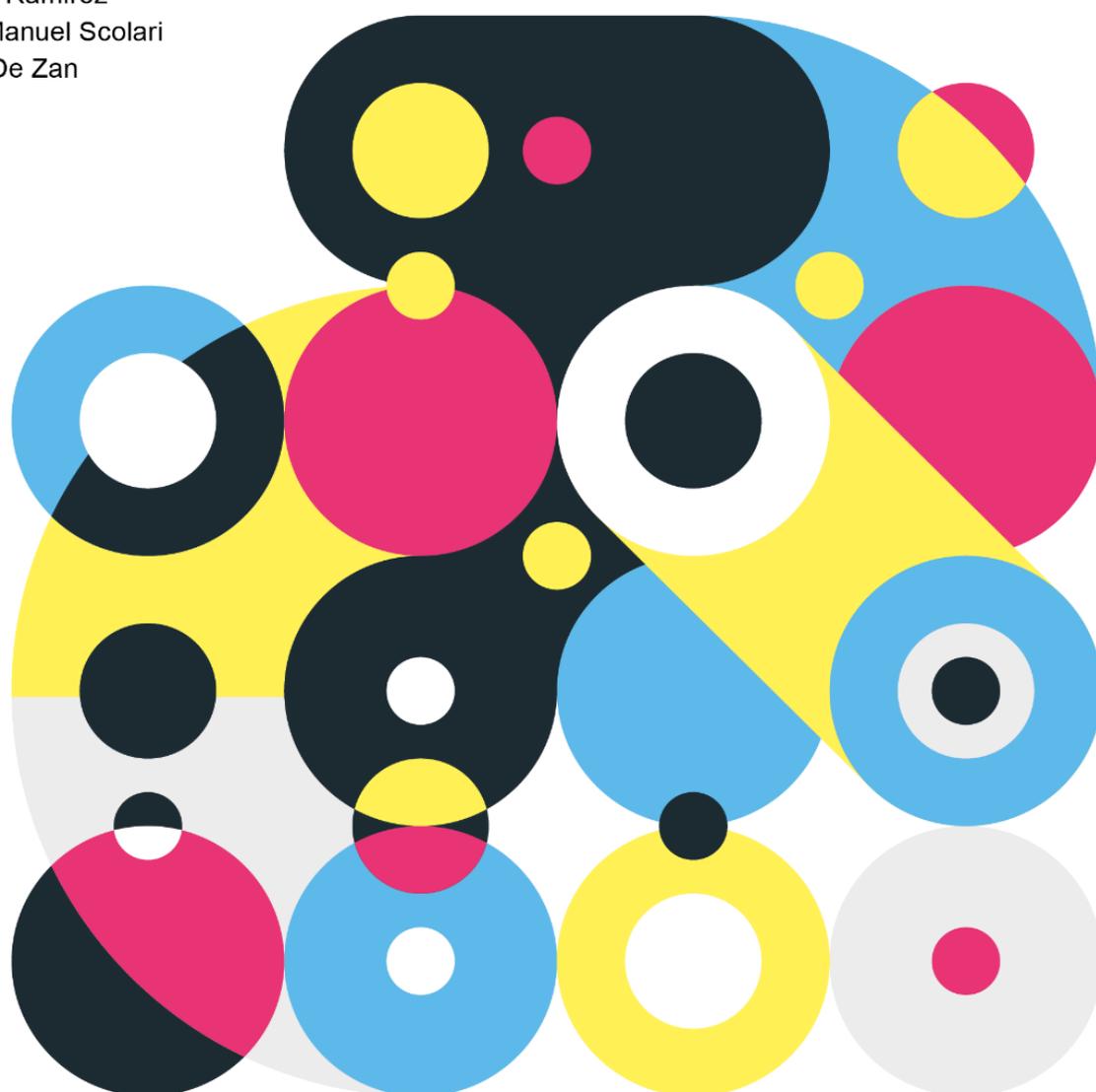


PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Evaluación ex post del Programa de obras múltiples en municipios (Argentina)

Natalia Aquilino
Emiliano Arena
Marisa Ramírez
Juan Manuel Scolari
Lucía De Zan





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

Presentación

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

Resumen

El presente informe tiene como objetivo presentar **la evaluación ex post del Programa de Desarrollo de Obras múltiples en Municipios (CFA7102), ejecutado en Argentina en el período 2010-2015**. El programa tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida y el bienestar de los y las habitantes de los municipios del país, a partir de la ejecución de obras de infraestructura menores con fuerte impacto social, que generasen equidad y desarrollo regional. Conforme a los indicadores de pobreza, indigencia y carencia de servicios de infraestructura, la ejecución del Programa se focalizó en la región del Norte Grande (compuesta por el NOA y el NEA, que comprenden las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). Los objetivos específicos fueron: i) promover inversiones en los sectores de mayor déficit cuantitativo y cualitativo de los municipios; y ii) articular y complementar las políticas y planes de infraestructura diseñados y ejecutados por el Estado nacional, las provincias y los municipios, a fin de maximizar sus resultados, haciendo más eficiente la asignación de recursos en el marco de la planificación estratégica de las ciudades.

La evaluación persiguió 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 las provincias beneficiarias y iii) brindar recomendaciones para mejorar la implementación de futuras operaciones de crédito.

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

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

La evaluación permite calificar a la intervención de pertinente en términos generales, toda vez que se adecuó a las prioridades y políticas del sector en el país y contó con consistencia interna y externa. Solo un proyecto se apartó de los objetivos establecidos en el Contrato de Préstamo, pero esto se sostuvo mediante una autorización explícita previa a la firma del contrato de préstamo para la realización de esta obra en Santiago del Estero.

Considerando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) formulados con posterioridad a la etapa de formulación del Programa, la evaluación muestra que, mediante proyectos de dotación de agua potable en las provincias de Tucumán y Formosa, se contribuyó al ODS 6: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.

En cuanto a la eficacia del programa, su estimación resulta compleja debido a que sufrió cuatro modificaciones significativas desde su aprobación y hasta casi su culminación. No obstante, se puede afirmar que logró satisfacer este criterio con la salvedad de la obra de modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de realizada en Santiago del Estero, la cual no se enmarcó en los objetivos del programa.

Respecto de la eficiencia, el programa sufrió al menos cuatro modificaciones sustanciales en la distribución de los recursos del programa asignados a los distintos componentes, lo cual dificulta que se tenga certeza respecto del alcance de los componentes. Asimismo, no se contó con la Ficha de Cierre de Desembolsos de Operaciones Soberanas, que debía detallar sucintamente la historia de la operación de préstamo. Finalmente, la Evaluación de Cierre del Programa, realizada en 2014 antes de su efectivo cierre, no aporta información relevante. Estos tres factores, junto con aseveraciones no confirmadas en diversos documentos internos, no permiten evaluar la eficiencia de manera cabal.

Es importante enfatizar que las modificaciones fueron acordadas entre CAF y el Gobierno Nacional y la ejecución financiera fue considerada satisfactoria por la auditoría externa realizada. En cuanto a impacto y sustentabilidad, aunque no se cuenta con información para valorar estos criterios, se definieron algunos indicadores de impacto para las obras de pavimentación y se trató de estimar la cantidad de personas beneficiadas con estas intervenciones.

Por otro lado, 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. Por esta razón, resulta fundamental analizar el proceso de implementación de la intervención. GDI (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.

En cuanto a la primera dimensión, correspondiente a los *actores* que participaron del programa, y, en particular, para la subdimensión de capacidad organizacional, se puede concluir que quienes ocupaban posiciones clave tanto en la Unidad Ejecutora Central de Programas Federales con Organismos Financieros Internacionales (UCPyPFE) del Ministerio de Planificación (MINPLAN), así como en las unidades de contraparte provincial, contaban con las competencias necesarias para implementar los distintos proyectos financiados con los recursos del programa.

En cuanto al *contexto*, la intervención no se vio afectada por conflictos e inestabilidad social. Esta dimensión también considera al contexto económico, el cual mostró un deterioro de las condiciones macroeconómicas durante el período de implementación del programa, pero aparentemente no afectó su proceso de implementación. En cuanto a la subdimensión de contexto político, se destaca la concentración de recursos que obtuvo un solo proyecto en Santiago del Estero, cuya competencia era provincial y no municipal como establecía el objeto del programa. En cuanto a la situación ambiental, esta fue altamente considerada y atendida por el programa.

En cuanto a las *características* de diseño y planificación del programa, se observa que no se identificaron claramente las causas y, si bien se justificaron las intervenciones a partir de las necesidades de infraestructura y déficits de servicios de la región del Norte Grande, tampoco se identificaron las necesidades específicas que condujeron a las intervenciones en cada localidad o municipio. Los documentos de respaldo de la operación hacen mención a programas previos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que dejaron una demanda insatisfecha por parte de las provincias de la Región Norte Grande.

Respecto de la ejecución del financiamiento, la UCPyPFE disponía de procedimientos claramente definidos y establecidos, los cuales fueron utilizados para todos los programas y proyectos de desarrollo municipal, independientemente del banco financiador. En cuanto a los datos, el programa no contó con una línea de base y no se especificaron variables para medir el impacto del programa –o de cada uno de los proyectos de manera independiente– sobre las personas beneficiarias de los distintos municipios.

En referencia a los **hallazgos**, se puede observar que la UCPyPFE se constituyó a lo largo de 12 años de funcionamiento como una unidad altamente competente y técnicamente cohesionada. Se podría interpretar que esta fortaleza se debió a que sus integrantes compartían objetivos y valores comunes que afianzaban esta comunidad de intereses.

Las **recomendaciones** que arroja esta evaluación están asociadas con tres dimensiones de orden procesal y hacen a: i) la cultura organizacional; ii) el diseño del proyecto; y, iii) la integración del monitoreo y la evaluación con los registros del programa.

La primera refiere a la necesidad de analizar con mayor profundidad con el prestatario los requerimientos de recursos, previo a establecer la matriz de financiamiento, como así también establecer los criterios de elegibilidad de los proyectos a ser financiados con recursos del programa.

En segundo lugar, sería conveniente mantener a resguardo en un archivo estandarizado los documentos relevantes: la documentación de respaldo de las operaciones a los fines de eventuales evaluaciones ex post. Entre los documentos relevantes para este tipo de tareas se puede mencionar: Contrato de Préstamo, Documento de Evaluación de Crédito, Evaluaciones ex ante, Evaluación económica, Informes de Visitas de Seguimiento, la Ficha de Finalización de Operaciones Soberanas, Informes Semestrales, Informe de Cierre del prestatario y el Informe de Implementación, Cierre y Resultados de CAF.

La tercera recomendación sugiere la posibilidad de establecer procedimientos y guías para realizar el seguimiento y la evaluación de las operaciones activas de CAF. De igual forma, se recomienda establecer desde el inicio la conveniencia del tipo de evaluación a realizar. Es decir, establecer si es más conveniente que el programa sea evaluado retrospectivamente o si resulta más conveniente contemplar la realización de evaluaciones prospectivas. Para ello, hay que tomar en consideración las características particulares de los distintos programas, la información disponible, su factibilidad técnica y el potencial interés, tanto de las áreas de negocios de CAF como de las contrapartes, de embarcarse en un ejercicio riguroso de evaluación

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 7 |
| Programa de obras múltiples en municipios (Argentina)..... | 8 |
| Breve descripción del programa evaluado | 8 |
| Teoría de cambio | 10 |
| Resultados de la evaluación | 13 |
| Análisis de procesos y resultados | 13 |
| Evaluación de la calidad de la intervención (GDI) | 30 |
| Síntesis de hallazgos y recomendaciones | 35 |
| Hallazgos | 35 |
| Recomendaciones..... | 37 |
| Siglas y acrónimos | 39 |
| Bibliografía | 40 |
| Anexo I – Ficha del Programa | 41 |
| Anexo II - Enfoque de la evaluación | 42 |
| Propósito de la evaluación | 42 |
| Diseño y metodología de la evaluación | 42 |
| Criterios y preguntas de la evaluación | 43 |
| Anexo III – Fuentes de información: personas entrevistadas, documentos revisados y sitios web consultados | 54 |
| Listado de personas entrevistadas..... | 54 |
| Listado de documentos revisados..... | 54 |
| Listado de sitios webs consultados..... | 55 |
| Anexo IV – Herramienta de recolección de información: encuesta a funcionarios ... | 56 |
| Anexo V – Protocolo de evaluabilidad..... | 58 |
| Anexo VI – Glosario de términos utilizados en la evaluación | 60 |
| Anexo VII – Estructura organizacional de la UCPyPFE | 62 |
| Anexo VIII – Listado de programas y proyectos que administraba la UCPyPFE..... | 63 |
| Anexo IX – Sobre la Región Norte Grande | 64 |
| Acerca de los autores y las autoras | 66 |

Índice de tablas y gráficos

| | |
|--|----|
| ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: viabilidad y transporte (Componentes CAF) | 10 |
| ILUSTRACIÓN 2. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: saneamiento y atención de salud (Componentes CAF) | 11 |
| ILUSTRACIÓN 3. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: drenajes urbanos (Componentes CAF) | 12 |
| ILUSTRACIÓN 4. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: espacio público y comunitario (componentes CAF) | 13 |
| TABLA 1. Población total y pobreza en porcentajes, por regiones estadísticas (primer semestre 2021) | 14 |
| TABLA 2. Proyectos financiados y ejecutados por el Programa (2010-2015) | 15 |
| TABLA 3. Matriz de financiamiento I (2010-2015) | 17 |
| TABLA 4. Matriz de financiamiento II (2010-2015) | 17 |
| TABLA 5. Matriz de financiamiento III (2010-2015) | 18 |
| TABLA 6. Matriz de financiamiento IV (2010-2015) | 18 |
| TABLA 7. Recursos comprometidos al 31 de diciembre, 2014 (Millones de US\$) | 21 |
| TABLA 8. Cantidad de proyectos por provincia (2010-2015) | 22 |
| TABLA 9. Recursos asignados por provincia (2010-2015) | 24 |
| TABLA 10. Estado de ejecución y financiamiento de las obras del Programa (2010-2015) | 25 |
| TABLA 11. Indicadores de impacto, beneficiarios y unidades de obra física de proyectos en ejecución (2010-2014) | 26 |
| TABLA 12. Mapa de actores (2010-2014) | 30 |
| TABLA 13. Obras múltiples en municipios | 33 |
| TABLA 14. Desafíos identificados en clave GDI | 36 |
| TABLA 15. Ficha del Programa de Obras Múltiples en municipios | 41 |
| TABLA 16. Criterios para evaluar calidad definidos por CAD-OCDE | 43 |
| TABLA 17. Criterios para evaluar la implementación definidos por Global Delivery Initiative | 52 |
| TABLA 18. Encuesta a funcionarios/as | 56 |
| TABLA 19. Protocolo de evaluabilidad | 58 |

Introducción

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

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

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

La evaluación del “Programa de Obras Múltiples en Municipios” 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 tres capítulos. En el primero, se describe brevemente el programa a partir del análisis de su teoría de cambio y del mapa de actores que estuvo involucrado en 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 (CAD-OCDE) y 2) las dimensiones de actores, contexto y proyecto de la Global Delivery Initiative (GDI). El tercer capítulo presenta una síntesis de hallazgos y recomendaciones con relación al programa evaluado donde se busca identificar las mejores prácticas y los aprendizajes obtenidos del Programa para futuras operaciones.

Programa de obras múltiples en municipios (Argentina)

Breve descripción del programa evaluado

El objetivo del Programa bajo análisis consiste en mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población a través del financiamiento de pequeñas y diversas obras de infraestructura de alto impacto social y en pequeños municipios con poblaciones entre 1.000 y 50.000 habitantes, ubicados en las provincias que componen el denominado Norte Grande de la República Argentina.

De acuerdo con el Documento de Evaluación para el Comité de Préstamos de CAF (DEC), los objetivos específicos del programa fueron: “(I) promover inversiones en los sectores de mayor déficit cuantitativo y cualitativo de los municipios; y (II) articular y complementar las políticas y planes de infraestructura diseñados y ejecutados por el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, a fin de maximizar sus resultados, haciendo más eficiente y eficaz la asignación de recursos, en el marco de la planificación estratégica de las ciudades”.

Conforme a los indicadores de pobreza, indigencia y carencia de servicios de infraestructura, la ejecución del Programa se focaliza en la región del Norte Grande: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

El Programa contiene cuatro (4) componentes¹:

1. **Inversiones municipales.** Referido a variados proyectos de infraestructura y responsabilidad municipal que no superen individualmente un costo total de US\$ 3 millones y que tengan una amplia repercusión social. Los proyectos de infraestructura corresponden a los siguientes sectores:
 - 1.1. Viabilidad urbana: comprende la construcción, rehabilitación, ampliación y pavimentación de las obras necesarias para la organización del sistema de vías urbanas, incluyendo puentes y accesos y obras complementarias de señalización, semaforización y pasarelas peatonales.
 - 1.2. Terminales de transporte: comprende la construcción, ampliación y rehabilitación de terminales de transporte urbano e inter-urbano, incluyendo sistemas de gestión y control de los servicios.
 - 1.3. Drenajes urbanos: comprende la construcción, rehabilitación, ampliación de redes y obras hidráulicas para el control de áreas de alto riesgo de inundación o deslizamiento, dragados y regularización de cursos de agua, obras de prevención, incluyendo reforestaciones y protección de nacientes, infraestructura y conducciones de drenaje pluvial, equipamientos y obras complementarias.
 - 1.4. Saneamiento básico: comprende la construcción, rehabilitación, ampliación de pequeñas obras de saneamiento básico (agua y cloacas) y/o rehabilitación de tomas de agua, estaciones de tratamiento y pequeñas obras de tratamiento de líquidos cloacales.
 - 1.5. Centros de atención primaria de salud: comprende la construcción, rehabilitación y ampliación de unidades de prestación de servicios de atención primaria de la salud, centros de atención especializada a nivel ambulatorio

¹ Aquí indicamos los componentes incluidos en el diseño inicial del Programa, tal cual figuran en el DEC. Como se verá luego, la obra Colector Maestro y disposición final de líquidos cloacales de la Quebrada Tilcara-Volcán (provincia de Jujuy) del componente 2 no fue realizada y en su lugar se incluyó la obra Modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos (provincia de Santiago del Estero).

- para apoyo a servicios de atención primaria, adquisición de equipamientos de atención médica y odontológica y equipos informáticos de apoyo y seguimiento de pacientes.
- 1.6. Centros comunitarios, deportivos y recreativos: comprende la construcción, rehabilitación y ampliación de centros de atención infantil y materno infantiles, grupos vulnerables (atención a la mujer, niños y jóvenes en situación de riesgo, atención a la discapacidad, tercera edad), centros multiuso incluyendo equipamientos educativos, de recreación y utilización informática y digital.
 - 1.7. Alumbrado público: comprende la construcción e instalación de redes de alumbrado público, la eventual reposición de postes y columnas de alumbrado, luminarias, y otros insumos para la implantación o extensión de las redes de alumbrado público en calles, plazas, edificios y espacios públicos de utilización de las comunidades locales.
 - 1.8. Áreas verdes: comprende la construcción, rehabilitación y ampliación de plazas, parques urbanos y espacios públicos protegidos de uso recreativo y equipamientos de señalización, iluminación e instalaciones para la seguridad, fiscalización y control de estos espacios; incluyendo sendas peatonales y ciclo vías.
2. **Inversiones plurimunicipales.** Comprende la ejecución de obras de infraestructura intermedias, que involucran a más de un municipio y que representen un alto impacto en la mejora de la calidad de vida de la población beneficiada, con un costo total que no supere los US\$ 30 millones. Se encuentran identificados dos proyectos:
- 2.1. Colector Maestro y disposición final de líquidos cloacales de la Quebrada Tilcara-Volcán (provincia de Jujuy): La obra consiste en la construcción de aproximadamente 61 kilómetros de conducto cloacal hasta unas lagunas de estabilización y tratamiento ubicadas hacia el sur de la localidad de Volcán, y vuelco en un cuerpo receptor seguro en el río Grande, en la Quebrada de Humahuaca. Las aguas residuales serán transportadas desde su punto de origen (la ciudad de Tilcara), otorgando el servicio a las distintas poblaciones a su paso y tendrá como destino final las nuevas instalaciones depuradoras para el tratamiento de las aguas residuales en la localidad de Volcán. Se espera que el proyecto atienda a más de 25.800 habitantes de la zona, que equivalen al 97% de la población enmarcada dentro del ámbito de la Quebrada de Humahuaca.
 - 2.2. Provisión de agua a la población rural dispersa del este de la provincia de Tucumán: El proyecto de Provisión de Agua a la Población Rural Dispersa del Este de Tucumán espera realizar la perforación de unos setenta y ocho (78) pozos, entre pozos surgentes y semisurgentes, para ir equilibrando la provisión de agua potable en la extensa llanura del este tucumano. El proyecto contempla los estudios preliminares, las casillas con equipos de comando y cloración, cercado de predio, redes de distribución y obras complementarias de los 78 pozos previstos. Las localidades donde se ejecutarán las obras se encuentran ubicadas principalmente en la zona este de la provincia, más concretamente en los departamentos de Graneros, Cruz Alta, Leales, Simoca y Burruyacu. Con el proyecto, se aspira a beneficiar de manera directa una población cercana a los 28.080 habitantes, agrupados en aproximadamente 4.700 familias. De forma complementaria, se podrán beneficiar 100.000 personas adicionales, residentes en áreas próximas, susceptibles de ser conectadas al servicio en etapas posteriores.
3. **Dotación de bienes y equipos a los municipios.** A fin de garantizar el funcionamiento, mantenimiento y prestación del servicio en el largo plazo, se

contempló este tipo de financiamiento en los proyectos ejecutados dentro del componente I “Inversiones municipales”.

4. **Asistencia técnica a los municipios para la elaboración y gestión de los proyectos, y fortalecimiento institucional para fortalecer la administración del programa.**

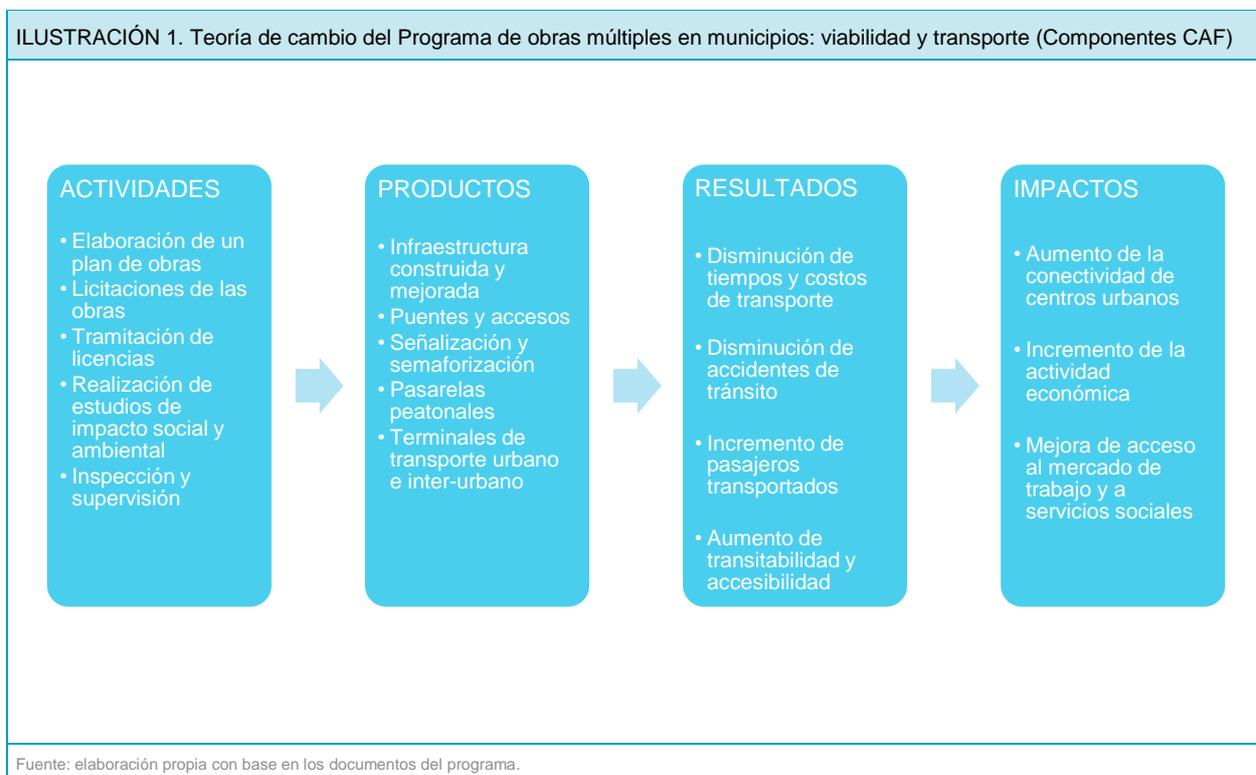
Teoría de cambio

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 (**Ilustraciones 1-4**). 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.

Efectos y beneficios esperados en **viabilidad y transporte**:

- Se espera una mejora en la oferta de infraestructura vial y la de servicios regulares de transporte de pasajeros y mercancías, que traen como beneficio principal un ahorro en los tiempos de viaje tanto de los usuarios de las carreteras como de los servicios de vialidad, que aumentan la productividad para el conjunto de empresas que trabajan en la región, no sólo por el hecho de que las mercancías puedan llegar con mayor prontitud a su destino, y donde en algunos casos el acceso era dificultoso, sino que libera tiempo de los trabajadores del sector transporte para la realización de otras actividades.

ILUSTRACIÓN 1. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: viabilidad y transporte (Componentes CAF)



Efectos y beneficios generados por las obras vinculadas a **saneamiento y atención de la salud:**

- **Saneamiento básico:** Se espera ayuden directamente a la población que no tiene acceso a los servicios de agua potable y saneamiento adecuados y se ve en la necesidad de buscar soluciones alternativas, las cuales, en la mayoría de los casos, no garantizan la calidad del agua y, por lo general, son más costosas y tienen fuertes impactos en el medio ambiente, ya que las aguas servidas se descargan en cuerpos receptores sin tratamiento, causando problemas de contaminación ambiental. Adicionalmente, mejoran la salubridad en la zona de influencia del proyecto, evitando la posible contaminación de las personas o animales por causas de los desechos humanos. La eliminación adecuada de las aguas servidas tiene un papel fundamental en brindar un nivel básico de salud a los habitantes, reduciendo considerablemente los índices de mortalidad infantil, altamente relacionado con la ausencia de un sistema adecuado de evacuación de excretas.
- **Centros de atención primaria de salud:** resultan muy beneficiosos en zonas donde la mayor parte de sus habitantes no tiene la capacidad económica para pagar servicios de salud privado y, más aún, en zonas donde los servicios de salud privado son inexistentes.

ILUSTRACIÓN 2. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: saneamiento y atención de salud (Componentes CAF)



Efectos y beneficios generados por las obras vinculadas a los **drenajes urbanos:**

- Se espera reducir las consecuencias ocasionadas por la ocurrencia de incidentes de inundación o deslizamientos, que tienen repercusiones económicas en las zonas afectadas por estos eventos climáticos, ya que pueden afectar cualquier tipo de actividad productiva que se realice en la zona durante varios días, bloquear las vías de transporte impidiendo tanto la llegada o salida de mercancías a sus sitios de distribución como a los trabajadores a sus destinos, incidiendo en los tiempos y costos de transporte.

ILUSTRACIÓN 3. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: drenajes urbanos (Componentes CAF)



Efectos y beneficios generados por las obras vinculadas al **mejoramiento del espacio público y comunitario:**

- **Alumbrado público:** Es responsabilidad de los municipios o del Estado proveerlo a la comunidad para que esta disfrute de sus beneficios, que en este caso se traducen en: proporcionar una mayor seguridad a los habitantes, -la posibilidad de realizar actividades diversas durante la noche, reducir la probabilidad de ocurrencia de accidentes de tránsito, entre otros.
- **Áreas verdes:** Las plazas y parques urbanos permiten la recreación de los ciudadanos y la organización de actividades culturales y recreativas por parte tanto de organizaciones públicas como privadas. Estas actividades permiten el esparcimiento en general, contribuyendo a una formación más integral y saludable de los ciudadanos. Por otra parte, la señalización de vías, sendas peatonales y ciclovías son inversiones que aumentan la seguridad de las vías públicas, evitando mayores costos para los servicios de salud, que de cierta manera tendrían que atender a las personas provenientes de una mayor cantidad de accidentes de tránsito. La mejora de los espacios públicos contribuye al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad urbana, favoreciendo la acumulación del capital social en la región y particularmente en la zona de influencia del proyecto.

ILUSTRACIÓN 4. Teoría de cambio del Programa de obras múltiples en municipios: espacio público y comunitario (componentes CAF)



Resultados de la evaluación

Análisis de procesos y resultados

Pertinencia

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

El programa de **Desarrollo de Obras múltiples en Municipios** fue estratégico para el desarrollo nacional en las provincias del Norte Grande y estuvo sujeto a enormes desafíos de diseño e implementación vinculados a la estructura federal de la Argentina y los cambios importantes en las normas de gestión de las operaciones de financiamiento externo. Se trató de una intervención pertinente, alineada tanto con las prioridades del sector, como con las necesidades de desarrollo de la región más castigada del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en contexto 2010-2015).

Sin embargo, el predominio de fondos para jurisdicciones provinciales cuando el foco eran los municipios (como el caso de Santiago del Estero), tanto como los múltiples cambios en la matriz de financiamiento desafiaba la idea de consistencia interna y externa de la acción.

El programa evaluado fue diseñado en respuesta a una solicitud concreta y a la necesidad de desarrollo del gobierno argentino de dotar de infraestructura social básica a un conjunto de municipios de la región del Norte Grande donde se ubican las provincias más pobres en términos relativos y con los peores índices de desarrollo humano del país tal y como se puede apreciar en la **Tabla 1**.

| TABLA 1. Población total y pobreza en porcentajes, por regiones estadísticas (primer semestre 2021) | | | | |
|---|---------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|
| Regiones | Población total (hogares) | Población total (personas) | Pobreza (Hogares) | Pobreza (Personas) |
| Gran Buenos Aires | 4.950.133 | 15.531.221 | 30.5% | 39.2% |
| Cuyo | 563.683 | 1.811.815 | 32.2% | 41.5% |
| NEA | 432.570 | 1.430.509 | 36.3% | 45.4% |
| NOA | 782.325 | 2.756.567 | 35.0% | 44.7% |
| Región Pampeana | 2.194.584 | 6.253.599 | 31.0% | 42.1% |
| Patagonia | 358.220 | 1.074.765 | 26.3% | 34.4% |

Fuente: INDEC EPH – Primer semestre 2021 (30/09/2021)

Además, y de acuerdo con el DEC, la cartera de proyectos presentada por el Gobierno Argentino para este préstamo surgió de la evaluación realizada por el BID y el BIRF sobre el conjunto de operaciones del sector, con lo cual las actividades del Programa se pueden considerar como una continuación de lo realizado mediante los préstamos del BID 830/OC-AR, BID 932/SF-AR y BIRF 3060-AR para dar respuesta a “*los continuos requerimientos que le llegan al MINPLAN*”, de acuerdo con la documentación disponible. Esto demuestra **la relevancia sostenida en el tiempo de una operación de este tipo para apoyar las prioridades de desarrollo argentinas con obras de infraestructura**².

Adicionalmente, este programa y las demás operaciones similares fueron clave en amalgamar las necesidades de infraestructura social básica de las provincias y sus municipios, las normas que limitaban el endeudamiento por parte de estos niveles de gobierno y la imposibilidad de tomar deuda con los organismos multilaterales de crédito de manera directa por parte de los municipios. Estos factores, junto con la falta de resolución de importantes temas que quedaron pendientes en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, hicieron que se considerase pertinente que el gobierno nacional interviniera directamente en las decisiones de inversión de los restantes niveles de gobierno.

El contexto descrito justificó la pertinencia de que el estado nacional decidiera tomar deuda y traspasar los recursos mediante convenios subsidiarios a las provincias, y éstas a los municipios para las obras de infraestructura enunciadas en los Componentes I y II del Contrato de Préstamo.

No obstante, considerando el enunciado del objetivo general del Programa, el valor del préstamo y su monto total, se puede considerar al Programa sumamente ambicioso. Según el DEC:

“Objetivo del Programa: Mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de los municipios, a través del financiamiento y ejecución de

² Para estimar la importancia relativa que tuvieron estos financiamientos a municipios para el gobierno nacional, basta observar la manera en que la ejecución de los préstamos fue transitando de un ministerio a otro. Originalmente, estos préstamos BID/BIRF estuvieron en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y, luego, pasaron al Ministerio de Interior, que es la cartera política del gobierno nacional que se relaciona directamente con las provincias y municipios. La Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, a través de la Unidad Ejecutora Central de Programas Federales con Organismos Financieros Internacionales (UCPyPFE), se ocupaba de coordinar, supervisar y, en algunos casos, de ejecutar los préstamos durante la Administración del Presidente Carlos Menem (1989-1999). Al cambiar el gobierno en 1999, la Administración del Presidente Fernando de la Rúa, decide crear un gran Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas, y traslada una serie de proyectos y programas con financiamiento externo desde el Ministerio del Interior a esa unidad administrativa entre los cuales se encontraban algunos programas municipales. La severa crisis que atravesó Argentina en 2001 llevó al país a transitar tres sucesivas presidencias de corta duración, retomando cierta normalidad con la Presidencia del Eduardo A. Duhalde (2002-2003) y, finalmente, con el gobierno del Presidente Néstor C. Kirchner (2003-2007). Es en esta administración en la que el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), pasa a tener un rol preponderante, concentrando la mayor parte del financiamiento externo, incluyendo la ejecución de este programa.

obras múltiples de infraestructura con fuerte impacto social, que generen equidad y desarrollo regional. Conforme a los indicadores de pobreza, indigencia y carencia de servicios de infraestructura, la ejecución del programa se focaliza en la región del Norte Grande. Los objetivos específicos del Programa son: i) promover las inversiones en infraestructura básica municipal en los sectores de mayor déficit cuantitativo y cualitativo de los municipios seleccionados; y ii) articular y complementar las políticas y planes de infraestructura diseñados y ejecutados por el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios, a fin de maximizar los resultados de los mismos, haciendo más eficiente y eficaz la asignación de recursos, en el marco de la planificación estratégica de las ciudades”.

Luego de cotejar las obras efectivamente financiadas por el Programa –según consta en los Informes Semestrales³– y su objetivo general, se puede inferir que las prioridades de los municipios no estuvieron siempre en el foco de la atención ya que los recursos (ver más adelante en la **Tabla 8**) fueron aplicados mayoritariamente a un proyecto que no se puede considerar como una inversión en infraestructura básica municipal y otro que sobrepasa el límite original (3 millones de peso). Este hecho torna al proyecto algo débil en materia de consistencia interna.

El primer proyecto en cuestión corresponde a la provincia de Santiago del Estero y absorbió el 65% de los recursos totales del Programa.

El otro proyecto que se hace notar es el Complejo Polideportivo de Laguna Blanca de la provincia de Formosa⁴, que si bien su costo es similar a un proyecto de pavimentación de 70 cuadras del Chaco (US\$ 6 millones), no pareciera catalogarse como “*infraestructura básica municipal*”, y menos aún: drenaje urbano; saneamiento básico; vialidad urbana; terminales de transporte o centros de atención primaria de la salud.⁵

A continuación, se presenta una tabla que exhibe el total de proyectos financiados y ejecutados por el Programa.

| Provincia | Localidad | Obra |
|------------|------------------|--|
| Chaco | Coronel Du Graty | 20 cuadras de pavimento en planta urbana con concreto asfáltico |
| Chaco | Quitilipi | Construcción de calzada de hormigón con cordón integral y desagües (23 cuadras) |
| Chaco | Villa Ángela | 70 cuadras de pavimento en planta urbana |
| Chaco | Villa Berthet | Pavimentación de 18 cuadras de concreto asfáltico |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de Av. Costanera P. Martínez y Juan Torres de Vera y Aragón (32 cuadras) |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Este (75 cuadras) |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Oeste (70 cuadras) |

³ No se tuvo acceso al total de los Informes Semestrales, como así tampoco, al Informe de Evaluación de Cierre del Programa, pero en virtud de los montos totales, tanto de préstamo como de aportes de contraparte se entiende que este es el listado completo de las obras efectivamente financiadas por el Programa. Un dato curioso que aparece en algunos informes es la mención a una segunda y tercera etapa del mismo programa.

⁴ <https://www.estadiosdeargentina.com.ar/estadio-polideportivo-laguna-blanca/>

⁵ Este listado de obras prioritarias está tomado del Contrato de Préstamo.

| | | |
|---------------------|--|---|
| Corrientes | Capital | Pavimentación con concreto asfáltico de calles (39 cuadras) |
| Formosa | Ing. Juárez, Las Lomitas y Laguna Yema | Optimización del alumbrado público |
| Formosa | Villa General Belgrano, Villa General Güemes, Del Espinillo y Misión | Optimización del alumbrado público |
| Formosa | Capital | Ampliación de la red principal de distribución de agua potable para el sector sur (6.900m) |
| Formosa | Capital | Pavimentación Av. Cabral y Av. 28 de Junio (10 cuadras doble calzada) |
| Formosa | Clorinda | Optimización del alumbrado público |
| Formosa | Herradura, El Colorado y Colonia Villafañe | Optimización del alumbrado público |
| Formosa | Laguna Blanca | Complejo Polideportivo |
| Formosa | Pirané y Palo Santo | Optimización del alumbrado público |
| Formosa | Pozo del Tigre y Fontana | Optimización del alumbrado público |
| Santiago del Estero | Capital | Modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de la provincia (23.000-25.000m ²) |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo A) |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo B) |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo C) |

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos del programa

Asimismo, **se puede observar flexibilidad y adaptación para mantener alineado el préstamo con las necesidades nacionales, pero se sacrifica la consistencia interna** ya que se produjeron cambios en las políticas y prioridades de financiamiento entre el momento en que se diseñó el Programa, la aprobación del préstamo por parte del Directorio de CAF (03/11/2009) y el momento de la firma del acuerdo de préstamo (a través de la solicitud del Gobierno Argentino a CAF (20/07/2010) de una dispensa para modificar el modelo de contrato de préstamo aprobado por el Decreto Nacional N°763 del 01/06/2010).

Entre otros aspectos, se modificó la matriz de financiamiento del Programa para incluir al Proyecto de Santiago del Estero en el Componente II (Obras plurimunicipales), se aumentó el costo mínimo de los proyectos a financiar en el Componente I, de US\$3 millones a US\$8 millones, y se adecuó la ejecución u operatividad del programa para que las contrataciones y adquisiciones se realizaran bajo normativa provincial o municipal, en lugar de la nacional. La **Tabla 3** y la **Tabla 4** muestran las matrices correspondientes.

TABLA 3. Matriz de financiamiento I (2010-2015)

| Componentes | | CAF (US\$) | Aporte Local (US\$) | | Total (US\$) | % |
|-------------|--|-------------|---------------------|-----------|--------------|-------|
| | | | MINPLAN | MECON | | |
| I | Inversiones municipales | 60.064.760 | 28.138.790 | | 88.203.550 | 58,80 |
| II | Inversiones plurimunicipales | 29.400.000 | 12.600.000 | | 42.000.000 | 28,00 |
| III | Dotación de bienes y equipos a municipios | 4.927.840 | 2.133.360 | | 7.061.200 | 4,71 |
| IV | Asistencia técnica y fortalecimiento institucional | 5.042.400 | | | 5.042.400 | 3,36 |
| | Asistencia técnica | 2.000.000 | | | 2.000.000 | |
| | Fortalecimiento institucional | 3.042.400 | | | 3.042.400 | |
| V | Gastos financieros | 565.000 | | 7.127.850 | 7.692.850 | 5,13 |
| | Comisión de financiamiento | 550.000 | | | 550.000 | |
| | Gastos de evaluación | 15.000 | | 7.127.850 | 15.000 | |
| Total | | 100.000.000 | 42.872.1502 | 7.127.850 | 150.000.000 | 100 |
| Porcentaje | | 66,67% | 33,33% | | 100% | |

Elaboración propia en base a los documentos del programa

TABLA 4. Matriz de financiamiento II (2010-2015)

| Componentes | | Aporte CAF US\$ | Aporte local US\$ | Total US\$ | % |
|-------------|--|-----------------|-------------------|-------------|--------|
| I | Inversiones municipales | 25.064.760 | 13.138.790 | 38.203.550 | 25,47 |
| II | Inversiones plurimunicipales | 64.400.000 | 27.600.000 | 92.000.000 | 61,33 |
| III | Dotación de bienes y equipos a municipios | 4.927.840 | 2.133.360 | 7.061.200 | 4,71 |
| IV | Asistencia técnica y fortalecimiento institucional | 5.042.400 | | 5.042.400 | 3,36 |
| V | Gastos financieros | 565.000 | 7.127.850 | 7.692.850 | 5,13 |
| Total | | 100.000.000 | 50.000.000 | 150.000.000 | 100,00 |
| Porcentaje | | 66,67% | 33,33% | | |

Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa

El proyecto de la provincia de Santiago del Estero denominado “Proyecto Modernización de la Infraestructura de Apoyo para los Servicios Educativos y Económicos de la Provincia de Santiago del Estero” o “Proyecto y Construcción del Complejo Edificio Sede de los Ministerios de Economía y Educación del Gobierno de la provincia de Santiago del Estero” no pareciera encuadrarse en los objetivos específicos del Programa por no ser una obra de un “municipio pequeño” (es una obra provincial) y tampoco satisfacer un “déficit de infraestructura básica que afecta a dichos municipios y que impactan fuertemente en los sectores de menores recursos (...)”. (DEC del Programa)

Luego, hubo una tercera modificación de la matriz de financiamiento del Programa autorizada el 17/06/2013. Con esta nueva dispensa, se reasignaron US\$5 millones del Componente II y US\$927.840 del Componente III, al Componente I. La justificación fue que hubo poca demanda del Componente III, mientras que el Componente I seguía recibiendo solicitudes y, finalmente, que, con estos recursos, se podía financiar un nuevo proyecto vial urbano para la provincia de Formosa por US\$6,2 millones.

Así, la matriz de financiamiento quedó con la siguiente asignación de recursos:

TABLA 5. Matriz de financiamiento III (2010-2015)

| | Componentes | Aporte CAF US\$ | Aporte local US\$ | Total US\$ | % |
|------------|--|-----------------|-------------------|-------------|--------|
| I | Inversiones municipales | 34.992.600 | 13.138.790 | 48.131.300 | 32,09 |
| II | Inversiones Pluri-municipales | 59.400.000 | 27.600.000 | 87.000.000 | 58,00 |
| III | Dotación de bienes y equipos a municipios | | 2.133.360 | 2.133.360 | 1,42% |
| IV | Asistencia técnica y fortalecimiento institucional | 5.042.400 | | 5.042.400 | 3,36 |
| V | Gastos financieros | 565.000 | 7.127.850 | 7.692.850 | 5,13 |
| Total | | 100.000.000 | 50.000.000 | 150.000.000 | 100,00 |
| Porcentaje | | 66,67% | 33,33% | | |

Elaboración propia en base a los documentos del programa

Por último, hubo una nueva modificación a la matriz de financiamiento del Programa⁶, la cual se rubricó el 06/01/2015, quedando la matriz con la siguiente distribución de recursos y porcentajes según fuentes de financiamiento:

TABLA 6. Matriz de financiamiento IV (2010-2015)

| | Componentes | Aporte CAF US\$ | Aporte local US\$ | Total US\$ | % |
|----|-------------------------------|-----------------|-------------------|------------|-------|
| I | Inversiones municipales | 38.476.879 | 13.138.790 | 51.615.669 | 34,41 |
| II | Inversiones Pluri-municipales | 58.915.721 | 27.600.000 | 86.515.721 | 57,68 |

⁶ Nota Reversal del 19/12/2014

| | | | | | |
|------------|--|-------------|------------|-------------|--------|
| III | Dotación de bienes y equipos a municipios | | 2.133.360 | 2.133.360 | 1,42% |
| IV | Asistencia técnica y fortalecimiento institucional | 2.042.400 | | 2.042.400 | 1,36% |
| V | Gastos financieros | 565.000 | 7.127.850 | 7.692.850 | 5,13% |
| Total | | 100.000.000 | 50.000.000 | 150.000.000 | 100,00 |
| Porcentaje | | 66,67% | 33,33% | | |

Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa

Finalmente, se puede destacar que este programa se vincula mayoritariamente con el ODS 6 (“Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”). En este caso, las obras asociadas a la provisión de agua a la población rural dispersa y la ampliación de la red principal de distribución de agua potable afectan la meta 6.1 “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” pudiendo mejorar el indicador 6.1.1 “Porcentaje de la población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red pública”.

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 resultados, incluyendo cualquier resultado variable entre los grupos beneficiados

La argumentación que presenta tanto el DEC, como el Contrato de Préstamo, justifican plenamente el objetivo general y los objetivos específicos del programa. Toda vez que, los recursos se aplicarían a satisfacer necesidades de infraestructura para municipios pequeños de una de las regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.) de Argentina.

Las autoridades nacionales argentinas luego de ejecutar proyectos similares manifestaron a CAF que aún quedaban inversiones por realizar. Asimismo, presentaron una caracterización de los problemas de desarrollo de la región Norte Grande y definieron claramente el problema a abordar. Inclusive, establecieron específicamente que mediante este programa se debía satisfacer criterios de equidad en la distribución de los recursos para atender a todos los municipios participantes.

Como se señaló en la descripción del Programa, el Componente I debían utilizarse para financiar obras de vialidad urbana, terminales de transporte, drenaje urbano, saneamiento básico, centros de atención primaria de la salud, centros comunitarios, deportivos y recreativos; alumbrado público y áreas verdes. Al respecto, cabe señalar que se realizaron 9 proyectos de vialidad urbana; 4 de saneamiento básico; 6 de alumbrado público y 1 de centro comunitario. Todos estos proyectos validan la pertinencia de la intervención y, en conjunto, utilizaron alrededor del 35% del total de los recursos del Programa. Por su parte, un proyecto calificado dentro del Componente II desarrollado en la provincia de Santiago del Estero absorbió el 63% de los recursos de la operación y, vale destacar, que las obras realizadas no se encuadran dentro de los criterios de elegibilidad definidos originalmente en el marco del proyecto.

Esto lleva a plantear la eficacia de esta obra que consumió ingentes recursos y no se adecuó a los criterios de elegibilidad del programa. Además, para realizar los proyectos

listados, la matriz de financiamiento del programa debió modificarse cuatro veces tanto antes del inicio de su ejecución como durante la misma.

Asimismo, de la revisión de la documentación interna del Programa surgieron dudas y contradicciones que llevaron a consultar a otras fuentes externas de datos en las que se pudo identificar que esta evaluación ex post se ocupa de la primera fase del Programa que en realidad tuvo un total de tres fases, a saber: un primer préstamo por US\$ 100 millones, un segundo préstamo por US\$ 50 millones y un tercero por US\$ 75 millones⁷.

Para ilustrar lo engorroso que resultó el proceso de revisión de la documentación del programa se cita lo siguiente.

Dentro del Componente IV (Asistencia Técnica y Fortalecimiento Municipal), en diciembre de 2011 se aclara que parte de los recursos se debían utilizar para financiar los trabajos de preinversión del proyecto “Reordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy”, Provincia de Jujuy por US\$ 2,5 millones, pero el importe que finalmente quedó asignado para este componente en la matriz de financiamiento fue un monto menor. Aparentemente, el proyecto era interesante y podría calificar dentro de los criterios de elegibilidad que figuran en el DEC, pues el proyecto en cuestión consistía en definir los proyectos, actividades y tareas necesarias para revitalizar y regenerar un conjunto de edificios públicos de la capital provincial. Sin embargo, de acuerdo con la documentación disponible, no se sabe qué terminó ocurriendo con el proyecto en cuestión. Además, las fases II y III del programa escapan al alcance de esta evaluación.

Otro ejemplo de lo difícil que resulta establecer la eficacia del programa, es que en la Nota UCPyPFE N°35659 del 12/06/2012, refiriéndose al mismo Componente IV, se hace referencia a la preparación con CAF de un nuevo programa (Infraestructura de Saneamiento del Norte Grande⁸) y se aclara que para cumplir con lo acordado en la Misión de este programa se decidió destinar los recursos del Componente IV en su totalidad a la obra “Remodelación y Prolongación de Colectores Cloacales y Planta Depuradora Cloacal de la Ciudad de Corrientes”. Esto no aparece en el Informe de Evaluación Final del Programa, y no se menciona nuevamente nada en otros documentos.

Se puede afirmar que, con la ejecución de 20 proyectos realizados en 4 provincias, se lograron parcialmente los objetivos planteados durante el diseño original del programa, pero resulta difícil calificar y aseverar algo respecto del proyecto que llevó la mayoría de los recursos y que consiste en la construcción de una nueva sede para los ministerios de economía y educación de la provincia Santiago de Estero.

La información del programa es confusa y, en particular, el Informe de Evaluación que fue elaborado por una firma de auditores no presenta información relevante a los fines de evaluación.

⁷ Programa de Obras Múltiples en Municipios Fase II, CFA7864, plazo de ejecución 4 años; costo total US\$ 71,42 millones, el préstamo aportó US\$ 50 millones (70%) y la contrapartida local nacional US\$ 21,42 millones (30%). En cuanto al Programa de Obras Múltiples en Municipios Fase III, CFA8593, plazo de ejecución 4 años; costo total US\$ 93,75 millones, el préstamo aportó US\$ 75 millones (80%) y la contrapartida local nacional US\$ 18,75 (20%).

⁸ Se interpreta que se trata del Programa de Infraestructura de saneamiento del Norte Grande CFA8028.

En este informe especial de la firma auditora del Programa, se establece que al cierre del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014, el programa cuenta con recursos comprometidos del orden de US\$ 98,6 millones que corresponden a 17 (diecisiete) obras terminadas y 4 (cuatro) en ejecución. Se detalla:

| | |
|--|------------|
| Contratos de ejecución | 13.100.000 |
| Obras terminadas | 76.800.000 |
| Asistencia técnica y fortalecimiento institucional | 8.700.000 |
| Total | 98.600.000 |

Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa

Si a estos importes se los confronta con la última versión de la matriz de financiamiento, hay varios aspectos que llaman la atención: (i) se está considerando el monto del préstamo (US\$ 100 millones) y no la totalidad del programa (US\$ 150 millones); y (ii) en cuanto al Componente IV Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional, la asignación de recursos de acuerdo con esta matriz correspondía en su totalidad a recursos del préstamo por US\$ 2,04 millones; importe que es evidentemente diferente de US\$ 8,7 millones.

Respecto de los efectos directos e indirectos (no incluidos en el diseño original del Programa) solo se tiene la opinión altamente favorable sobre el logro de los objetivos (sin evidencia empírica que la confirme) de tres funcionarios técnico – políticos de la UCPyPFE y de dos de las provincias que actuaron durante la ejecución del Programa.

El Programa originalmente se organizó en 5 (cinco) componentes: Inversiones municipales; Inversiones plurimunicipales; Dotación Bienes y equipo a municipios; Asistencia técnica y fortalecimiento municipal; y Gastos financieros. Se ejecutaron los 5 componentes, pero con 4 modificaciones, con lo cual pareciera altamente probable que esas modificaciones hayan servido para corregir errores de diseño o bien para satisfacer determinadas necesidades coyunturales que no fueron adecuadamente documentadas.

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.

En el análisis de eficiencia se propone 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. Esta premisa es muy difícil de satisfacer, ya que, durante su ejecución, se modificó sustancialmente el diseño del programa reflejado en las reiteradas modificaciones a la matriz de financiamiento.

Lo cierto es que inicialmente el Componente I (inversiones municipales) estaba previsto que recibiera el 60% del monto total del préstamo, pero terminó con el 34% de los recursos. La premisa era que, con esos recursos, se ejecutarían proyectos de infraestructura menor que no superaran un costo total de US\$ 3 millones. Con la modificación solicitada por el Gobierno Argentino antes de la firma del contrato de préstamo, el límite pasó de US\$ 3 a US\$ 8 millones y no figura aclaración alguna respecto de las razones que pudieron haber ocasionado esta modificación. Quizás, hayan

decidido realizar obras de mayor envergadura y, consecuentemente, necesitaron incrementar los recursos.

Por su parte, se esperaba que al menos el 80% de los recursos del Componente I fueran asignados a proyectos de: Drenaje urbano; Saneamiento básico; Vialidad urbana; Terminales de transporte; Centros de atención primaria de la salud, pues se los consideraban sectores prioritarios. Asimismo, se estimaba que 10% de los recursos podían ser utilizados para gastos de preinversión con el objetivo de asegurar que los proyectos fueran adecuados, tanto en sus aspectos técnicos como en temas de gestión ambiental y social.

Según el Informe de Evaluación final del Programa, se ejecutaron un total de 21 proyectos de infraestructura, de los cuales 19 correspondieron al Componente I, y 2 proyectos al Componente II. La Tabla 8 presenta un resumen con los proyectos realizados que corresponden a municipios de las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Tucumán y Santiago del Estero.

| TABLA 8. Cantidad de proyectos por provincia (2010-2015) | | |
|--|-----------------------|-----------------------------|
| Tipo de proyecto | Cantidad de proyectos | Provincias |
| Alumbrado público | 6 (seis) | Formosa |
| Pavimento urbano | 9 (nueve) | Chaco, Corrientes y Formosa |
| Agua potable | 4 (cuatro) | Formosa y Tucumán |
| Complejo polideportivo | 1 (uno) | Formosa |
| Complejo Ministerio de Educación y Economía | 1 (uno) | Santiago del Estero |

Elaboración propia en base a los documentos del programa

Volviendo a los enunciados del DEC y del Contrato de Préstamo, el Componente II preveía obras de infraestructura intermedia que involucrara a más de un municipio, que representasen un alto impacto en la mejora de la calidad de vida de la población beneficiada y cuyos costos totales no superaran los US\$30 millones. En ese momento, se identificaron dos proyectos por hasta US\$29,4 millones (con un tope de inversión total estimada de US\$42 millones para ambos) ubicados en las provincias de Jujuy y Tucumán. Los proyectos eran: Colector Maestro y Disposición Final de Líquidos Cloacales de la Quebrada Tilcara – Volcán de Jujuy, y Provisión de Agua a la Población Rural Dispersa del Este de la provincia de Tucumán.

Por su parte, no se ejecutó el proyecto previsto para la Quebrada de Humahuaca, mientras que el proyecto de Provisión de Agua a la Población Rural Dispersa del Este de la provincia de Tucumán se ejecutó parcialmente. En la documentación de archivo del programa se aclara que esta obra se concluirá en la Fase II del Programa; fase que se encontraba en ese momento en proceso de formulación.

Se debe señalar que no queda dudas respecto de la elegibilidad y pertinencia de los proyectos efectivamente financiados dentro del Componente I; solo resulta interesante señalar que en los proyectos de pavimento urbano existieron diferencias de precios unitarios (cuadra pavimentada) en una misma provincia, así como entre provincias. Como no se puede distinguir claramente si fueron asfalto o pavimento y menos aún si hubo diferencias en cuanto a la calidad del pavimento, no se puede expresar nada concluyente respecto de la disparidad de precios.

En cuanto al Componente II, se financiaron dos proyectos, ambos antes mencionados, el de agua potable para población dispersa de la Provincia de Tucumán, el cual significó

una erogación pequeña en términos relativos considerando el monto del Programa, y el Proyecto Complejo Juan Felipe Ibarra de la provincia de Santiago del Estero, que sobresale por su importante peso relativo dentro del financiamiento, y difícilmente pueda ser considerado un gasto eficiente desde el punto de vista económico y considerando la situación de ese momento y actual de la provincia (Indicadores Socio económicos).

Respecto del Componente III (Dotación de Bienes y Equipos a Municipios), se erogaron algunos fondos al principio de la ejecución de Programa que correspondieron a aportes de contrapartida local y recursos asignados a este componente. Según el Informe de Evaluación Final, los recursos del financiamiento quedaron en cero, y solo figuran los aportes de contrapartida (US\$ 2.133.360). Sin embargo, no se cuenta con evidencia suficiente y de calidad para determinar si los recursos se utilizaron efectivamente para la adquisición de bienes destinados a los municipios.

En cuanto a la utilización de los recursos asignados al Componente IV (Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional), el mismo Informe Final (Informe de la Auditoría al cierre del ejercicio 2014 y su Anexo Informe Especial) no detalla los proyectos realizados dentro de este Componente y solo afirma que los recursos fueron ejecutados de acuerdo con lo previsto, y exhibe una tabla donde expone los importes asignados originalmente, los importes vigentes y las inversiones acumuladas al 31 de diciembre de 2014. Con esta información, no es posible corroborar que se hayan ejecutado los proyectos que figuran en las diversas notas intercambiadas entre CAF y la UCPyPFE.

En las referidas notas de la UCPyPFE, se informa que con los recursos del Componente IV se financiarían dos proyectos de preinversión. Estos son: uno para la provincia de Corrientes, “Remodelación y Prolongación de Colectores Cloacales y Planta Depuradora Cloacal de la Ciudad de Corrientes” por US\$ 1,5 millones, y el otro, un proyecto para la provincia de Jujuy, “Reordenamiento Urbano de San Salvador de Jujuy” por US\$ 2,5 millones. Estos dos importes suman US\$ 4 millones y, el Informe Final de la auditoría externa consigna una inversión acumulada con recursos CAF de US\$ 1.343.117,29 y Aporte Local por US\$ 307.009,57⁹ lo cual suma US\$ 1.650.126,86. Si a estos importes se los confronta con la matriz final de financiamiento del Programa, siempre de acuerdo con el Informe Final, los recursos aportados por CAF totalizan \$2.042.400 y aportes de contrapartida en cero. Queda la duda sobre lo realizado, al igual que respecto de los reales valores aplicados pues la información es contradictoria.

Una vez revisada la documentación de la operación, se puede observar que la cartera original de proyectos propuesta por las provincias para sus municipios resulta muy interesante y adecuada, pero lamentablemente en la mayoría de los casos, no se dejó constancia de las razones que motivaron las modificaciones a la matriz de financiamiento, y consecuentemente, a la cartera de proyectos.

Lo que se puede afirmar es que la primera de estas modificaciones respondió a la incorporación de un proyecto en el Componente II: “Proyecto y Construcción del Complejo Edificio Sede de los Ministerios de Economía y Educación del Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero”, que junto con los otros dos proyectos previstos originalmente para Jujuy (Quebrada de Humahuaca) y Tucumán (Agua Potable), superaban el monto asignado en el Componente II, lo cual obligó a reasignar recursos desde el Componente I.

Luego, pareciera que el proyecto de Jujuy no prosperó y volvieron a reasignar recursos hacia el Componente I desde el componente III, el cual quedó únicamente con los recursos de contrapartida. Por último, detrajeron recursos del Componente IV hacia el Componente I para financiar un último proyecto en la provincia de Formosa.

⁹ Informe Final, Tabla “Estado de Inversiones Acumuladas por componente de inversión correspondiente al ejercicio finalizado el 31/12/2014.

| TABLA 9. Recursos asignados por provincia (2010-2015) | | |
|---|-------------------|--|
| Provincias | Monto de recursos | |
| Santiago del Estero | 97.136.042 | |
| Formosa | 23.514.423 | |
| Corrientes | 13.665.939 | |
| Chaco | 12.320.617 | |
| Tucumán | 1.893.060 | |
| Total | 148.530.081 | |

Elaboración propia en base a los documentos del programa

De la revisión y confrontación de las notas cursadas entre la UCPyPFE y la administración de la operación en CAF, la revisión de los Informes Semestrales que citan al MOP, el Contrato de Préstamo y el DEC, y los proyectos efectivamente ejecutados, pareciera que no se respetaron algunos criterios de asignación de recursos. En particular pareciera que no siguieron los ítems: “iii) mecanismo que garantice una asignación equitativa de los recursos entre todas las provincias y municipios del Norte Grande y que como mínimo el 80% se destine a los cinco sectores prioritarios (drenajes urbanos, saneamiento básico, vialidad urbana, terminales de transporte y centros de atención primaria de salud);” y “iv) criterios a ser utilizados en la distribución y utilización de los recursos del Componente III Dotación de Bienes y Equipos para los Municipios”. Esto queda plasmado en la **Tabla 9**, en la cual se observa una desproporción para Santiago del Estero, seguido de Formosa, Corrientes, Chaco y, en último lugar, con una suma mucho menor de recursos para Tucumán.

Ante la ausencia del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la matriz Marco Lógico del Programa (ML) responsable de establecer los indicadores cuantitativos para el seguimiento y la evaluación de los distintos proyectos, no se puede afirmar nada respecto de las metas establecidas por el Programa en su conjunto, así como la relación entre estas con la entrega de los productos previstos en cada uno de los componentes del Programa. La operación se ejecutó entre 2010 y 2015, tuvo una ligera demora en su ejecución y desembolsó la totalidad de los recursos del préstamo. Más adelante, en la **Tabla 10**, se presenta –información tomada del Informe Semestral-, que exhibe el listado de obras financiadas por el Programa y su correspondiente nivel de avance a ese momento, así como los recursos asignados discriminados por fuente de financiamiento.

Respecto de la ejecución financiera, se considera satisfactoria según el Informe de Auditoría correspondiente al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2014. De igual manera, si bien señala que hubo algunos errores aritméticos en la redeterminación de los ajustes de los certificados de obra de algunas provincias, nada dice respecto de la existencia de mayores costos.

Como se menciona anteriormente, existieron diferencias importantes en los costos unitarios de las obras de pavimentación urbana. Si bien este aspecto está ligado directamente al criterio de eficiencia, al no contar con mayores datos y detalles de los pavimentos o asfaltos utilizados, no se puede concluir nada respecto del costo, tan solo señalar la dispersión de estos. De igual manera, se puede observar que la suma de recursos recibida por las cinco provincias participantes es bastante dispar.

| TABLA 10. Estado de ejecución y financiamiento de las obras del Programa (2010-2015) | | | | | | |
|--|--|---|---------------|--------------|------------------------------|-----------------------------------|
| Provincia | Localidad | Obra | Avance físico | Estado | Monto total estimado en US\$ | Monto estimado financiado en US\$ |
| Chaco | Coronel du Graty | 20 cuadras de pavimento en planta urbana con concreto asfáltico | 100% | Terminada | 1.450.804 | 1.160.643 |
| Chaco | Quitilipi | Construcción de calzada de hormigón con cordón integral y desagües (23 cuadras) | 100% | Terminada | 2.182.593 | 1.746.074 |
| Chaco | Villa Ángela | 70 cuadras de pavimento en planta urbana | 100% | Terminada | 6.845.473 | 5.476.378 |
| Chaco | Villa Berthet | Pavimentación de 18 cuadras de concreto asfáltico | 100% | Terminada | 1.841.747 | 1.473.397 |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de Av. Costanera P. Martínez y Juan Torres de Vera y Aragón (32 cuadras) | 100% | Terminada | 2.709.303 | 2.167.442 |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Este (75 cuadras) | 100% | Terminada | 3.256.312 | 2.605.050 |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Oeste (70 cuadras) | 100% | Terminada | 3.439.867 | 2.751.894 |
| Corrientes | Capital | Pavimentación con concreto asfáltico de calles (39 cuadras) | 89% | En Ejecución | 4.260.457 | 3.408.366 |
| Formosa | Ing. Juárez, Las Lomitas y Laguna Yema | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.591.233 | 1.272.986 |
| Formosa | Villa General Belgrano, Villa General Güemes, Del Espinillo y Misión | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.275.398 | 1.020.318 |
| Formosa | Capital | Ampliación de la red principal de distribución de agua potable para el sector sur (6.900m) | 100% | Terminada | 3.410.515 | 2.728.412 |
| Formosa | Capital | Pavimentación Av. Cabral y Av. 28 de Junio (10 cuadras doble calzada) | 77% | En Ejecución | 5.166.515 | 4.133.212 |
| Formosa | Clorinda | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.221.391 | 977.113 |
| Formosa | Herradura, El Colorado y Colonia Villafañe | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.695.824 | 1.356.659 |
| Formosa | Laguna Blanca | Complejo Polideportivo | 96% | En Ejecución | 6.636.438 | 5.309.150 |
| Formosa | Pirané y Palo Santo | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.321.790 | 1.057.432 |
| Formosa | Pozo del Tigre y Fontana | Optimización del alumbrado público | 100% | Terminada | 1.195.319 | 956.255 |
| Santiago del Estero | Capital | Modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de la provincia (23.000-25.000m ²) | 100% | Terminada | 97.136.042 | 57.415.721 |

| | | | | | | |
|---------|--------|---|------|-----------|-------------|------------|
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo A) | 100% | Terminada | 798.051 | 638.441 |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo B) | 100% | Terminada | 540.102 | 432.082 |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo C) | 100% | Terminada | 554.907 | 443.926 |
| TOTAL | | | | | 148.530.081 | 98.530.952 |

Fuente: elaboración propia en base a los informes semestrales de seguimiento del programa

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.

El equipo de evaluación no tuvo la oportunidad de visitar la zona donde se encuentran emplazadas las obras de infraestructura financiadas con recursos del Programa. En consecuencia, se prestó mucha atención a la revisión de los distintos Informes Semestrales¹⁰ en los que se observa que el elenco de obras financiadas es prácticamente el mismo desde el principio, excepto que, al inicio, figuran dos proyectos correspondientes al Componente II: el Proyecto “Redes Colectoras, Conexiones Domiciliarias, Plantas de Tratamiento de Líquidos Cloacales y Nexos Conectores”, para los municipios de Quebrada de Humahuaca, Maimará, Tilcara, Pumamarca, Tumbaya y Volcán (US\$19.194.431), y el segundo es un proyecto para Tucumán, el Proyecto “83 Perforaciones para Agua Potable en 43 Localidades, para los Municipios de Burruyacu, Cruz Alta, Graneros, Leales, Simoca, Trancas, Tafi Viejo (US\$10.691.305).

Faltan informes semestrales correspondientes a 2011, 2012 y primer semestre de 2013; razón por la cual no se puede seguir en detalle lo ocurrido con los proyectos antes mencionados. Los Informes Semestrales presentan la información respecto de los proyectos, y dentro de estos se incluyen a los de mayor grado de avance en su formulación con indicación de montos involucrados y de indicadores físicos e indicadores de impacto (indicadores cuantitativos).

Del Informe Semestral correspondiente a enero - junio de 2015 se toma el listado de obras financiadas por el Programa, sus indicadores físicos y la cantidad de beneficiarios estimados. El indicador de impacto relevante para obras de pavimentación/mejora de pavimentos utilizado es el tránsito medio diario automotor (TMDA). A través de la matriz que se presenta en la **Tabla 11**, se trata de interpretar el beneficio/impacto obtenido por los distintos proyectos, y de acuerdo con la información brindada por la documentación del Programa.

| TABLA 11. Indicadores de impacto, beneficiarios y unidades de obra física de proyectos en ejecución (2010-2014) | | | | | |
|---|------------------|---|--|--|--|
| Provincia | Localidad | Obra | Indicadores físicos | Indicadores de impacto/beneficiarios | |
| Chaco | Coronel du Graty | 20 cuadras de pavimento en planta urbana con concreto asfáltico | 20 cuadras de pavimento con concreto asfáltico | TMDA=455; 1.860 m lineales en tres tramos. Reducción del costo de operación vehicular. Ahorro por conservación | |

¹⁰ Informe Semestral Julio – diciembre de 2010, estado de situación al 15/02/2011. En este se informa que las siguientes provincias firmaron los convenios para participar del programa: Chaco, Jujuy, Formosa, Tucumán, Santiago del Estero y Corrientes; Julio – diciembre 2013; Enero – junio 2014; Julio – diciembre 2014; Enero – junio 2015.

| | | | | |
|------------|--|--|---|--|
| Chaco | Quitilipi | Construcción de calzada de hormigón con cordón integral y desagües (23 cuadras) | 23 cuadras de pavimento con concreto asfáltico (2.995,5 m lineales y 24.982,5 m ²) | TMDA=410 vehículos/día. Población: 34.117 habitantes |
| Chaco | Villa Ángela | 70 cuadras de pavimento en planta urbana | 87.089 m ² de pavimento rígido (calzada de hormigón); 3.860 m lineales 55 cuadras | TMDA=725 1.200 frentistas, Reducción de costo de operación vehicular |
| Chaco | Villa Berthet | Pavimentación de 18 cuadras de concreto asfáltico | 18 cuadras con boca calles; 24.600 m ² con un ancho de 8,34 m por sentido de circulación | Beneficiarios directos 295 lotes; 1.725 individuos; beneficiarios indirectos 1.312 lotes; 5.000 individuos |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de Av. Costanera P. Martínez y Juan Torres de Vera y Aragón (32 cuadras) | 3.223 m lineales | TMDA≥9.000; 650 frentistas-comercios; impacto turístico; ahorro por conservación |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Este (75 cuadras) | 75 cuadras | TMDA≥10.000; 2.200 frentistas-comercios; impacto turístico; ahorro por conservación |
| Corrientes | Capital | Repavimentación de calles del casco céntrico – Oeste (70 cuadras) | 70 cuadras | |
| Corrientes | Capital | Pavimentación con concreto asfáltico de calles (39 cuadras) | | TMDA=1.804; Beneficiarios 2.475 habitantes |
| Formosa | Ing. Juárez, Las Lomitas y Laguna Yema | Optimización del alumbrado público | 610 manzanas iluminadas con 182.400 m lineales de líneas de baja tensión y 7.719 m lineales de líneas de media tensión | Población beneficiaria directa: 20.000 personas Población beneficiaria indirecta: 185.000 personas |
| Formosa | Villa General Belgrano, Villa General Güemes, Del Espinillo y Misión | Optimización del alumbrado público | | |
| Formosa | Capital | Ampliación de la red principal de distribución de agua potable para el sector sur (6.900m) | 6,9 km de longitud | Área de influencia: 215 ha. Población a beneficiar: 15.000 habitantes a 30 años. Desarrollo zona portuaria |
| Formosa | Capital | Pavimentación Av. Cabral y Av. 28 de Junio (10 cuadras doble calzada) | Av. Cabral 10.814 m ² HºS; e=15cm dos carriles, doble calzada; y pavimentación Av.28 de Junio 9.240 m ² HºS; e=15cm dos carriles, doble calzada | Beneficiarios directos 790 individuos con 158 parcelas; beneficiarios indirectos 7.105 individuos con 1.421 parcelas |
| Formosa | Clorinda | Optimización del alumbrado público | | |
| Formosa | Herradura, El Colorado y Colonia Villafañe | Optimización del alumbrado público | | |
| Formosa | Laguna Blanca | Complejo Polideportivo | Complejo polideportivo 3.665m ² cubiertos para 1.700 personas sentadas; tribunas plegables telescópicas; vestuarios, bar y gimnasio. | Beneficiarios directos: 9.000 individuos. |

| | | | | |
|---------------------|--------------------------|---|--|---|
| Formosa | Pirané y Palo Santo | Optimización del alumbrado público | | |
| Formosa | Pozo del Tigre y Fontana | Optimización del alumbrado público | | |
| Santiago del Estero | Capital | Modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de la provincia (23.000-25.000m ²) | 23.000-25.000 m ² | Ahorro de costos de gestión; eficiencia gubernamental |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo A) | Provisión de agua mediante 10 pozos; 430 unidades familiares | Beneficiarios directos: 1.730 individuos |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo B) | | |
| Tucumán | Leales | Provisión de agua a la población rural dispersa del Este de la provincia de Tucumán (3 perforaciones-Grupo C) | | |

Fuente: elaboración propia en base a los documentos del programa

Como se puede observar en la matriz, no se presenta un detalle de las obras efectivamente realizadas y sus indicadores. Lo que se consigna como “Indicadores Físicos” es la descripción de la obra a realizar, y en “Indicadores de Impacto/Beneficiarios” se establecieron valores de los que serían indicadores cuantitativos, así como los posibles impactos de las obras.

Sin desmerecer el trabajo realizado, se desconoce cuál fue el valor de línea de base y se establecieron metas claras para cada uno de los proyectos. En la misma columna de “Indicadores de Impacto/Beneficiarios” se mezclan los indicadores con impactos de otro tipo, apenas enunciados. Los valores que aparecen se podrían considerar que son los logrados, aunque se desconoce si son los efectivamente logrados con el proyecto ejecutado y finalizado, pues no se realizó completamente el ejercicio de estimación.

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.

Afirmar algo respecto de la sustentabilidad de las obras realizadas en el marco del programa resulta difícil, pues el equipo de evaluación logró contactar a pocos funcionarios. Por un lado, el actual Director Provincial de Vialidad de la Provincia del Chaco, a cargo de la Dirección durante la ejecución del Programa, pudo dar fe de las obras realizadas en el Chaco y del nivel adecuado de operación y mantenimiento de estas en el presente. De igual manera, se pudo contactar a un ex funcionario técnico de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, quien informó respecto de las obras de repavimentación de calles del casco céntrico de la ciudad financiadas por el programa. Cabe señalar que el equipo tuvo acceso al informe de evaluación parcial de evaluación de algunas de estas obras (ver listado de documentos utilizados).

Lamentablemente, para la ejecución de este tipo de programas y proyectos con financiamiento externo, desde mediados de la década de 1980, la Argentina, crea unidades “ad hoc” para su ejecución, y consecuentemente, estas unidades están sujetas a los vaivenes políticos e, inclusive, a los cambios en la coordinación durante una administración gubernamental. Por esta razón, resulta sumamente difícil acceder a los

equipos técnicos que participan de la ejecución de este tipo de proyectos. Existen algunos casos en los que estos grupos de ejecución se consolidaron y han logrado su institucionalización en la estructura administrativa de los distintos ministerios¹¹.

Una vez más, dado que no se tuvo contacto con ningún representante de los municipios involucrados, no es factible afirmar ni corroborar si los municipios están cumpliendo o no con las actividades de mantenimiento de los pavimentos y demás obras de infraestructura realizadas en el marco del Programa.

No obstante, tomando como referencia el listado de obras efectivamente financiadas que figura en los Informes Semestrales correspondientes, se trató de revisar mediante las páginas web de los distintos municipios y provincias la situación actual de las obras y, cabe señalar, que los resultados han sido dispares, pues las páginas de los municipios presentan distinto tipo de información y servicios.

La página de la ciudad de **Corrientes** está orientada a trámites y servicios¹², y buscando información respecto de la situación actual de las calles y avenidas del casco céntrico de la ciudad, se pudo obtener que parte de las calles pavimentadas que corresponden a la Avenida Costanera General San Martín que bordea al río Paraná fue declarado monumento histórico, junto con las siete puntas de la ciudad que se adentran en el río Paraná y sus correspondientes defensas; razón por la cual es esperable que realicen las tareas de mantenimiento correspondientes.

Otro caso que también se pudo comprobar mediante fotos publicadas en la web es el del Complejo Polideportivo de Laguna Blanca, el cual se denomina actualmente “Complejo Polideportivo Evita” y pareciera encontrarse bien mantenido, siendo su uso frecuente para distintas actividades.

Un municipio que presenta las obras públicas que realiza a través de su página web es Villa Berthet de la provincia del **Chaco**. Lamentablemente, las fotos se refieren a obras en curso y no a obras realizadas¹³.

Una de las obras que resulta muy significativa tanto por el monto de los recursos comprometidos, como por la magnificencia y cantidad de galardones y certificaciones obtenidas como obra arquitectónica es el “Complejo Juan Felipe Ibarra”, originalmente sede de los Ministerios de Educación y Economía de la provincia de Santiago del Estero¹⁴. Esta obra fue financiada dentro del Componente II y se trata del proyecto “Modernización de la Estructura de Apoyo para los Servicios Educativos y Económicos de la Provincia”. En distintas páginas web se puede observar su excelente estado¹⁵, la envergadura de la inversión realizada (US\$97.136.042), y la calidad constructiva.

¹¹ Un caso emblemático es el de la Unidad Ejecutora Central del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) financiado por el BIRF/BM y el BID en reiteradas y sucesivas oportunidades. Esta UEC del PROSAP pasó a denominarse Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación y es el organismo responsable de la dirección del Proyecto. Durante la Administración del Presidente Mauricio Macri (2015-2019), se encaró -una vez más- una nueva versión de la reforma del Estado, y se estableció una división importante al interior de estas “Unidades Ejecutoras o Coordinadoras de la Ejecución de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo”. Así, se centralizaron determinadas funciones inherentes a las adquisiciones y contrataciones, y en general al manejo contable financiero de los programas y proyectos, al igual que los temas de seguimiento y evaluación.

¹² <https://ciudaddecorrientes.gov.ar>

¹³ <https://villaberthet.gob.ar/category/obras-en-nuestra-ciudad/>

¹⁴ <http://complejoifi.gob.ar>

¹⁵ <http://complejoifi.gob.ar/>; <https://www.electroluz.com.ar/obrajuanibarra.html>

Evaluación de la calidad de la intervención (GDI)

Para evaluar los procesos de diseño e implementación del programa e identificar los factores que afectaron la calidad en relación con los criterios considerados, se analizaron los actores, el contexto y el proyecto, de acuerdo con el enfoque propuesto por Global Delivery Initiative (GDI)¹⁶.

Actores

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

TABLA 12. Mapa de actores (2010-2014)

| Organismos y actores que intervinieron en el programa | Cargo y Funciones |
|--|---|
| Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo | Organismo público dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Organismo ejecutor |
| Grant Thornton | Empresa particular de auditoría – Auditoría del Programa |
| Ejecutivo CAF | Ejecutivo Senior de la Dirección de Proyectos Sur de la VIN (CAF) - Implementación del Programa |
| Coordinador sectorial CAF | Coordinador del área de Desarrollo Urbano de la VDS (CAF) - Diseño del Programa |
| Ejecutivo CAF | Ejecutivo Senior en Medio Ambiente (CAF) – Evaluación ambiental |

Fuente: elaboración propia.

Luego, se realizaron entrevistas en profundidad con el objetivo de conocer diferentes aspectos que pudieran haber afectado la capacidad y la coordinación de los actores y, por lo tanto, el desarrollo del programa. En general, se puede afirmar que no se encontraron inconvenientes o irregularidades ni tampoco factores económicos, sociales y políticos que pudieron haber afectado el desenvolvimiento del Programa.

Unidad Ejecutora

Respecto de la permanencia de las personas en sus posiciones dentro de las diversas estructuras organizativas intervinientes en la ejecución en los tres niveles de gobierno, se puede afirmar que dentro de la UCPyPFE hubo permanencia al menos desde 2003 a 2015. No hay certeza sobre las personas que ejercían de contraparte, pero, por ser posiciones de “consultores”, estos suelen variar en función a los cambios políticos de las distintas administraciones provinciales y municipales.

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

Capacidad Organizacional

¹⁶ Gonzalez Asis, María & Woolcock, Michael, Operationalizing the Science of Delivery Agenda to Enhance Development Results. World Bank Group, 2015.

De acuerdo con los Informes Semestrales y auditoría externa del Programa, los distintos actores contaban con la capacidad organizacional y las capacidades necesarias suficientes para ejecutar los distintos proyectos del Programa. No obstante, se solicitó una dispensa para la ampliación del plazo de los desembolsos por problemas en los distintos municipios para remitir la documentación necesaria para la realización de los desembolsos.

Compromiso

De acuerdo con las entrevistas realizadas y las opiniones vertidas por los distintos interlocutores, hubo gran compromiso con los objetivos y actividades del Programa por parte de los distintos actores intervinientes en provincias, municipios y nación, así como del lado de los ejecutivos de CAF que estuvieron involucrados tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto.

Se considera que las distintas actividades de capacitación y reuniones técnicas de la UCPyPFE fueron útiles para generar mecanismos de compromiso y cohesión por parte de los distintos actores.

Coordinación

La coordinación a cargo de la UCPyPFE aparentemente fue altamente satisfactoria, especialmente si se analiza la cantidad de programas que gestionó en simultáneo esta Unidad (ver Anexo VIII). Su organización estuvo conformada por un conjunto de pequeñas unidades ejecutoras que se ocupaban de cada uno de los programas y proyectos particulares. La gestión de estas unidades se encontraba adecuadamente definida en los diversos manuales operativos de cada una de las operaciones que ejecutaba (Ver Anexo VII).

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

El programa se desarrolló sin inconvenientes de tipo social, entendiéndose con esto que la situación social fue estable, sin mayores problemas de criminalidad y/o delincuencia.

Económico

Entre los años 2010 y 2015, Argentina tuvo muchos altibajos en su situación macroeconómica. Luego de un ciclo de bonanza que siguió a la severa crisis particular del año 2001, la crisis financiera global de 2008/2009 inició el final del ciclo de las materias primas a precios altos que benefició significativamente la situación argentina.

Durante gran parte de la ejecución del Programa, el crecimiento del PIB -considerado a precios constantes- mantuvo un crecimiento relativamente estable.

Político

Como se menciona en el acápite anterior, la puja por la distribución del ingreso y, en particular, la puja entre los sectores afectados por las decisiones políticas afectó a la sociedad en su conjunto creando un clima de malestar social. Por razones políticas, el malestar fue creciendo entre los grupos políticamente antagónicos y se agudizó lo que en Argentina se conoce como “la grieta”, que desembocaría en un cambio de gobierno a partir de diciembre de 2015.

En cuanto a la injerencia de la política sobre las decisiones de los proyectos a financiar en el marco del Programa, no hay evidencia que algo de esto haya sucedido. Sin embargo, es importante mencionar que hay indicios de la presencia de presión política

para incluir dentro de la cartera de proyectos financiables al proyecto de la Provincia de Santiago del Estero. El proyecto “Modernización de la estructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de la provincia” correspondía a la provincia, aunque en los listados figura como solicitante la Ciudad de Santiago del Estero¹⁷. El proyecto fue un complejo edilicio que alberga a los ministerios de Economía y Educación de la provincia de Santiago del Estero. El importe total estimado del proyecto fue de US\$97.136.042¹⁸ y un total financiado de US\$57.415.721, lo cual representa más de la mitad del préstamo de CAF. Ante esta situación es evidente que la obra no satisface el criterio de asignación equitativa de recursos para la realización de obras de infraestructura básica en municipios pequeños en una de las regiones más pobres del país.

Ambiental

Considerando los aspectos ambientales y la gran cantidad de información disponible al respecto, se puede concluir que este aspecto fue altamente considerado y atendido por el programa.

Institucional y regulatorio

No se produjo ninguna denuncia de situaciones de corrupción y/o patronazgo y, si bien no se dispuso de la Ficha de Cierre de Desembolsos del Programa, pareciera que su ejecución financiera fue normal; aspecto respaldado por los correspondientes Informes de Auditoría Contable Financiera y Especial de Cierre de la firma Grant Thornton.

En la documentación - en particular notas intercambiadas entre el ejecutor y CAF - se observa que la utilización de los marcos regulatorios de adquisiciones de las provincias y municipios frecuentemente resultaron engorrosos y de difícil cumplimiento.

Proyecto

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

Diseño

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

El índice está compuesto por cuatro dimensiones y cada una de ellas contiene un conjunto de preguntas que la operacionalizan y reflejan el grado de avance del Programa. La primera dimensión es “Calidad del diseño y la planificación” que 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 cada política. La tercera dimensión es la “Calidad de la estrategia de evaluación” e indaga sobre la presencia de planes de evaluación o evaluaciones ya realizadas y la calidad del proceso en sí, en cuanto a la incorporación de aprendizajes y la difusión de resultados. Por último, la dimensión de “Recursos” cubre la presencia y suficiencia de

¹⁷ En particular, considerando que se financió a una provincia y no a un municipio, que se trata de una obra de singular importancia y envergadura, que no se corresponde con la definición de “obras de infraestructura municipal”, y que, la inversión se aprobó para la provincia que actualmente en 2021 tiene los mayores índices de pobreza e indigencia. Tanto las notas periodísticas de la época en que se ejecutó el proyecto y que aún circulan en la web señalan esta mega obra como el logro del gobierno provincial.

¹⁸ Datos extraídos de los Informes Semestrales del Programa.

recursos destinados a los sistemas de monitoreo y evaluación de la política. En la **Tabla 13** se puede apreciar los puntajes para cada una de las dimensiones que componen el índice, siendo 23% su puntaje promedio.

TABLA 13. Obras múltiples en municipios

| ítem | Porcentaje |
|---|------------|
| Calidad del diseño y planificación de la intervención | 45% |
| Calidad del sistema de monitoreo e información | 46% |
| Calidad de la estrategia de evaluación | 0% |
| 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 objetivos y los problemas generales que inciden en el Norte Grande argentino en términos de déficit de infraestructura y baja calificación en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, no identifica claramente las causas ni las necesidades específicas que requieren en cada una de las localidades. No se encuentran datos referidos al perfil de los beneficiarios, a pesar de que se indica la cantidad esperada de beneficiarios para alguna de las intervenciones propuestas. Asimismo, no se contó con cronogramas de implementación para cada una de las obras.

El Programa se estructuró en cuatro componentes principales, pero sin el establecimiento de metas. Gran parte del diseño específico de la operación descansó en la elaboración de un Manual Operativo del Programa, el cual debía ser aprobado por CAF como condición previa a primer desembolso de los recursos del préstamo.

Previo a la firma del contrato de préstamo, el gobierno de Argentina solicitó a CAF un cambio en la matriz de financiamiento, en la cual se reasignaron recursos del Componente I hacia el Componente II. Una vez iniciado el período de desembolsos, se solicitaron otras dos nuevas dispensas que afectaron la matriz de financiamiento. Por lo tanto, más allá de las reasignaciones que pudieran realizarse en cualquier operación, se entiende que tantas modificaciones en la matriz de financiamiento podrían poner en duda el diseño del programa.

En la segunda dimensión, **calidad del sistema de monitoreo e información**, se acordó un Manual Operativo orientado a definir la metodología de control y supervisión del programa, pero no se tuvo acceso al mismo. Si bien se realizaron informes de seguimiento periódico indicando el estado de avance físico y financiero de las obras, no se definió una matriz de monitoreo del programa que derivó en la ausencia de indicadores para cuantificar los potenciales efectos e impactos sociales de las obras.

En lo que se refiere a la **calidad de la estrategia de evaluación**, se encuentran varias dificultades. Solo se previó una evaluación económica (costo/beneficio) de la cual no se encontraron datos, así como una evaluación ambiental previa al inicio de las obras. No se define una estrategia de evaluación ni se encuentran indicadores para medir los impactos positivos y/o negativos del programa. Tampoco existen especificaciones sobre las disposiciones posteriores a la evaluación, como sus destinatarios o la incorporación de recomendaciones.

En términos de **recursos**, no hay explicitado un monto para una evaluación y tampoco se pudo verificar la existencia de recursos asignados para un sistema de monitoreo y seguimiento.

Financiamiento

La UCPyPFE disponía de procedimientos claramente definidos y establecidos, los cuales fueron utilizados para todos los programas y proyectos de desarrollo municipal, independientemente del banco financiador. No obstante, se debe hacer una salvedad y es que el BIRF/BM y el BID acordaron con sus clientes utilizar procedimientos “ad hoc” para las adquisiciones de sus programas y proyectos. A estos procedimientos y márgenes se los conoce como “Políticas de Adquisiciones”.

El Programa de CAF permite que las adquisiciones de sus programas se ejecuten de acuerdo con las normas y procedimientos del organismo ejecutor y solo figuran determinados límites para compulsas internacionales especificados en las condiciones especiales de los contratos de préstamo.

Para el caso de este programa, si bien en principio se decidió que se utilizarían las normas y procedimientos del nivel nacional, luego se aceptó que se hiciera de acuerdo con las normas y procedimientos de las distintas provincias y municipios, los cuales son bastante más antiguos que los del régimen nacional. De igual forma ocurre con los regímenes municipales, en los que se agrava por la existencia de una gran diversidad de procedimientos y normas. Esta aclaración se realiza para señalar lo engorroso que debió haber sido la supervisión de estos procesos de adquisiciones y, en particular, la justificación de los desembolsos por la documentación involucrada. Esto conlleva a una discusión frecuente entre los distintos ejecutores de recursos provenientes de préstamos y donaciones de organismos financieros multilaterales que se centra en la necesidad de contar con un conjunto de normas “ad hoc” para adquisiciones de las donaciones y préstamos, en lugar de utilizar los sistemas de compras locales, sean estos nacionales, provinciales o municipales. Al respecto, las opiniones se encuentran divididas en cuanto a la eficiencia de utilizar normas provinciales¹⁹ porque la diversidad de normas supone mayores costos de administración y supervisión.

En cuanto a los aspectos financieros, los desembolsos del programa se realizaron sin mayores inconvenientes, más allá de una dispensa para ampliación de fecha del último desembolso.

Datos

En los informes semestrales se observa que se especificaron indicadores para medir los avances en la ejecución de las distintas actividades del programa que deberían llevar a la concreción de los resultados previstos.

El programa no contó con una línea de base y no se especificaron variables para medir el impacto del programa o de cada uno de los proyectos de manera independiente sobre los beneficiarios de los distintos municipios.

El contrato de préstamo establecía que anualmente se diera cuenta de los posibles riesgos en la ejecución del programa y documentar los posibles problemas tanto técnicos como administrativos, pero no se pudo acceder a estos documentos, lo cual impide emitir algún juicio al respecto. Asimismo, pareciera que no se creó ningún sistema ad hoc para el monitoreo del Programa.

¹⁹ Por ejemplo, el BIRF/BM y el BID dejaron de tener “Marco de Adquisiciones” o “Políticas del Banco en Materia de Adquisiciones” diferentes y utilizan las mismas normas consensuadas entre estos y sus clientes, e inclusive llegaron a utilizar una misma plataforma informática para el procesamiento y seguimiento de los procesos de adquisiciones. Sin embargo, estas “Políticas de Adquisiciones” requieren de un conocimiento previo y una experticia que no siempre es asequible en los distintos países. Así, desde 2013 el BID aprobó el uso parcial de los sistemas de adquisiciones de 8 de sus países miembro, entre estos Argentina. Y el BIRF/BM desde 2016 utiliza un sistema informático propio denominado Sistema de Seguimiento Sistemático de los Intercambios en las Adquisiciones - STEP (siglas en inglés).

Síntesis de hallazgos y recomendaciones

Hallazgos

Con relación a la calidad de la intervención, vale la pena señalar que el **Programa de Obras Múltiples en Municipios de Argentina** fue:

- Ejecutado como continuación de un gran programa desarrollado por el gobierno nacional argentino, financiado con recursos propios y de organismos multilaterales de crédito como el BIRF, BID y CAF atendiendo las necesidades de la Región Norte Grande (ver anexo IX).
- Implementado por una unidad ejecutora “ad hoc” (UCPyPFE) que funcionó por más de 10 años y que administró al menos 18 programas con cuantiosos recursos provenientes del financiamiento externo dentro del MINPLAN, sin que esta Unidad fuera parte de la estructura permanente de la burocracia estatal argentina. Esta unidad funcionaba con normas propias y de acuerdo con los distintos contratos de préstamo, con consultores contratados específicamente para estas funciones y actividades; razón por la cual no debió haber existido ningún tipo de déficit de capacidad institucional, pues las posiciones se cubrieron de acuerdo con la experticia, conocimientos, información y habilidades necesarias para realizar las funciones y actividades previstas²⁰. Sin embargo, las decisiones de inversión no siempre respondieron a los criterios técnicos ni a los enunciados del DEC, siendo que esta Unidad contaba con la más importante fuente de financiamiento de la infraestructura de gran parte del país (ver Anexos IV y V).
- Participaron cinco provincias en el Programa, pero un solo proyecto absorbió el 58% de los recursos. De la revisión de los documentos, surge que este proyecto de la provincia de Santiago del Estero no satisfacía los criterios generales de elegibilidad, por lo que debió ser autorizado especialmente, así como requerir cambios en la matriz de financiamiento para su implementación. Otro proyecto que llama la atención es el Polideportivo de Laguna Blanca de Formosa por US\$ 5.309.150 por ser el segundo en la cantidad de recursos asignados y superar lo asignado a la provincia de Tucumán en su totalidad. Las provincias de Chaco, Corrientes y Tucumán presentaron obras de acuerdo con los criterios generales de asignación de recursos, aunque con costos dispares en el costo unitario de las pavimentaciones.

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

- Este Programa se evaluó con una muestra de proyectos a ser financiados. No obstante, previo a la firma del contrato de préstamo, se modificó la matriz de financiamiento del Programa de común acuerdo entre CAF y el prestatario. Luego, se modificó en reiteradas oportunidades y el elenco de proyectos quedó fijo. Sin dejar de reconocer que la flexibilidad es importante y necesaria para la ejecución efectiva de estas operaciones de préstamo, nos permitimos recomendar hacerlos con mayor cuidado, pues en este caso se asignaron recursos al Componente II que se detrajeron del I, luego se revirtió este mismo proceso y se anuló prácticamente

²⁰ La UCPyPFE contó con un Análisis de Capacidad Institucional (ACI) realizado por el equipo de formulación del proyecto del BID, y los resultados de dicho análisis fueron utilizados por el equipo de preparación del programa CAF. Esto lo cita el DEC.

el componente III. Luego, se volvieron a asignar recursos al Componente I provenientes del Componente IV. Son estas marchas y contramarchas las que ponen en duda la calidad del diseño de un programa.

- Baja calidad en los informes presentados por la contraparte: Se observó que el Organismo Ejecutor debía presentar “informes semestrales” dando cuenta de los avances en la ejecución del programa. Por lo general, la información contenida en estos informes repite los mismos datos en los mismos términos semestre a semestre, convirtiéndolos en un instrumento de seguimiento de escasa utilidad. De igual manera, el organismo ejecutor debía presentar un Informe Final con al menos un análisis detallado de los proyectos financiados en tres provincias participantes, junto con un detalle de los problemas encontrados y los resultados alcanzados. Este informe fue una suerte de anexo al de auditoría contable financiera y se denominó: Informe de Evaluación de Cierre, Informe Especial, de la firma auditora del Programa Grant Thornton.

La **Tabla 14** resume los desafíos encontrados clasificados según la taxonomía de GDI.

| TABLA 14. Desafíos identificados en clave GDI | | | | | |
|---|--|---------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------|
| Fases | Desafíos de evaluación | GDI – Nivel 1 | GDI – Nivel 2 | GDI – Nivel 3 | DAC - OCDE |
| Implementación | Los cambios en las obras seleccionadas, los componentes y la matriz de financiamiento del Programa produjeron cierta tensión respecto a la planificación inicial del Programa | Proyecto | Diseño | No aplica | No aplica |
| Implementación | La introducción de la obra de Modernización del complejo edilicio sede de los Ministerios de Educación y Economía en Santiago del Estero no pareciera encuadrarse en los objetivos específicos del Programa poniendo en tensión su pertinencia | Proyecto | Diseño | No aplica | Pertinencia |
| Implementación | La introducción de la obra de Modernización del complejo edilicio sede de los Ministerios de Educación y Economía en Santiago del Estero no pareciera encuadrarse en los objetivos específicos del Programa poniendo en tensión su pertinencia | Contexto | Gobierno y política | Interferencia política | No aplica |
| Implementación | No se realizó un sistema de monitoreo y los indicadores diseñados no resultan adecuados para el seguimiento y evaluación del Programa | Proyectos | Datos y Monitoreo | Indicadores | No aplica |
| Evaluación | Por la irrupción del COVID-19 se generó la imposibilidad de visitar sitios claves del programa, y tomar contacto con funcionarios y beneficiarios | Contexto | Respuesta a desastres y emergencias | Epidemia | No aplica |
| Evaluación | La distancia entre el cierre del proyecto y la evaluación ex post produjo que los entrevistados no recordaran detalles de la operación o se encontrarán en otras áreas | Actores | Compromiso y liderazgo | Cambios de liderazgo o administración | No aplica |
| Evaluación | No se pudo acceder al Manual Operativo del Programa | Proyectos | Datos y monitoreo | Indicadores | No aplica |

| | | | | | |
|------------|---|-----------|-------------------|-------------|-----------|
| Evaluación | No hay caracterización de beneficiarios ni localización específica | Proyectos | Datos y monitoreo | Indicadores | No aplica |
| Evaluación | No se realizó una matriz de monitoreo para el seguimiento del Programa | Proyectos | Datos y monitoreo | Indicadores | No aplica |
| Evaluación | No se definieron indicadores de resultado o impacto, tampoco se levantó una línea de base | Proyectos | Datos y monitoreo | Indicadores | No aplica |

Fuente: elaboración propia

Recomendaciones

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

Asociadas a la pertinencia

- **Prever mecanismos para asegurar la pertinencia continua de las intervenciones.** Como se demostró, el programa tuvo cambios sustantivos, importantes y recurrentes en su matriz de financiamiento. Esto podría no ser un problema si se tuviesen los mecanismos necesarios para valorar los ajustes vis a vis las necesidades y los objetivos del proyecto. Sin embargo, un programa que se distancia en demasía de lo planeado puede no estar ajustado en cuanto a consistencia interna y externa.

Asociadas a la eficacia

- **Ajustar los objetivos de los programas al igual que la distribución de recursos cuando se modifican las prioridades del país, cuando cambia el contexto o las condiciones macroeconómicas.** Por lo general, las modificaciones se documentan. Es importante dejar claramente expresado las situaciones que dan origen a las modificaciones y, en particular, resultan de utilidad para ulteriores evaluaciones. En este caso, los objetivos se modificaron parcialmente de “facto” mediante las modificaciones a la matriz de financiamiento y en cuatro oportunidades, por ejemplo, no se aclara la razón por la cual el monto de los proyectos del Componente I pasó de US\$3 millones a US\$8 millones antes del inicio de la ejecución. Sólo mediante la lectura de las notas intercambiadas entre la administración del préstamo y la contraparte se tiene algunos indicios de las motivaciones inherentes a estas modificaciones.

Asociadas a la eficiencia

- **Utilizar diversos marcos normativos complejiza la administración y supervisión de la operación.** Aunque originalmente este programa se iba a ejecutar de acuerdo con el marco normativo nacional, finalmente se terminó empleando marcos normativos vigentes de las provincias y los municipios. Al ser Argentina un país federal, las provincias y los municipios gozan de autonomía y, consecuentemente, existen tanto marcos legales como provincias y municipios. Razón por la cual con esta opción se atendió seguramente a una solicitud de los municipios, y es una manera de evitar negociaciones entre los municipios y sus autoridades provinciales. Esto es particularmente importante cuando no coinciden los partidos de gobierno en los distintos niveles de gobierno, y así se evitan posibles conflictos y trabas burocráticas que impiden la ejecución normal de los procesos y obras, pero desde el punto de vista de la administración de la operación, esta modificación tornó más difícil su supervisión.

Asociadas al diseño del proyecto

- **Mejorar la matriz de Financiamiento.** Se recomienda analizar con mayor profundidad y, en conjunto con el prestatario, los requerimientos de recursos previo al establecimiento de la matriz de financiamiento.
- **Establecer criterios de Elegibilidad para asignar recursos.** Sería recomendable establecer los Criterios de Elegibilidad de los proyectos a ser financiados con recursos del Programa en el Contrato de Préstamo. En el caso de este Programa, se establecieron criterios generales y se aclara que los criterios particulares y específicos estarán definidos en el Manual Operativo de la Operación a ser entregado junto con las restantes “Condiciones Previas” para el primer desembolso de la operación. Sin embargo, no fue posible consultarlo para el desarrollo de esta evaluación.
- **Garantizar la calidad de diseño.** Revisar el contenido de los documentos de programa a ser considerados por el Comité de Préstamos e Inversiones con Riesgo Soberano de CAF, pues se notó la ausencia de datos básicos que son imprescindibles para realizar las evaluaciones, por ejemplo, el dato relativo a la identificación de los beneficiarios del programa. **Sería recomendable que en futuros proyectos se incluyan datos críticos para la realización de cualquier ejercicio de evaluación.**

Asociadas a la integración entre monitoreo y evaluación

- **Mejorar la calidad de los informes para aumentar su uso.** Los informes semestrales y final elaborados en el marco de la operación pudieran constituir excelentes fuentes de datos e información, a la vez que posibilitarían oportunidades para acordar la información adicional a brindar a los efectos de una evaluación ex post.

Asociadas a la contribución de CAF en programas de desarrollo

- **Contar con una estrategia para mantener la documentación relevante.** Para la evaluación ex post, CAF facilitó profusa documentación; no obstante, se notó la ausencia de la Ficha de Cierre de Desembolsos de Operaciones Soberanas y del Manual Operativo del Programa (MOP). Dado que el Contrato de Préstamo deja muchas decisiones relativas al diseño y operatividad del préstamo en el MOP, nos permitimos recomendar que sería conveniente mantener a resguardo en un archivo estandarizado los documentos relevantes para la documentación de respaldo de las operaciones y, a los fines de eventuales evaluaciones ex post, documentos relevantes para este tipo de tareas, como son Contrato de Préstamo, DEC, Evaluaciones ex ante, en particular, la evaluación económica, si hubiera; la Ficha de Finalización de Operaciones Soberanas, y el Informe de Implementación, Cierre y Resultados.

Siglas y acrónimos

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- BM: Banco Mundial
- DEC: Documento de Evaluación de Crédito
- EML: Enfoque de Marco Lógico
- GAU: Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- MECON: Ministerio de Economía de la Nación
- MINPLAN: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- MOP: Manual Operativo del Programa
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
- NEA: Noreste Argentino
- NOA: Noroeste Argentino
- PDM: Proyecto de Desarrollo Municipal
- PRODISM: Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales
- PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
- TMDA: Tránsito Medio Diario Automotor
- UCPyPFE: Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo
- UEC: Unidad Ejecutora Central

Bibliografía

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

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

Anexo I – Ficha del Programa

TABLA 15. Ficha del Programa de Obras Múltiples en municipios

| País | Argentina |
|--------------------------------------|---|
| Código de Operación | CFA6568-CFA7102 |
| Monto del préstamo | US\$ 100 millones |
| Plazo del préstamo | 2010-2014 |
| Plazo de ejecución real del préstamo | 2010-2015 |
| Localización | Norte Grande: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán |
| Dependencia | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) |
| Unidad Ejecutora | Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) |
| Objetivo | Mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de los municipios del país, financiando desde el Estado Nacional obras de infraestructura menor con fuerte impacto social, que generen equidad y desarrollo regional. Conforme a los indicadores de pobreza, indigencia y carencia de servicios de infraestructura, la ejecución del Programa se focaliza en la región del Norte Grande. Los objetivos específicos son: i) promover inversiones en los sectores de mayor déficit cuantitativo y cualitativo de los municipios; y ii) articular y complementar las políticas y planes de infraestructura diseñados y ejecutados por el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, a fin de maximizar sus resultados, haciendo más eficiente y eficaz la asignación de recursos, en el marco de la planificación estratégica de las ciudades. |
| Componentes | <p>1. Inversiones Municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Drenajes urbanos 1.2. Viabilidad urbana 1.3. Terminales de transporte 1.4. Centro de atención primaria a la salud 1.5. Centros comunitarios deportivos y recreativos 1.6. Alumbrado público 1.7. Áreas verdes 1.8. Saneamiento básico <p>2. Inversiones Plurimunicipales.</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Modernización de la infraestructura de apoyo para los servicios educativos y económicos de la provincia de Santiago del Estero 2.2. Provisión de agua para la población rural dispersa en el este de la provincia de Tucumán <p>3. Dotación de bienes y equipos a los municipios.</p> <p>4. Asistencia técnica y fortalecimiento institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Asistencia técnica 4.2. Fortalecimiento institucional <p>5. Gastos financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.1. Gastos de financiamiento 5.2. Gastos de evaluación |

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 sostenibilidad 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) eficiencia, iii) efectividad, iv) impacto, y v) sostenibilidad.
- Identificar los factores que influyen en la calidad: desafíos de implementación de acuerdo con el enfoque propuesto por Global Delivery Initiative (GDI): i) actores, ii) contexto, características del proyecto.
- Analizar la contribución de CAF al logro de los resultados de desarrollo.

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

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

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

Criterios y preguntas de la evaluación

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

Criterios para evaluar la calidad

Los criterios definidos por CAD-OECD son: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto y v) sustentabilidad (CAD OCDE, 2019). Cada uno de estos criterios plantea preguntas precisas sobre el objeto evaluado que se detallan en la tabla que sigue (**Tabla 16**) y que se utilizaron como guía para realizar la evaluación.

TABLA 16. 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 sostenibilidad de los beneficios? |

Fuente: elaboración propia en base a DAC-OECD

A continuación, se desarrollan los criterios de evaluación propuestos.

1. Pertinencia

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

Preguntas de evaluación

- Relevancia dentro de las políticas y prioridades del sector

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

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

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

- Respuesta a las necesidades y prioridades de los beneficiarios

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

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

- Consistencia interna y externa de la estrategia de intervención

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

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

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

2. Eficacia

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

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

Preguntas de evaluación

- Logro de los objetivos

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

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

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

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

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

- Operación y utilización de los productos

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

3. Eficiencia de la intervención

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

Preguntas de evaluación

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

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

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

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

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

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

¿Cuál fue el tiempo de ejecución total del proyecto?

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

¿Durante la ejecución del proyecto se presentaron retrasos?

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

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

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

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

¿Los componentes se ejecutaron con el presupuesto previsto?

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

- Análisis de la ejecución de los productos: deberá considerar aspectos tales como: (i) dimensiones físicas, tales como longitud, áreas, etc.; (ii) la capacidad generada

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

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

4. Impacto

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

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

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

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

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

Preguntas de evaluación

- Logro de los impactos previstos

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

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

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

- Generación de impactos no previstos

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

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

¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?

¿Qué explica los impactos no previstos positivos?

Métodos de análisis y recolección de información

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

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

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

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

Herramientas de recolección de información:

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

5. Sustentabilidad

Definición CAD-OCDE

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

Objetivo

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

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

Preguntas de evaluación

- Operación del proyecto

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

Si no estuvieran operativos, ¿cuál es el motivo?

- Organización y gestión de la operación y mantenimiento

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

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

¿Se cuenta con un plan de mantenimiento bien definido?

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

- Limitaciones y riesgos para la operación y mantenimiento

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

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

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

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

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

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

Métodos de análisis y recolección de información

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

Podrán utilizarse las siguientes herramientas de recolección de información:

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

Dimensiones para evaluar la implementación

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

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

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

TABLA 17. 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. | | |

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

Listado de personas entrevistadas

Juan Carlos Fernández - Ejecutivo Senior de la Dirección de Proyectos Sur de la VIN, CAF

Pablo López – Coordinador Desarrollo Urbano de la VDS, CAF

René Gómez García Palao - Ejecutivo Senior Medio Ambiente, CAF

Marcos Daniel Vago – Director Nacional de Financiamiento con Organismos Regionales de Crédito, Argentina

Director Provincial de Viabilidad de la Provincia de Chaco, Argentina

Ex funcionario técnico de la ciudad de Corrientes, Argentina

Listado de documentos revisados

7102 - DEC

7102 - Contrato de Préstamo

Acta Comité de Negocios Corporativos

Acuerdo modificatorio del contrato de préstamo firmado entre CAF y Argentina (29/07/2010)

Autorización Dispensa de CAF (17/06/2013), Matriz de Financiamiento

Autorización Dispensa de CAF (31/01/2012)

Carta reversal firmada por el Ministro de Economía de Argentina, 6 de enero de 2015. Conformidad firma del contrato de préstamo

Dispensa modificación de Matriz de Financiamiento

Dispensa CFA 6568 Ampliación de Financiamiento Componente 2

Informe Semestral julio – diciembre de 2010

Informe Semestral julio – diciembre de 2012

Informe Semestral julio – diciembre de 2013

Informe Semestral enero – junio de 2014

Informe Semestral julio - diciembre de 2014

Informe Semestral junio de 2015

Informe Final Módulo I. 50 cuadras

Nota UCP pidiendo dispensa just desemb 20 y 21

Nota D.N.P.O.I.C N°554_Solicitud de Reasignación de Recursos entre Componentes

RA-248-14

RA-139-15

Listado de sitios webs consultados

<https://www.redalyc.org/pdf/3869/386939739007.pdf>

<https://ciudaddecorrientes.gov.ar>

<https://villaberthet.gob.ar/category/obras-en-nuestra-ciudad/>

<http://complejojfi.gob.ar>

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

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

| TABLA 18. 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 cualquier método) que permitiera identificar las actividades necesarias para lograr los resultados esperados? | Dicotómica |
| | P.16 | ¿Se identificaron los factores de riesgo que podían incidir sobre la efectividad de las intervenciones? | Dicotómica |
| | P.17 | ¿Considera que los insumos, las actividades y los productos del programa son consistentes con los resultados y los impactos previstos? | Dicotómica |
| Preguntas respecto de la 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 19. Protocolo de evaluabilidad

| Dimensión | N° | Pregunta | Modo de calificación | Valores | Puntaje |
|---|------|--|----------------------|---------|---------|
| Calidad del diseño y planificación de la intervención | P.1 | ¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención? | Múltiple | 0 a 2 | 1 |
| | P.2 | ¿Los problemas principales están cuantificados? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.3 | ¿Las causas de los problemas están cuantificadas? | Múltiple | 0 o 1 | 0 |
| | P.4 | ¿Se ha definido la cobertura sobre la población objetivo de la política? | Dicotómica | 0 a 2 | 1 |
| | P.5 | ¿Se han definido cuáles son los actores e instituciones responsables de la implementación de la intervención? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.6 | ¿Se han definido explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.7 | ¿Están cuantificados los objetivos? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |
| | 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 | 0 |
| | 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 | 0 |
| | 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 | 0 |
| | P.5 | ¿Se han definido indicadores de impacto? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |
| | P.6 | ¿Se han definido indicadores de resultado? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |
| | P.7 | ¿Se han definido indicadores de producto? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.8 | ¿Se han definido indicadores de actividad? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.9 | ¿Se han definido indicadores de insumo? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |
| | P.10 | ¿Los indicadores relevantes se pueden desagregar por género? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |
| | P.11 | ¿Se ha definido algún procedimiento para la recolección de información sobre la intervención? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.12 | ¿Tiene información sobre el presupuesto total de la implementación y funcionamiento del programa? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| | P.13 | ¿La frecuencia de recolección de los indicadores es oportuna para medir el desempeño del programa? | Dicotómica | 0 o 1 | 1 |
| Calidad de la estrategia de evaluación | P.1 | ¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta? | Dicotómica | 0 o 1 | 0 |

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

Fuente: elaboración propia

Anexo VI – Glosario de términos utilizados en la evaluación

- **Programas de Desarrollo.** Los programas y políticas de desarrollo suelen estar diseñados para cambiar resultados, como aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir las enfermedades. Saber si estos cambios se logran o no es una pregunta crucial para las políticas públicas, aunque a menudo no suele abordarse (Gertler et al., 2017).
- **Inversión Pública.** Los proyectos de inversión pública son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, los que deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos. Por lo que el propósito de todo proyecto de inversión es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general (Ortegón et al., 2005). Por ello, la inversión pública no sólo debe asignarse con base en su aporte al crecimiento económico, sino que debe considerar el concepto más amplio de progreso social, la reducción de las desigualdades (socioeconómicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente (CEPAL, 2003).
- **Eficacia.** El grado en que la intervención alcanzó, o se espera que alcance, sus objetivos y sus resultados, incluyendo cualquier resultado variable entre los grupos beneficiados (Gertler et al., 2017).
- **Eficiencia.** El grado en que la intervención generó, o es probable que genere, resultados de forma económica y oportuna. “Económica” es la conversión de insumos (fondos, habilidades, recursos naturales, tiempo, etc.) en resultados e impactos, de la forma más costo-efectiva posible, en comparación con otras alternativas factibles en el contexto (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación.** Valoración periódica y objetiva de un proyecto, un programa o una política planificados, en curso o finalizados. Las evaluaciones se utilizan para responder preguntas específicas, a menudo relacionadas con el diseño, la implementación o los resultados (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación de impacto.** Evaluación que intenta establecer un vínculo causal entre un programa o intervención y un conjunto de resultados. Una evaluación de impacto procura responder a la pregunta: ¿cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés? (Gertler et al., 2017)
- **Evaluación de proceso.** Evaluación que se centra en cómo se implementa y funciona un programa, y que evalúa si se corresponde con su diseño original y documenta su desarrollo y funcionamiento. Compárese con evaluación de impacto (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación prospectiva.** Evaluaciones diseñadas y aplicadas antes de que se implemente un programa. Las evaluaciones prospectivas están incorporadas en los planes de implementación del programa (Gertler et al., 2017).
- **Evaluación retrospectiva.** Evaluación diseñada después de que se ha implementado un programa (ex post) (Gertler et al., 2017).
- **Indicador.** Variable que mide un fenómeno de interés para el evaluador. El fenómeno puede ser un insumo, un producto, un resultado, una característica o un atributo (Gertler et al., 2017).
- **Impacto.** El grado en que la intervención ha generado o se espera que genere efectos de alto nivel significativos, positivos o negativos e intencionales o no intencionales (Gertler et al., 2017).

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

Anexo VII – Estructura organizacional de la UCPyPFE

Coordinador Ejecutivo del programa

Especialista en seguimiento y control de gestión

Asistente administrativo

Coordinador de Área de Administración Financiera y Contrataciones

Coordinador de Área de Proyectos y Fortalecimiento Institucional

Especialista en Contabilidad

Especialista en Contrataciones

Especialista Financiero

Especialista en Administración

Especialista en Obras de Saneamiento

Especialista en Obras de Arquitectura

Especialista en Obras Viales

Especialista Ambiental

Especialista en Fortalecimiento Institucional

Asistente Técnico

Asistente Administrativo

Asistente Informático

Analista Económico (semi senior)

Analista Ambiental (semi senior)

Analista en Obras de Saneamiento

Analista en Obras de Arquitectura

Analista en Obras Viales

Asistente Técnico

Asistente Administrativo

Anexo VIII – Listado de programas y proyectos que administraba la UCPyPFE

Programa de Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Financiamiento; Préstamos BIRF

Programa de Desarrollo de la Cuenca del río Bermejo; Préstamo FONPLATA ARG 24/2015

Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande Infraestructura de Agua y saneamiento, BID 2776/OC-AR

Programa de Saneamiento del Norte Grande II CAF 8640

Programa de Saneamiento del Norte Grande CAF 8028

Programa de Obras Públicas en Municipios CAF 6568

Programa de Obras Públicas en Municipios II CAF 7864

Programa de Obras Públicas en Municipios III CAF 8593

Programa de Infraestructura Hídrica del Norte Grande BID 1843/OC-AR

Programa 700 Escuelas BID 1345/OC-AR

Programa de Emergencia para la Recuperación de las Zonas Afectadas por las Inundaciones BID1118/OC-AR, y Préstamo FONPLATA ARG 13/2003

PIDU – Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano, BIRF7382-AR

Programa de Inversiones Municipales BID 2929/OC-AR

Programa de Modernización Integral del Archivo General de la Nación CAF 7769

PSBM. Programa de Servicios Básicos Municipales BIRF 7385-AR

Programa de Infraestructura Hídrica del Norte Grande/Agua y Drenaje BIRF 7992-AR

Proyecto de Infraestructura Hídrica del Norte Grande / Agua y Saneamiento BIRF 8032-AR

Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Plan Belgrano BIRF S/N

Anexo IX – Sobre la Región Norte Grande

Esta denominación, Región Norte Grande, obedece a razones históricas. Cuando se colonizó la zona que luego se denominó Virreynato del Río de la Plata, se fundaron pueblos y ciudades que más adelante constituirían provincias, las que a su vez darían origen a la actual República Argentina.

Esas viejas provincias se ubican en lo que hoy se conoce como la Región Noroeste Argentino (NOA) y la Región Nordeste Argentino (NEA). Por un conjunto de razones entre las que se encuentran la política y las reivindicaciones históricas, los gobernantes de las provincias que componen ambas regiones – NOA y NEA- utilizaron una facultad que provee la Constitución Nacional reformada en 1994, decidieron unir a esas provincias en una nueva y más amplia región, y utilizar la denominación de “Norte Grande Argentino” o simplemente “Norte Grande”.

Como se mencionó, la denominación es histórica y proviene de la época de la creación del Virreynato del Río de la Plata y de las luchas por la emancipación nacional. Las principales corrientes colonizadoras españolas fueron dos, una que vino desde el Alto Perú y creó las poblaciones que se asientan en el noroeste, y parte del centro del país, desde San Salvador de Jujuy, Santiago del Estero, y dentro de esta, la ciudad más antigua del país, Londres, y San Miguel de Tucumán hasta Córdoba o con su antigua denominación, Córdoba de la Nueva Andalucía.

Y la segunda corriente colonizadora que remontó los ríos Uruguay, de la Plata y Paraná fundó los poblados de la región Litoral – Nordeste, la ciudad de Santa María de los Buenos Aires, la Candelaria, Asunción (del Paraguay), Santa Fe de la Veracruz y San Juan de Vera de las 7 Corrientes. Son las poblaciones más antiguas y tradicionales del país. Luego a fines del siglo XIX, se ampliarían las fronteras hacia el sur, y durante la primera mitad del siglo XX se poblaría la Región Patagónica.

El primer tratado de integración de la Región Norte Grande se celebró el 15 de mayo de 1987, pero no prosperó. Luego, a fines de 1998, se realizaron gestiones entre los gobernantes de las provincias integrantes de la región para reflatar la macro región. Esto se enmarca en disposiciones de la Constitución Nacional -modificada en 1994-, la cual ratificó las constituciones provinciales, dispuso las autonomías municipales en todo el territorio argentino, y estableció de manera explícita las posibilidades de firmar tratados y establecer regiones (Constitución Nacional, Arts. 123, 124 y 125 y concordantes). Así, el 9 de abril de 1999 los gobiernos provinciales de las nueve provincias que componen la macro región rubricaron un nuevo tratado de creación del “Norte Grande Argentino”²¹, y acordaron trabajar en forma conjunta para promover el desarrollo social de sus pueblos.

Esta macro región tiene los índices de desarrollo económico sociales más bajos del país. Y si bien no es pertinente tratar aquí el tema del régimen del financiamiento público argentino y sus niveles de autonomía de acuerdo con los distintos niveles de gobierno, el gobierno nacional decidió tomar deuda²², utilizar los recursos para realizar inversiones, y pasar las inversiones en infraestructura a las provincias y municipios a título

²¹ Para una aproximación sociológica a la región Norte Grande Argentino, se puede consultar la publicación web del Instituto Superior de Estudios Sociales Argentina; <https://www.redalyc.org/pdf/3869/386939739007.pdf>

²² En Argentina existe un conjunto de leyes y normas que regulan el posible endeudamiento en moneda extranjera de las provincias. Una de estas es la Ley N°25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”, y sus modificatorias, el cual es acompañado por una serie de regulaciones que se sustentan en autorizaciones que otorga el gobierno nacional a las provincias, procedimientos que, a menudo son debatidos y discutidos por las provincias por lo engoroso y extenso de los trámites.

gratuito, esto considerando un punto de vista netamente fiscal y de las finanzas públicas.

No se trata del primer programa de creación de infraestructura municipal con financiamiento externo. Distintos gobiernos nacionales negociaron con los organismos multilaterales de crédito programas y proyectos de este tipo desde la Presidencia de Carlos S. Menem en adelante, administración que inclusive denominó al año 1998, “Año de los Municipios Argentinos”, y lamentablemente, algunos de estos programas adolecieron de serios problemas de diseño, y otros de ejecución²³.

El financiamiento del desarrollo municipal inició en Argentina con una donación del gobierno de Japón administrada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, Grupo Banco Mundial), la TF26528. Con estos fondos, se realizaron intervenciones en infraestructura en municipios de seis provincias argentinas. Como ese proyecto resultó exitoso, se tomó un préstamo, el N°3860/AR del BIRF, conocido como Segundo Proyecto de Desarrollo Municipal (PDM II).

Paulatinamente la concepción del financiamiento se fue modificando y, desde el nivel nacional se decidió crear un gran fondo denominado “Programa de Financiamiento a Municipios”. Este programa de financiamiento se fondeo con los recursos aportados por el préstamo N°3860 AR (BIRF) y el BID N°830/OC-AR, Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales del Banco Interamericano de Desarrollo (PRODISM - BID) y el N°932/SR BID.

Más adelante en 1998, el gobierno nacional tomó otro préstamo del BID denominado “Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados Urbanos” (GAU) N°1068/OC-AR, por US\$260 millones que solo pudo ejecutarse parcialmente en una porción muy pequeña, y se debió se renunciar al financiamiento luego de la severa crisis de 2001²⁴, y ante la imposibilidad de poder ejecutarlo.

²³ Algunos de estos programas con financiamiento parcial de organismo multilaterales presentaron serios problemas de ejecución, y otros problemas de diseño como se mencionó. Por ejemplo, algunos de estos préstamos eran pasados a las provincias en iguales condiciones financieras mediante convenios subsidiarios de préstamo, pero en algún caso el sujeto de préstamo no estaba previsto de acuerdo con el marco legal regulatorio vigente y no pudo ser ejecutado. Es una de las razones por las cuales se enfatiza el tema del diseño de las operaciones.

²⁴ Este préstamo tuvo varios problemas. Entre estos, cabe mencionar que, en la Argentina, legalmente no existe la figura de “Aglomerado Urbano” y los subpréstamos debían ser tomados por los municipios de manera independiente y no siempre calificaban fiscalmente estas operaciones, además, ocurrieron una serie de problemas políticos relacionados con las operaciones de crédito. Desde el punto de vista estadístico, los “grandes aglomerados urbanos” son utilizados por el Instituto Nacional de Investigaciones Estadísticas (INDEC) para la medición de los indicadores económicos.

(!)

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

Acerca de los autores y las autoras

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.

Lucía De Zan | Asistente de investigación del proyecto

– [Analista de Monitoreo y Evaluación](#)

Licenciada en Ciencias Políticas y Gobierno, (Universidad Torcuato Di Tella). Data Scientist, Digital House.

Para citar este documento:

Aquilino, N., Arena, E., De Zan, L., Ramírez, M. y Scolari, J. M. (agosto de 2021). *Evaluación ex post del Programa de obras múltiples en municipios (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.

