

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Negocios y Administración
Pública

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
GUBERNAMENTAL

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Análisis del ciclo de vida del programa con
financiamiento internacional para
infraestructura municipal – BID 2929/OC-AR
durante el período 2014-2021

AUTOR: LAURA ELIZABETH NARESE

DIRECTOR: AGUSTÍN MAI

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Dios, por ser mi guía y mi ayuda en este camino que emprendí.

En segundo lugar, agradezco a la Dirección General de Programa y Proyectos Sectoriales y Especiales (DiGePPSE) del Ministerio de Obras Públicas que me ha permitido desarrollar mi carrera profesional, a mi directora Claudia y mis compañeros por su colaboración y buena predisposición.

En tercer lugar, agradezco a la Escuela de Negocios y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, a los profesores de la maestría, a mis compañeros y principalmente a Agustín Mai, por haberme ayudado y guiado en el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, agradezco a mi familia, a mis padres, a mis hermanos y a mi tía por su apoyo incondicional y su amor en cada momento de mi vida, y muy especialmente, a mi esposo Pablo por brindarme su tiempo y ayudarme a concluir mi trabajo de tesis.

Resumen

Los Préstamos de financiamiento externo para la ejecución de Programas, en general, han sido una solución flexible para el desarrollo económico y social en la República Argentina.

Los Programas de infraestructura son inversiones de gran envergadura que conllevan desafíos en todas sus etapas y que tienen la capacidad de transformar países y mejorar la calidad de vida de comunidades enteras.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la eficacia y la eficiencia del Programa de Infraestructura Municipal, Préstamo BID-2929/OC-AR, a lo largo de su Ciclo de Vida comprendido entre 2014 y 2021.

La metodología de esta tesis comienza con el análisis de la doctrina en cuanto al diseño o elaboración, ejecución y evaluación de Programas, y en una segunda etapa realiza una investigación exploratoria mediante entrevistas no estructuradas y semi-estructuradas a directores y personal estratégico, de proyectos ya finalizados o en ejecución.

El trabajo identifica los criterios definidos en el diseño del perfil del Programa y las evaluaciones realizadas a lo largo de la formulación; analiza la ejecución física financiera y presupuestaria de cada uno de los componentes del Programa, como así también los mecanismos de gestión operativa empleados en su ejecución, a fin de verificar en qué medida y de qué manera se han alcanzado los objetivos propuestos.

Habiendo desarrollado lo anterior, el trabajo contará con la información necesaria para confirmar o refutar la hipótesis planteada.

Por último, sobre la base de buenas prácticas y lecciones aprendidas, aportará recomendaciones y herramientas que permitan, a futuro, una mejor planificación y gestión de los Programas y Proyectos de inversión pública.

Palabras clave: Programa, Eficiencia, Eficacia, Financiamiento Externo, Ciclo de Vida.

Contenido

Agradecimientos	3
Resumen	4
CAPITULO I. Introducción.....	6
1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema.....	6
1.2 Objetivos.....	9
1.3 Hipótesis	10
CAPITULO II. Marco Teórico	11
2.1 Ciclo de Vida de los Proyectos.....	11
2.1.1 Fase de Preinversión.....	13
2.1.2 Fase de Inversión	27
2.1.3 Fase de Operación	31
2.1.4. Evaluación	34
2.1.5 Cierre	39
2.2 La Inversión Pública.....	40
2.3 Desarrollo Institucional	45
CAPITULO III: Metodología, Técnicas de Análisis y Fuentes de Datos	51
CAPITULO IV: Desarrollo/Resultados/Hallazgos	58
4.1 Perfil del Proyecto	58
4.1.1 Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).....	62
4.1.2 Plan de Monitoreo y Evaluación	64
4.1.3 Evaluación Económica	67
4.1.4 Análisis Institucional	69
4.2 Programa de Inversiones Municipales - BID 2929/OC-AR.....	70
4.2.1 Contrato de Préstamo	70
4.2.2 Matriz de Resultado.....	76
4.3 Desarrollo del Programa BID 2929/OC-AR.....	78
4.3.1 Componente 1 – Inversión.....	81
4.3.2 Componente 2 – Gestión del Programa.....	95
4.4 Auditoría Externa	99
4.5 Resultado de Entrevistas.....	101
CAPÍTULO V: Problemas, Recomendaciones y Conclusiones Finales	114
5.1 Problemas que Requieren Solución.....	114
5.2 Recomendaciones a los Problemas Planteados	115
5.3 Conclusiones Finales	125
Referencias Bibliográficas.....	129
ANEXOS	132

CAPITULO I. Introducción

1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema

La República Argentina, como cada país, tiene una serie de necesidades y prioridades sociales y económicas a partir de las cuales se prioriza la inversión pública a través de proyectos de desarrollo financiados con fondos propios o externos. Estos proyectos tienen como objetivo la obtención de resultados que le permitan impulsar el desarrollo socioeconómico de una región. (Mondelo y Siles, 2019)

Para llevar adelante estos proyectos y lograr acuerdos en los ámbitos económicos, políticos, sociales, ambientales, de género, etcétera requieren una estrecha comunicación y negociación ya que contienen numerosos interesados, que tienen distintas necesidades, expectativas, demandas, niveles de influencia e interés en el proyecto.

Cada proyecto responde a necesidades que son determinadas y explicitadas por el gobierno en una estrategia de desarrollo del país. Y a su vez las entidades financiadoras de proyectos de desarrollo tienen áreas prioritarias de apoyo y que forman parte de las negociaciones entre un gobierno y esa entidad para identificar las áreas comunes de apoyo.

Ahora bien, es necesario que quienes deben ejecutar estos proyectos tengan como objetivo la eficiencia de las intervenciones, en términos de coordinación, consistencia, impacto, sostenibilidad, eliminando la duplicidad de esfuerzos estableciendo constantemente marcos de trabajo que facilitan la colaboración y la eficiencia de sus acciones para lograr un mayor impacto. (Mondelo y Siles, 2019)

En este marco la gestión de los proyectos es clave. El concepto básico de la gestión de proyectos es la gerencia, la administración o dirección que sirve para guiar e integrar los procesos necesarios para iniciar, planificar, ejecutar, controlar y cerrar los proyectos cumpliendo con el alcance estipulado dentro de los límites de tiempo y presupuesto definidos. (Mondelo y Siles, 2019)

El día 29 de marzo de 2014 la República Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) celebraron la firma de un contrato de US\$278 millones con el objetivo de ampliar la cobertura de servicios básicos en los municipios de menor desarrollo relativo, con énfasis en las provincias del Norte Grande argentino.¹ Este se firmó en el marco y alineado con la estrategia del país de desarrollo del territorio. El Plan Estratégico Territorial propuso:

¹ Contrato de Préstamo BID 2929. Recuperado de: <https://ucpypfe.obraspublicas.gob.ar/BID2929/ContrPrestamoBID2929.pdf>

i) equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales de provincia;

ii) propiciar el desarrollo de sub-centros regionales que complementen a las ciudades principales en dotaciones de infraestructura; y

iii) promover la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional. (MPFIPyS, 2013)

Esto fue motivado por los graves problemas municipales relacionados con la carencia de infraestructura urbana y servicios básicos, como saneamiento y drenajes, entre otros y dado que, durante la década de los noventa, una serie de competencias nacionales y/o provinciales fueron transferidas a los municipios, aumentando sus responsabilidades en la provisión de servicios básicos e inversión en infraestructura urbana. Aunque los problemas urbanos sean comunes a los municipios de todo del país, son aún más graves en la zona del Norte Grande (NG)², donde el acceso a servicios en general, y para los municipios más pequeños en particular, está por debajo de la media nacional. (MPFIPyS, 2013).

Los problemas señalados atentan contra el modelo de desarrollo de país, la baja provisión de servicios básicos, entre otras causas, promueve una expulsión de población, generando una mayor presión sobre la infraestructura de los grandes centros urbanos y/o ciudades intermedias, lo cual se traduce en mayores asentamientos informales. (MPFIPyS, 2013).

El Banco Interamericano de Desarrollo viene contribuyendo con el país en el diseño y ejecución de Programas para el sector municipal desde hace más de dos décadas. En temas de infraestructura, se destacan el Programa Global de Desarrollo Urbano (514/OC-AR), que fue cofinanciado entre el BID y Banco Mundial por un monto total de US\$500 millones. Estos Préstamos culminaron su ejecución a fines de los noventa y fueron continuados con un nuevo Programa también cofinanciado (830/OC-AR) que finalizó su ejecución en 2007, por US\$210 millones. Desde entonces el Gobierno de Argentina continuó con el financiamiento de infraestructura básica a municipios a través de dos operaciones con otros bancos multilaterales: una con el Banco Mundial (BIRF 7385-AR) y una segunda con la Corporación Andina de Fomento (CAF) (6568-AR). Bajo la línea de estos proyectos y lecciones aprendidas se desarrolló el Préstamo BID 2929/OC-AR, objeto de análisis del presente trabajo. (MPFIPyS, 2013).

² El NG está integrado por las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

La inversión en infraestructura cumple un rol fundamental como motor del desarrollo territorial por lo que: “(...) el nivel de dotación de infraestructuras básicas es universalmente reconocido como indicador de la calidad de vida en las ciudades” (MPTIPYS, 2011, p.93). Igual de importante es la calidad de la infraestructura y de los servicios conexos que se prestan como factor clave para el crecimiento económico y social en particular, y el desarrollo económico en general. (CEPAL, 2015)

La Argentina tiene un rezago histórico en materia de inversión de infraestructura, que comparte con los países de la región. Si comparamos América Latina y el Caribe con otras regiones en desarrollo, podemos advertir que es una de las regiones que menos invierte en relación con el PBI, donde, por ejemplo, sumando la inversión pública y privada en infraestructura del año 2014, esta no alcanzó el 3 % del PBI:

“Según autores como Perrotti y Sánchez (2011) Kohli y Basil (2011) y CAF (2011), estos deberían invertir alrededor del 6% de su PBI para satisfacer sus necesidades de infraestructura, esto es saldar la brecha actual para no ser un obstáculo para el desarrollo integral y acompañar el crecimiento económico”. (MIOPYV, 2019. p.82).

Alcanzar el equilibrio territorial, desarrollando la infraestructura productiva en forma equilibrada en todo el territorio nacional y en función de las potencialidades regionales, generaría nuevas actividades y empleos, propiciando la integración y la difusión espacial de las actividades e integrando en forma fluida todo el territorio nacional, incrementado la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado y mejorando a su vez la conectividad con los países limítrofes. Estos procesos territoriales requieren atención y es necesario dar respuesta, ya que el riesgo de ignorarlos y no intervenir en ellos en forma oportuna, puede ocasionar más desequilibrios territoriales con los respectivos costos sociales, ambientales y económicos. (MOPYV, 2019).

Ahora bien, con el convencimiento que la planificación estratégica territorial es un proceso y una metodología de intervención, que debe ser flexible para contemplar tanto las demandas urgentes del corto plazo como las visiones de desarrollo de mediano y largo plazo, el objetivo inicial de obtener un plan de inversión de infraestructura se ha diversificado y hoy comprende una gran cantidad de líneas de acción. (MOPYV, 2019)

Por otro lado, un estudio reciente realizado por el BID y CAF (2020) ha mencionado que el acceso limitado a servicios y la infraestructura básica impacta desproporcionadamente a las mujeres y afirma que:

“A nivel mundial, solo tres de cada cinco personas que viven en áreas urbanas cuentan con acceso a agua segura en su vivienda. Las mujeres y niñas son las encargadas de recolectar agua en el 80% de las viviendas que carecen de instalaciones” (p.18).

Otro punto a tener en cuenta es el Marco Normativo del Endeudamiento Municipal. La Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917, reglamentada por el Decreto Nacional N° 1731/04, se convirtió en prioridad y es fundamental para este fin ya no requiere más regulación jurídica nacional, y en el caso provincial, que el que se adhieran a esta ley dado que sus reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las Provincias. (SAM y MIyT. 2015).

Ésta opera como un límite al acceso de financiamiento de infraestructura urbana, ya que para implementar mecanismos de financiamiento:

“Cada Municipio deberá, antes de la implementación de este tipo de modelos de gestión, contemplar claramente su situación normativa particular y, dentro de la misma, los requisitos para aprobación de sus Concejos Deliberantes y autorizaciones a nivel Provincial referido a los límites de endeudamiento y destino de los empréstitos” (SAM y MIyT. 2015. P.62)

1.2 Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Analizar la eficacia y la eficiencia del Programa de Infraestructura Municipal – Préstamo BID-2929/OC-AR, a lo largo de su Ciclo de Vida comprendido entre 2014 y 2021.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Identificar los criterios definidos en el diseño del perfil y las evaluaciones del Programa, utilizados para resolver el problema que dio origen a la negociación del Préstamo BID 2929/OC-AR.
- Analizar la ejecución del Programa de Inversión Municipal BID 2929/OC-AR durante el periodo 2014-2021
- Evaluar el cumplimiento de los indicadores determinados según los objetivos del Préstamo.

1.3 Hipótesis

La hipótesis fundamental de este trabajo establece que el Programa BID 2929/OC-AR se ejecutó de una manera ineficiente e ineficaz, aun cuando el diseño de su perfil obedece los lineamientos formales del Banco.

Esta hipótesis, además, permite inferir que cualquier Programa que cuente con perfil y diseño bien formulados, no garantiza que su ejecución sea eficaz y eficiente.

CAPITULO II. Marco Teórico

2.1 Ciclo de Vida de los Proyectos

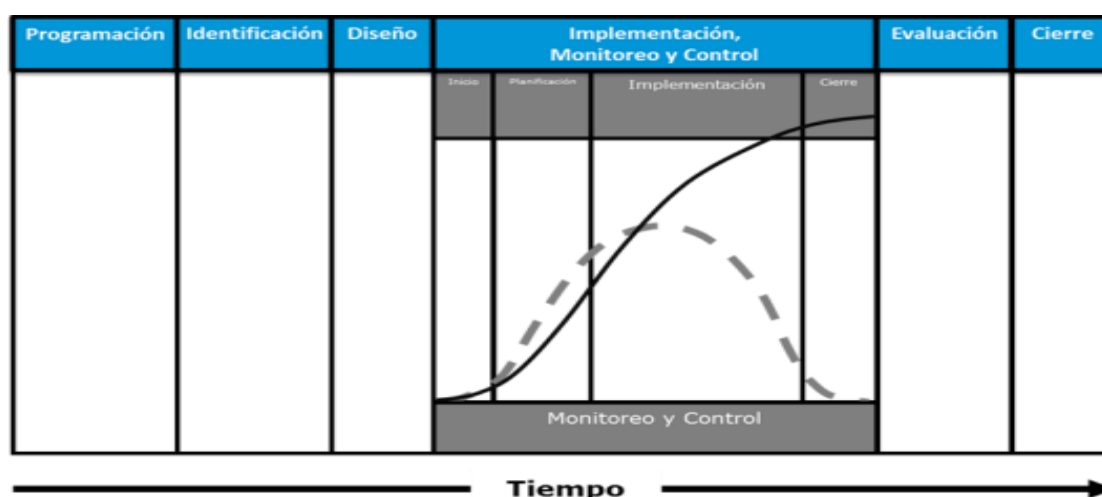
Se denomina “Ciclo de Vida” de un proyecto a la transformación de una idea para resolver un problema hasta la puesta en marcha o implementación de la solución a dicho problema. (CEPAL³ 2003)

Este es considerado como la suma de una serie de fases interrelacionadas que varían según la actividad y la naturaleza del proyecto, por lo que no existe una forma ideal de organizarlo.

Sin embargo, para Mondelo y Siles (2019) un proyecto típico tiene el siguiente Ciclo de Vida. Ver figura 1

Figura 1

Ciclo de Vida de un Proyecto



Nota: Tomado de *PMR4 Guía Metodológica*. 5ta edición. (p.20), por Mondelo, E. y Siles, R., marzo de 2019, Banco Interamericano de Desarrollo.

Por su parte, para la CEPAL (2003) el Ciclo de Vida de los proyectos puede distinguirse en fases o estados y las identifica de la siguiente manera: Preinversión, Inversión y Operación. Ver figura 2

Figura 2:

Fases en el Ciclo de Vida de un Proyecto

³ CEPAL: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.



Nota: Tomado de *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y Programas* (p.41), abril de 2003, CEPAL.

La fase de Preinversión es el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluar estas alternativas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable; comparándola con las etapas de Mondelo y Siles (2019) esta fase corresponde a las etapas de Programación e Identificación.

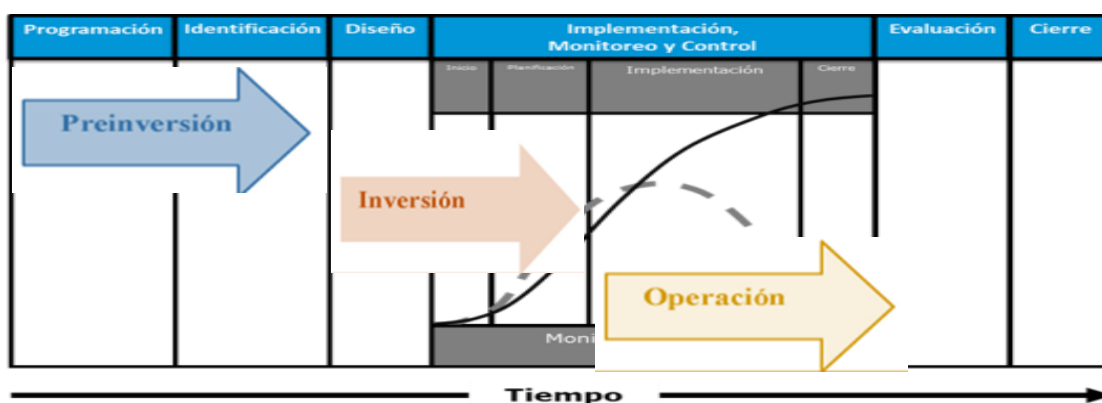
La fase de Inversión, realiza el diseño del proyecto y la ejecución o implementación de las actividades. Lo que para Mondelo y Siles (2019) sería la etapa de Diseño y parte de la etapa de Implementación, Monitoreo y Control.

Finalmente, la fase de Operación pone en marcha el proyecto o el plan específico a seguir, de acuerdo a lo proyectado. Se espera que esta fase comience a generar los beneficios estimados en la fase de Preinversión.

Continuando con la comparación del ciclo de un proyecto determinado por Mondelo y Siles (2019) comprendería la etapa de Implementación, Monitoreo y Control, Evaluación y Cierre. Ver Figura 3

Figura 3:

Figura 1 + Figura 2



Si bien cada proyecto en la práctica adquiere modalidades diferentes según cada caso, es posible concebir cierta generalización en las características del proceso. Es importante señalar que distintas entidades definen el Ciclo de Vida de diferente manera aun cuando

siempre se respeta la existencia de una fase de estudio previo, una fase de ejecución y una de operación del proyecto. (CEPAL, 2003)

Considerar un proyecto como una serie de fases o etapas interrelacionadas, hace que cada una de ellas resulte más manejable y aumente las posibilidades de asegurar su éxito. Esto hace necesario completar cada fase antes de seguir con la siguiente, y que no sean vistas como independientes, sino como el esfuerzo continuo e interdependiente, ya que los resultados de una fase son usados como insumos para la siguiente y esto permite que el ciclo del proyecto tenga mejor control y construya las conexiones apropiadas con el entorno interno y externo. (Mondelo y Siles, 2019)

Asimismo, cada una de las etapas o fases de esta transformación requiere de recursos humanos, materiales, financieros, de información, etc., que van agregando valor a las ideas. (CEPAL, 2003)

2.1.1 Fase de Preinversión

La fase de Preinversión requiere seguir una serie de etapas en la selección de la alternativa que se transformará en un proyecto y ayudará a determinar la conveniencia de ejecutarlo o no. Las etapas dentro de esta fase son las siguientes: 1) Generación y análisis de la idea de proyecto. 2) Estudio a nivel de perfil. 3) Estudio de prefactibilidad y 4) Estudio de factibilidad. (CEPAL, 2003, p.41). El grado de complejidad que alcanzan los estudios dentro de la Preinversión está asociado a la etapa y depende de la complejidad y costo del proyecto. (CEPAL, 2003).

Cada una de las etapas de esta fase arroja un resultado que permite tomar decisiones para pasar a la siguiente o dar por terminado el estudio ya que constituyen un proceso gradual de certidumbre que va precisando el problema a solucionar, los bienes o servicios a ser otorgados, las alternativas técnicas más convenientes y sus respectivos costos y beneficios. Los proyectos de mayor complejidad van a exigir mayor nivel de detalle y profundidad de los estudios. (CEPAL, 2003).

Etapa 1: Generación y análisis de la idea: este un diagnóstico preliminar que identifica el problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios, la localización geográfica y los objetivos que se espera alcanzar con el proyecto y, por último, se generan algunas posibles alternativas de solución. (CEPAL, 2003).

Etapa 2: Estudio a nivel de perfil: en esta etapa se debe incluir un análisis preliminar de los aspectos técnicos, del mercado, de los beneficios y costos; además incluye la identificación del problema, el diagnóstico de la situación actual, un análisis de alternativas

y evaluación. Para realizar este estudio se deben utilizar los datos e información disponible, sin incurrir en mayores costos adicionales para su obtención. Lo que permite el perfil es analizar la viabilidad técnica-económica de las distintas alternativas propuestas, descartando aquellas que no son factibles de ejecutar. Esta etapa logra disminuir la incertidumbre a un costo muy bajo, por lo que la preparación de un buen perfil puede evitar incurrir en estudios costosos para proyectos no viables. (CEPAL, 2003).

Para Ortegón et al., (2005) la Identificación de un proyecto radica en el reconocimiento del problema, la explicación de los aspectos principales de éste y el planteamiento de las posibles alternativas de solución, es decir, esta etapa del Ciclo de Vida de un proyecto nace con la identificación de un problema y termina con la identificación de alternativas de solución. Y esta acción de identificación es la más compleja en la preparación de un estudio de Preinversión, dada la cantidad de variables interrelacionadas que afectan el contexto del mismo.

Según Ortegón et al. (2005), con frecuencia se cae en el error de expresar un problema en términos de “falta” de determinados medios que podrían servir para resolverlo, por lo que, hay que examinar la cuestión con mucho cuidado ya que a menudo las “soluciones” propuestas no resuelven el problema apropiadamente, e impide el análisis de alternativas más eficientes y eficaces o simplemente deja sin solución el problema y finalmente no resuelve las cuestiones de fondo, e induce a malas decisiones de inversión.

Otra contribución importante de Ortegón et al. (2005) es su énfasis de evitar confundir un problema existente con la falta de una solución. Por ello el hacer una buena identificación del problema es determinante para el buen resultado de un proyecto, puesto que a partir de este se establece toda la estrategia que implica la preparación del proyecto.

Un problema en sí, no implica el desarrollo de un proyecto, dado que 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. El uso eficiente de los recursos disponibles en un proyecto son cursos de acción que se originan a partir de un problema y dan respuesta a ese problema en forma racional. (Ortegón et al., 2005).

Ahora bien, la aparición de un problema o la percepción de un problema demandan una solución que deben ser oportuna y adecuadamente atendida por las autoridades, analizando en detalle y buscando las alternativas de solución dentro de los medios disponibles.

Entonces ¿Cómo identificar de forma adecuada un problema? Para ello existe una serie de enfoques e instrumentos en que apoyarse, métodos que ayudan a identificar las causas y los efectos de un problema, y así expresar de forma más comprensiva la cuestión que se desea resolver. Esto implica ordenar y priorizar los problemas que se presentan, analizarlos en detalle, buscar cual es realmente el problema que se va a abordar y qué elementos constituyen causas y cuáles son los efectos, de tal manera de poder ordenarlos dentro de una lógica. (Ortegón et al., 2005).

Es decir, por un lado, tenemos las causas del problema que las encontramos en el origen de las ideas del proyecto y por otro el análisis que implica un trabajo especulativo e indagatorio de quienes están encargados de la preparación de proyectos, y además es necesario complementar con la visión de quienes estarían siendo afectados por el proyecto. (Ortegón et al., 2005).

Por otro lado, ante un sin número de problemas, es necesario indicar cuál es la importancia de un problema respecto de otro. De esta manera, tendremos un problema central a abordar con las debidas relaciones causales y también podremos discriminar sobre algunos problemas que no están relacionados y que pueden formar parte de otro análisis más adelante. Del mismo modo hay que conocer si los problemas que se presentan son reales y están ocurriendo en el momento o son problemas potenciales que pueden derivarse de una situación existente y cuya manifestación tiene un horizonte mayor en el tiempo. Este conocimiento respecto de las características de los problemas nos permite tener una idea sobre la prioridad del problema, para estos efectos el método del Árbol de Problemas ayuda a realizar un mejor análisis. (Ortegón et al., 2005).

Para Silva Lira (2001) una alternativa entre varias posibles, es organizar el análisis a partir de una “lluvia de ideas” en torno a una “situación problema” y poder construir un árbol de problemas. El método es muy flexible, eficiente y efectivo, siempre y cuando los participantes que se reúnan para aplicarlo también lo sean y que, por su gran sencillez, es el más adecuado para iniciar el proceso analítico de identificación de un proyecto de inversión.

Una vez que se han identificado las causas y efectos del problema central, el paso siguiente es integrarlas y generar un resumen de la situación del problema analizado. Es importante señalar que, en esta primera etapa de la preparación de un proyecto, todos los planteamientos, además de contribuir a ordenar el camino a seguir en el desarrollo de las alternativas de solución que se puedan proponer, se hacen en términos de hipótesis de trabajo que se van a confirmar o rechazar en función de la profundización de los estudios y que

necesariamente hay que hacer, también incluir en esto la consulta a los afectados a través de los métodos participativos. (Ortegón et al., 2005).

Luego hay que definir los objetivos y la manera más sencilla que Ortegón et al. (2005) propone es definirlos a través de la identificación de la situación deseada. Los objetivos son las guías del estudio y constituyen la proyección al futuro de una situación que los afectados consideran deseable. El “objetivo central” es una hipótesis de trabajo que centra el análisis del proyecto.

En este punto se deben formular acciones para solucionar el problema planteado, para esto se debe utilizar como herramienta el árbol de objetivos con el fin de buscar de manera creativa, una acción que lo concrete efectivamente en la práctica. La identificación de acciones es un proceso analítico que permite operacionalizar los medios. Es decir, en este proceso se definen acciones concretas tendientes a materializarlos. Luego de formular las respectivas acciones para la solución del problema, se deben configurar alternativas viables y pertinentes. (Ortegón et al., 2005).

Etapa 3: Prefactibilidad: esta etapa precisa con mayor detalle la información proveniente del perfil y se incorporan datos adicionales que permiten descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes. Con el conjunto de alternativas preseleccionadas se hacen evaluaciones económicas, sociales y técnicas con el propósito de establecer cuál es la mejor alternativa de proyecto y descartar las restantes. (CEPAL, 2003).

Evaluación Económica-Financiera de los Proyectos. Antes de iniciar la inversión se debe realizar el análisis costo-beneficio con el objetivo de determinar si conviene realizarla, esto consiste en comparar, mediante determinadas técnicas, los costos e inversiones que demandará el proyecto con los beneficios que generará. Para Ortegón et al. (2005) es sabido que, al apreciar los efectos de una futura inversión, se tiende a ser optimista, sobrevaluando los beneficios y minimizando los costos. Por lo que las técnicas de la evaluación privada tratan de contrarrestar esta tendencia tratando de detectar los aspectos críticos y riesgosos del proyecto, que implica un intento de controlar el futuro, y sus conclusiones son conjeturales sujetas a la ocurrencia de determinados supuestos, que pueda acotar las visiones excesivamente subjetivas del futuro.

Esta evaluación ex ante debe ubicarse dentro del ciclo del proyecto. Una buena evaluación ex ante no garantiza que el proyecto sea exitoso; esto depende de la implementación del mismo, pero sí es importante no iniciar malos proyectos, e identificar

todos los detalles críticos—positivos y negativos—que luego servirán para una correcta implementación. (Ortegón et al., 2005).

En consecuencia, para evaluar un proyecto necesitamos conocer al menos dos elementos: un flujo de fondos y una tasa de interés. El flujo de fondos nos muestra los beneficios, inversiones y costos que el proyecto va a generar de aquí hasta su finalización, y la tasa de interés nos permitirá actualizarlos, es decir, estimar cuánto valen hoy esos flujos futuros. (Ortegón et al., 2005).

El concepto de interés tiene una doble interpretación: como costo y como rentabilidad. Nos centraremos en la primera interpretación, este es el costo de uso del capital: cuánto cuesta usar capital por cierto período. Todo capital tiene un costo y un efecto importante en la evaluación. Esto significa que usar capital en un proyecto no es gratis, independientemente de cuál sea la fuente de provisión de ese capital.

Ese costo puede ser explícito, cuando el interés es el que debe pagarse por un Préstamo, o implícito, cuando el interés es el que se deja de ganar sobre el capital propio. Esta distinción tiene importancia, a la hora de armar el flujo del proyecto, por el diferente tratamiento que las convenciones contables dan a ambos tipos de interés. Eso, a su vez, impacta en un diferente tratamiento impositivo, que permite considerar como costo a los intereses explícitos, pero no a los implícitos. (Ortegón et al., 2005).

Como vimos, todo proyecto pasa por una serie de etapas, conocidas como Ciclo de Vida del proyecto. En la Preinversión, que es la etapa que nos ocupa, el objetivo es llegar a un juicio fundado sobre la conveniencia del proyecto. Para ello, es preciso hacer una correcta identificación del mismo, y analizar los diferentes aspectos involucrados: tecnológicos, comerciales, legales, ambientales, entre otros. Todos estos aspectos se resumen en el análisis económico-financiero. El instrumento utilizado es el flujo de fondos del proyecto. El flujo de fondos es un ordenamiento en el tiempo de los ingresos, egresos periódicos e inversiones que el proyecto generará, según los estudios. (Ortegón et al., 2005).

Para Ortegón et al., (2005) la construcción del flujo de fondos presupone, haber realizado una correcta identificación del proyecto y haber hecho los estudios correspondientes, para disponer de los datos necesarios, para lo cual habría que seguir los siguientes pasos: 1. Identificar los efectos relevantes, sean ingresos, egresos o inversiones. 2. Medirlos, en las unidades de medida específicas. 3. Valorarlos, en dinero. 4. Ordenarlos en el tiempo, es decir, establecer en qué momento del futuro ocurrirá cada uno de ellos. 5. Compararlos, a fin de determinar el ingreso o egreso neto.

Para este autor, uno de los pasos más críticos es la identificación de los efectos a introducir en el flujo de fondos del proyecto, pues los errores cometidos en el mismo pueden distorsionar completamente la evaluación y una manera de evitarlos es tener claro qué criterios hacen que los efectos sean o no relevantes.

Un proyecto tiene influencia dentro de un ámbito determinado, y para diferentes involucrados, por lo que los efectos a considerar en el proyecto son aquellos que ocurren dentro del ámbito definido del proyecto y que afectan a los involucrados cuyo flujo de fondos estamos construyendo. (Ortegón et al., 2005).

Ahora bien, no basta con conocer si el proyecto es bueno en sí mismo; debemos establecer si es mejor que la situación sin el proyecto, o si es el mejor proyecto alternativo y esto lo determina el costo de oportunidad.

Los costos de oportunidad son la primera aproximación al valor de los recursos empleados o generados por el proyecto; y así como debemos estar atentos a los costos de oportunidad, debemos también no considerar aquellos costos que ya se han producido y que la realización del proyecto no puede alterar de ninguna forma. Estos son de dos tipos: Costos irrecuperables o hundidos: son aquellos que el inversor ya erogó, y que no ha de recuperar y costos aún no incurridos, pero inevitables.

Otra característica a considerar de los proyectos es que tienen un horizonte limitado en el tiempo, y la determinación del horizonte no debería ser burocrática; es decir, no deberíamos establecer un límite a la vida del proyecto “porque sí”, o sea invocando prácticas habituales o definiéndola arbitrariamente. Para Ortégón et al., (2005) una forma de aproximarse a una respuesta más sólida conceptualmente, es identificar cuáles son las etapas principales de la vida de un proyecto, que para este son tres: inversión, horizonte explícito y valor de continuidad.

La etapa de inversión es el momento inicial y la más fácil de estimar en el futuro muy cercano, donde las dificultades de proyección se minimizan. Y esta tiene dos grandes áreas: las inversiones físicas en activos durables que surgen de los estudios previos, y la inversión en capital de trabajo.

El horizonte explícito es el conjunto de períodos que siguen a la inversión. Aquí es donde la proyección debe hacerse de manera más detallada, aunque el grado de dificultad de estimar costos y beneficios es mayor que en la primera etapa, pues nos adentramos más en el futuro, es central en el análisis del proyecto y allí se juega en gran parte la rentabilidad del emprendimiento.

Para establecer cuánto ha de durar este horizonte, debemos definir cuál es la duración económica de los activos principales⁴ del proyecto, y cuánto estimamos que durará el período de ventaja competitiva.

La determinación del valor de continuidad presenta dos opciones: 1) que luego del período explícito el proyecto se cierre o 2) que el proyecto continúe por “muchos” años. En el caso de la continuidad, para calcular el valor de continuidad tomamos el valor del último flujo explícito y suponemos que se mantiene constante “n” años, o que crecerá a una tasa constante en ese lapso.

Como señalamos, los proyectos tienen en general efectos (beneficios o costos) que impactan en la función objetivo de manera directa o indirecta. Estos efectos internos y externos deben ser tomados en consideración al armar el flujo de fondos relevante.

Sin embargo, pueden producirse otros efectos que también deben analizarse, aunque no necesariamente incluirse dentro del flujo de fondos. Son los efectos intangibles, en general, beneficios o costos que afectan conceptos reales pero difíciles (o imposibles) de medir: calidad del ambiente de trabajo, capacidad técnica, etc. No hay una “receta” para tratar estos casos. Sólo puede analizarse en cada proyecto, y aplicando sentido común. (Ortegón et al., 2005).

Ahora bien, en este es un punto el flujo de fondos del proyecto debe incluir sólo los efectos que hacen al propio proyecto, no los relativos al financiamiento del mismo, el flujo del financiamiento se agregará después, de esta forma, se podrá analizar, de manera independiente, si conviene o no hacer el proyecto. Si resultara conveniente hacerlo, se podrá luego estudiar la conveniencia o no de endeudarse para realizarlo. (Ortegón et al., 2005).

Otro punto a considerar en la proyección de los costos y beneficios del proyecto es el tratamiento de los datos y supuestos. En particular el tratamiento de la inflación y del riesgo. Para tratar la inflación hay dos opciones: Proyectar los costos y beneficios no considerando la inflación, o proyectar los costos y beneficios incluyendo la inflación. Y el tema del riesgo requiere un tratamiento más detallado, lo entendemos como la variabilidad de los flujos futuros, respecto a un valor esperado. En otras palabras, cuanto más variables sean los flujos futuros, más riesgoso es el proyecto. (Ortegón et al., 2005).

Evaluación Social de los Proyectos. Los proyectos de inversión generan múltiples efectos. La evaluación privada mencionada anteriormente capta aquellos puntos

⁴ Los activos principales del proyecto son aquellos que contribuyen directa y críticamente a las actividades que lo definen. (Ortegón et al., 2005, p75)

apreciables por el inversor y, de manera indirecta, para los beneficiarios. Pero hay efectos que superan ese enfoque, que son relevantes para otros involucrados o para la sociedad en su conjunto.

La evaluación social de proyectos intenta medir y evaluar el conjunto total de efectos con la metodología habitual del análisis costo-beneficio, pero ampliando el enfoque, analizando el proyecto desde el punto de vista de la sociedad, en el sentido de agregar al vecino, pero no de particularizar en el mismo. Le interesa que la sociedad en su conjunto tenga un efecto positivo neto por el proyecto, no que los tenga para un involucrado en particular. Esto significa que el enfoque social es básicamente un enfoque agregado: el impacto neto (positivo o negativo) del proyecto para la sociedad, se entiende como la suma de los impactos (positivos y negativos) que reciben cada uno de los involucrados. Si esa suma neta da positiva, el proyecto es socialmente conveniente, independientemente del hecho de que algún grupo involucrado pierda con el proyecto. Por lo que el enfoque social es un enfoque de la totalidad, y es un enfoque orientado a medir primariamente la generación de riqueza generada por el proyecto, y sólo secundariamente su distribución. (Ortegón et al., 2005)

Lo relevante a nuestros fines es que cualquier proyecto puede ser analizado desde la óptica social. En particular, deberían serlo aquellos que son impulsados por el Estado o desde organismos internacionales, donde los recursos globales de la sociedad están siendo comprometidos. Los proyectos impulsados por el sector público implican decisiones acerca de la asignación de recursos de toda la sociedad y, por otro lado, tienen en primera instancia el control dado por la legitimidad del gobierno, pero requieren, más que los privados, un mecanismo que muestre que el uso que se hace de los recursos es el mejor posible. (Ortegón et al., 2005)

Para Ortégón et al., (2005):

La evaluación debería ser una actividad objetiva y rigurosa, que obtenga resultados válidos y confiables acerca del proyecto. La rigurosidad aseguraría que los resultados y los procesos para obtenerlos fueran adecuados, transparentes y repetibles, y con la objetividad, (...) se intenta captar la realidad, mediante procedimientos que eviten que las ideas preconcebidas e incluso los intereses afecten los resultados de la evaluación (p.107)

Ahora bien, la evaluación social requiere definir una función objetivo, es decir, una pauta de deseabilidad, contra la cual comparar el impacto de las alternativas de proyectos y

para Ortegón et al., (2005) la cuestión no es tan clara, es obvio que se busque maximizar la riqueza social; el problema es que no es tan fácil definirlo y el punto crítico es definir una función objetivo social o una función de bienestar social que sirva para representar las preferencias entre estados alternativos de la economía (con y sin proyecto) y una vez conocida la función objetivo, sólo restaría ver qué proyectos la maximizan.

Y para este hay al menos tres cuestiones dificultosas: 1) representar las preferencias. 2) de quién son las preferencias que se representan y 3) que la función objetivo represente las preferencias; esto es, que dadas unas preferencias acerca de diferentes estados futuros la función objetivo asigne valores mayores a los estados preferidos. El problema se complica aún más porque las preferencias individuales no son homogéneas.

Por lo cual plantea el siguiente interrogante:

“¿tiene sentido hablar de preferencias sociales? (...) Hay aquí dos posiciones no necesariamente antagónicas en la práctica, pero difíciles de compatibilizar a nivel teórico. La primera posición es la que entiende las preferencias sociales como una escala de preferencias supraindividuales. La sociedad se entiende, así como un colectivo con sus propios valores, que no son la suma de los valores individuales, sino los acordados por consenso. Una vez establecidos los valores sociales, se toman como criterio de selección de los proyectos. En consecuencia, la función de bienestar social surgiría de la definición de una escala de valores “sociales”, supraindividuales. Y el otro observa a las preferencias sociales como una agregación de preferencias individuales. Así, la función de bienestar social surgiría como la suma de utilidades individuales; y reflejaría lo que la “mayoría” prefiere. (p.112)

Para lo cual concluye que en la vida real los proyectos se eligen como si no hubiera mucha contradicción entre ambas situaciones.

Proyectos de Infraestructura Sostenible. La infraestructura sostenible es la base esencial para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para alcanzar las metas del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por ello el grupo BID publicó el Marco de Infraestructura Sostenible para promover la toma de decisiones sobre una infraestructura que sea económica, financiera, social, ambiental e institucionalmente sostenible con el fin de apoyar a los países con la transición hacia un futuro sostenible. Este es aplicable a todo el ciclo del proyecto, incluido el contexto político, la planificación, la

adquisición, el diseño, la construcción, las operaciones y el desmantelamiento. (Bhattacharya et al., 2019).

A pesar de la gran importancia de la infraestructura sostenible, “la mayoría de los países y el mundo en general no pueden cumplir con la cantidad y la calidad de la inversión necesaria, esto refleja dos brechas fundamentales y persistentes” (Bhattacharya et al., 2019, p.6) siendo incapaces de transformar las necesidades y oportunidades en una cartera de proyectos concreta, y que las nuevas inversiones sean tan sostenibles como deberían ser, esto debido a complejidades inherentes de este tipo de inversión por la naturaleza de largo plazo, la interconexión, los impactos sociales, las externalidades positivas y negativas y a los impedimentos políticos e institucionales. Además, para Bhattacharya et al., (2019), sigue siendo un gran desafío poder movilizar financiamiento a largo plazo a un costo razonable para equiparar los riesgos del ciclo del proyecto de infraestructura, al igual que asegurar que el financiamiento esté alineado con los criterios de sostenibilidad.

Para hacer frente a grandes déficits en los servicios de infraestructura, se requiere aumentar las inversiones en infraestructura sostenible para responder a los cambios estructurales que están en marcha, especialmente la urbanización; y acelerar el reemplazo de la infraestructura antigua y contaminante, para lo cual se necesita de esfuerzos armonizados en varios frentes, por cuatro razones según Bhattacharya et al., (2019): 1) hay una gran agenda inconclusa para fortalecer el marco institucional y de políticas públicas en las etapas iniciales o preliminares que debe consolidarse para desencadenar inversiones, atraer al sector privado y garantizar un enfoque claro en la sostenibilidad desde el principio. 2) cada proyecto individual debe ser diseñado, construido, operado y desmantelado en función de criterios de sostenibilidad. 3) existe la necesidad de desarrollar mejores plataformas para la preparación de proyectos y para el apoyo financiero en etapas tempranas. Y, 4) por último, es esencial desarrollar mejores estructuras para movilizar y utilizar todos los tipos de financiamiento, especialmente el financiamiento privado de inversionistas institucionales a largo plazo, y asegurar que estos fondos de financiamiento estén alineados con los criterios de sostenibilidad.

Suarez y Silva, (2020) afirman que:

Un aspecto importante que impacta en la ejecución de un Programa es la cuestión ambiental, una inadecuada gestión ambiental, social y predial en proyectos de infraestructura, desde la fase conceptual hasta la fase de diseño y construcción, u operación, suponen demoras considerables y aumentos en los costos presupuestados y se puede llegar a suponer sobrecostos cercanos al 80%

del total presupuestado, conflictos ambientales en un proyecto pueden generar sobre costos entre 15 % y 70 %, y retrasos de 12 meses hasta 13 años. Finalmente, una inadecuada gestión social en proyectos de infraestructura puede producir sobre costos aproximados de entre 11 % y 68 % del total presupuestado. (p.3)

Por lo cual se requieren implementar acciones transversales que van desde la correcta incorporación integral de la perspectiva ambiental, social, y predial en el fortalecimiento de los marcos normativos e institucionales para un adecuado desarrollo, supervisión y monitoreo de proyectos, así como una adecuada identificación, evaluación, y asignación de los riesgos ambientales, sociales, y prediales desde las primeras etapas y su consideración a lo largo del Ciclo de Vida del proyecto. (Suarez y Silva, 2020).

Etapa 4: Estudio de factibilidad: Para finalizar la fase de Preinversión tenemos la etapa de Estudio de factibilidad que se enfoca en el examen detallado de la alternativa que se ha considerado mejor en la etapa anterior. Esto significa poner el esfuerzo en medir y valorar en la forma más precisa posible sus beneficios y costos. Se debe profundizar en el análisis de variables que inciden en el proyecto. Una vez que el proyecto ha sido definido y caracterizado, deben optimizarse todos los aspectos relacionados con la obra física, el Programa de desembolsos de inversión, Programa de ejecución, puesta en marcha y operación, con el objeto de hacer más eficiente todo el proceso. (CEPAL, 2003).

Para Pacheco y Contreras (2008) la evaluación de los proyectos o Programas de inversión pública no se agota con toda la información disponible sobre problemas o necesidades que estos pretenden solucionar, ni con la recopilación de información solamente económica sino que existe una gran cantidad de factores que no pueden ser valorados para ser incluidos en un análisis Costo-Beneficio o que son excluidos en un análisis Costo-Eficiencia debido a la naturaleza de las variables⁵ que inciden en el análisis de una situación.

Por otra parte, estos afirman que:

Un proyecto o Programa muchas veces afecta no sólo a las variables que se pretende intervenir, sino que trae efectos adicionales, muchos de ellos no deseados o predichos, esto sucede porque el ambiente social es un sistema

⁵ Variable: es una característica de la realidad que puede ser determinada por observación y puede tomar diferentes valores de una unidad de observación a otra las variables pueden agruparse en dos tipos, cuantitativas y cualitativas Una variable cuantitativa es aquella variable que representa una característica o propiedad del objeto de estudio que puede cuantificarse y puede ser expresada con números. Una variable cualitativa es una variable que representa una propiedad que hace referencia a cualidades del objeto de estudio y no puede ser expresada con "números". (Pacheco y Contreras, 2008, p13)

complejo y en su dinámica innumerables factores participan para obtener un resultado específico. (p14).

Por lo tanto, para una buena evaluación debe incluir herramientas que abarque una visión más amplia y que sea capaz de atender múltiples objetivos y contradicciones, como ser las consecuencias políticas, su impacto ambiental, algunos efectos posteriores a la realización del proyecto, la consecución de objetivos estratégicos, el aporte a la descentralización, etc. son factores de difícil cuantificación y tienen un gran peso en proyectos y Programas de inversión pública. Además, desde el diseño hasta la realización de un proyecto o Programa, factores como la percepción, intuición, experiencia y otros, son de fundamental importancia por lo que no deben ser excluidos. (Pacheco y Contreras, 2008).

Además, mencionan que:

El estatus y el papel del análisis costo beneficio en los proyectos públicos y en la toma de decisiones sobre políticas públicas ha sido tema de continuas discusiones como también de conflictos políticos y administrativos. Las entidades públicas asesoras han sido criticadas con frecuencia por utilizar el análisis costo-beneficio para la determinación del presupuesto. Algunos ejecutivos públicos y dirigentes políticos han adoptado la posición de que el análisis costo-beneficio constituye un intento de frustrar el proceso de discusión, la participación ciudadana, la democracia y la toma de decisiones políticas que tendrá lugar alrededor de potenciales Programas y proyectos públicos. (p16)

En Latinoamérica la evaluación social de proyectos ha estado centrada en la evaluación costo-beneficio bajo el enfoque de eficiencia, y en bienes y servicios en los que existen mercados observables. Uno de los riesgos que se corre con el uso de este método es que la tendencia a cuantificar los efectos que enfatizan aquéllos que son valorizables, aun cuando otros efectos intangibles no cuantificados o valorizados pueden ser más importantes. Lo que representa enfrentar varios desafíos como: buscar consensos en torno a la evaluación de proyectos, incorporar las variables no cuantificables o factores subjetivos que pesan en las decisiones de los agentes económicos e incorporar procesos de toma de decisiones que son crecientemente grupales. Para ello propone el uso de las herramientas que proporcionan los métodos multicriterio en las etapas del Ciclo de Vida de un proyecto (idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, ejecución). (Pacheco y Contreras, 2008).

Procedimientos para la Solicitud y la Obtención de Financiamiento Externo en la República Argentina. En la República Argentina corresponde a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, entre otras atribuciones, el coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito, pensar en la conducción de la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que otros países u organismos internacionales ofrezcan, para el cumplimiento de los objetivos y políticas de su competencia, en coordinación con los demás organismos del Estado, para su implementación; así como entender en la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y planificación de los proyectos de inversión pública y en la evaluación y priorización del gasto y control de ejecución de la Ley de Presupuesto. (Ley de Ministerios Decreto N° 438/92 y sus modificatorias).

Además, la Ley N° 11.672, Art 59 establece que sólo podrán iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos financieros internacionales y/o Estados Extranjeros, cuando cuenten con opinión favorable del señor Jefe de Gabinete de Ministros y que el MINISTERIO DE HACIENDA se expedirá sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del Préstamo y encabezará las negociaciones definitivas.

Por lo que la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con la intervención del MINISTERIO DE HACIENDA, impulsó la Decisión Administrativa 162/2019 orientada a la mejora de la gestión de los procedimientos para la solicitud y la obtención de financiamiento externo como así también la aprobación de los instrumentos contractuales de Préstamo, en el marco de los ajustes normativos requeridos. El Art 1 aprobó el “Circuito de Gestión Administrativa para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo o Garantía con organismos financieros internacionales, Multilaterales, Regionales, Bilaterales y/o con Estados Extranjeros”⁶. Este ayuda a que sea posible optimizar y armonizar las intervenciones de todas aquellas áreas de gobierno involucradas en las complejas gestiones y relaciones que se llevan a cabo para la obtención del financiamiento internacional, procurando la simplificación de los trámites y en observancia de los principios de sencillez, celeridad y eficacia, y de los plazos reglamentariamente previstos, de modo de alcanzar los objetivos propuestos en materia de obtención de financiamiento. Ver Figura 4.

⁶ Anexo (IF-2019-11780484-APN-SSRFI#MHA)

Figura 4

Circuito de Gestión Administrativa

Circuito de Gestión Administrativa para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo o Garantía con organismos financieros internacionales, Multilaterales, Regionales, Bilaterales y/o con Estados Extranjeros

Etapa de Priorización



Etapa de Negociación



Trámite de Decreto y Firma del Contrato



Nota: Tomado de ppt *Circuito de Priorización, Negociación, Trámite del Decreto y Firma del Contrato de las Operaciones con Financiamiento Externo*. DA 162/2019, por la Secretaría de Asuntos Estratégicos y Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo

2.1.2 Fase de Inversión

La fase de Inversión consiste en la realización de dos etapas, por un lado, el diseño y por otro la ejecución física de los proyectos de acuerdo a las estimaciones nacidas en el estado de Preinversión.

2.1.2.1 Etapa de Diseño. En esta etapa se deben preparar todos los antecedentes necesarios para asegurar una buena ejecución del proyecto. (CEPAL, 2003). Para Ortegón et al., (2005) el diseño implica definir detalladamente las características del proyecto para la cual deben considerarse las dimensiones técnica, institucional, financiera y económica, entre otras. Este debe ser completo y flexible, capaz de absorber alteraciones y precisiones durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto; lo cual garantizara su éxito. Por lo cual esta etapa requiere el análisis de dos aspectos: 1) Diagnóstico de la situación actual y 2) Estudio técnico del proyecto para un mejor análisis y comprensión.

El diagnóstico de la situación actual comprende la descripción de lo que sucede al momento de iniciar el estudio en un área determinada. Dicha descripción supone, una presentación clara y detallada del problema que origina la necesidad de elaborar un proyecto. El propósito es validar la ocurrencia del problema o carencia social que ha dado origen al estudio del Programa, así como dimensionar su gravedad. En este diagnóstico se deben definir y calcular los indicadores que servirán para medir el problema e identificar y caracterizar a las poblaciones directa e indirectamente afectadas y la población que será objeto del Programa. (Ortegón et al., 2005).

Es esencial que el diagnóstico sea elaborado por un equipo multidisciplinario y con la participación de la entidad afectada directamente por el problema. Además, estudiar la oferta presente e histórica de Programas que tienen o han tenido por objetivo resolver problemas sociales similares. (Ortegón et al., 2005).

En términos generales, la elaboración del diagnóstico comprende las siguientes etapas: 1). Definición del área de estudio 2). Determinación del área de influencia 3). Análisis y estimación de la población 4). Determinación de la demanda actual 5). Determinación de la oferta actual 6). Cálculo y proyección del déficit. (Ortegón et al., 2005).

En cuanto al estudio técnico del proyecto a partir de la postulación de alternativas y del mayor conocimiento sobre la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto, es necesario avanzar en la concepción y desarrollo básico de las alternativas propuestas. Ello implica el tratamiento general de los aspectos físico-técnicos, los que comprenden fundamentalmente tres componentes interdependientes: el tamaño, la

localización y la tecnología. No obstante, un buen análisis de estas variables necesita un previo estudio de optimización, más aún cuando se trata de unidades productivas ya existentes, esto tiene como objetivo no sobredimensionar las alternativas y también el no atribuir beneficios inexistentes a los proyectos. Otros aspectos a tener en cuenta son la participación y el análisis ambiental.

La etapa de diseño corresponde a la planificación y Programación detallada de las actividades a ejecutar, por esta razón los proyectos se conciben mejor si en la elaboración se consideran las interacciones entre las diferentes fases y con la participación de todos los involucrados, es porque la formulación parte con la identificación de ideas, continúa con la definición de objetivos para diseñar un perfil que luego será analizado y aprobado. Este proceso no es siempre lineal, pueden surgir muchos imprevistos, reacciones inesperadas o cambio de último momento. (Ortegón et al., 2005).

Marco Lógico. Una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos es el Marco Lógico. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes involucradas.

El propósito del Marco Lógico es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: Programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex-post. Se usa para incrementar la precisión en la planeación de los proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales. Fomenta la participación a través de un riguroso proceso de análisis de las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto. (CEPAL, 2003, p.51).

Esta herramienta fue elaborada como respuesta a problemas comunes de los proyectos mencionados en el párrafo anterior: proyectos carentes de precisión que no se ejecutan exitosamente, donde no hay una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito y provee además una cantidad de ventajas enunciadas por la CEPAL (2003) sobre enfoques menos estructurados:

Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y sirve para reducir ambigüedades; aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los entes financiadores, el prestatario y el ejecutor; suministra un temario analítico común que pueden utilizar el prestatario, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto; enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable; suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto; suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto; y proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto. (CEPAL, 2003, p.53).

Además, se caracteriza por tener reiteradas modificaciones y mejoras tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto.

Matriz de Resultados (MdR). La matriz de resultados (MdR) es una herramienta elaborada durante el diseño del proyecto, que permite desarrollar y presentar la correlación entre los objetivos del proyecto y los indicadores de los resultados alineados con las metas de desarrollo del país. Proporciona un modelo lógico para alcanzar los resultados del proyecto. Se trata de una herramienta ampliamente utilizada por las organizaciones financiadoras de desarrollo (en particular, por el BID) y es un insumo fundamental para el acta de constitución del proyecto, tiene una importancia clave en la etapa de inicio de la implementación ya que proporciona insumos para el proceso de planificación a la vez que sirve como instrumento de monitoreo y control. (Mondelo y Siles, 2019).

La matriz de resultados se compone de los siguientes elementos: 1. Objetivo del proyecto; 2. Indicadores de resultado⁷; 3. Línea de base⁸; 4. Meta⁹; 5. Componentes,

⁷ Indicadores de resultado: Miden el avance del(os) resultado(s) esperado(s). Los indicadores deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo

⁸ Indicadores de resultado Valores o estado de los indicadores de resultado al inicio del proyecto. Sirven para medir los cambios que ha logrado el proyecto.

⁹ Meta: Valores o estado de los indicadores a la conclusión del proyecto. Es lo que el proyecto espera lograr.

productos o resultados¹⁰; 6. Año¹¹ y 7. Comentarios¹². Presenta y explica la forma en que deberá lograrse el objetivo; además, incluye las relaciones causales entre la ejecución de las actividades, la entrega de los productos y el logro de los resultados; y propone indicadores, líneas de base y metas para documentar los logros. Además, es uno de los insumos o requisitos para elaborar el plan de riesgos. (Mondelo y Siles, 2019).

Objetivos. El resumen narrativo de los objetivos de un proyecto es la descripción de la solución al problema que se ha diagnosticado. Esto no implica que el proyecto será suficiente para lograr el fin, pero puede que contribuya de manera significativa al logro de ese fin, como así tampoco implica que se logrará poco después de que el proyecto esté en funcionamiento. (CEPAL, 2003).

Para Mondelo y Siles, (2019) los objetivos mal definidos constituyen un obstáculo para lograr una gestión de proyectos orientada a resultados y para evaluar si los resultados han sido alcanzados, se deben evitar objetivos vagos e interpretaciones dudosas. Cuanto más detallado sea el objetivo, mejor será su comprensión y mayores las probabilidades de que sea alcanzado.

En otras palabras, es lo que debería ocurrir al utilizar los componentes del Programa, o sea el resultado esperado al final del periodo de ejecución, el cambio que provocara el proyecto. (CEPAL, 2003).

El marco lógico, como lo mencionamos anteriormente, requiere que cada proyecto contenga solamente un propósito para dar claridad y evitar ambigüedades.

2.1.2.2 Etapa de Ejecución Física. Esta etapa corresponde a la implementación de las actividades Programadas, considerando como inicio el momento en que se le asignan recursos al proyecto y, como término, al instante en que se completa la última actividad del proyecto. En esta etapa se realiza la mayor inversión del proyecto con el objetivo de materializar la alternativa de solución seleccionada en las etapas anteriores. (CEPAL, 2003).

¹⁰ Componentes: o productos: bienes de capital o servicios que se producen con la intervención; o resultados intermedios: efectos de una intervención que conduce al resultado deseado; o resultado: eventos, condiciones u ocurrencias que indican el logro del objetivo del proyecto

¹¹ Año: Grado de progreso en la entrega o la ejecución del (los) producto(s) en el año durante el que se registra el avance.

¹²Comentarios: Aclaraciones acerca de los indicadores utilizados o sobre el grado de avance o cualquier tipo de nota aclaratoria (aquí también se incluyen los supuestos del proyecto para lograr el objetivo).

2.1.3 Fase de Operación

Esta fase distingue dos etapas: la puesta en marcha, y la operación plena del proyecto y es donde se comienzan a concretar los beneficios estimados en la Preinversión. (CEPAL, 2003).

La puesta en marcha corresponde al primer período de esta fase, durante el cual se produce un aumento gradual de la generación de productos o prestación de servicios del proyecto, hasta alcanzar el nivel de producción para el cual fue diseñado y se efectúa el análisis de la operatividad del proyecto según los parámetros de diseño.

La etapa de operación plena del proyecto ha alcanzado su pleno funcionamiento y opera en forma regular, esto no significa que lo haga a plena capacidad, puede ir aumentando a demanda en el futuro. En esta se realiza el seguimiento de la operación y luego puede realizarse la evaluación ex-post y se extiende mientras dure la vida útil del proyecto, la cual puede ir desde un breve período a muchos años.

Para Mondelo y Siles (2019) esta fase sería la etapa de Implementación, Monitoreo y Control, el cual identifica como el ciclo de gestión de proyectos que utiliza cinco etapas necesarias para concluir exitosamente: i) inicio, ii) planificación, iii) implementación, iv) monitoreo y control, y v) cierre.

Para la gestión de proyectos se requiere competencias claves como “el uso de una combinación de herramientas y técnicas derivadas de buenas prácticas y estándares internacionales para asegurar el logro de los objetivos específicos (resultado, producto o servicio) del proyecto dentro del tiempo (cronograma), el costo (presupuesto) y el alcance planificados” (Mondelo y Siles, 2019, p11), esto permite por un lado asegurar que los proyectos seleccionados mantengan su contribución a los objetivos estratégicos del país y las entidades financiadoras; por el otro, posibilita evaluar que los resultados esperados se hayan definido a partir de una priorización adecuada. (Mondelo y Siles, 2019).

Para concluir los proyectos en tiempo y mediante la implementación de procesos más eficientes que produzcan ahorros de recursos y dinero, crear economías de escala e incrementar los márgenes de utilidad, surge la necesidad de procedimientos y metodologías de gerencia de proyectos que respondan a esta premisa. Es por esto que para, el desarrollo exitoso de un proyecto se requiere la determinación de una clara estructura del proceso de toma de decisiones, supervisión, una estructura adecuada a la misión de la organización, la estrategia, los valores, las normas y la cultura interna y para lo cual es importante definir e identificar los roles, las responsabilidades y los mecanismos para la rendición de cuentas de las personas claves involucradas en el proyecto. Para ello la alta dirección debe definir la

estructura de gobernabilidad¹³ antes del inicio del proyecto, basado en la matriz de resultados y otros documentos relevantes de la fase de diseño del proyecto, autorizando formalmente el inicio del proyecto. (Mondelo y Siles, 2019).

La Programación de la ejecución de proyectos es una tarea que se encuentra asociada a todas las etapas del Ciclo de Vida de los proyectos, según la CEPAL (2003) y esta consiste en:

Una serie de técnicas que nos permiten responder en forma acertada a las preguntas: ¿Cómo se va a hacer? ¿Cuánto va a demorar? ¿Cuánto va a costar? Esta información es básica en los estudios de Preinversión. Por ello, todo estudio de prefactibilidad o de factibilidad debe incluir un capítulo que presente la Programación de la ejecución en que se basan las estimaciones de tiempo y costo del proyecto. A nivel de perfil, en cambio, no es necesario realizar una Programación detallada de la ejecución de un proyecto; basta con basarse en experiencias previas con proyectos del mismo tipo o similares para contestar estas preguntas. (...) Al concluir la etapa de diseño, se contará con una Programación detallada de la ejecución. Durante la ejecución del proyecto, esta Programación será revisada periódicamente con el objeto de irse ajustando a los cambios que se vayan produciendo respecto a las estimaciones originales. Sin embargo, la Programación efectuada al inicio de la ejecución será la base a la que habrá que tratar de ajustarse y, además, será una referencia fundamental en caso de efectuarse una evaluación ex-post. (p.49).

También Mondelo y Siles (2019) enuncian una serie de herramientas que consiste en siete pasos que siguen una secuencia lógica desde el punto de vista de una unidad ejecutora para la planificación y la gestión de proyectos. Los pasos son: Paso 1: creación de la estructura desglosada del trabajo (EDT). Paso 2: elaboración del cronograma del proyecto. Paso 3: desarrollo de la curva de uso de recursos (Curva S). Paso 4: preparación de la matriz de adquisiciones. Paso 5: elaboración de la matriz de riesgos. Paso 6: elaboración de la matriz de comunicaciones. Paso 7: creación de la matriz de asignación de responsabilidades (MAR).

¹³ Gobernabilidad de un proyecto: Se trata de las condiciones que permiten su desarrollo exitoso. (Mondelo y Siles, 2019, p.25).

Para Castaño Mesa (2000) en esta última etapa en el ciclo del proyecto es necesario contemplar dos tipos de evaluaciones: las realizadas durante este proceso y la del final del proyecto. Al igual que en el caso de la etapa de inversión, este es un proceso que permite retroalimentaciones y correcciones para el ajuste paulatino de la operación, según los inconvenientes que presenten a lo largo de su desarrollo. Para evaluar esta etapa se utilizarán indicadores o criterios, los cuales serán una guía para considerar si es un proyecto “exitoso” en la etapa de operación.

Para Wiesner (2000) la gestión de los proyectos puede estar afectada por tres tipos de restricciones que deben ser consideradas a la hora de realizar las evaluaciones. Primero, aquellas que se producen por las características institucionales y presupuestarias. Esto se debe a que gran parte del gasto de los proyectos se hace por medio de transferencias atadas a una base de ingresos del gobierno central, muchas veces con metas de gasto total, independientemente de los resultados que efectivamente se estén logrando. Segundo, las que surgen de las limitaciones de la economía política ya que el gasto que hace las mayores exigencias técnicas e institucionales es aquel orientado a igualar las “condiciones iniciales” y a subvencionar a los grupos de más bajos ingresos. Y, por último, las que provienen de la rápida expansión del gasto agregado en el sector público de muchos países de la región.

(...) si el ritmo de crecimiento del gasto correspondiente es muy rápido, muchos agentes económicos y políticos estimarán que no es necesario que las evaluaciones tengan resultado positivo para obtener parte de ese creciente gasto público. La hipótesis que este escrito plantea es que, si hubiese habido más evaluación de resultados, primero, no se habría dado un crecimiento tan rápido del gasto y, segundo, el gasto habría sido de mejor calidad y más sostenible. (p.11).

Además, existe una estrecha interdependencia entre estos tres grupos de restricciones.

Por lo que la gestión de proyectos requiere que las entidades que ejecuten los Programas cuenten con planes alineados con las estrategias nacionales, con metas plurianuales y anuales para cumplir dichos objetivos y con la designación de los funcionarios responsables de cumplirlas, además contar con herramientas que facilitan la planificación del proyecto es un paso hacia adelante en la mejora de la gestión de los proyectos como así también el contar con planes completos y actualizados puede incrementar sus probabilidades de éxito. (Mondelo y Siles, 2019).

El monitoreo y control de un proyecto se realiza según Mondelo y Siles (2019) desde el enfoque de la gerencia del proyecto, ya que le permite al gerente y al equipo, utilizar la información para iniciar las acciones planificadas y lograr un mejor control del proyecto. Para lo cual presenta siete herramientas que conforman la base de los planes del proyecto unificadas en una matriz de planificación. Al consolidar la información en una sola matriz, se simplifica el análisis de los componentes del proyecto y hace posible reconocer la estrecha relación de dependencia entre ellos, mejora la comprensión de los objetivos, los tiempos, los riesgos, las responsabilidades, etcétera.

2.1.4. Evaluación

En cada fase del ciclo de los proyectos encontramos diferentes tipos de evaluación que miden la conveniencia de continuar, de modificar o de terminar con un proyecto objeto de la evaluación. (CEPAL, 2003).

Abdala (2001) define a la evaluación como un “proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de un Programa, relacionándolos con las metas propuestas y los recursos movilizados” (p.26). Según la estructuración y el enfoque elegidos, los procesos de evaluación pueden clasificarse en:

Pseudoevaluaciones: En ellas, se cumple un proceso evaluatorio, pero con fuerte injerencia de alguna de las partes comprometidas con el proyecto y que presiona para que aparezcan resultados preestablecidos. El evaluador no actúa neutralmente; Evaluaciones verdaderas cuantitativas puras: Son evaluaciones exclusivamente cuantitativas Se mide el impacto por comparación estadística entre el grupo de control y el grupo beneficiario de las acciones del Programa; y Evaluaciones verdaderas mixtas o cuantitativas: Permite tener los datos señalados en el grupo anterior y agrega el aporte cualitativo. El aporte mixto ayuda a entender más por qué unos Programas son exitosos y otros fracasan. (p.27)

Y aclara que es aquí donde la objetividad y la independencia del evaluador en su trabajo hacen a la primera división entre pseudo evaluaciones y evaluaciones verdaderas.

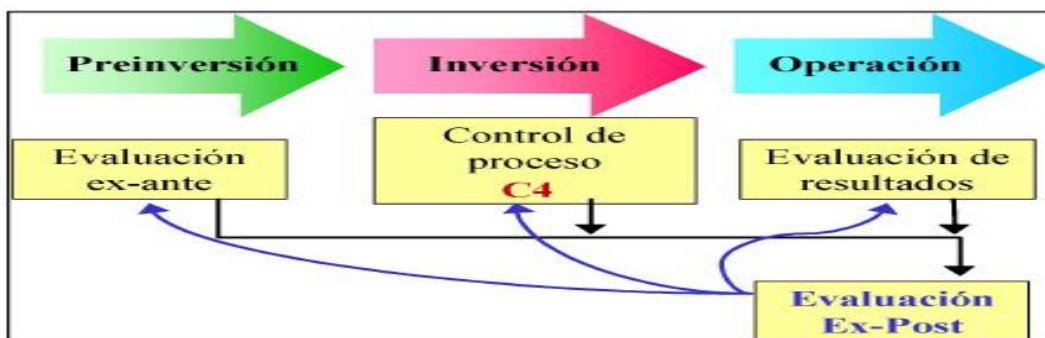
Los tipos de evaluación varían durante el Ciclo de Vida del proyecto, en la fase de Preinversión se efectúan evaluaciones ex-ante del proyecto (a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad). En la fase de ejecución se efectúa un seguimiento físico-financiero del proyecto, evaluando si el avance observado está de acuerdo a lo planificado. Por último, en

la fase de operación puede efectuarse un seguimiento del proyecto a objeto de efectuar una evaluación ex-post de él. (CEPAL, 2003).

La evaluación ex ante: evalúa el contexto socioeconómico e institucional; los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción. La evaluación intra: se desarrolla durante la ejecución. Se avalúan las actividades del proceso mientras éstas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores, las dificultades. La evaluación Post: corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos. La evaluación ex post: se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo. (CEPAL, p.60) Ver figura 5.

Figura 5

Ciclo de Vida y Evaluación



Nota: Tomado de *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y Programas* (p.48), abril de 2003, CEPAL

Del mismo modo que existen diferentes tipos de evaluación asociadas a las diferentes fases del proyecto, también se asocian diferentes herramientas para la evaluación. Siguiendo la metodología del BID, dentro de la del enfoque de marco lógico, podemos ver esquemáticamente los tipos de evaluación asociados con las herramientas formales y los productos esperados como resultados del proceso de evaluación. Y esta tendrá impacto en el mejoramiento del desempeño de los proyectos si se planifica, administra e integra en todas las etapas del ciclo del proyecto. (CEPAL, 2003). Ver figura 6.

Figura 6

Tipos y Herramientas de Evaluación

Ciclo del Proyecto	Herramientas Formales de Evaluación	Productos Resultados del Proceso
Preparación Evaluación ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> - Marco Lógico - Instrumentos de análisis económico, financiero e institucional - Diagnóstico de evaluabilidad - Listado de datos de referencia 	Diseño de proyectos mejorado y "evaluables"
Ejecución Evaluación Concurrente	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de Ejecución y Monitoreo. - Evaluación intermedia de ejecución 	Ejercicios de proyectos mejorado Mejor desempeño de los proyectos
Terminación Evaluación ex-post	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación ex-post - Evaluación de impacto de desarrollo 	"Pipeline" mejorado: diseño de proyectos; políticas y estrategias.

Nota: Tomado de *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y Programas* (p.60), abril de 2003, CEPAL

Asociadas a las fases por los que pasan los proyectos la evaluación en cada fase del ciclo tiene ciertos objetivos:

En la etapa de preparación genera información sobre experiencia adquirida y prácticas óptimas que pueden sugerir mejores enfoques para el diseño de nuevos proyectos y debe incluir datos de referencia e indicadores de desempeño que son esenciales para el trabajo futuro de monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos. A este nivel, la introducción de los principios de evaluación se considera "formativa", pues sienta las condiciones para la evaluación futura. En la etapa de ejecución el proceso de evaluación adopta la forma de monitoreo continuo, aunque en ciertos casos el Banco, y algunas veces los prestatarios, también hacen evaluaciones formales operativas durante la ejecución del proyecto. La evaluación durante la ejecución es considerada "formativa", porque su propósito es respaldar la mejora continua de la ejecución del proyecto. El proceso de evaluación después de la terminación del proyecto reexamina la identificación y diseño original e indaga sobre su ejecución y desempeño de desarrollo. En esta etapa, la evaluación se considera "sumativa". (CEPAL, 2003, p.61).

Para Mondelo y Siles (2019) los resultados definidos en los cuales se enfocará toda la operación, se basa en indicadores de desempeño y evaluación; y se considera un resultado exitoso aquel que ha sido bien planificado y ha ocurrido según lo Programado en la planificación estratégica, la planificación participativa y la planificación operativa.

El BID ha migrado hacia una nueva forma de gerencia del Ciclo de Vida del proyecto bajo una lógica por resultados. Primero determina los resultados y luego la combinación de

recursos para lograrlos, enunciando los beneficios de una gestión de proyectos basada en ellos:

- Proporciona la capacidad para adaptarse al cambio y manejar dicho cambio.
- Permite que todos los miembros de la organización conozcan su responsabilidad.
- Mejora la coordinación entre los diferentes recursos internos y externos de la organización.
- Optimiza la comunicación con los interesados (*stakeholders*).
- Posibilita definir las prioridades entre las distintas acciones pendientes.
- Permite identificar los riesgos y los problemas en una fase temprana y posibilita que se diseñen acciones correctivas a tiempo.
- Asegura la calidad ya que entrega resultados acordes con los requisitos y adecuados al uso.

Contar con planes es solo el primer paso de una gestión de proyectos, pero es importante para poder implementar las acciones que permitirán conseguir los resultados que los países necesitan para lograr sus metas de desarrollo. (Siles y Mondelo, 2015, p.112).

Para Castaño Mesa (2000) un proyecto bien formulado en la fase de Preinversión es aquel que no sólo es pertinente, es decir, que cuenta con un diagnóstico realizado de forma completa y de calidad de la situación base, sino también integro, es decir que contiene la información suficiente y necesaria que respalde la decisión de la alternativa seleccionada desde la perspectiva económica, social y política. Para lo cual lista indicadores y criterios que deberían utilizarse para tratar de medir los conceptos de pertinencia e integridad de acuerdo al nivel de formulación de cada proyecto. Estos criterios de selección se expresarían a través de una matriz, la cual presentará los resultados de forma global y particular, para plantear con claridad cuáles son las mayores fortalezas de la formulación del proyecto. De esta forma, la matriz jerarquiza los proyectos y los califica como “bien formulados” a aquellos que se encuentren entre el rango de buenos y sobresalientes. “A cada criterio se le debe asignar un valor entre 1 y 10, considerándose uno, dos y tres (1,2,3) como un cumplimiento deficiente de éste, cuatro, cinco y seis (4,5,6) aceptable, siete, ocho y nueve (7,8,9) bueno y diez (10) sobresaliente” (p.17). Ver Figura 7.

Figura 7

Ejemplo: Matriz de Criterios de Selección, Etapa de Preinversión

RESULTADOS	No Aplicable	Deficiente	Aceptable	Bueno	Sobresaliente
CRITERIOS	N.A.	1 2 3	4 5 6	7 8 9	10
A. Pertinencia					
1. Información del diagnóstico completa y de calidad					
2. Coherencia interna del diagnóstico					
3. Viabilidad de los objetivos propuestos					
4. La correspondencia de los objetivos con la necesidad a solucionar					
B. Integridad					
1. Información de cada una de las alternativas completa y de calidad					
2. La viabilidad de la alternativa seleccionada					
3. Estructura del proyecto adecuadamente definida					
4. Cronograma e inversiones previstas de forma completa					
5. Correspondencia con los costos regionales					
6. Propuestas de mitigación a las externalidades del proyecto claramente definidas.					
TOTAL PROYECTO					

Nota: Tomado de *Marco Conceptual y Operativo del Banco de Proyectos Exitosos* (p.17), por Lina María Castaño Mesa, 2000, CEPAL

Castaño Mesa (2000) considera la fase de inversión de un proyecto exitoso cuando logra “combinar de una forma eficiente un diseño detallado y claro que considera las contingencias y explota las sinergias, dando lugar a una ejecución u operación de calidad que puede enfrentarse a las diversas dificultades en cada etapa de la ejecución” (p.19). Además, debe permitir la retroalimentación buscando que se ajuste de acuerdo a las necesidades, generando un círculo de intercambio positivo.

En la etapa de diseño Castaño Mesa (2000) determina los siguientes indicadores: la claridad del diseño de los insumos necesarios para el desarrollo del proyecto y los productos esperados; la flexibilidad del diseño; el manejo del riesgo; la rigurosidad y la claridad del cronograma: tiempo, costos e ingresos.

En la etapa de Ejecución, los indicadores de: costos; cumplimiento temporal y ejecución presupuestal. Estos indicadores se expresarían, al igual que en el caso anterior a través de una matriz, la cual presentará los resultados de forma particular a cada consideración y de la etapa en conjunto. Esto permite tener claridad sobre cuáles son las mayores fortalezas de la etapa. (Castaño Mesa, 2000).

En la última fase del ciclo del proyecto, operación, es necesario contemplar dos tipos de evaluaciones: las realizadas durante este proceso y la del final del proyecto. La evaluación

ex-post¹⁴ permite conocer el impacto y los resultados del proyecto, frente a lo Programado y de esta forma generar conclusiones y correcciones para proyectos nuevos, emitiendo juicios acerca de la eficiencia y eficacia de los resultados obtenidos y sus consecuencias. Por lo que los criterios para señalar un proyecto como exitoso en su operación, se refieren a los resultados obtenidos de esta evaluación, aplicando criterios cuantitativos y cualitativos. (Castaño Mesa, 2000).

Para Castaño Mesa (2000):

Los criterios deben ser consistentes con los objetivos del sistema que hace la evaluación, la naturaleza de la actividad y los factores que influyeron para la obtención de los resultados. Los resultados de esta evaluación dependen de la tipología del proyecto, si es institucional o privado, porque los objetivos e impactos esperados del proyecto variaran de acuerdo a esta tipología y del nivel al cual se realiza: municipal, departamental, nacional. (p.23).

Además, aclara que es importante que los criterios deben ir más allá del cumplimiento de las metas del proyecto, abarcando la eficacia de los resultados obtenidos y sus consecuencias, contemplando su sostenibilidad y la posibilidad de replicarse. Para contemplar estos aspectos de eficiencia, sostenibilidad y posibilidad de réplica es necesario hacer una ponderación entre dos niveles de análisis: Micro: Se analiza el cumplimiento de sus objetivos, presupuesto, tiempo establecido en la etapa inicial del ciclo del proyecto y nivel de satisfacción de los beneficiarios, y Macro: Se verifican los objetivos a luz del Plan de Desarrollo, sea este nacional, departamental o municipal. (Castaño Mesa, 2000).

2.1.5 Cierre

Una vez que el proyecto ha cumplido con todos sus objetivos y los entregables han sido aceptados, entra en la etapa de cierre, y se deben aplicar los instrumentos que aseguran la completa entrega de los productos y servicios generados por el proyecto y bajo los requerimientos de las partes interesadas, así como el aprendizaje y maduración de la organización ejecutora para aprovechamiento en próximos proyectos. (Dueñas Rossi, 2020).

Según Melo et al. (2019) la fase de cierre de los proyectos suele demorarse más tiempo del indicado, a la vez que su implementación suele realizarse en base a prácticas

¹⁴ Evaluación ex-post : es la que se efectúa sobre el proyecto después de terminada su instalación y tras haber avanzado un tiempo razonable en su fase de operación, con el fin de analizar sus características de funcionamiento y verificar su impacto, tanto sobre el problema que debe resolver, como sobre su entorno. Sanín H. (agosto 1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. ILPES. (p. 78)

recurrentes que no ponen en valor las particularidades de los proyectos ni la importancia de identificar lecciones aprendidas para futuras operaciones.

Durante el período de cierre y rendición final de cuentas los prestatarios podrán efectuar los pagos finales a terceros, conciliar sus cuentas, realizar cualquier ajuste que sea necesario y presentar la rendición final de cuentas de los gastos efectuados, antes de la fecha de cierre. Además, es responsable de asegurar que, a la Fecha de Cierre, se retengan, salvaguarden y contabilicen adecuadamente los fondos suficientes en concepto de honorarios de auditoría y evaluaciones ex post que se vayan a financiar. (BID, 2019).

En el caso de Préstamos internacionales, por ejemplo, el BID (2019), establece que el plazo referencial del período de cierre es de 90 días, y 120 días para aquellos proyectos que requieren presentación del Informe Final de Auditoría de los recursos del proyecto. Cuando este plazo exceda los dichos, las partes acordarán cómo ajustar el plazo referencial del período de cierre¹⁵.

2.2 La Inversión Pública

La Inversión Pública Nacional¹⁶ es la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, o sea “todo gasto, de origen público destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios” (CEPAL, 2003, p.34).

La inversión pública constituye un eje de la política económica de un gobierno nacional. El impacto de la inversión pública es determinante para la calidad de los servicios públicos esenciales (salud, educación, conectividad, transporte, entre otros) como condición para la mejora de la calidad de vida de la población, el incremento de la productividad general de la economía y, al mismo tiempo, constituye un catalizador de la inversión privada. (DNIP, 2022)

Las inversiones públicas se ejecutan en el marco de algún Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁷, este representa un ordenamiento legal necesario para la realización de

¹⁵ Fecha de Cierre es el último día del período de cierre contado a partir de la Fecha de Último Desembolso. Fecha de Último Desembolso es la última fecha del período de desembolso, según se define en el o los contratos o convenios legales del proyecto, y se considera que es la última fecha en la que el Banco puede efectuar desembolsos al prestatario. (p.1) Banco Interamericano de Desarrollo (17 de junio de 2019). *Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12)*.

¹⁶ Ley N° 24.354, Artículo 2°.

¹⁷ Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP): conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar,

las políticas públicas con transparencia, coordinación y apego a las normas, pretende asegurar que los proyectos financiados representen los intereses y valores definidos previamente para el bienestar de la sociedad y el uso eficiente de los recursos destinados para ello. (Pacheco y Contreras, 2008).

Una buena asignación de la inversión pública se alcanza con una buena Programación y administración de las inversiones del sector público, realizada con eficacia y eficiencia la que no solo debe asignarse con base en su aporte al crecimiento económico, sino que debe considerar un concepto más amplio de progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente. (CEPAL, 2003).

Para la CEPAL (2003) no es tarea fácil alcanzar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la Programación y administración de la inversión pública y observa que el origen de la ineficiencia suele encontrarse en la falta de personal capacitado en preparación, evaluación y administración de proyectos, procedimientos no estandarizados de recolección y análisis de información, falta de oportunidad de la información, institucionalidad inadecuada para una buena gestión de la inversión, falta de responsabilidad por errores o ineficiencias y falta de voluntad política para mejorar la eficiencia. Estos a su vez generan algunos problemas típicos como ser: atrasos y sobrecostos en la ejecución de los proyectos; falta de financiamiento para la operación; déficit de proyectos listos para su ejecución; sobre inversión en algunos sectores; baja inversión en los sectores sociales y que se manifiesta con el presupuesto de inversión.

Es por ello que la función de administración de la inversión pública es esencial dado que maneja información acerca de los recursos disponibles y decide cómo son asignados. Esta es conceptualizada como “el sistema de control de un proceso a través del cual distintos insumos son transformados en bienes y servicios que provee el sector público” (CEPAL, 2003, p.33).

Además, considera que la administración de la Inversión Pública debe contar con sistemas: un sistema de seguimiento y control que entregue información acerca del uso de los recursos y si las metas se están alcanzando en los plazos previstos y al costo estimado, con esto se preparan informes para ser distribuidos a quienes deben tomar decisiones. Además, se requiere un sistema de proyecciones económico-financieras para saber qué disponibilidad de recursos existirá el próximo año y en lo posible para los siguientes. Esto

evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y Programas de desarrollo. ILPES, Serie Manuales No 34, página 13.

es clave para evitar incluir en el Programa de inversiones más proyectos de los que es posible financiar, y conocer qué entidades han sido eficientes en el uso de los recursos asignados y cuáles no han sido capaces de invertirlos según lo planificado. Esta información retroalimenta el sistema, afectando la distribución de recursos entre entidades en futuros períodos presupuestarios. (CEPAL, 2003).

También se requiere un sistema para la asignación del presupuesto corriente, así como un sistema de asignación del gasto social o capital humano que permita determinar si los recursos han sido bien empleados y han alcanzado a la población objetivo. Por último, se requiere de un sistema de Programación de inversiones que facilite el estudio de Programas de inversión alternativos, para alcanzar los objetivos deseados con el mínimo de recursos. Todos los sistemas mencionados componen lo que se llama la "Función de Administración de la Inversión Pública" (p34). (CEPAL, 2003).

Para Pacheco y Contreras (2008) “la enorme diversidad y cantidad de variables que se necesitan evaluar en los distintos proyectos y Programas de inversión pública, requiere de un sistema que pueda articularlas en cuanto a funciones y procesos” (p.22) Para que sea posible una articulación eficaz desde las políticas definidas a nivel macro hasta la acción micro hace una distinción de 3 posibles tipos de funciones genéricas dentro del proceso de inversión pública: 1) de Gobierno (decisión): es quien adopta decisiones y prioriza qué proyectos se realizan. La función de Gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; y por descentralización y desconcentración territorial, en los Ministros y los Intendentes Regionales. 2) de Administración (ejecución): es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras, de los proyectos de inversión pública. La función de Administración es realizada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales. 3) de Asesoría (coordinación): a esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre los niveles de Gobierno y Administración.

Además, el proceso de planificación y ejecución de la inversión pública se da a 3 niveles: a) estratégico: donde se definen los lineamientos de políticas públicas para todo el país; b) pragmático: los organismos de nivel intermedio encargados de definir los planes y los Programas intersectoriales e intrasectoriales, que constituyen el nexo entre la parte más alta de la institucionalidad y lo más bajo de la administración pública y c) operativo, donde se ejecutan los Programas y proyectos que responden a metas sectoriales específicas, pero orientadas por los niveles superiores. (Pacheco y Contreras, 2008).

La CEPAL (2003) afirma que la práctica demostró la conveniencia de implementar Sistemas Nacionales de Inversión Pública basados en el concepto de los bancos de proyectos (BP), esta requiere desarrollar en forma simultánea cuatro aspectos: metodológico, de información, de reformas legales e institucionales y de capacitación. Son los componentes fundamentales que debe abordar cualquier proyecto de implantación de un BP; aun cuando los bancos de proyectos se concibieron inicialmente sólo como sistemas de información sobre proyectos propuestos y en desarrollo.

En la República Argentina la Dirección Nacional de Inversión Pública¹⁸ en el 2020 elaboro una Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión que tiene como finalidad presentar el esquema general que establece los requisitos para la inclusión de los proyectos de inversión en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). Este esquema involucra una serie de guías sectoriales de evaluación, en las cuales se describen las características particulares que deben contemplarse en la evaluación de los distintos tipos de proyectos.

De esta forma, se definieron tres tipos de evaluación y tres estratos de proyectos:

Tipos de Evaluación.

a) Evaluación por Indicador cuali-cuantitativo: constituye una evaluación no económica, y tiene como propósito dimensionar y objetivar la situación que da origen a la necesidad de realizar el proyecto de inversión;

b) Evaluación por Indicador económico: constituye una evaluación económica, que permite conocer algún aspecto económico relevante y representativo del proyecto de inversión (muchas veces relacionado con el costo unitario de provisión del servicio);

c) Evaluación por Método o Técnica: constituye una evaluación económica tradicional que implica un análisis integral del proyecto de inversión, generalmente del tipo costo-beneficio (social), pero que también puede ser del tipo costo-efectividad.

Estratos de Proyectos

a) Estrato Inferior: proyectos de una envergadura financiera inferior, asociados a procesos de planificación cortos y cuya ejecución suele ser menor a los 12 meses.

b) Estrato Intermedio: proyectos que presentan una envergadura financiera intermedia, cuyos procesos de planificación suelen involucrar varios meses y estudios específicos, y generalmente su ejecución excede un ejercicio presupuestario.

¹⁸ Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria perteneciente a la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Pública Privada de Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina

c) Estrato Superior: proyectos de monto total alto, donde los procesos de planificación demandan más de 12 meses e involucran diversos estudios, y cuya ejecución afecta a varios ejercicios presupuestarios (con excepción de las adquisiciones).

El PNIP es elaborado anualmente por la Dirección Nacional de Inversión Pública, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 24.354 de creación del Sistema Nacional de Inversión Pública sancionada en 1994. En el PNIP se presenta de manera sistemática y organizada el conjunto de Programas y proyectos de inversión pública (Gastos de Capital) incorporados al proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. (DNIP, 2022)

Para Rozas Balbontin et al. (2012) las decisiones de asignación de recursos públicos, se ha modernizado y es más flexible y referencial que en las décadas pasadas, pero sigue siendo un proceso indispensable para fomentar la racionalidad de las decisiones.

Financiamiento Externo

El financiamiento de los contratos de obra pública de infraestructura se realiza con recursos ordinarios del sector público o con Préstamos que se obtienen de organismos multilaterales o bilaterales de desarrollo. Al ser proyectos de infraestructura de gran envergadura que tienden a durar varios períodos, en la mayoría de los casos son financiados por fuentes externas. (Rozas Balbontin et al. 2012).

A la hora de obtener recursos de inversión mediante endeudamiento se debe considerar algunos aspectos: las operaciones de Préstamo pactadas con entidades financieras multilaterales o bilaterales tienen la calidad de tratados internacionales, por lo que la legislación nacional adquiere carácter supletorio; las diferencias en las tasas de interés y en el tiempo y las exigencias de preparación de los proyectos de cada banco; las condiciones especiales para determinados tipos de Préstamos; algunos bancos administran fondos para donaciones y cooperaciones técnicas que pueden permitir el financiamiento gratuito de estudios de Preinversión, estudios definitivos de ingeniería o proyectos de inversión pública. (Rozas Balbontin et al. 2012).

Según Rozas Balbontin et al. (2012) la realización de estas consideraciones “debería dar lugar a una instancia de organización y coordinación entre las agencias del Estado para evitar la fragmentación de los procesos de inversión y el pago de costos de transacción innecesarios”. (p.90) La Programación de estas operaciones de endeudamiento están sujetas a los límites máximos de endeudamiento en el ejercicio presupuestario y de los acuerdos de Préstamos que las partes puedan realizar; y en función a la visión macroeconómico del país que le permita la reducción gradual de la ratio de endeudamiento respecto del PIB y

contribuir a lograr una significativa disminución del déficit en los servicios públicos de infraestructura.

En América Latina el mayor endeudamiento está asociado a la ampliación de la inversión en infraestructura, por lo que Rozas Balbontin et al. (2012) reflexiona que es importante que los sistemas nacionales de inversión pública aseguren el impacto y la rentabilidad de los proyectos, de modo que el crecimiento económico facilite el repago de la deuda. Ya que, si el endeudamiento ha financiado proyectos con nula o negativa rentabilidad, lo previsible es que las ratios de endeudamiento respecto del PIB se eleven o se mantengan altos, y aclara:

Las políticas de endeudamiento requieren correspondencia con los planes de desarrollo. (...). La política de concentrar las operaciones de Préstamo en un número limitado de líneas de inversión permite evitar la fragmentación de las operaciones. En otros casos, se establece una escala mínima para aprobar las operaciones de Préstamo. (p.90) (Rozas Balbontin et al. 2012).

En un contexto de escasez de recursos los países deben promover la ejecución de proyectos o Programas que contribuyan a lograr una significativa disminución del déficit en los servicios públicos de infraestructura.

En la República Argentina el financiamiento proveniente de los organismos financieros internacionales Multilaterales, Regionales, Bilaterales y/o de Estados Extranjeros, constituye uno de los recursos con los que el ESTADO NACIONAL cuenta para el financiamiento de Programas y proyectos de inversión pública, derivado de la utilización del crédito público. Y compete al MINISTERIO DE HACIENDA, entre otras atribuciones, entender en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales, así como entender en la autorización de operaciones de crédito externo del sector público nacional, así como de las operaciones financieras del mismo tipo que se realicen para necesidades del sector público provincial, municipal y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, cuando se trate de preservar el crédito público de la Nación. (DA 162/2019).

2.3 Desarrollo Institucional

La operacionalización de las políticas públicas se formaliza a través de la estructura organizacional y debe adecuarse a los mecanismos y procedimientos de administración. Las instituciones del Estado, “son concebidas en su conjunto como una estructura divisional

encargada de llevar a cabo el proceso de transferencia de recursos siendo el vínculo entre el Estado y las personas”. (p24). La eficiencia, eficacia y calidad en la entrega de estos recursos depende de la acción de estas instituciones, de la capacidad de los funcionarios y de los instrumentos utilizados para ello. (CEPAL, 2003).

La administración del Estado y los espacios subnacionales a quienes se les encomiendan estas funciones tienen estructuras jerarquizadas que deben estar en una relación muy directa con las decisiones que se deben tomar. En esta estructura jerárquica encontramos tres niveles: el estratégico donde se toman principalmente decisiones políticas y legislativas que orientan la acción pública y la regulan; el nivel programático identifica funciones y decisiones relacionadas con los objetivos fijados para las instituciones y lo relaciona con objetivos de los Programas que llevan a cabo y está vinculado a las políticas y planes definidos en los niveles estratégicos. Y el nivel operativo donde se aplica directamente la intervención del Estado sobre la población, implica funciones, tareas, instrumentos, personal que gestiona y equipamiento empleado, donde los desempeños están sujetos a metas y donde los impactos de este accionar debe ajustarse a objetivos definidos en los niveles estratégicos y programáticos y se pronuncia con recursos económicos, infraestructura construida, servicios directos, etc. Las acciones de las instituciones públicas siempre van a tener resultados por eso es importante una adecuada y oportuna articulación entre los tres niveles a fin de lograr con eficiencia y equidad el balance entre la oferta programática y las necesidades de la población. (CEPAL, 2003).

Rozas Balbontin et al. (2012) considera que lo importante en las estrategias basadas en la inversión pública es fortalecer la gerencia de las principales unidades planificadoras, sobre todo en lo que se refiere a la formulación de proyectos, Programación y ejecución con personal que domine los sistemas públicos.

Para impulsar la aceleración de la ejecución de proyectos de infraestructura parecen ser más efectivas las estrategias sustentadas en el fortalecimiento de la capacidad institucional a través de los recursos humanos, que aquellas que “relajan” o “perforan” los sistemas transversales públicos (adquisiciones y contrataciones, presupuesto e inversión pública, entre otros) como mecanismo para “apurar” los procesos. Cuando la capacidad institucional es fortalecida a través de los recursos humanos impulsa la aceleración de la ejecución de proyectos de una manera más efectiva. (Rozas Balbontin et al. 2012, p.84).

Y en este sentido la capacidad de estos bancos puede ser muy útil cuando los Préstamos están dirigidos a países, sectores o gobiernos regionales con baja institucionalidad ya que permiten la creación de nuevas unidades ejecutoras y agencias de gobierno que pueden elevar en forma significativa la capacidad institucional en plazos razonablemente cortos. (Rozas Balbontin et al. 2012).

El compromiso de los gobiernos en relación con los Programas de inversiones es fundamental y debe reflejarse en las capacidades y competencias de la institución para ejecutarlos, para esto debe contar con personal y recursos suficientes para proponer las modificaciones necesarias al marco legal, realizar los estudios que no haya preparado, formular una adecuada estructuración financiera y negociar con el Ministerio de Hacienda los esquemas de garantías más convenientes. (Rozas Balbontin et al. 2012).

Los Ministerios de Hacienda tienen por misión principal contribuir al crecimiento económico sostenible y para ello ejercen funciones de definición y gestión de las políticas de gastos, ingresos, deuda, tesorería y riesgos fiscales e inciden sobre insumos clave del gasto público de gestión de recursos humanos, política salarial, suministro e infraestructura pública. Por esta razón para Arenas de Mesa y Mosqueira, (2021) resulta indispensable conocer cuál es la capacidad institucional que les permitirá impulsar y asegurar que el gasto sea asignado y ejecutado de manera eficiente y estratégica. Y para ello realizo un estudio que categoriza a los Ministerios de Hacienda de la región de América Latina en dos modelos funcionales, donde cada modelo cuenta con objetivos misionales y funciones diferentes:

Un modelo funcional que lo denominamos “Tradicional” cuya misión es el control del gasto público para contribuir a la estabilidad macroeconómica, para lo cual concentra funciones relacionadas con la formalización, rutinización y el control del proceso presupuestario. Y un segundo modelo funcional al que denomina “Moderno” que tiene un doble objetivo: de un lado, expandir la capacidad de tutela del gasto y la estabilidad macroeconómica a un horizonte inter-temporal, y, de otro lado, contribuir a la mejora de la definición, coordinación y análisis de las políticas y Programas públicos, así como de sus resultados. (p.12).

Para estos autores los dos modelos funcionales no se presentan de manera integral ni lineal en todos los países, sino que presentan avances y retrocesos en el desarrollo de las funciones que integran cada modelo de gestión. Y Considera que la transformación debe ir desde la gestión del control del gasto hacia la gestión estratégica del gasto. Y que para hacer

efectivas nuevas funciones es indispensable implementar procesos de transformación que lo describe en cuatro dimensiones. Una primera dimensión corresponde a que estos procesos deben estar formalizados en la normativa institucional, así evitará que su existencia dependa de las prioridades o voluntades en la eventualidad, esto permitirá que otras entidades públicas puedan tener roles compartidos en el ejercicio de las funciones. La segunda dimensión comprende el fortalecimiento de los recursos humanos, dado que las nuevas funciones requieren de nuevas habilidades y competencias, y de diversos grados de especialización. La tercera dimensión corresponde a la incorporación de tecnologías de la información y comunicación, en particular en lo referido al desarrollo de sistemas integrados de administración financiera. Por último, es necesario relevar la dimensión de los recursos financieros necesarios para implementar dichas funciones. Los procesos de fortalecimiento institucional requieren líneas especiales de financiamiento, que deben estar incluidas en los presupuestos institucionales. (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021).

Además, afirman que varios países de América Latina han realizado cambios en la estructura organizacional de los Ministerios de Hacienda, pero estos cambios han respondido a procesos políticos que intentaron disminuir el tamaño de las instituciones públicas como ajustes para disminuir los niveles de gasto público. Aunque también existen algunos que lo hicieron con el fin de modernizarlos y adaptar su institucionalidad acorde a las mejores prácticas internacionales. (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021).

Ztulwark (2015) reflexiona que es difícil que pueda formularse una adecuada estrategia de desarrollo institucional sin considerar la dimensión histórica del problema de estructura, la cual nos permitiría saber cuál debería ser la dirección de la transformación en nuestros países para lograr un cambio y además el problema radica en las características de la estructura en su carácter subdesarrollado. Así que el problema no es que el Estado asuma funciones de bienestar, sino que el problema es el subdesarrollo y la solución es el cambio estructural.

Por otro lado, el diseñar una política requiere pensar en los aspectos que influyen en los problemas y necesidades planteadas considerando la dimensión temporal y esto requiere como primera medida el trabajar en conjunto con los gobiernos locales para lo que resulta necesario contar con actores capaces de llevar estas políticas adelante y así alcanzar resultados propuestos para lo cual será necesario fortalecer los equipos de trabajo con capacitación y/o contratación, lo que Hirschman (1980) define como "gran impulso" a través de inyecciones de ayuda financiera y la asistencia técnica para el supuesto del beneficio mutuo.

Para Roseth, Reyes y Santiso, (2018) implementar una reforma no es fácil porque se requiere hacer frente a diferentes tipos de desafíos como ser la inercia burocrática, que tiende a resistirse a los cambios y a defender el statu quo; la poca coordinación interinstitucional con organismos que operan de manera independiente y no se interrelacionan; la distancia que existe entre los procesos administrativos y las necesidades y demandas; la complejidad regulatoria, producto de capas de normativas, resoluciones y disposiciones que se superponen unas a otras a lo largo del tiempo; y la complejidad técnica de los trámites, con sus especificidades particulares.

Para Stubrin y Stein, (2021) los organismos de la administración pública funcionan de manera independiente con escasa coordinación entre sí. Ello genera duplicaciones en la tarea, procedimientos engorrosos, y termina afectando el desempeño. Y para facilitar la coordinación entre diferentes organizaciones estatales es clave su transversalidad a través del trabajo simultáneo con varios organismos, a lo cual hay que añadir el poder político para convocar y poder sentar a todos los actores a la mesa, lograr alineamiento político y colaboración.

La descoordinación institucional hace que a veces la información crítica para una buena administración no esté disponible, mientras que otros datos son solicitados paralelamente por dos o más entidades porque no existe un aprendizaje institucional, y no suelen realizar evaluación ex-post a los proyectos. (CEPAL 2003).

Para la CEPAL (2003) hay una resistencia en sectores políticos al desarrollo de sistemas eficientes de administración de la inversión pública porque si existen criterios técnicos que permitan recomendar Programas de inversión, la libertad de las autoridades para presionar por proyectos de su interés se verá disminuida.

Por lo que la desburocratización y la simplificación son una materia pendiente en América Latina donde el Estado se vincula a través de procedimientos complicados, largos y hasta muchas veces poco transparentes.

Arenas de Mesa y Mosqueira, (2021) afirman que la evidencia muestra que los compromisos con la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico sólo alcanzan resultados positivos si están acompañados de una reforma que incluya nuevas instituciones en un contexto de transformación de las estructuras administrativas porque la capacidad institucional influirá de manera determinante en los resultados de la gestión pública. Por ello, estudiar esta transformación institucional resulta clave para establecer la fortaleza de la capacidad institucional, así como la existencia de los arreglos institucionales necesarios para una mejor gestión de los Programas públicos, de los resultados esperados y de la eficiencia

en el uso de los recursos públicos. La capacidad de estos permitirá que se encuentren preparados para enfrentar crisis de distinta naturaleza, de forma que los riesgos sean minimizados de forma oportuna, cuidando los equilibrios económicos y sociales y la estabilidad.

En cuanto a la gestión de recursos humanos del sector público existen además restricciones relacionadas al ciclo presupuestario que autorizan el gasto corriente y, por esta vía, controlan su crecimiento y alteran los incentivos para la gestión del talento humano en el sector público, como así también autorizan a aprobar asignaciones de personal y escalas salariales. Cabe destacar que el gasto en recursos humanos representa una fracción muy importante del presupuesto en cualquiera de los países de la región de América Latina. (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021).

CAPITULO III: Metodología, Técnicas de Análisis y Fuentes de Datos

El enfoque utilizado en el presente trabajo es mixto, ya que la compilación de datos cualitativos y cuantitativos permitió combinar las características de ambos métodos para lograr un mayor entendimiento del problema de investigación.

El alcance de la investigación es descriptivo, dado que se pretende describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos y, como señala Sampieri (2010), este tipo de investigación tiene el propósito de “especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p.80).

Simons (2011) lo define como estudio de caso ya que, a través de entrevistas abiertas, la observación participante y el análisis de documentos, la investigación se concentra en el estudio exhaustivo de un caso singular interpretado en un escenario sociocultural y político concreto. La finalidad principal es “generar una comprensión exhaustiva de un tema determinado para generar conocimientos y/o informar el desarrollo de políticas, la práctica profesional y la acción civil o de la comunidad”. (p.42). Además, indica que el estudio de caso tiene una “intención de investigación y un propósito metodológico de mayor amplitud, que afectan a los métodos seleccionados para la recogida de datos” (p.20).

Según la definición de French y Bell (1995) el presente trabajo también tiene un enfoque de investigación-acción, ya que al mismo tiempo que se crea un conjunto de conocimientos científicos se genera la acción para resolver los problemas y mejorar las condiciones.

En la recolección de los datos, se utilizaron herramientas cualitativas como el análisis de fuentes secundarias de documentos y entrevistas a actores involucrados en el diseño y ejecución de Programas. Y, complementariamente se acudió a técnicas cuantitativas para analizar variables tales como: Recursos Financieros del Programa, Focalización de los Recursos del Programa, municipios y provincias beneficiados, proyectos ejecutados y finalizados por el Programa, tiempo de preparación de los proyectos, tiempo de ejecución de los proyectos, presupuesto nacional otorgado y ejecutado por el Programa durante el período 2014-2021. El período de tiempo de los datos utilizados para el análisis fue de 2014 a 2021 considerando las siguientes dimensiones de análisis: fases del Ciclo de Vida del proyecto, actores involucrados, modalidades de ejecución física, financiera y presupuestaria, contexto y beneficiarios.

Las fuentes secundarias de documentos utilizadas fueron: El perfil del Contrato de Préstamo BID 2929/OC-AR, el contrato de Préstamo BID 2929/OC-AR y sus modificaciones, el Reglamento Operativo y sus modificaciones, las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes BID, el Plan de Adquisiciones, reportes elaborados de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales del Ministerio de Obras Públicas (DiGePyPSE): Informes Semestrales, Solicitudes de Prorrogas, Informes Ejecutivos de Gestión de la Coordinación Técnica del Programa de la Secretaria de Obras Públicas, y la Ley de Presupuesto y Cuenta de Inversión de los periodos 2014-2021.

A continuación, se detallan las fuentes y técnicas de procesamiento consultadas para el desarrollo del presente estudio. Ver Tabla 1

Tabla 1

Fuentes y Técnicas de Procesamiento

Objetivo Específico	Fuente de Información	Técnicas de Procesamiento
Analizar los criterios definidos en la preparación (o formulación) y evaluación del proyecto para resolver el problema que dio origen a la negociación del Préstamo BID 2929.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normativa Administración Pública y BID ▪ Bibliografía sobre la Temática ▪ Perfil del Préstamo BID 2929/OC-AR ▪ Contrato de Préstamo BID 2929/OC-AR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis documental ▪ Entrevistas
Analizar la ejecución del Programa de Inversión Municipal BID 2929 en función a la demanda de infraestructura urbana requerida por los municipios en el periodo 2014-2021	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrato de Préstamo BID 2929/OC-AR ▪ Reglamento Operativo BID 2929/OC-AR ▪ Políticas para la adquisición de Obras y Bienes BID ▪ Plan de Adquisiciones ▪ Informes Semestrales ▪ Informes Ejecutivos de Gestión ▪ Ley de presupuesto de los periodo 2014-2021 ▪ Cuenta de Inversión de los periodo 2014-2021 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis documental ▪ Entrevistas
Evaluar el cumplimiento de los indicadores determinados en el Préstamo de acuerdo a las metas establecidas en este.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matriz de Resultado ▪ Informes Semestrales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis documental

Nota. Elaboración propia

Por otro lado, la recolección de datos primarios se realizó a través de la combinación de dos técnicas: 1) entrevistas no estructuradas, en donde la muestra fue no probabilística disponible o accesible y se la aplicó a 5 actores clave de nivel jerárquico involucrados en el objeto de estudio; 2) cuestionarios estructurados, los cuales se respondieron por escrito. La encuesta se realizó durante el mes de julio de 2022, a una muestra de actores que participan en el proceso de preparación de perfiles de proyectos de financiamiento externo, y personal que participa en proceso de ejecución física, financiera y presupuestaria, encuestándose a 15 analistas y técnicos de un total de 39 contratados por el Programa BID 2929/OC-AR. Ver Tabla 2 y 3.

Tabla 2

Dimensiones, preguntas de la entrevista no estructurada a actores claves de nivel jerárquico

Dimensiones	Preguntas
Fase de Preinversión	<p>¿Cree Ud. que el Programa BID 2929/OC-AR fue la mejor solución al problema de infraestructura municipal? ¿Explique por qué?</p> <p>Por cómo se desarrolló el Programa (plazo/costos)</p> <p>¿Cree Ud. que se llevaron a cabo las evaluaciones necesarias para determinar si era conveniente ejecutarlo o no? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué opina del impacto social generado por el Programa BID 2929/OC-AR?</p> <p>¿Qué opina del plan de gestión ambiental, social y predial inicial del Programa?</p> <p>¿Qué opina sobre el plan de gestión de riesgo?</p>
Fase de Inversión	<p>Por favor opine acerca del diseño del Programa BID 2929/OC-AR. (Consideraciones: fue integral, flexible, la viabilidad global del proyecto para garantizar su éxito)</p> <p>¿Qué opina del plazo original establecido para la ejecución del Programa BID 2929/OC-AR?</p> <p>¿Cree Ud. que al momento de diseñar el Programa BID 2929/OC-AR fueron consideradas todas las partes interesadas? ¿Explique por qué?</p> <p>¿Qué opina del estudio técnico del proyecto en general?</p> <p>¿Considera Ud. que manifiesta comprensión de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto?</p>
Fase de Operación	<p>Respecto de las entidades que ejecutan el Programa, indique su parecer respecto de las siguientes frases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Comparten las mismas prioridades <input type="checkbox"/> No comparten las mismas prioridades <input type="checkbox"/> Cuentan con planes alineados con las estrategias nacionales <input type="checkbox"/> No cuentan con planes alineados a las estrategias nacionales <input type="checkbox"/> Establecen metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos

	<p>□ No establecen metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos</p> <p>¿Cree Ud. que dichas entidades poseen los recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo una planificación y gestión que aumente las probabilidades de éxito del Programa? En caso negativo, explique por qué.</p> <p>¿Qué opina de la comunicación durante el proceso de ejecución del Programa entre los actores de las áreas intervinientes?</p> <p>¿Qué opina del compromiso por parte de las áreas durante el proceso de identificación y evaluación de riesgos y oportunidades, y de su respectivo plan de acción?</p> <p>¿Cree Ud. que los aciertos y desaciertos ocurridos durante el Programa sirven como insumos para futuras operaciones? En caso afirmativo, ¿Cree que dichas lecciones están siendo consideradas en futuros Programas?</p>
Inversión pública	<p>¿Qué opina acerca del Marco legal en el que se ejecutan los Programas?</p> <p>(Consideraciones: transparencia, coordinación, apego a las normas, cumplimiento del objetivo, uso eficiente de los recursos)</p> <p>¿Qué opina de la manera en la que se programó y administro la inversión del Programa?</p> <p>¿Cree Ud. que la ejecución de los recursos del Programa aportó al crecimiento económico del país? ¿De qué manera?</p> <p>¿Qué opina del seguimiento y control del uso de los recursos, las metas previstas y al costo estimado?</p> <p>¿Los resultados de este proceso sirven como información para la toma de decisiones?</p> <p>¿Considera Ud. que la ejecución del Programa contribuyo al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente? Indique las acciones destacadas que validen su respuesta.</p>
Desarrollo Institucional	<p>¿Opina Ud. que las capacidades y competencias de las instituciones nacionales/provinciales y municipales para ejecutar el Programa BID 2929/OC-AR están a la altura del mismo? ¿Qué mejoraría?</p> <p>(Consideraciones: tecnología, personal idóneo, capacitación, conducción, comunicación, etc.)</p> <p>¿Cree Ud. que se han implementado políticas para trabajar en conjunto con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos? Describa cuales.</p>
General	<p>Teniendo en cuenta todas sus respuestas acerca del Programa BID 2929/OC-AR por favor indique que aspecto le resulta más relevante de cambiar o mejorar.</p>

Nota: Elaboración Propia

Tabla 3

Dimensiones, preguntas del formulario estructurado (encuesta)

Dimensiones	Preguntas
Fase de Preinversión	<p>Respecto de los Programas en General: El proceso utilizado para identificar un problema o una necesidad específica es suficiente/completo para formular y preparar una alternativa de solución o Programa. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Los procesos de evaluación realizados permiten determinar plenamente que la alternativa de solución o Programa seleccionada es la más conveniente de ejecutar. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Los perfiles de Programas elaborados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) permiten evaluar la viabilidad técnica-económica para descartar aquellos que no son factibles de ejecutar. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Los Programas cuentan con evaluaciones sociales que permitan determinar la conveniencia de ejecutarlos o no. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Se llevan a cabo efectivos planes de gestión ambiental, social y predial en la preparación de los proyectos de infraestructura. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>A la hora de elaborar proyectos, el MOP considera la percepción, intuición y/o experiencia, entre otros factores, en todos los niveles de quienes participan en dicho proceso. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Respecto del Programa BID 2929/OC-AR: Este Programa fue la mejor alternativa para la solución del problema identificado. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>El perfil del Programa permitió determinar la viabilidad técnica-económica validándolo como la alternativa más conveniente. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Los planes de gestión ambiental, social y predial de este Programa se elaboraron de acuerdo con los requerimientos y las normativas vigentes. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p>
Fase de Inversión	<p>Respecto de los Programas en General: Los diseños de los Programas son completos y flexibles, capaces de absorber alteraciones y precisiones durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto; asegurando su éxito. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>Los proyectos son elaborados por equipos multidisciplinarios. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>La metodología de diseño y ejecución de los Programas incluye la participación y la comunicación entre las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p> <p>La metodología de diseño y ejecución de los Programas permite la participación de los beneficiarios o entidades afectadas directamente por</p>

el problema. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Existen procesos de evaluación ex ante que permiten determinar la comprensión efectiva de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto por los Programas. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Respecto del Programa BID 2929/OC-AR:

El diseño del Programa BID 2929/OC-AR fue completo y flexible, capaz de absorber alteraciones y precisiones durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto y su éxito. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

El Programa BID 2929/OC-AR fue elaborado por un equipo multidisciplinario. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

El diseño y ejecución del Programa BID 2929/OC-AR incluyó la participación y la comunicación entre las personas y entidades que tuvieron un interés legítimo en el proyecto. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

El diseño y ejecución del Programa BID 2929/OC-AR permitió la participación de los beneficiarios y/o entidades afectadas directamente impactadas por el proyecto. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

El Programa BID 2929/OC-AR manifiesta la comprensión de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

El Programa BID 2929/OC-AR tiene una estructura acorde a la misión, la estrategia, los valores, las normas y la cultura interna del MOP. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Existen en el Programa BID 2929/OC-AR roles y responsabilidades bien definidos e identificados de las personas claves. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Las entidades que ejecutan el Programa BID 2929/OC-AR cuentan con planes alineados con la estrategia nacional, con metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos del mismo. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Las entidades que ejecutan el Programa BID 2929/OC-AR designaron a funcionarios aptos para cumplir con sus responsabilidades. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Las entidades que ejecutaron el Programa contaron con los recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo la planificación y gestión del mismo. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Respecto del Programa BID 2929/OC-AR:

Fase de Operación

El Programa contó con todos los recursos presupuestarios necesarios para su ejecución. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Los resultados generados por las auditorías del Programa fueron aceptados y plasmados oportunamente en los planes de acción. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Las observaciones que surgieron de las auditorias al Programa e incluidas en los planes de acción, se llevaron a cabo. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo
 Los planes de gestión ambiental, social y predial de este Programa se cumplieron de acuerdo con los requerimientos y las normativas vigentes. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo
 El Programa contó con una buena gestión del plan de riesgo. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Los aciertos y desaciertos ocurridos durante el Programa seguramente serán considerados como insumos para futuras operaciones. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo

Inversión Pública	<p>El Marco legal en el que se ejecuta el Programa BID 2929/OC-AR evidencia transparencia, coordinación, apego a las normas, cumplimiento del objetivo, uso eficiente de los recursos. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo El Programa BID 2929/OC-AR fue eficiente en su manera de Programar y administrar la inversión. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo La relación entre la ejecución de los recursos del Programa y los beneficios obtenidos por el mismo, es inversamente proporcional; debido a que las obras superaron el plazo y monto original. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo El seguimiento y control del uso de los recursos del Programa respecto de las metas previstas y el costo estimado, fue eficaz. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo Los resultados del seguimiento y control de los recursos se utilizaron para la toma de decisiones. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo La ejecución del Programa contribuyo al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas y etáreas) y el manejo sustentable del medio ambiente. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p>
Desarrollo Institucional	<p>Las instituciones nacionales contaron con la tecnología, el personal idóneo, la capacitación, la conducción, la comunicación, etc. calificada para ejecutar el Programa BID 2929/OC-AR. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo Las instituciones provinciales y municipales contaron con la tecnología, el personal idóneo, la capacitación, la conducción, la comunicación, etc. calificada para ejecutar el Programa BID 2929/OC-AR. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo La ejecución del Programa implementó políticas de trabajo conjunto con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos. Muy de acuerdo/De acuerdo/Neutral/En desacuerdo/Muy en desacuerdo</p>
General	<p>Teniendo en cuenta todas sus respuestas acerca del Programa BID 2929/OC-AR por favor indique que aspecto, positivo o negativo, le resulta importante para destacar.</p>

Nota: Elaboración Propia

CAPITULO IV: Desarrollo/Resultados/Hallazgos

4.1 Perfil del Proyecto

El Programa BID 2929/OC-AR se diseñó con el objetivo de extender y/o mejorar la cobertura de servicios básicos en los municipios de menor desarrollo relativo¹⁹ con énfasis en los de la región del Norte Grande (NG), a través de la provisión y/o mejoramiento de la infraestructura urbana y servicios públicos.

El Programa fue incluido como parte de la Estrategia 2012-2015 de la Argentina y el Banco, dada su orientación hacia la reducción de los déficits de infraestructura en municipios de menor desarrollo y que permitiría reducir la pobreza y aumentar los hogares con acceso a servicios básicos priorizando la región del NG. (Perfil del Proyecto, 2012)

Asimismo, el Plan Estratégico Territorial (PET) del gobierno nacional pretendía, por un lado, equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que históricamente se concentraron en las grandes ciudades y capitales de provincia, y por otro, promovía la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional. (Perfil del Proyecto, 2012)

El proyecto también se encontraba alineado con la estrategia institucional del Banco incidiendo en los objetivos regionales de desarrollo del GCI-9²⁰, apoyando a las instituciones en el crecimiento y bienestar económico a través de la inversión en infraestructura para el crecimiento y bienestar social, con políticas sociales para la equidad. (Perfil del Proyecto, 2012).

Este Programa cuenta con 2 componentes: (i) Componente 1. Inversiones. Este componente financia las obras de infraestructura básica municipal, en particular mejoramiento del hábitat, saneamiento básico, pavimentos, alumbrado público, equipamiento urbano y comunitario, entre otros; y los servicios de consultoría para apoyar a los municipios en la preparación de proyectos, la formulación de proyectos y la supervisión de obras: (ii) Componente 2. Gestión del Programa. Este componente financia la contratación de servicios de consultoría para apoyar la administración y supervisión de la

¹⁹ **Municipio de menor desarrollo relativo.** Se entiende por municipios de menor desarrollo relativo a aquel que cuente con carencias en infraestructura básica por debajo del promedio provincial. Las carencias de cada municipio son determinadas como el promedio simple del porcentaje de hogares, sobre el total de la jurisdicción, sin conexión de agua, gas y desagües cloacales por red y sin heladera¹⁹, tomando como base la información del Censo Nacional 2010. Los anteriores criterios rigen para los municipios del Norte Grande. Para el resto, dado que no es posible realizar el mismo análisis, se propone que los municipios elegibles sean aquellos cuyos valores de carencia promedio estén por debajo del promedio de la provincia. (Estudio de Focalización, p.2)

²⁰ **GCI-9:** Noveno Aumento General de Capital: bases para una renovada estrategia de integración y prioriza los objetivos de comercio e integración dentro de las operaciones del Banco

ejecución, la difusión, los gastos de auditoría, monitoreo y seguimiento, y las evaluaciones del Programa. (Perfil del Proyecto, 2012).

El diseño de esta operación tuvo en cuenta dos aspectos básicos que pretendía garantizar:

- 1- La distribución equitativa y transparente de los recursos entre las provincias y municipios participantes del Programa, y
- 2- El acceso a la información por parte de las provincias y municipios elegibles para participar del Programa, para lo cual el Banco se comprometió efectuar un rol de monitoreo y evaluación durante todo el ciclo del proyecto. (Propuesta de Proyecto, 2013).

Los recursos del Programa serían destinados en un 70% a las provincias del NG y el 30% al resto de las provincias. La asignación inicial fue definida en función del índice de coparticipación federal durante el primer año de ejecución, de allí en más, los recursos no comprometidos por alguna/algunas de las provincias serían distribuidos en función de la demanda insatisfecha dentro de la misma región, y con el fin de garantizar la focalización de los recursos en los municipios de menor desarrollo relativo, el Programa deberá garantizar que al menos un 60% de los recursos correspondan a inversiones en municipios de esta categoría. (Propuesta de Proyecto, 2013). Ver Figura 8 y 9.

En esta operación se definieron criterios de distribución y focalización de los recursos del Programa y allí se delimitó que un hogar con carencias es aquel sin acceso a alguno/s de los siguientes servicios básicos: gas, cloacas, agua y electricidad. Los valores de carencias fueron tomados del censo 2010, a excepción de la información correspondiente a pavimentos que corresponde a un estudio específico del año 2007. (Propuesta de Proyecto, 2013). Ver Figura 10.

Figura 8

Criterios de Asignación Inicial de Recursos en Municipios de Menor Desarrollo Relativo

		Asignación inicial ³ En %		Distribución entre Municipios. Al menos 60% de recursos en municipios cuya carencias este por debajo de la media provincial ⁴	
		Distribución primaria (proporcional al índice de Coparticipación Federal)		Valores de carencias medias por provincia (en %)	
RECURSOS TOTALES DE INVERSIÓN	NGA (70%)	Catamarca	8	Catamarca	38
		Corrientes	11	Corrientes	43
		Chaco	15	Chaco	54
		Formosa	11	Formosa	53
		Jujuy	8	Jujuy	31
		Misiones	10	Misiones	56
		Sgo. del Estero	12	Sgo. del Estero	50
		Salta	11	Salta	31
	Tucumán	14	Tucumán	33	
	RESTO (30%)	No existe		CABA	3
				Tierra del Fuego	8
				Santa Cruz	8
				Chubut	11
				Neuquén	14
				La Pampa	18
				Río Negro	18
				Mendoza	21
				San Luis	25
				Buenos Aires	29
Entre Ríos				30	
Santa Fe	30				
Córdoba	31				
San Juan	33				

Nota: Tomado de *Criterios de Distribución y Focalización de Recursos*. (p.2). Propuesta Preliminar Ar-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, septiembre 2012.

Figura 9

Asignación de Recursos en Municipios de Menor Desarrollo Relativo

	Coparticipación (%)	Asignación Inicial (millones USD)
Catamarca	8	11,2
Chaco	15	21
Corrientes	11	15,4
Formosa	11	15,4
Jujuy	8	11,2
Misiones	10	14
Salta	11	15,4
Sgo. del Estero	12	16,8
Tucumán	14	19,6
Total NG	100	140
Resto del País		60

Nota: Tomado de *Criterios de Distribución y Focalización de Recursos*. (p.2). Propuesta Preliminar Ar-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, septiembre 2012.

Figura 10

Asignación de Recursos en Municipios de Menor Desarrollo Relativo

	Asignación Inicial (millones de USD)		Cantidad de Municipios con carencias mayores a la media / total municipios	Municipios con menos carencias que la media	Municipios donde se localizan los Proyectos /fuente de financiamiento
	60% municipios con mayores carencias (1)	40% libre (2)			
Catamarca	6,7	4,5	16 / 17	Capital	Valle Viejo (1)
Chaco	12,6	8,4	21 / 26	San Fernando, Fontana, Libertad, Comandante Fernandez , Presidente la Plaza	Pampa del Indio (Gral San Martin), Villa Berthet (San Lorenzo) y Colonia Benitez (1ro de mayo), (1)
Corrientes	9,2	6,2	19 / 26	Capital, Paso de los Libres, Mercedes, Monte Caseros, Santo Toma, Capital y Curuzu Cuatia	Los dos proyectos son en capital (USD 5,8 y USD 15,3) por lo que debería utilizarse la fuente 2.
Formosa	9,2	6,2	8 / 9	Capital	Los dos proyectos (USD 4,5 millones) en la Capital entran en el 40% fuente 2
Jujuy	6,7	4,5	12 / 16	Dr. Manuel Belgrano , Ledesma , Palpalá , San Pedro	
Misiones	8,4	5,6	15 / 18	Capital Libertador General San Martín Oberá	
Salta	9,2	6,2	21 / 23	Capital y Metán	El proyecto de Salta Capital (USD 7,3 millones) excede el 40% en 1,2 millones.
Sgo del Estero	10,1	6,7	24 / 27	Banda, Capital y Choya (Frijas)	El proyecto de Frijas (USD 5,8 millones) se financiaría con fuente 2
Tucumán	11,8	7,8	16 / 18	Capital Juan B. Alberdi	
Total NG	84,0	56,0			

Nota: Tomado de *Criterios de Distribución y Focalización de Recursos*. (p.6). Propuesta Preliminar Ar-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, septiembre 2012.

A través del Programa se esperaba mejorar la cobertura de servicios básicos de manera eficiente en los municipios de menor desarrollo relativo, en especial los del NG. Para ello, se determinó como principales indicadores del marco de resultados y sus metas los siguientes: Ver Figura 11.

Figura 11

Indicadores del marco de resultados del Programa

Resultado	Línea de base	Meta final
Valor del m ² promedio en zonas intervenidas mejorado.	US\$68,7	US\$72,4
Tasa Interna de Retorno (TIR) mantenida o mejorada una vez finalizadas las inversiones para una muestra representativa de proyecto.	30,4%	30,4%
Recursos de inversión del programa destinados a municipios del NG.	n/d	70%
Tiempo promedio (en meses) desde la elegibilidad de la inversión por parte del Banco hasta la finalización de las obras disminuido.	30 meses	18 meses

Nota: Tomado de Propuesta Preliminar Ar-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, marzo, 2013. (p.9)

La propuesta de proyecto de este Programa menciona que para su diseño se han tomado en cuenta las lecciones aprendidas y las respectivas articulaciones y coordinaciones con otros Programas vigentes en ese periodo y que también involucran a municipios como ser: Programa de Mejora de la Gestión Municipal (1855/OC-AR); Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (2499/OC-AR); Programa de Mejoramiento de Barrios (1842/OC-AR); Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA II (2622/OC-AR); Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande; Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento (2776/OC-AR); y Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (2698/OC-AR). Y en particular se destacan: i) la articulación con fuentes de financiamiento de obras para municipios de mayor tamaño relativo; ii) el financiamiento de acciones de fortalecimiento institucional incluidos en el Programa de Gestión Municipal; y iii) la complementariedad de acciones en el territorio entre el presente Programa y el de Mejoramiento de Barrios.

***4.1.1 Informe de Gestión Ambiental y Social*²¹ (IGAS)**

La República Argentina cuenta con Normativa Legal Ambiental en el cual se desarrollan los Programas. Estos son instrumentos jurídicos que procuran el bienestar social, la conservación de la biodiversidad y el manejo de recursos naturales y el medio ambiente; el control del impacto ambiental y, asimismo, regulan los aspectos relacionados con la participación ciudadana, la salud y seguridad en el trabajo. Incluye leyes nacionales y provinciales, correspondiéndole a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas. (IGAS, 2012).

Desde la perspectiva del Banco y de acuerdo al tipo de proyectos involucrados, se presentan las Políticas de Salvaguarda del BID aplicables al Programa a fin de brindar una mejor orientación. Para cada Proyecto se aplica la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP 703) y en caso de corresponder según las características individuales de cada proyecto, la política de Reasentamiento Involuntario (OP 710).

Del IGAS surgió que, dada la finalidad y objetivo del Programa, se espera que las inversiones del Subcomponente 1 tengan impactos ambientales y sociales positivos derivados del financiamiento de obras múltiples de infraestructura básica, necesarias para asegurar la calidad en la prestación de los servicios y, por ende, una mejor calidad de vida y

²¹ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37235521>

bienestar de su población. Los beneficios ambientales y socio-económicos directos, indirectos y externalidades de los proyectos se resumen de la siguiente manera: Ver Tabla 4.

Tabla 4

Relevamiento del Informe de Gestión Ambiental

Tipo de proyectos	Mejora esperada
Vialidad urbana y terminales de transporte	Se espera una mejora en la oferta de infraestructura vial y la de servicios regulares de transporte de pasajeros para la mejora en la accesibilidad y conectividad de pequeños centros urbanos, que traen como beneficio principal un ahorro en los tiempos de viaje de los usuarios y en los costos del transporte y una mejora en el acceso a centros educativos y de salud en los casos en que el mismo es difícil. Por otra parte, al incorporarse las medidas de seguridad vial, se espera reducir la probabilidad de ocurrencia de accidentes de tránsito.
Drenajes	Se espera una disminución de daños evitables ocasionados por la ocurrencia de incidentes de inundación o anegamiento, que tienen repercusiones económicas en las zonas afectadas, ya que pueden afectar inmuebles, actividades económicas y servicios públicos.
Saneamiento básico	Se espera una mejora en las condiciones de salubridad ambiental y sanitarias de la población que no tiene acceso a los servicios de agua potable y saneamiento adecuados reduciendo los índices de mortalidad infantil y la disminución de costos de acceso al agua potable y del sistema de salud. La calidad de los cuerpos receptores se verá mejorada, a través de un adecuado tratamiento de las aguas residuales, evitando la degradación ambiental ocasionada por la descarga de aguas servidas sin tratamiento en cuerpos hídricos superficiales o mediante sistemas individuales en contacto con aguas subterráneas.
Centros de atención primaria de salud	Se espera una mejora en la atención primaria de la salud, aumentando la prevención de enfermedades y reduciendo costos evitables a futuro, en particular en aquellos destinados a población de bajos ingresos que no cuentan con servicios de salud cercanos y que no tiene la capacidad económica para pagar servicios de salud privados o en zonas donde los servicios de salud privados o públicos son inexistentes.
Fortalecimiento de la integración social, a través de los proyectos de áreas verdes y centros comunitarios	Permiten la recreación, la organización de actividades culturales, recreativas, deportivas y educativas por parte tanto de organizaciones públicas como privadas y el esparcimiento en general, contribuyendo a una formación más integral y saludable de los ciudadanos.
Alumbrado público	Mejora de la seguridad de los habitantes y de las vías públicas.
Generación de empleo a través de la demanda de la mano de obra y la contratación de personal preferentemente local, al menos para la etapa de construcción. Por otro lado, la presencia de obreros en el lugar significará una demanda de servicios, al menos en el rubro de alimentación, por lo tanto, los comercios de la zona se verán beneficiados en este aspecto.	

Nota: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión Ambiental y Social

Asimismo, los principales impactos ambientales y sociales negativos identificados para las obras tomados como muestra, se encuentran asociados principalmente a la etapa de construcción sobre los componentes físico y biótico, en algunos casos con incidencia en el componente antrópico: generación de ruido, polvo y gases, interrupción de tránsito, obstrucción de drenajes existentes por manejo de materiales y acopios, contaminación de suelos y aguas por vertido o derrames de sustancias peligrosas y el manejo de residuos y corrientes de desechos, afectación a servicios públicos y al arbolado público, afectación de áreas de Préstamo o yacimientos de materiales. Sobre el componente antrópico o socio-económico, se podría producir: reducción temporal de la accesibilidad a empresas y viviendas, la restricción o cambios en el acceso a escuelas, centros de salud y a otros establecimientos radicados en el área de influencia directa, cambios en los patrones de comportamiento social y recreativo, molestias a la población por desvíos del tránsito, ruidos, polvo, olores y posible interrupción de servicios públicos y cambios en los patrones de comportamiento social y recreativo. Asimismo, existen riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores y pobladores debido a la ejecución de excavaciones, el uso de maquinarias y equipos, trabajos con energía eléctrica o el manejo de equipos que pudieran contener sustancias peligrosas y; los impactos negativos son susceptibles de ser prevenidos o mitigados mediante la adopción de buenas prácticas socio-ambientales, también identificadas en la FAEP y Plan de Manejo Ambiental (PMA) de los proyectos.

A fin de atender lo expresado, oportunamente se definió La Estrategia Ambiental y Social del Programa BID 2929/OC-AR y Acciones de Mitigación en función a los proyectos de la muestra y se encuentran resumidos en el **Anexo I** del presente trabajo.

4.1.2 Plan de Monitoreo y Evaluación²²

Para el desempeño de sus funciones la Unidad Ejecutora Central (UEC) contará con una estructura mínima constituida por un Coordinador Ejecutivo, y un plantel de profesionales agrupados en cuatro áreas: (1) Administración Financiera y Contrataciones, (2) Seguimiento y Control de Gestión, (3) Proyectos, y (4) área de Apoyo. La UEC tiene, entre sus principales responsabilidades, realizar el monitoreo y control rutinario del avance de la ejecución del Programa.

²² <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1654180653-23>

Los riesgos identificados que requieren de un plan de mitigación son: (i) el retraso en la presentación de los estados financieros y (ii) la disponibilidad en tiempo y forma de los recursos de contrapartida.

Para mitigar estos riesgos se acordó que se realizaría un exhaustivo seguimiento de los tiempos de presentación de los estados y en caso de encontrarse desvíos, se tomará una decisión en relación con la auditoría del Programa. Para el caso de recursos de contrapartida, se realizará también un seguimiento de este tema.

Como otros riesgos se detectaron: (i) retraso en la ejecución de las obras, y (ii) mantenimiento del balance de participación entre las distintas provincias del Norte Grande. Para mitigar estos riesgos se realizarán talleres de capacitación en adquisiciones y seguimiento de obras como así también acciones de comunicación y capacitación en provincias y municipios.

El documento de Plan de Monitoreo y Evaluación ²³, adjunto en la Propuesta de Programa presentado inicialmente al BID, cuenta con la descripción de los instrumentos de monitoreo y evaluación, los Indicadores del Programa sujeto a monitoreo y evaluación, los responsables de la recopilación de datos e instrumentos, las responsabilidades de quienes realizan el Monitoreo con el respectivo plan de trabajo y la metodología para la evaluación de medio término y final.

Los instrumentos que se utilizarían para garantizar un continuo y efectivo seguimiento de las actividades durante la ejecución del Programa son: Matriz de Resultados (MR) con sus respectivos indicadores, el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA) y la Matriz de Gestión de Riesgos del Proyecto (GRP); los cuales a su vez se consolidarán en el Informe de Monitoreo de Proyecto (PMR por sus siglas en inglés) y la matriz de resultados. Asimismo, se prepararon informes semestrales de progreso, basados en los indicadores de la MR y el PMR, para su presentación al Banco.

La supervisión técnica por parte del Banco se realizaría sobre la base de planes de supervisión anuales preparados por el Jefe de Equipo, con insumos de los especialistas fiduciarios, vinculados con los riesgos identificados para el Programa y los hitos de ejecución.

Dado que el Programa es de obras múltiples y por demanda, no es posible precisar con antelación los cómputos métricos de pavimento, drenajes, etc. El instrumento elegido para realizar la recolección periódica de los datos de cada intervención se ha denominado Ficha Única de Proyecto (FUP). La FUP constituye un registro administrativo (“historia clínica”)

²³ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37235521>

del proyecto desde el cumplimiento de condiciones de elegibilidad hasta la etapa de recepción definitiva de las obras.

Los productos a lograr que serán objeto principal de las tareas de seguimiento del Programa, son los siguientes: Ver Figura 12.

Figura 12

Indicadores de Producto

Producto	Indicador	Meta	Medio de verificación
Estudios de preinversión realizados	Unidad	14	Informes finales de consultoría con diseño ejecutivo de proyectos
Obras de infraestructura concluidas	Cantidad	47	Certificado de recepción definitiva de las obras
Obras inspeccionadas con recursos del programa	Cantidad	21	Contratos realizados con recursos del programa para llevar adelante la inspección de obras y-o estudios especiales.

Nota: Tomado de *Plan de Monitoreo y Evaluación*. (p.4). Propuesta Preliminar Ar-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, septiembre 2012.

Los indicadores de resultado definidos acorde con el objetivo de desarrollo del Programa. Ver Figura 13.

Figura 13

Indicadores de Evaluación (resultados)

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Valor final
Valor del m2 promedio en zonas intervenidas o	Valor en USD constantes del m2	USD 68.7	USD 72.4
Tasa interna de retorno para de una muestra representativa de proyectos	%	30.4 %	30.4 %
Recursos de inversión del programa focalizados en municipios del NG .	%	0	70%
Recursos de inversión del programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo del NG	%	0	60%
Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras	Meses	30	18

Nota: Tomado de *Plan de Monitoreo y Evaluación*. (p.8). Propuesta Preliminar AR-L1148 Infraestructura Urbana Municipal, septiembre 2012.

4.1.3 Evaluación Económica²⁴

La evaluación económica del Programa se realizó sobre el Componente 1: Obras de Infraestructura básica cuyo presupuesto representa el 97% del presupuesto total del Programa. Para su preparación y evaluación se seleccionaron proyectos cuyo costo estimado fue equivalente al 16,1% del monto total de la operación. Las características de esta muestra abarcaban una amplia proporción de las particularidades técnicas y ambientales del universo potencial de proyectos que compondrían el Programa y contaban con los estudios de factibilidad técnica, económica y socio ambiental correspondientes necesarios para ser incluidos.

La muestra incluyó nueve proyectos en cinco Provincias del Norte Grande de pavimentación, desagües pluviales, saneamiento y alumbrado público, con una inversión estimada de USD 45,06 millones.

El beneficio económico de la evaluación de los proyectos es aproximado mediante una estimación de la diferencia en la valorización predial de los terrenos aledaños a las obras financiadas.

Para la evaluación del Programa se adoptó el método de Análisis de Costo- Beneficio (ACB) que permite, a partir de la comparación de costos y beneficios resultantes de cada intervención, analizar la rentabilidad económica del mismo. La metodología requiere estimar los flujos económicos que cada proyecto genera al conjunto de la sociedad independientemente de quienes sean sus beneficiarios o financiadores directos debiendo; por tanto, reconocerse la existencia de externalidades, tanto positivas como negativas. Es importante también considerar sólo los beneficios y costos incrementales de cada intervención del Programa para poder comparar la “situación con Programa” con la que se hubiese dado en ausencia del mismo, la “situación sin Programa”.

En la identificación de los costos económicos del Programa se incluyeron los costos incrementales de inversión, operación y mantenimiento asociados a los resultados que se espera obtener con cada proyecto. No se computan los costos de posibles externalidades negativas sobre el bienestar de algún grupo de la sociedad debido que a las mismas no se consideran ni significativas ni permanentes en los proyectos de la muestra.

Al momento de valuar los recursos insumidos en cada proyecto se corrigieron los precios de mercado, para eliminar el efecto de impuestos y subsidios sobre el costo de las

²⁴ <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1654180653-23>

inversiones, con el fin de llegar a los precios económicos que reflejen el verdadero costo de oportunidad que los recursos tienen para la sociedad.

En la muestra de proyectos se realizó una estimación conservadora de los beneficios de las intervenciones propuestas adoptando valores de incremento del precio del inmueble del 10% promedio para cada elemento de infraestructura.

Para el cálculo del valor inmobiliario, sobre los cuales se computo el beneficio, se definió un área de influencia directa que abarca a la totalidad de los inmuebles frentistas a las obras de infraestructura y un área de influencia indirecta que se integra por la superficie de los inmuebles que se encuentran a no más de 150 metros de las obras siempre que no dispusieran ya del servicio a proveer. En este último caso la valoración promedio se supuso del 25% de la que obtendrían los frentistas. Los datos de cantidad de inmuebles, superficie total y construida fueron provistos por los Municipios solicitantes de los proyectos en base a los catastros municipales y su verificación a través de “Google Earth”.

En la evaluación económica de la muestra se compararon los costos y beneficios relacionados a cada uno de los proyectos y se calculó el valor actual neto (VAN) utilizando una tasa de descuento del 12% anual. Para la presente operación se supone que el Banco invertiría USD 270 millones en este proyecto y las condiciones financieras del endeudamiento con el Banco consisten en un período de gracia de 5 años; período de repago de 25 años y tasa de interés de alrededor del 4%.

Para la estimación de los costos del proyecto, se incluyeron los costos de inversión y los costos de operación y mantenimiento, que se supusieron del 1% anual del valor de la inversión en los casos de pavimentos, del 3% en alumbrado público y 2% en desagües. Los costos de inversión de cada proyecto fueron estimados a precios de mercado a valores de entre junio y agosto de 2012. Estos valores fueron convertidos a dólares estadounidenses utilizando el tipo de cambio promedio mensual del registrado diariamente durante los meses mencionados.

Se supuso un costo asociado a la administración y monitoreo de los proyectos del Programa de USD 8 millones. Dicho monto fue prorrateado en los proyectos de la muestra en función de la participación relativa de cada uno de ellos en el presupuesto total. Los costos resultantes para cada proyecto a precios de mercado fueron finalmente convertidos en valores económicos o sociales utilizando el coeficiente de conversión publicado por la Dirección Nacional de Vialidad (coeficiente: 0,707).

Los Resultados de Evaluación Económica bajo los supuestos y estimaciones establecidas, el VAN²⁵ de los beneficios de la muestra de proyectos estudiada fue de USD 10,9 millones y la TIR²⁶ es de 47,7%.

4.1.4 Análisis Institucional²⁷

El análisis institucional fue realizado como parte de las políticas del Banco dirigidas al manejo transparente, eficiente y eficaz de los recursos de crédito en la etapa de preparación del Programa. Esta evaluación expresa una conclusión sobre la capacidad para administrar el Programa, e incluye recomendaciones para la administración de la operación de manera adecuada y presentar recomendaciones sobre mejoras marginales de la capacidad institucional y financiera.

La evaluación de la capacidad institucional de la entidad ejecutora se enfocó en los siguientes aspectos: i) disponibilidad de recursos humanos; ii) instalaciones, equipos de informática y materiales disponibles; y iii) sistemas informatizados para el control del planeamiento, ejecución física y financiera, adquisiciones, monitoreo y evaluación de los resultados del Programa.

Los sujetos evaluados fueron: Unidad Ejecutora Central (UEC) de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPyS).

Para la evaluación se utilizaron cuestionarios de análisis y matrices. Se establecieron deficiencias, se indagó sobre los motivos de éstas, se identificaron los posibles riesgos y se sugirieron las posibles soluciones a los problemas encontrados. Esta evaluación se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires entre los meses de junio y septiembre de 2012. Se mantuvieron entrevistas con las autoridades y personal de los sujetos de la evaluación y de los involucrados en el Programa.

Las dimensiones evaluadas fueron 7: 1) Sistema de Programación de Componentes y Actividades, 2) Sistema de organización Administrativa, 3) Sistema de Administración de Personal, 4) Sistema de Administración de Bienes y Servicios, 5) Sistema de Administración Financiera, 6) Control Interno y auditoría interna y 7) Control Externo.

La evaluación tuvo la siguiente conclusión:

²⁵ VAN: Valor neto Actual

²⁶ TIR: Tasa interna de Retorno

²⁷ <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1654180653-23>

Tanto la UEC como la UCPyPFE cuentan con amplia experiencia en la ejecución de Programas con financiamiento externo. El Programa que se encuentra en etapa de diseño formará parte de un conjunto de Programas bajo su responsabilidad por lo que se podrá contar con el apoyo de otras UEs pertenecientes a la UCPyPFE en caso de que surjan necesidades específicas de ejecución. Atento a lo establecido en el documento se concluye que: (a) el esquema organizacional y de gestión propuesto para la UEC de la UCPyPFE es adecuado para la ejecución del nuevo Programa; (b) no se han presentado dificultades para el cumplimiento de las actividades planificadas; (c) la UEC ha tenido un nivel adecuado para realizar la ejecución fiduciaria del Programa. Asimismo, se recomienda, para el nuevo Programa, mantener el esquema organizacional y de gestión actual con las modificaciones sugeridas. Los Riesgos fiduciarios y sus medidas de mitigación se detallan en la Matriz de Mitigación de Riesgos que fue elaborada como resultado del presente y del taller de Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP). (Márquez, 2012).

4.2 Programa de Inversiones Municipales - BID 2929/OC-AR

4.2.1 Contrato de Préstamo²⁸

El día 29 de marzo de 2014 la República Argentina firmó el Contrato de Préstamo No. 2929/OC-AR - Operación N° AR-L1148 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado “Programa de Inversiones Municipales”. En los términos de este Contrato, el Banco se compromete a otorgar una suma de hasta doscientos cincuenta millones de dólares (US\$250.000.000), para contribuir al financiamiento del Programa. El Plazo Original para desembolsarlos es de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Contrato. El Prestatario deberá amortizar el Préstamo mediante el pago de cuotas semestrales, consecutivas y, en lo posible, iguales. La primera cuota de amortización establecida a los sesenta y seis (66) meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato. Y la Fecha Final de Amortización es la fecha correspondiente a veinticinco (25) años contados a partir de la fecha de suscripción del presente Contrato.

El Prestatario pagará una comisión de crédito sobre el saldo no desembolsado del Préstamo a un porcentaje que será establecido por el Banco periódicamente, como resultado

²⁸ <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-388>

de su revisión de cargos financieros para Préstamos de capital ordinario, sin que en ningún caso pueda exceder el 0,75% por año. La comisión de crédito empezará a devengarse a los sesenta (60) días de la fecha de suscripción del Contrato.

El Prestatario deberá pagar los intereses al Banco semestralmente sobre los Saldos Deudores diarios a una tasa que se determinará de conformidad con lo estipulado en el Artículo 3.03 de las Normas Generales. Deberá efectuar el primer pago de intereses en la fecha de vencimiento del plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Contrato.

Este Contrato está integrado por Estipulaciones Especiales, las Normas Generales y el Anexo Único. Las Normas Generales, establecen en detalle las disposiciones de procedimiento relativas a la aplicación de las cláusulas sobre amortización, intereses, comisión de crédito, inspección y vigilancia, conversiones, desembolsos, así como otras disposiciones relacionadas con la ejecución del Programa, incluyen también definiciones de carácter general. El Anexo Único, detalla los aspectos más relevantes del Programa.

Partes del Contrato y un anexo único:

PRIMERA PARTE: ESTIPULACIONES ESPECIALES

INTRODUCCIÓN Partes, Objeto, Elementos Integrantes y Organismo Ejecutor,

CAPÍTULO I El Préstamo

CAPÍTULO II Costo del Programa y Recursos Adicionales

CAPÍTULO III Uso de los Recursos del Préstamo

CAPÍTULO IV Ejecución del Programa

CAPÍTULO V Supervisión

CAPÍTULO VI Disposiciones Varias

CAPÍTULO VII Arbitraje

SEGUNDA PARTE: NORMAS GENERALES

CAPÍTULO I Aplicación de las Normas Generales

CAPÍTULO II Definiciones

CAPÍTULO III Amortización, Intereses, Comisión de Crédito, Inspección y Vigilancia y Pagos Anticipados

CAPÍTULO IV Normas Relativas a Desembolsos, Renuncia y Cancelación Automática del Préstamo

CAPÍTULO V Conversiones

CAPÍTULO VI Suspensión de Desembolsos, Vencimiento Anticipado y Otras Disposiciones

CAPÍTULO VII Ejecución del Proyecto

CAPÍTULO VIII Sistema de Información Financiera y Control Interno, Inspecciones, Informes y Auditoría Externa

ANEXO ÚNICO: EL PROGRAMA

Objetivo. Programa tiene como objetivo ampliar la cobertura de servicios básicos en los municipios de menor desarrollo relativo, con énfasis en las provincias del Norte Grande argentino, a través de la provisión eficiente de infraestructura urbana y servicios públicos.

Descripción. El Programa tiene un componente de inversión y un ítem de gestión.

Componente de Inversión. El componente financiará la realización de obras, la adquisición de equipos y la formulación de proyectos:

Obras y equipamientos. Se financiará obras de infraestructura municipal en sectores tales como el mejoramiento del hábitat (barrios), saneamiento básico, pavimentación, alumbrado público, equipamiento urbano y comunitario, entre otros. Todas las obras deberán cumplir con los criterios de elegibilidad legal, técnica, económica y ambiental establecidos en el Reglamento Operativo (RO) del Programa para cada tipo de intervención. Los criterios de elegibilidad de las obras en general y para cada tipo de inversión en particular se detallan en el RO, así como en las guías de formulación de proyectos de inversión y para adquisición de bienes. Los sectores elegibles se detallan a continuación:

Drenajes. 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 cuencas, infraestructura y conducciones de drenaje pluvial, equipamientos y obras complementarias.

Saneamiento básico. Construcción, rehabilitación, ampliación de obras de saneamiento básico (agua y cloacas), rehabilitación de tomas de agua, estaciones de tratamiento y obras de tratamiento de líquidos cloacales.

Infraestructura vial. Construcción, rehabilitación, ampliación y pavimentación de vías necesarias para la organización del sistema vial urbano, incluyendo puentes y accesos y obras complementarias de señalización, semaforización, y pasarelas peatonales.

Alumbrado público. Construcción e instalación de redes de alumbrado público, la 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.

Áreas verdes. 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.

Centros comunitarios, deportivos y recreativos. Construcción, rehabilitación y ampliación de centros de atención infantil y materno-infantil, 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.

Mejora del hábitat. Proyectos integrales de intervención en ámbitos urbanos, incluyendo: mejora de las condiciones de movilidad y conectividad local, espacios públicos, señalización, drenajes y obras complementarias de saneamiento.

Centros de atención primaria de salud. Construcción, rehabilitación y ampliación de unidades de prestación de servicios de atención primaria de la salud, centros de atención especializada a nivel ambulatorio para apoyo a servicios de atención primaria, adquisición de equipamientos de atención médica y odontológica y equipos informáticos de apoyo y seguimiento de pacientes.

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.

Bienes y equipos a los municipios (complementarios a las obras). Incluye la adquisición de bienes y equipos de porte menor para apoyar la ejecución, operar y/o mantener adecuadamente y asegurar el buen funcionamiento de obras básicas de infraestructura municipal financiadas por el Programa.

Formulación de proyectos e inspección de obras. Se financiará la contratación de servicios de consultoría para llevar adelante estudios de Preinversión. Se financiará también la capacitación de los equipos municipales que participen de los diseños elaborados. Asimismo, se destinarán recursos para apoyar a aquellos municipios más débiles en la inspección de las obras.

Distribución de recursos. Los recursos del Programa serán destinados en un 70% a las provincias del NG y el 30% al resto de las provincias. Con el objeto de garantizar equidad en la distribución de los recursos entre provincias del NG, existirá una asignación inicial definida en función del índice de coparticipación federal, que será mantenida durante el primer año de ejecución. De allí en adelante, los recursos no comprometidos por las

provincias participantes del NG serán distribuidos en función de la demanda insatisfecha dentro del mismo NG. Asimismo, los recursos de cada provincia serán focalizados en los municipios de menor desarrollo relativo, entendiéndose por tales a aquellos con carencias básicas por debajo de la media de cada una de las provincias. Los criterios de focalización y distribución forman parte del RO. Con el objetivo de garantizar una adecuada distribución de recursos entre los municipios, el valor de cada proyecto no podrá ser en principio mayor a los US\$6 millones y no podrá existir más de un proyecto por municipio. En los casos de que exista un Programa de monto mayor o solicitud de un segundo proyecto para algún municipio, se requerirá la correspondiente justificación y la no objeción específica del Banco, de acuerdo a lo previsto en el RO.

Gestión del Programa. Este ítem financiará los gastos de funcionamiento de la Unidad Ejecutora Central (UEC), incluyendo los honorarios de los consultores contratados, el equipamiento, la movilidad y eventualmente alquiler de oficinas, los gastos de auditoría, y el seguimiento y evaluaciones intermedia y final del Programa.

Costo del Programa y plan de financiamiento. El costo total del Programa asciende a US\$278 millones, según la siguiente distribución por categorías de inversión y por fuentes de financiamiento: Ver Figura 14,

Figura 14

Matriz de Financiamiento en miles de dólares

Componente	BID	LOCAL	TOTAL	%
Componente de Inversión	246.000	27.550	273.550	98,5
Formulación de proyectos e inspección de obras	3.000	550	3.550	
Obras y equipamiento	243.000	27.000	270.000	
Gestión del Programa	4.000	450	4.450	1,5
Unidad Ejecutora	3.600	400	4.000	
Auditoría	240	30	270	
Seguimiento y evaluación	160	20	180	
TOTAL	250.000	28.000	278.000	
%	89,9	10,1		100

Nota: Tomado de *Contrato de Préstamo No. 2929/OC-AR Programa de Inversiones Municipales*. (p.50). 29 de marzo 2014.

Ejecución. El Organismo Ejecutor ejecutará el Programa por intermedio de una UEC dependiente de la UCPyPFE de dicho Organismo Ejecutor. La UEC será la unidad operativa responsable de la ejecución del Programa y estará encargada de la coordinación y administración de todas las actividades del mismo. Sus funciones serán, entre otras, las siguientes: (i) preparar los Planes Operativos Anuales (POA); (ii) preparar y actualizar los planes de adquisiciones del Programa; (iii) realizar el control, seguimiento y monitoreo de

los resultados; (iv) mantener adecuados sistemas para la administración de los contratos, administración contable-financiera y del control interno; (v) presentar las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos; (vi) presentar informes semestrales sobre el estado del anticipo de fondos; (vii) preparar y presentar los informes financieros; (viii) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local; y (ix) realizar los procesos de licitación, contratación y pago de los certificados de obra.

Para el desempeño de sus funciones, la UEC contará con una estructura mínima constituida por un Coordinador Ejecutivo, y un plantel de profesionales agrupado en las siguientes áreas: Administración Financiera y Contrataciones, Seguimiento y Control de Gestión, Proyectos, Ambiental y área de Apoyo (Secretaría). A los efectos de este contrato, se considerará personal clave para el funcionamiento de la UEC, al Coordinador Ejecutivo, y a los funcionarios responsables de las áreas de Administración Financiera y Contrataciones, Seguimiento y Control de Gestión, Proyectos, y Ambiental.

Las provincias/municipios, algunos con el apoyo del Programa, tendrán como rol: (i) la selección de las obras que participarán en el Programa; (ii) la formulación de los proyectos; (iii) ejercer la dirección técnica y supervisar las obras; (iv) la designación de una contrapartida técnica que actúe como responsable del proyecto y sea parte de los comités de licitaciones; y (v) operar y mantener las obras financiadas por el Programa o traspasar esta función a las agencias competentes. Asimismo, las provincias, a través del área vinculada a inversiones municipales, tendrán un rol de difusión y apoyo en la formulación de los proyectos.

A los efectos de recibir recursos del Programa, las provincias y municipios participantes deberá haber suscripto, a satisfacción del Banco, el correspondiente convenio de adhesión con el Organismo Ejecutor.

Con anterioridad al inicio de ejecución del proceso de adquisiciones, los proyectos de inversión requerirán su elegibilidad por parte del Banco. La UEC confeccionará una Ficha Única de Proyecto (FUP) que registrará el avance de cada uno de los proyectos, desde el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad hasta la etapa de post obra.

Supervisión fiduciaria, Seguimiento y Evaluación. El Préstamo se desembolsará bajo cualquiera de las modalidades permitidas por el presente contrato. En el caso de la modalidad de anticipos de fondos, el Banco podrá efectuar un nuevo anticipo de fondos cuando se haya justificado, al menos, el 80% del total de los fondos desembolsados en concepto de anticipo. El organismo ejecutor utilizará el sistema UEPEX como sistema de

administración financiera. El registro de la contabilidad se hará con base de caja y se seguirán de acuerdo a los criterios nacionales establecidos. Los informes financieros requeridos serán: (i) el plan de ejecución financiera para hasta 180 días posteriores a la solicitud de anticipos; (ii) los estados financieros anuales auditados del Programa mencionados en la Cláusula 5.03 de las Estipulaciones Especiales de este Contrato; y (iii) otros informes requeridos por el área fiduciaria del Banco.

El Programa será monitoreado a través de los siguientes instrumentos: Plan de Ejecución Plurianual, Plan Operativo Anual, Informes semestrales que incluirán al Reporte de Monitoreo de Proyecto (PMR) como uno de sus capítulos y la Supervisión en el terreno. Ello se complementará con la actualización periódica de la Matriz de Mitigación de Riesgos y la Matriz de resultados. Para ello, el Programa incluye recursos para monitoreo y evaluación.

El Programa realizará también una evaluación intermedia y una final. La UEC preparará y enviará al Banco un informe intermedio, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 30 meses de ejecución, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del Préstamo.

4.2.2 Matriz de Resultado.

Figura 15

Matriz de Resultado Original

RESULTADO 1. Cobertura de servicios básicos mejorada						
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	AÑO DE LA LÍNEA DE BASE	VALOR DE LA LÍNEA DE BASE	MEDIO DE VERIFICACIÓN	META DE FIN DE PROYECTO
						ORIGINAL
1,1	Valor del m2 promedio en las zonas intervenidas	US\$ constantes/m2	1	68,70	Fuente LB: evaluación económica del Programa. Medio de verificación: evaluación final del Programa en base a valores reportados en fichas únicas de proyecto (FUP) al inicio y al finalizar las obras.	72,40
RESULTADO 2. Recursos del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo³ del Norte Grande (NG)						
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	AÑO DE LA LÍNEA DE BASE	VALOR DE LA LÍNEA DE BASE	MEDIO DE VERIFICACIÓN	META DE FIN DE PROYECTO
						ORIGINAL
2,1	Recursos de inversión del Programa	%	n.a	n/d		70,00

	focalizados en municipios del NG				Medio de verificación: informes semestrales incluyendo PMR, evaluación intermedia y final del Programa en base a datos de FUP.	
2,2	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo del NG	%	n.a	n/d	Medio de verificación: informes semestrales incluyendo PMR, evaluación intermedia y final del Programa en base a datos de FUP.	60,00
RESULTADO 3. Inversiones del Programa previstas de manera eficiente (tasa interna de retorno mantenida y tiempo de ejecución reducido)						
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	AÑO DE LA LÍNEA DE BASE	VALOR DE LA LÍNEA DE BASE	MEDIO DE VERIFICACIÓN	META DE FIN DE PROYECTO
						ORIGINAL
3,1	Tasa interna de retorno de una muestra de proyectos	Tasa (en %)	1	30,40	Fuente línea de base: la línea de base es tomada en la FUP al inicio de la intervención y al momento de darle elegibilidad. El valor de TIR de la línea de base surge de la evaluación económica (muestra representativa de proyectos). Medio de verificación: evaluación final del Programa en base a valores reportados en FUP al inicio y finalización de las intervenciones.	30,40
3,2	Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras	Meses	1	30,00	Fuente línea de base: evaluación final del Préstamo del Banco 830/OC-AR Medio de verificación: evaluación intermedia y final del Programa en base a valores reportados en FUP al inicio y finalización de las intervenciones	18,00

Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2018, sección II*. 31 de diciembre 2018.

Figura 16

Producto Físico

ID	COMPONENTE 1: Obras									
	PRODUCTO / HITO	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO	METAS ANUALES						
				2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1,1	Estudios de pre inversión realizados	Estudio	13	Plan Original	-	-	5	6	2	-
1,2	Obras de infraestructura ejecutadas	Obra	55	Plan Original		2	20	18	15	2
1,3	Obras supervisadas con recursos del Programa	Obras	20	Plan Original	-	-	8	7	5	-

Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2018, sección III*. 31 de diciembre 2018.

Figura 17

Producto Financiero

ID	PRODUCTO	PRESUPUESTO TOTAL DE FIN DE PROYECTO	METAS ANUALES						
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	
COMPONENTE 1: Obras		273.550	Plan Original	-	5.400	85.398	91.403	80.249	11.100
1,1	Estudios de pre inversión realizados	1.450	Plan Original	-	-	558	668	224	

1,2	Obras de infraestructura ejecutadas	270.000	Plan Original	-	5.400	84.000	90.000	79.500	11.100
1,3	Obras supervisadas con recursos del Programa	2.100	Plan Original	-	-	840	735	525	
Unidad ejecutora, auditoria, monitoreo y evaluación		4.450	Plan Original	-	297	1.053	1.011	1.069	1.020
2,1	Unidad ejecutora, auditoria, monitoreo y evaluación	4.450	Plan Original		297	1.053	1.011	1.069	1.020
TOTAL PROYECTO		278.000	Plan Original	-	5.697	86.451	92.414	81.318	12.120

Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2018, sección III*. 31 de diciembre 2018.

Figura 18

Matriz de Riesgo Original

Nº	DESCRIPCIÓN	TIPO DE RIESGO	NIVEL	PLAN DE MITIGACIÓN					
				ACCIONES PLANIFICADAS	FECHA CUMPLIMIENTO		REPOSABLE	COSTO (us\$)	DESCRIPCIÓN DE AVANCES
					PLANEADO	REAL			
1	Demora en la ejecución de las obras por falta de información sobre el Programa y requisitos de formulación de proyectos.	Desarrollo	Moderado	Talleres de capacitación en adquisiciones y seguimiento de obra. [1-Personal capacitado en la UC y en las provincias para seguimiento de obras 2-Visita a obras en ejecución por parte de la UEC: al menos una por año a cada obra.]	--				
2	Alcance del Programa menor a lo previsto por incremento de precios de la construcción ante tipo de cambio relativamente estable.	Macroeconómicos y Sostenibilidad Fiscal	Bajo	no requiere	--	--	--	--	--
3	Participación de provincias del NG no es equitativa-balanceada	Desarrollo	Moderado	Talleres de difusión del Programa con provincias [Numero de talleres realizados] Capacitación a provincias en reglamento del Programa y guías operativas de formulación [Provincias capacitadas]	--				
4	Retraso en presentación de estados financieros, y falta de incorporación en tiempo y forma de los recursos de contrapartida	Fiduciaros	Moderado	Seguimiento exhaustivo de tiempos de contratación y presentación de EFAS [Proceso de contratación realizado en plazo previsto]	--				

Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2018, sección VIII*. 31 de diciembre 2018.

4.3 Desarrollo del Programa BID 2929/OC-AR.

A continuación, se procura sintetizar la evolución del Programa durante el período de análisis comprendido entre los años 2014 y 2021.

En el mes de noviembre del 2018, habiendo transcurrido el 90% del plazo de ejecución del Programa con un compromiso de los recursos de 32%, habiéndose ejecutado el 31% de los recursos y desembolsado el 50% del Préstamo, el Prestatario manifestó la necesidad de modificar el Contrato de Préstamo para incluir a provincias y municipios en

calidad de subejecutores del Programa, lo que implicó la modificación del Anexo Único del Contrato de Préstamo, especialmente el punto IV referido al esquema de ejecución del mismo. Esto surgió del interés de diversas jurisdicciones de participar del Programa mediante un esquema de ejecución descentralizado y, entendiendo que existen provincias y municipios que cuentan con la capacidad institucional suficiente como para poder asumir el rol de subejecutores, se realizó la mencionada modificación.

Además, a raíz de la restricción presupuestaria para el ejercicio 2019 y a fin de poder llevar adelante la ejecución del Programa en tiempo y forma, las nuevas autoridades gestionaron con diversas provincias y municipios la suscripción de Convenios Subsidiarios de Préstamo.

En enero de 2019 se solicitó la primera prórroga²⁹ de 24 meses la cual extendería el plazo de finalización original del Programa del 29/4/2019 hasta el 29/03/2021; los motivos que dieron origen a la solicitud fueron: dar continuidad a las obras en ejecución y cumplir con los compromisos asumidos tanto con el organismo financiador como con las distintas jurisdicciones subnacionales. A la fecha de la presente solicitud el Programa solo había comprometido el 35% de los recursos y desembolsado el 50%. Y, dado la nueva modalidad de la ejecución del Préstamo a través de convenios subsidiarios, y que el objetivo del Programa abarca gran parte de las necesidades básicas de los municipios, se continúa consolidando y asistiendo a los diferentes actores sobre toda la normativa jurídica, financiera y técnica para la realización de todos los pasos necesarios para la firma de los respectivos convenios.

El 30 de abril de 2020, en el marco del plan de acción delineado por el Gobierno argentino para atender las consecuencias sanitarias, económicas y sociales producidas por la emergencia del COVID-19, el prestatario solicitó la reestructuración de la cartera³⁰ en ejecución para la implementación de un Programa global de crédito para la reactivación del sector productivo el cual implicó la reducción de USD70 millones del monto del Programa (28%). Ver Tabla 5.

Ante este redireccionamiento las Partes acordaron extender los plazos para desembolsos a dos (2) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Contrato Modificatorio, llevando la fecha de finalización hasta el 20/10/2022³¹.

²⁹ Nota de solicitud de prórroga NO-2019-01733718-APN-DGPYPSYE#MI de fecha 9/01/2019

³⁰ Solicitud de reestructuración de cartera en Argentina con foco en la atención a la emergencia económica y productiva por el COVID-19. NO-2020-29165231-APN-SSRFID#SAE.

³¹ CONVE-2021-54561132-APN-SAE

Luego de analizadas las implicancias³² de la disminución de los recursos disponibles de la operación, el organismo financiador concluyó que no sería necesario realizar cambios al objetivo del Programa y que la reformulación no tiene impactos en el alcance de los resultados y productos originalmente previstos por el mismo. Pero el Programa planea realizar un número mayor de obras de infraestructura respecto a lo previsto originalmente, debido a un menor costo promedio por obra y la devaluación cambiaria observada durante el periodo de ejecución.

Esto provoco la actualización de los indicadores de resultado, su línea base y meta, para reflejar con mayor fidelidad la actualidad del Programa. Entre las actualizaciones, se menciona: i) el establecimiento de la meta de focalización de la inversión en el Norte Grande en 60%, ii) 51% como meta de asignación de recursos a municipios de menor desarrollo relativo del Norte Grande; y iii) la incorporación de un nuevo indicador que refleje la focalización en municipios de menor desarrollo relativo del resto del país, estableciendo también 51% como meta. A nivel de producto se actualizó la evolución de los indicadores y sus metas, y se incorporaron dos productos del componente 2 para reflejar de mejor modo el trabajo en Preinversión y supervisión realizada por el Programa. Ver Figura 19.

Tabla 5

Nueva Matriz de Financiamiento

Componentes	Matriz Original			Modificación de Matriz			Matriz Vigente		
	BID	Local	Total	BID	Local	BID	Local	Total	
1- INVERSION	246.000.000	27.550.000	273.550.000	-	72.000.000	-	174.000.000	27.550.000	201.550.000
1.1-Formulación de proyectos e inspección de obras	3.000.000	550.000	3.550.000	-	2.980.000	-	20.000	550.000	570.000
1.2-Obras y equipamiento	243.000.000	27.000.000	270.000.000	-	69.020.000	-	173.980.000	27.000.000	200.980.000
2- GESTION DEL PRORAMA	4.000.000	450.000	4.450.000		2.000.000³³	-	6.000.000	450.000	6.450.000
2.1-Unidad Ejecutora	3.600.000	400.000	4.000.000		2.000.000	-	5.600.000	400.000	6.000.000
2.2-Auditoria	240.000	30.000	270.000		-	-	240.000	30.000	270.000
2.3-Seguimiento y evaluación	160.000	20.000	180.000		-	-	160.000	20.000	180.000
Total	250.000.000	28.000.000	278.000.000	-	70.000.000	-	180.000.000	28.000.000	208.000.000
PariPassu	90%	10%	100%				86.5%	13.4%	100%

Nota: Elaboración propia a partir de del Contrato de Préstamo Modificatorio

³² Ayuda Memoria. Misión de Administración. 27 y 28 de mayo de 2020. Virtual. DocuSign Envelope ID: 7DC6BCAA-F7F6-4DF5-B778-713BB370C3D4

³³ Redireccionamiento para atender gastos de Gestión.

Figura 19*Nueva Matriz de Resultado*

ID	RESULTADO 1. Cobertura de servicios básicos mejorada			
	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO	
			ORIGINAL	VIGENTE
1,1	Valor del m2 promedio en las zonas intervenidas	US\$constantes/ m2	72,4	72,4
1,2	Valor del m2 promedio en las zonas de influencia de los proyectos de pavimentación financiados por el Programa.	Índice de valor (línea de base=100)	-	104
1,3	Valor del m2 promedio en las zonas de influencia de proyectos no considerados de pavimentación financiados por el Programa.	Índice de valor (línea de base=100)	-	106
ID	RESULTADO 2. Recursos del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo³ del Norte Grande (NG)			
	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO	
			ORIGINAL	VIGENTE
2,1	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios del NG	%	70%	60%
2,2	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo del NG	%	60%	51%
2,3	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo fuera del NG.	%	0%	51%
ID	RESULTADO 3. Inversiones del Programa previstas de manera eficiente (tasa interna de retorno mantenida y tiempo de ejecución reducido)			
	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO	
			ORIGINAL	VIGENTE
3,1	Tasa interna de retorno de una muestra de proyectos	Tasa (en %)	30,4	30,4
3,2	Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras	Meses	18	24
3,3	Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta contrato firmado.	Meses	-	9

Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2021, sección II*. 31 de diciembre 2021.

4.3.1 Componente 1 – Inversión

Focalización de Recursos. Al 31 de diciembre de 2021, la cartera del Programa quedo conformada con 70 Proyectos en los siguientes estados: 33 terminados; 22 en ejecución y 15 a iniciar en distintos estados: 4 contratados, 1 adjudicado; 4 en evaluación de oferta; 1 publicado; 2 con No Objeción; 3 en revisión por el banco. Ver Tabla 6.

Tabla 6*Cartera de Proyectos del Programa BID 2929/OC-AR*

Estado de proyectos	Cantidad de Proyectos	Monto USD Invertido
1. Finalizado	33	104.952.791
2. En ejecución	22	59.322.308
3. Contratada	4	13.157.990
4. En Contratación	1	2.242.792
5. En Evaluación	4	12.479.214
6. En Licitación	1	3.417.916
7. No objeción del Banco	2	7.265.415
8. En revisión por el Banco	3	13.486.508

9. Proyecto Ejecutivo	0	-
10. Proyecto en Formulación	0	-
Total	70	216.324.934

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

El total de inversión prevista es de USD216,3millones, USD8,3milones más del presupuesto vigente, lo que implica un sobre aporte local de 3,9%. El compromiso de los recursos se encuentra al 85%, la ejecución al 61% y los desembolsos al 76,5% según el informe del 2do semestre del 2021.

Esto nos permite efectuar las primeras conclusiones, por un lado, el Programa al 31/12/2021 tuvo una vigencia de más de 7 años y aún no logro comprometer la totalidad de los recursos incluso cuando se realizó una reducción de USD70millones. Por otro lado, los recursos que se esperan comprometer con las 70 obras no serían suficientes luego de la reducción que implicaría un sobre aporte local.

La inversión tuvo impacto en 16 provincias, 5 en región del NG y 11 en el RP, y 69 municipios de los cuales 38 corresponde a municipios de menor desarrollo relativo y de los cuales 15 pertenecen a la RNG. La mayor inversión fue en obras de pavimentación y mejora urbana, equivalente a un 73%, el resto de la inversión corresponde a obras de puesta en valor y refuncionalización urbana, infraestructura y saneamiento urbano y equipamiento urbano. Ver Anexo II.

En cuanto a la meta vigente de focalización de recursos del 60% en la RNG, se ha alcanzado un 62%, 2 puntos más de la prevista, pero aún no se logró alcanzar el porcentaje en la región de menor desarrollo relativo del NG. En cuanto al resto del país la inversión en los municipios de menor desarrollo relativo fue mayor al previsto. Ver Tablas 7 y 8.

Tabla 7

Distribución de la Inversión por Región

Región de País	Monto USD Invertido	% Invertido por Región
Norte Grande (NG)	134.318.042	62%
Mayor desarrollo relativo del NG	78.233.719	58%
Menor desarrollo relativo del NG	56.084.323	42%
Resto del País (RP)	82.065.879	38%
Mayor desarrollo relativo del RP	18.894.791	23%
Menor desarrollo relativo del RP	63.171.088	77%
Total general	216.383.921	100%

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Tabla 8*Resultado Acumulado al 31/12/2021*

RESULTADO 2. Recursos del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo³ del Norte Grande (NG)					
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO		ACUMULADO HASTA AL 31/12/2021
			ORIGINAL	VIGENTE	
2,1	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios del NG	%	70%	60%	62%
2,2	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo del NG	%	60%	51%	42%
2,3	Recursos de inversión del Programa focalizados en municipios de menor desarrollo relativo fuera del NG.	%	0%	51%	77%

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Ejecución Física. Originalmente el Programa tenía previsto finalizar 57 obras en 5 años. Al 31/12/2021 solo ha finalizado 33 obras que representan un 58% de la meta original; aunque, contemplando la nueva meta vigente de 70 obras, solo representa el 47% en un plazo de 7,7 años de ejecución del Programa. Por lo que se deduce la pretensión de finalizar las 37 obras restantes en los 9,7 meses que le quedan al Programa. Habiendo solo 22 obras en ejecución al momento, si se consideraran como finalizadas, alcanzarían apenas el 78% de la meta vigente en 8,5 años de ejecución del Programa.

El plazo de ejecución de los 15 proyectos que faltan iniciar para completar los 70, supera el plazo que le resta al Programa, por lo cual, aun iniciando la obra, no finalizarían a tiempo. Ver Tabla 9.

Tabla 9*Productos Físico Programado vs Alcanzados*

COMPONENTE 1: Obras								
ID	PRODUCTO / HITO	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO		METAS ANUALES	ACUMULADO AL 31/12/2021	DESVIO PLANEADO - EJECUTADO AL 31/12/2021	REMANENTE PARA LOGRAR LA META FINAL
			ORIGINAL	VIGENTE				
1,1	Estudios de pre inversión realizados	Estudio	13	1	Plan Original	13		0
					Plan Vigente	1		
					Ejecutado	1		
1,2	Obras de infraestructura ejecutadas	Obra	57	70	Plan Original	57	-2	37
					Plan Vigente	35		
					Ejecutado	33		
1,3	Obras supervisadas con recursos del Programa	Obras	20	1	Plan Original	20		0
					Plan Vigente	1		
					Ejecutado	1		

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Plazos de Ejecución de obras. El plazo de ejecución de obras fue medido en dos etapas. Primero: el tiempo que toma una contratación de una obra que surge entre la fecha de no objeción del banco para licitar y la fecha de firma de contrato. Segundo: el tiempo de ejecución de la obra que surge entre la fecha de firma del contrato y la fecha de recepción definitiva de la obra.

A 31/12/2021 se han contratado 59 proyectos y el tiempo promedio de este proceso fue de 15 meses, es decir un 66% más de la meta prevista. El Programa contaba inicialmente con un proceso de ejecución Centralizada (C) es decir que el proceso de contratación: desde la elaboración del pliego, publicación, evaluación de oferta, adjudicación y contratación, la realizaba la UEC. Pero esta fue modificada permitiendo también la modalidad Descentralizada (D) es decir que dicho proceso lo realiza el Co-ejecutor (Provincia o Municipio) bajo la supervisión y no objeción de la UEC.

Los procesos realizados bajo la modalidad Centralizada fueron 45 y tuvieron una demora promedio de 13 meses es decir un 49% más del previsto. En cambio, los procesos Descentralizados fueron 14 y tuvieron una demora de 19 meses es decir un 106% más del tiempo previsto. Ver Tabla 10.

Tabla 10

Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta contrato firmado y Tipo de Procesos

ID	Fecha de No Objeción	Fecha de Contratación	Tiempo del Proceso en días	Tipo de Proceso
Identificación de Obra	a	b	b-a	C/D
PIMU-3-LPN-O-	5/8/2014	18/12/2014	135	C
PIMU-40-LPN-O-	8/5/2015	3/9/2015	118	C
PIMU-42-LPN-O-	19/11/2014	25/3/2015	126	C
PIMU-44-LPN-O-	12/3/2015	23/10/2015	225	C
PIMU-5-LPN-O-	10/10/2014	27/2/2015	140	C
PIMU-71-LPN-O-	5/11/2014	9/4/2015	155	C
PIMU-47-LPI-O-	11/3/2015	12/11/2015	246	C
PIMU-6-LPN-O-	23/7/2014	7/12/2014	137	C
PIMU-8-LPI-O-	10/10/2014	26/5/2015	228	C
PIMU-9-LPN-O-	17/12/2014	29/4/2015	133	C
PIMU-49-LPN-O-	1/6/2015	25/9/2015	116	C
PIMU-51-LPN-O-	5/8/2015	20/11/2015	107	C
PIMU-77-LPN-O-	6/10/2015	25/4/2017	567	C
PIMU-53-LPN-O-	27/5/2015	18/2/2016	267	C
PIMU-54-LPN-O-	30/10/2014	6/5/2015	188	C
PIMU-55-LPN-O-	11/9/2014	27/1/2015	138	C
PIMU-10-LPN-O-	10/9/2014	13/2/2015	156	C
PIMU-11-LPN-O-	3/9/2014	10/4/2015	219	C
PIMU-103-LPN-O-	10/1/2017	28/2/2018	414	C
PIMU-30-LPI-O-	24/8/2015	19/5/2017	634	C
PIMU-31-LPN-O-	16/10/2014	10/3/2017	876	C

PIMU-35-LPI-O-	13/3/2015	27/10/2015	228	C
PIMU-63-LPI-O-	11/5/2015	13/11/2015	186	C
PIMU-67-LPI-O-	27/11/2014	4/9/2015	281	C
PIMU-68-LPN-O-	16/10/2014	5/11/2015	385	C
PIMU-18-LPI-O-	27/11/2014	31/8/2015	277	C
PIMU-157-LPN-O-	28/9/2016	6/8/2018	677	C
PIMU-164-LPN-O-	16/2/2018	30/1/2019	348	C
PIMU-165-LPN-O-	27/9/2017	28/2/2019	519	C
PIMU-99-LPN-O-	9/10/2017	28/2/2019	507	C
PIMU-90-LPN-O-	19/10/2017	27/5/2019	585	C
PIMU-182-LPN-O-	2/10/2018	12/11/2019	406	C
PIMU-166-LPN-O-	11/9/2017	29/10/2019	778	C
PIMU-170-LPN-O-	11/2/2019	27/11/2019	289	D
PIMU-185-LPN-O-	3/11/2015	20/11/2019	1478	D
PIMU-167-LPN-O-	12/2/2019	17/11/2020	644	C
PIMU-183-LPN-O-	12/9/2017	12/11/2020	1157	C
PIMU-186-LPN-O-	8/11/2016	3/12/2020	1486	D
PIMU-228-LPN-O-	29/1/2020	4/2/2021	372	C
PIMU-215-LPN-O-	15/3/2019	8/2/2021	696	D
PIMU-187-LPN-O-	15/11/2017	8/2/2021	1181	C
PIMU-188-LPN-O-	2/6/2017	13/4/2021	1411	C
PIMU-229-LPN-O-	9/10/2020	4/5/2021	207	C
PIMU-222-LPN-O-	27/3/2019	31/5/2021	796	C
PIMU-220-LPN-O-	21/6/2019	14/5/2021	693	D
PIMU-251-LPN-O-	15/10/2020	30/6/2021	258	D
PIMU-254-LPN-O-	20/10/2020	18/6/2021	241	D
PIMU-253-LPN-O-	9/12/2020	8/7/2021	211	D
PIMU-230-LPN-O-	9/10/2020	30/7/2021	294	D
PIMU-231-LPN-O-	20/9/2019	18/8/2021	698	D
PIMU-233-LPN-O-	17/5/2021	14/10/2021	150	C
PIMU-252-LPN-O-	1/12/2020	27/9/2021	300	C
PIMU-247-LPN-O-	22/12/2020	9/9/2021	261	C
PIMU-249-LPN-O-	17/11/2020	14/9/2021	301	D
PIMU-213-LPN-O-	1/2/2019	8/11/2021	1011	C
PIMU-248-LPN-O-	11/12/2020	3/11/2021	327	D
PIMU-231-LPN-O-	19/5/2021	26/10/2021	160	C
PIMU-250-LPN-O-	6/11/2020	15/12/2021	404	D
PIMU-226-LPN-O-	14/10/2020	14/12/2021	426	D
Total Proyectos terminados 59 - Plazo promedio por obra			440	
Plazo promedio en meses			15	
Plazo promedio en meses Procesos Centralizados (45)			13	
Plazo promedio en meses Procesos Descentralizados (14)			19	

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Por otro lado, tenemos el tiempo de ejecución de la obra propiamente dicho, que va desde la firma del contrato hasta la finalización de la obra con la respectiva recepción definitiva. El tiempo promedio de ejecución de las obras es de 19 meses. El Programa finalizó al 31/12/2021 un total de 33 obras con un plazo promedio de ejecución de 21 meses es decir con una demora promedio de 2 meses. Ver Tabla 11.

Tabla 11

Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras

SEPA_ID	Plazo Original de obra en días	Fecha de Contratación	Fecha Fin	Tiempo del Proceso en días
		a	b	b-a
PIMU-3-LPN-O-	325	18/12/2014	15/2/2016	424
PIMU-40-LPN-O-	960	3/9/2015	30/4/2018	970
PIMU-42-LPN-O-	360	25/3/2015	29/2/2016	341
PIMU-44-LPN-O-	668	23/10/2015	30/8/2017	677
PIMU-5-LPN-O-	330	27/2/2015	23/12/2015	299
PIMU-71-LPN-O-	360	9/4/2015	14/4/2016	371
PIMU-47-LPI-O-	579	12/11/2015	1/11/2017	720
PIMU-6-LPN-O-	540	7/12/2014	30/6/2016	571
PIMU-8-LPI-O-	545	26/5/2015	30/11/2016	554
PIMU-9-LPN-O-	365	29/4/2015	31/5/2016	398
PIMU-49-LPN-O-	749	25/9/2015	6/11/2017	773
PIMU-51-LPN-O-	624	20/11/2015	5/9/2017	655
PIMU-53-LPN-O-	800	18/2/2016	22/5/2018	824
PIMU-54-LPN-O-	1033	6/5/2015	30/6/2018	1151
PIMU-55-LPN-O-	360	27/1/2015	25/2/2016	394
PIMU-10-LPN-O-	1033	13/2/2015	30/6/2018	1233
PIMU-11-LPN-O-	240	10/4/2015	20/12/2015	254
PIMU-103-LPN-O-	993	28/2/2018	7/12/2020	1013
PIMU-30-LPI-O-	420	19/5/2017	22/8/2018	460
PIMU-31-LPN-O-	290	10/3/2017	21/11/2017	256
PIMU-35-LPI-O-	570	27/10/2015	4/6/2017	586
PIMU-63-LPI-O-	420	13/11/2015	22/8/2018	1013
PIMU-67-LPI-O-	896	4/9/2015	15/2/2018	895
PIMU-68-LPN-O-	733	5/11/2015	11/11/2017	737
PIMU-18-LPI-O-	994	31/8/2015	11/6/2018	1015
PIMU-157-LPN-O-	625	6/8/2018	28/5/2020	661
PIMU-164-LPN-O-	365	30/1/2019	1/3/2020	396
PIMU-165-LPN-O-	365	28/2/2019	30/3/2020	396
PIMU-99-LPN-O-	365	28/2/2019	30/3/2020	396
PIMU-90-LPN-O-	763	27/5/2019	18/9/2021	845
PIMU-170-LPN-O-	497	27/11/2019	19/5/2021	539
PIMU-185-LPN-O-	598	20/11/2019	29/7/2021	617
PIMU-215-LPN-O-	180	8/2/2021	6/11/2021	271
Total Proyectos terminados 33 - Plazo promedio por obra	574			627
Plazo promedio en meses	19			21

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Por lo que podemos concluir que, las mayores demoras en el tiempo de ejecución del Programa se dan en el proceso de contratación bajo el Indicador 3.2: *Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras* a un plazo promedio de 29 meses, es decir 5 meses más a previsto. Ver Tabla 12 y 13.

Tabla 12*Resultado Acumulado al 31/12/2021*

RESULTADO 3. Inversiones del Programa previstas de manera eficiente (tasa interna de retorno mantenida y tiempo de ejecución reducido)						
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO		ACUMULADO HASTA AL 31/12/2021	Desvió en meses
			ORIGINAL	VIGENTE		
3,2	Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras	Meses	18	24	29	5
3,3	Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta contrato firmado.	Meses	-	9	15	6

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Tabla 13*Tiempo promedio desde elegibilidad de obras por parte del Banco hasta finalización de obras*

ID Identificación de Obra	Fecha de No Objeción a	Fecha Fin b	Tiempo del Proceso en días b-a
PIMU-3-LPN-O-	05/08/14	15/02/16	559
PIMU-40-LPN-O-	08/05/15	30/04/18	1088
PIMU-42-LPN-O-	19/11/14	29/02/16	467
PIMU-44-LPN-O-	12/03/15	30/08/17	902
PIMU-5-LPN-O-	10/10/14	23/12/15	439
PIMU-71-LPN-O-	05/11/14	14/04/16	526
PIMU-47-LPI-O-	11/03/15	01/11/17	966
PIMU-6-LPN-O-	23/07/14	30/06/16	708
PIMU-8-LPI-O-	10/10/14	30/11/16	782
PIMU-9-LPN-O-	17/12/14	31/05/16	531
PIMU-49-LPN-O-	01/06/15	06/11/17	889
PIMU-51-LPN-O-	05/08/15	05/09/17	762
PIMU-53-LPN-O-	27/05/15	22/05/18	1091
PIMU-54-LPN-O-	30/10/14	30/06/18	1339
PIMU-55-LPN-O-	11/09/14	25/02/16	532
PIMU-10-LPN-O-	10/09/14	30/06/18	1389
PIMU-11-LPN-O-	03/09/14	20/12/15	473
PIMU-103-LPN-O-	10/01/17	07/12/20	1427
PIMU-30-LPI-O-	24/08/15	22/08/18	1094
PIMU-31-LPN-O-	16/10/14	21/11/17	1132
PIMU-35-LPI-O-	13/03/15	04/06/17	814
PIMU-63-LPI-O-	11/05/15	22/08/18	1199
PIMU-67-LPI-O-	27/11/14	15/02/18	1176
PIMU-68-LPN-O-	16/10/14	11/11/17	1122
PIMU-18-LPI-O-	27/11/14	11/06/18	1292
PIMU-157-LPN-O-	28/09/16	28/05/20	1338
PIMU-164-LPN-O-	16/02/18	01/03/20	744
PIMU-165-LPN-O-	27/09/17	30/03/20	915
PIMU-99-LPN-O-	09/10/17	30/03/20	903
PIMU-90-LPN-O-	19/10/17	18/09/21	1430
PIMU-170-LPN-O-	11/02/19	19/05/21	828
PIMU-185-LPN-O-	03/11/15	29/07/21	2095
PIMU-215-LPN-O-	15/03/19	06/11/21	967
Total Proyectos terminados 33 - Plazo promedio por obra			967
Plazo promedio en meses			29

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Cabe destacar que, en el año 2014 al inicio del Programa, solo 15 proyectos, el 26% de la cartera original, contaban con No Objeción del Banco, es decir, se hallaban listos para licitarse. En los tres años posteriores se obtuvieron No Objeciones para 21 proyectos más, como indica la Tabla 14. Dado que las obras tienen un promedio de ejecución de 19 meses, la solicitud de prórroga permitió incluir 45 proyectos más, el 37% de la cartera. Esto refleja la falta de una cartera de proyectos aprobados que permita al prestatario cumplir con las metas del Programa sin la necesidad de incurrir en prórrogas.

Resulta importante destacar que el Programa cuenta con un subcomponente 1.1 de estudios de Preinversión que no fue utilizado como indica la Tabla 9.

Tabla 14

Proyectos con No Objeción listos para Licitarse por Año

Año	Proyectos Con No Objeción por año	% de Proyectos con No Objeción sobre la meta original de 57	Acumulado Total
2014	15	26%	
2015	11	19%	
2016	2	4%	
2017	8	14%	63%
2018	2		
2019	7		
2020	12		
2021	9		37%
Total	66		

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Por último, la firma de los convenios subsidiarios tramitada por el organismo ejecutor en el ejercicio 2019 permitió ejecutar el 25,7% de la cartera de proyectos (18 proyectos de los 70) que representan el 22% de inversión de los recursos del Programa.

Los Convenios Subsidiarios de Préstamos fueron firmados por el monto máximo que las provincias o municipios podían comprometerse a pagar, anexando una lista de los proyectos que pretendía realizar. Si bien se han realizado 86 % de las obras establecidas en el convenio subsidiario estas solo representan el 58% del monto de los convenios. Ver Tabla 15.

Tabla 15

Cantidad de Convenios Subsidiarios Firmados

Convenios subsidiarios Firmados				Obras ejecutadas por Convenio Subsidiario	
Provincia	Monto Convenio	Cantidad de Proyectos	Fecha de Firma	Monto	Cantidad
Corrientes	9.000.000	2	18/12/2018	5.489.954	2
	8.500.000	2	26/8/2019	7.736.097	2
Córdoba	37.219.896	11	25/11/2019	23.419.470	8
Neuquén	27.462.310	5	22/9/2020	10.693.115	5
Santa cruz, las Heras	2.225.761	1	1/3/2019	1.768.856	1
Total Convenios 5	84.407.967	21		49.107.491	18

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Como mencionamos anteriormente en la página 9, uno de los riesgos identificados en el Plan de Monitoreo y Evaluación que requería un plan de mitigación es el retraso en la ejecución de las obras. Para mitigar este riesgo se comprometieron a realizar talleres de capacitación en adquisiciones y seguimiento de obras como así también acciones de comunicación y capacitación en provincias y municipios. Si bien no hay registro de la realización de dichos talleres, la necesidad de una solicitud de prórroga deja claro que no se pudo mitigar este riesgo.

Desembolsos, Comisión e Intereses. El Programa BID 2929/OC-AR al 31/12/2021 ha desembolsado el 76% de los recursos del financiamiento externo, por los que ha pagado USD 14,6 millones equivalente al 8% del monto del Préstamo vigente (USD180M), en concepto de intereses y USD 4,7 millones en comisiones de compromiso, equivalentes al 3% del monto vigente. Ver Figura 20.

Figura 20

Monto Finamieto, Desembolso, Pari Passu, Intereses y Comisión de Compromiso al 31/12/2021

<u>MONTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO (EN US\$)</u>		
TOTAL	208.000.000,00	
FONDOS BID	180.000.000,00	
APORTE LOCAL	28.000.000,00	
CANCELACIONES	70.000.000,00	
Presupuesto original USD 278 millones, cancelacion USD 70 millones, Presupuesto Vigente USD 208 millones.		
TOTAL BID DESEMBOLSADO	137.650.000,00	76%
TOTAL APOORTE LOCAL RENDIDO	10.630.538,57	38%
PARI PASSU CONTRACTUAL	87% BID	13% Local
PARI PASSU ACTUAL	93%	7%
<u>INTERESES Y COMISIONES AL 31 de 12 de 2021 (EN US\$)</u>		
DETALLE	MONTO	% PRESTAMO
COMISION DE COMPROMISO	4.717.860,63	3%
INTERESES	14.640.898,50	8%
TOTAL	19.358.759,13	11%

Nota: Tomado de Informe 2do semestre 2021, sección II. 31 de diciembre 2021

Con referencia a este tema, una de las observaciones de la auditoría externa realizada por la Auditoría General de la Nación (AGN) a los Estados Financieros del ejercicio 2018 del Programa, dice:

El Programa cuenta desde el cierre del ejercicio anterior con un aporte aproximado de U\$S 50 millones producto de dos desembolsos que efectuó el Banco, y de los cuales sólo se ejecutaron en el presente ejercicio alrededor de U\$S 10 millones. Como consecuencia de esta situación, la prestataria afrontó gastos superiores, ya que hubiese sido menos oneroso el pago de una comisión de compromiso por los U\$S 40 millones, que el pago en concepto de intereses (...). (EEFF2018 auditados AGN). Ver Tabla 16

Tabla 16

Ejecución Financiera vs Desembolsos Realizados

Años	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ejecución Anual de Recursos del Préstamo	0,15	24,47	20,96	26,45	10,40	9,05	11,59	19,87
Desembolsos Realizados	25,00	-	50,00	50,00	-	-	-	12,65
Saldo del Desembolso	24,85	0,37	29,41	52,96	42,56	33,51	21,92	14,70

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Los comentarios de la UEC respecto de este tema fueron atribuidos a varias causales como ser: 1) Falta de asignación presupuestaria inicial; 2) Cambios a nivel de las estructuras y organización de la ejecución de los Programas con financiamiento externo; 3) Cambio en la Cartera de Proyecto, incorporación de nuevos proyectos y nuevas prioridades establecidas por el Área Sustantiva; 4) Nueva forma de ejecución de los créditos a través de Convenios Subsidiarios con las diferentes jurisdicciones lo que trajo aparejada la necesidad, en algunos casos, que las Provincias necesiten tramitar leyes que le permitan la posibilidad de endeudamiento; 5) El Programa gestionó la modificación del Contrato de Préstamo para permitir la ejecución descentralizada. En consecuencia, todas estas consideraciones produjeron atrasos para comprometer la totalidad del Préstamo y por ende la no utilización óptima de los recursos disponibles.

Pero, como bien lo menciona la recomendación de la AGN al citar el Art. 4.07 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, "El monto máximo de cada Anticipo de Fondos será fijado por el Banco con base en las necesidades de liquidez del Proyecto para atender

previsiones periódicas de gastos, de acuerdo con el inciso (a) anterior. En ningún caso, el monto máximo de un Anticipo de Fondos podrá exceder la suma requerida para el financiamiento de dichos gastos, durante un periodo máximo de seis (6) meses, de conformidad con el cronograma de inversiones, el flujo de recursos requeridos para dichos propósitos, y la capacidad demostrada del Prestatario u Organismo Ejecutor, según corresponda para utilizar los recursos del Préstamo". Para lo cual sugirió dar mayor importancia a la planificación sobre la ejecución del Programa, ya que, sobre la base de ello, se realiza la planificación financiera, es decir el flujo de fondos necesarios para hacer frente a las exigencias para la cancelación de las obligaciones, y de esta manera evitar que el Estado deba afrontar erogaciones extras, por cálculos erróneos a la hora de proyectar las actividades.

Todo lo mencionado revela la falta de planificación asertiva, un plan de riesgo y un plan de gestión de riesgo que le permita pronosticar y maniobrar estos acontecimientos cíclicos en los cuales se desarrollan los Programas en Argentina.

Contrariamente a lo que se observa en la Tabla 13, que muestra la ejecución financiera real que tuvo el Programa, la Tabla 14 muestra la proyección de desembolsos que debió haberse realizado, conforme a la necesidad financiera. Ver Tabla 17

Tabla 17

Desembolsos Estimados según la ejecución

Años	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ejecución Anual de Recursos del Préstamo	0,15	24,47	20,96	26,45	10,40	9,05	11,59	19,87
Desembolsos Realizados	25,00	-	50,00		9,00	9,00	20,00	10,00
Saldo del Desembolso	24,85	0,37	29,41	2,96	1,56	1,51	9,92	0,05

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021

Esto habría permitido que el Estado ahorrara aproximadamente USD 2,1 millones en concepto de erogaciones extras, que equivale en promedio al monto de una obra. Ver Tabla 18

Tabla 18

Intereses y Comisión estimadas al 31/12/2021 de haberse realizado los desembolsos según la necesidad

Concepto	Importe Pagado al 31/12/2021	Importe Pagado al 31/12/2021 Estimados	Ahorro estimado	Observaciones
Intereses	14.640.899	12.169.891	2.471.007	Ahorro de Intereses estimados
Comisión de Compromiso	4.717.861	4.991.665	-273.805	Aumento en el pago de Comisión de Compromiso estimado
Total Ahorro	19.358.759	17.161.557	2.197.203	Total Ahorro

Nota: Elaboración propia

Por último, podemos observar que, al 31/12/2021, la ejecución financiera del Programa tiene un desvío de la planificación vigente del 2% (USD3.62M), debido a que no se hicieron desembolsos y se ejecutaron los recursos disponibles. Ver Tabla 19

Tabla 19

Productos Financieros Programados vs Alcanzados

ID	PRODUCTO	PRESUPUESTO TOTAL FIN DE PROYECTO		METAS ANUALES	ACUMULADO AL 31/12/2021	DESUDIO PLANEADO - EJECUTADO AL 31/12/2021	REMANENTE A INVERTIR HASTA AGOTAR PRESUPUESTO
		ORIGINAL	VIGENTE				
COMPONENTE 1: Obras		273.550	201.553				
				Plan Original	273.550		
				Plan Vigente	131.897	3.714	73.369
				Ejecutado	128.184		
1,1	Estudios de pre inversión realizados	1.450	59	Plan Original	1.450		
				Plan Vigente	59	-	-
				Ejecutado	59		
1,2	Obras de infraestructura ejecutadas	270.000	201.154	Plan Original	270.000		
				Plan Vigente	131.498	3.714	73.369
				Ejecutado	127.785		
1,3	Obras supervisadas con recursos del Programa	2.100	340	Plan Original	2.100		
				Plan Vigente	340	-	-
				Ejecutado	340		
COPMONENTE 2: Gestión del Programa		4.450	6.448	Plan Original	4.450		
				Plan Vigente	5.853	- 85	510
				Ejecutado	5.938		
	Unidad ejecutora, auditoria, monitoreo y evaluación	2.583	3.039	Plan Original	2.583		
				Plan Vigente	2.715	-55	268
				Ejecutado	2.771		
2	Preinversión supervisados y apoyados	125	136	Plan Original	125		
				Plan Vigente	136	-	-
				Ejecutado	136		
	Obras inspeccionadas	1.742	3.274	Plan Original	1.742		
				Plan Vigente	3.002	-30	242
				Ejecutado	3.032		
TOTAL PROYECTO		278.000	208.001	Plan Original	278.000		
				Plan Vigente	137.750	3.628	73.879
				Ejecutado	134.122		

Nota: Elaboración propia a partir del Informe del 2do semestre 2021. Valores expresados en miles de USD.

Pari-Passu Contractual y Contrapartida Local. Inicialmente, el Programa contaba con un *Pari-Passu* de 90% de financiamiento externo y 10% de Contrapartida Local. Luego de la reestructuración de la matriz de financiamiento en 2020, quedó determinada en 87% de financiamiento externo y 13% de contrapartida local. Al 31/12/2021 la ejecución de los recursos se encuentra al 93% de financiamiento externo y 7% de contrapartida local. Estos valores reflejan el incumplimiento del *Pari-Passu* acordado.

El Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa, identificó como un riesgo a ser monitoreado la disponibilidad en tiempo y forma de los recursos de contrapartida. Para mitigar este riesgo se acordó realizar un exhaustivo seguimiento sobre este tema, ver Figura 18. Los valores reflejados en la siguiente tabla, confirman que el riesgo no fue mitigado. Ver Tabla 20.

Tabla 20

Pari-Passu Ejecutado Anual y Acumulada

Año	Anual		Acumulada	
	Financiamiento Externo	Contrapartida Local	Financiamiento Externo	Contrapartida Local
2014	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
2015	92,52%	7,48%	92,56%	7,44%
2016	85,63%	14,37%	89,24%	10,76%
2017	89,86%	10,14%	89,47%	10,53%
2018	99,29%	0,71%	90,60%	9,40%
2019	99,67%	0,33%	91,42%	8,58%
2020	98,48%	1,52%	92,16%	7,84%
2021	89,20%	10,80%	91,67%	8,33%

Nota: Elaboración propia a partir de los Informes semestrales.

Cabe recordar, que el monto total de la inversión prevista será de USD216,3 millones, USD8,3 millones más que el presupuesto vigente, lo que implicaría un sobre aporte local que, al final del Préstamo, llevaría los valores de *Pari-Passu* a 83.4% de financiamiento externo y 16.6% de contrapartida local. Situación que tampoco reflejaría el acuerdo inicial.

Ejecución Presupuestaria. El análisis presupuestario se realizó en los periodos comprendidos entre el 2018 y 2021, ya que resultó difícil determinar con exactitud el Crédito Inicial y Vigente asignados al Programa en las Decisiones Administrativas que distribuyen el presupuesto al inicio y en las cuentas de inversión al cierre de los periodos 2014 al 2017.

En los periodos analizados el porcentaje de ejecución presupuestaria (Crédito Devengado) fue en promedio 97% del Crédito Vigente lo que, a simple vista, parece una gestión eficaz, pero, si se considera el Crédito Inicial que corresponde a la planificación de la ejecución para el período, se ven aumentos y disminuciones significativas. Lo que expone, nuevamente, la planificación desacertada de la Ejecución Presupuestaria del Programa en los casos de disminución del Crédito Inicial, y la falta de asignación presupuestaria, por decisiones externas al Programa, en los casos de aumento. Ver Tabla 21.

Tabla 21

Ejecución Presupuestaria. Fuente Externa y Fuente Local

Ejercicio	Fuente Presupuestaria	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución Presupuestaria Anual	% de Aumento/Disminución del Crédito Inicial
2018	Finac Ext	16.405.381	237.986.713	237.986.712	100%	1351%
	Local	-	50.836.639	50.836.639	100%	-
2019	Finac Ext	53.936.127	430.529.873	425.937.178	99%	698%
	Local	7.000.000	2.840.068	2.840.068	100%	-59%
2020	Finac Ext	1.180.529.873	882.781.788	792.189.920	90%	-25%
	Local	2.840.068	21.840.068	21.840.068	100%	669%
2021	Finac Ext	7.560.552.506	2.114.856.142	1.903.192.833	90%	-72%
	Local	4.151.606.497	617.091.846	600.000.000	97%	-85%

Nota: Elaboración propia a partir de reportes del área de presupuesto de la UEC.

Evaluación Económica. La evaluación económica no fue realizada por la OE dado que el Resultado 1. *Cobertura de servicios básicos mejorada*, que indica el valor del m2 luego de la intervención del Programa, se verifica en base a valores reportados en fichas únicas de proyecto (FUP) al inicio y a la finalización de cada obra, lo cual indica que dicho indicador será revelado en la evaluación final del Programa.

En la Tabla 19, los valores Acumulados Hasta el 31/12/2021, se calcularon sobre la base de 16 obras finalizadas, cuando en realidad son 33 obras finalizadas. Por lo que dichos indicadores, no reflejan la realidad. Ver Tabla 22

Situación similar se da en la obtención la TIR, ya que esta surgirá en la evaluación final del Programa en base a valores reportados en la FUP al inicio y finalización de las intervenciones. Ver Tabla 23.

Solo resta decir que habiendo transcurrido 93 meses de Programa y finalizado 33 obras, con 22 en ejecución y planificando iniciar otras 15, el OE aún no conoce el impacto económico del Programa.

Tabla 22

Resultado Acumulado al 31/12/2021

RESULTADO 1. Cobertura de servicios básicos mejorada					
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO		ACUMULADO HASTA EL 31/12/2021
			ORIGINAL	VIGENTE	
1,1	Valor del m2 promedio en las zonas intervenidas	US\$ constantes/ m2 (Línea base 68.70 usd)	72,40	72,40	86,02
1,2	Valor del m2 promedio en las zonas de influencia de los proyectos de pavimentación financiados por el Programa.	Índice de valor (línea de base=100)	-	104,00	91,96
1,3	Valor del m2 promedio en las zonas de influencia de proyectos no considerados de pavimentación financiados por el Programa.	Índice de valor (línea de base=100)	-	106,00	67,29

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Tabla 23

Resultado Acumulado al 31/12/2021

RESULTADO 3. Inversiones del Programa previstas de manera eficiente (tasa interna de retorno mantenida y tiempo de ejecución reducido)						
ID	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META DE FIN DE PROYECTO		ACUMULADO HASTA AL 31/12/2021	Desvió en meses
			ORIGINAL	VIGENTE		
3,1	Tasa interna de retorno de una muestra de proyectos	Tasa (en %)	30,40	30,40	s/d	

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

4.3.2 Componente 2 – Gestión del Programa

El Componente 2 fue destinado a financiar la gestión del Programa incluyendo los siguientes sub ítems:

1. Organismo Ejecutor: incluye los gastos que demande el Organismo Ejecutor para el funcionamiento, equipamiento y gestión del Programa (incluyendo, entre otros, honorarios de consultores contratados -técnico y administrativo-, equipamiento, movilidad, gastos operativos, y eventualmente, alquiler de oficinas). Dentro de este sub ítem también se encuentra la adquisición de bienes y servicios diferentes a consultoría necesarios para el funcionamiento y gestión del Programa, como así también consultorías específicas requeridas por la SSCOPF/DiGePPSE..

2. Auditoría: gastos de la Auditoría Externa del Programa, y

3. Seguimiento y evaluación: destinados a financiar las evaluaciones intermedia y final del Programa, así como otras acciones vinculadas con su seguimiento y monitoreo.

Organización para la Gestión. El Prestatario es la República Argentina y el Organismo Ejecutor del Programa es el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través de la Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal (SSCOPF) y la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DiGePPSE).

La SSCOPF desempeña la coordinación y ejecución técnica del Programa mientras que la DiGePPSE tiene la responsabilidad de la gestión y ejecución operativa, administrativa, presupuestaria y financiera-contable, comprendiendo las cuestiones fiduciarias y legales, sobre cumplimiento de las cuestiones ambientales y sociales, los procedimientos de contratación, como así también la planificación, Programación, monitoreo y auditoria del Programa y actúa como interlocutor directo ante el Banco. En conjunto toman los recaudos necesarios para el logro de los objetivos dentro de los plazos y presupuestos acordados en el Contrato de Préstamo.

Para el desempeño de sus funciones, contarán con una estructura mínima constituida por un Coordinador Ejecutivo, y un plantel de profesionales agrupado en las siguientes áreas: Administración Financiera y Contrataciones, Seguimiento y Control de Gestión, Proyectos, Ambiental y área de Apoyo (Secretaría). A los efectos del contrato, se considera personal clave para el funcionamiento de la UEC, al Coordinador Ejecutivo, y a los funcionarios responsables de las áreas de Administración Financiera y Contrataciones, Seguimiento y Control de Gestión, Proyectos, y Ambiental. Ver Figura 21.

Figura 21

Esquema de Ejecución del Proyecto del Personal Afectado al Proyecto

Estructura Formal Ministerio de Obras Públicas



Nota: Tomado de *Informe 2do semestre 2021, sección II*. 31 de diciembre 2021

Por otro lado, están las provincias y municipios, algunos con el apoyo del Programa, que tienen como rol: (i) la selección de las obras que participarán en el Programa; (ii) la formulación de los proyectos; (iii) ejercer la dirección técnica y supervisar las obras; (iv) la designación de una contrapartida técnica que actúe como responsable del proyecto y sea parte de los comités de licitaciones; y (v) operar y mantener las obras financiadas por el Programa o traspasar esta función a las agencias competentes.

Asimismo, las provincias, a través del área vinculada a inversiones municipales, tendrían un rol de difusión y apoyo en la formulación de los proyectos. A los efectos de recibir recursos del Programa, las provincias y municipios participantes deben suscribir, a satisfacción del Banco, el correspondiente convenio de adhesión con el Organismo Ejecutor. Y, con anterioridad al inicio de ejecución del proceso de adquisiciones, los proyectos de inversión requerirán su elegibilidad por parte del Banco.

Programación y Ejecución. Inicialmente el componente tenía asignado USD 4.4 millones que representaban el 1,5% del total de la inversión inicial del Programa; al 31/12/2021 tiene asignado USD 6.4 millones que representan el 3% del total de la inversión vigente (ver Tabla 16). La modificación se fundamentó en la necesidad de afrontar los compromisos de gestión administrativa y de gestión técnica que surgen de las actividades propias del Programa.

El Programa ha contado en promedio con una planta de 34 personas por año, el 62% corresponde área técnica (o Sustantiva) y el 38% afectada al área administrativa (o de

Apoyo). Además, en promedio el 72% del personal afectado a la ejecución tiene título universitario.

Aunque la cantidad promedio de personal afectado al Programa fue estable y que existe un alto porcentaje de profesionales universitarios, cabe destacar que hubo rotación de personal en ambas áreas. Dicha rotación conlleva una disminución en la idoneidad de los recursos humanos y ésta, a la vez, refleja un impacto negativo en los resultados del Componente 1. Para evitar dicha rotación, se debería apuntar a conformar una estructura adecuada, en lugar de una estructura mínima, capacitarla e incentivarla de manera acorde. Ver Tablas 24 y 25.

Tabla 24

Cantidad de Consultores contratados por Año y Área

Área	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Promedio
Sustantivo – Técnica	10	16	15	15	26	29	34	24	62%
Administrativo - de Apoyo	11	16	17	13	11	10	12	13	38%
Total	21	32	32	28	37	39	46	37	
Índice de Rotación		34%	0%	-14%	24%	5%	15%	-24%	

Nota: Elaboración propia a partir de los Informe Semestrales.

Tabla 25

Porcentaje de personal afectado al Programa por Nivel Educativo

Área	Título Universitario	Sin Título Universitario
Sustantivo - Técnica	96%	4%
Administrativo - de Apoyo	79%	21%
Total	72%	28%

Nota: Elaboración propia a partir de los Informe Semestrales.

A lo largo de la ejecución del Programa la estructura formal ha sufrido modificaciones debido a reorganizaciones de Estado que surgieron de las nuevas autoridades electas en los periodos 2015 y 2019. Estos cambios estructurales generaron cambios en el

personal clave para el funcionamiento del Programa, como así también del personal a nivel operativo y herramientas tecnológicas de apoyo desarrolladas ad-hoc.

Según los informes de gestión del área sustantiva los cambios de gestión provocaron restricciones de presupuesto y de prioridades y estrategia a nivel país que afectaron la ejecución del Programa, implicó cambios en la modalidad de ejecución, de centralizado a descentralizados y de no reembolsable a reembolsable, generando adendas al contrato de Préstamo, convenios de adhesión y cambios en el reglamento operativo.

Por último mencionar que el componente cuenta con recursos asignados para Seguimiento y Evaluación del Programa, según Anexo Único, cláusula contractual V: Supervisión fiduciaria, Seguimiento y Evaluación; punto 5. 03: solicita una evaluación de medio término a los a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 30 meses de la ejecución, lo que ocurra primero. Esta no fue realizada.

4.4 Auditoría Externa

La Auditoría General de la Nación (AGN), ha obrado de auditor externo independiente, examinando los estados financieros correspondientes al Programa.

Las auditorías no tuvieron como objetivo principal el análisis de sus controles administrativos sin embargo procuraron contribuir al mejoramiento de los sistemas de información y control existentes, de acuerdo con prácticas adecuadas en la materia, sobre la implementación de las recomendaciones referidas a las observaciones detectadas al momento de realizar el trabajo de campo.

Los procedimientos incluyeron: comparación de las cifras expuestas en los estados financieros con los registros y documentación de respaldo que le dieron sustento; test o prueba de transacciones; análisis de los ingresos y egresos efectuados a través de las cuentas bancarias del Programa; análisis de la naturaleza, elegibilidad y justificación de los gastos; circularización de saldos; análisis de legajos de pagos de obras y consultoría; conciliaciones bancarias; análisis de procesos licitatorios para la contratación de obras; control del procedimiento seguido por el Proyecto para la conversión de los Estados Financieros expresados en pesos argentinos a dólares estadounidenses y otros procedimientos de auditoría en la medida que se consideraron necesarios.

De las auditorías han surgido observaciones sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y del sistema de control interno del Programa en las que se encuentran: análisis de pagos de los certificados de obras, archivo de

documentación, caja chica, consultores individuales, convenio de cooperación y asistencia técnica, convenios de adhesión, cuentas bancarias, ejecución del Programa, ejecución financiera del Programa, ejecución de obras, organismo ejecutor-estructura, pesificaciones, procedimientos administrativos de pagos, proceso de licitación, registro de subejecutores, normativa de aplicación, viáticos - liquidación y pago las cuales se encuentran relevadas, agrupadas y resumidas en **Anexo III**.

Las observaciones relativas a procedimientos administrativo-contables se reiteran período tras período, lo cual indica la desatención a dichas observaciones, a saber:

- (i) La falta de comprobantes en la documentación respaldatoria de los legajos de pagos;
- (ii) fecha de confección de la factura y recepción anterior a la fecha de recepción del certificado de la obra;
- (iii) certificados de obra que no poseen la firma del representante técnico de la UEC;
- (iv) recibos que avalan pagos a contratistas que no son originales;
- (v) certificados de obra y redeterminaciones que no poseen fecha de confección;
- (vi) facturas que no poseen el sello de recepción por parte de la UEC; los lomos de biblioratos que no permiten identificar a ciencia cierta el contenido de los mismos;
- (vii) las carpetas no guardan secuencia numérica correlativa respecto de las autorizaciones de pago que contienen;
- (viii) Convenios de Adhesión que las autoridades firmantes no hacen constar nombre y apellido como así tampoco DNI y cargo o función al pie, entre otros. La referencia a actividades básicas y rutinarias del procedimiento administrativo del Programa puede derivar de la falta de atención al trabajo, desidia, desconocimiento de la tarea o de dicho procedimiento.

Las observaciones relativas al sistema de control interno del Programa, como ser:

- (i) baja ejecución financiera durante los periodos de análisis;
- (ii) atraso en el avance físico de las obras a pesar de contar con los fondos de financiamiento;
- (iii) demoras de más de un mes hasta que el certificado pasa a la siguiente área por la participación de varias personas del área técnica sin que se pueda determinar cuál es el rol de cada uno;

- (iv) documentación que se menciona en notas o informes con la cual se avala la continuidad del trámite que no siempre es adjuntada al expediente de pago;
- (v) falta de claridad respecto de si un área en particular toma intervención en forma regular en todos los pagos;
- (vi) la intervención de la autoridad que autoriza el pago no se expide respecto de la incidencia o de las observaciones formuladas para poder continuar con el proceso de pago de un certificado de obra;
- (vii) discrepancias en la información remitida al Banco en el Informe Semestral y en el POA, entre otras.

Estas observaciones exteriorizan la falta de control y seguimiento de los procesos, ya sea por desconocimiento o por falta de un manual de procedimiento, falta de una planificación realista, física y financiera, considerando los riesgos y la falta de ejecución de las actividades especificadas en el plan de acción sobre las operaciones.

4.5 Resultado de Entrevistas.

A los fines de indagar y efectuar el correspondiente análisis sobre el diseño, la ejecución, los recursos y la capacidad institucional con la que se llevó a cabo el Programa, se realizaron dos tipos de encuestas durante el mes de julio de 2022 siguiendo la propuesta contenida en el aportado metodológico.

Una de tipo cerrado (o entrevista estructurada), dirigida a una muestra de miembros que se desempeñan en las áreas de: Supervisión Técnica de las obras, Gestión de Procesos, Auditoría, Presupuesto, Ambiental y Social, y Planificación y Monitoreo, encuestándose a 15 agentes de un total de 34. Ver Anexo IV.

Otra, de tipo abierta (entrevista no estructurada), realizada a una muestra de miembros que se desempeñan a nivel jerárquico en las áreas de: Coordinación Técnica del Programa, Coordinación Ambiental y Social, Coordinación de Gestión de Procesos, Dirección de Planificación y Monitoreo, encuestándose a 6 actores de nivel jerárquico del OE y al jefe de proyecto del organismo financiador. Ver **Anexo V**.

Resultados de la Entrevista Estructurada

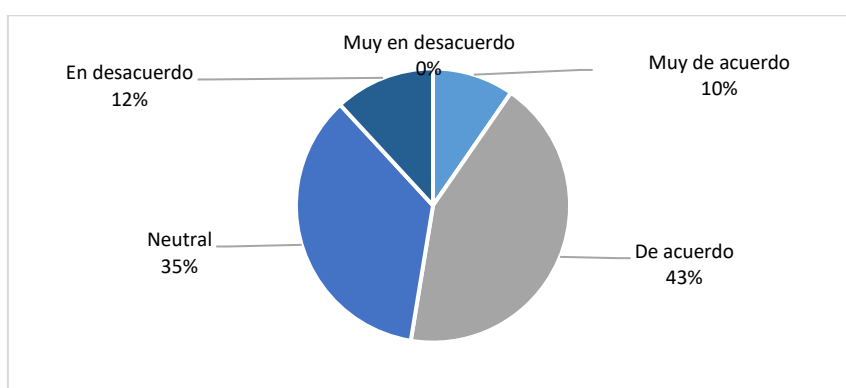
La entrevista estructurada releva el grado de acuerdo o desacuerdo sobre las 5 dimensiones previstas en ella: Preinversión, Inversión, Operación, Inversión Pública y Desarrollo Institucional.

La dimensión de la Fase de Preinversión expresa el grado de acuerdo o desacuerdo sobre el proceso de identificación de un problema o necesidad, de formulación y preparación de alternativas de solución y la evaluación de estas alternativas; con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable para definir un Programa.

De las respuestas obtenidas surge que el 53% de los encuestados está de acuerdo en alguna medida con el proceso de la fase de Preinversión, el 35% desconoce el proceso y el 12% está en desacuerdo con el proceso de Preinversión. Ver Figura 22.

Figura 22

Fase de Preinversión:

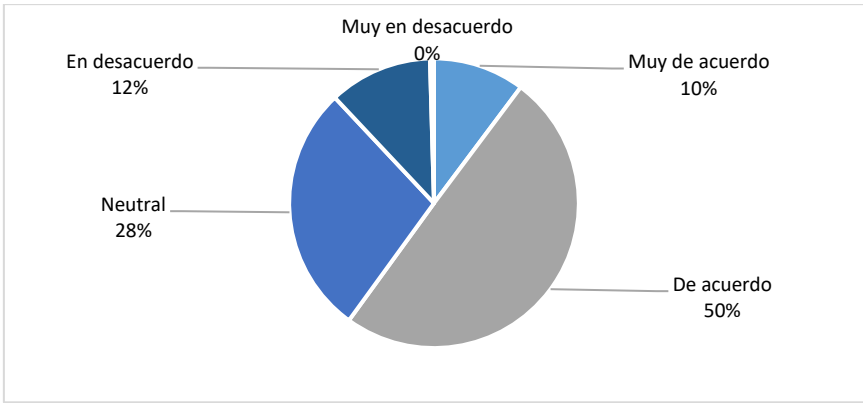


Nota. Elaboración propia en base a encuesta de fecha julio 2022

La dimensión de la Fase de Inversión encuesta el grado de acuerdo o desacuerdo con el diseño, la ejecución e implementación de las actividades del Programa. De las respuestas obtenidas surge que el 60% de los encuestados está de acuerdo en alguna medida con el proceso de inversión, el 28% desconoce el proceso y el 12% está en desacuerdo con la Fase de Inversión. Ver Figura 23.

Figura 23

Fase de Inversión:

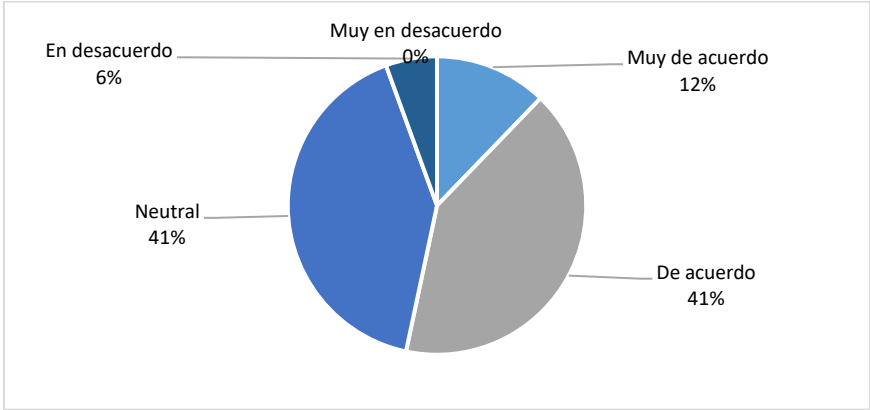


Nota. Elaboración propia en base a encuesta de fecha julio 2022

La dimensión de la Fase de Operación encuesta el grado de acuerdo o desacuerdo con el proceso de puesta en marcha del Programa y el plan específico a seguir de acuerdo a lo proyectado. De las respuestas obtenidas surge que el 53% de los encuestados está de acuerdo en alguna medida con el proceso y el plan, el 41% desconoce el proceso y el 6% está en desacuerdo con el proceso y el plan de la Fase de Operación. Ver Figura 24.

Figura 24

Fase de Operación



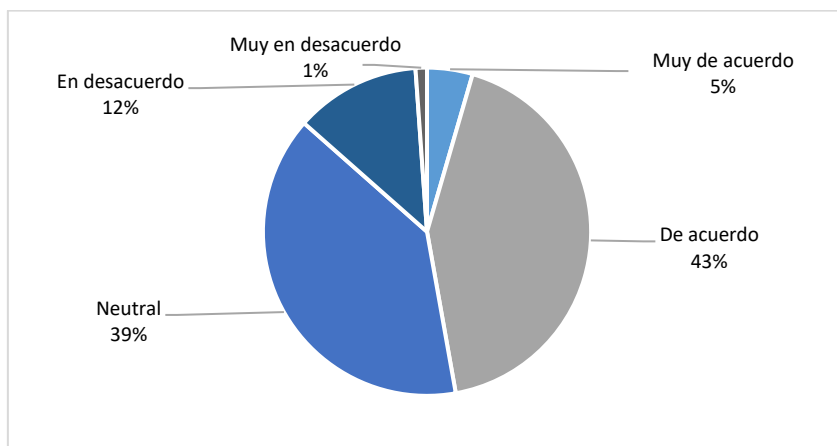
Nota. Elaboración propia en base a encuesta de fecha julio 2022

La dimensión de Inversión Pública encuesta el grado de acuerdo o desacuerdo con el Marco legal en el que se ejecuta el Programa, la manera de Programar y administrar la inversión, el seguimiento y control del uso de los recursos del Programa, la contribución al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas y etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente. De las respuestas obtenidas surge que el 48% de los encuestados está de acuerdo en alguna medida con el proceso, el 39%

desconoce el tema y el 13% está en desacuerdo con el proceso de Inversión Pública. Ver Figura 25.

Figura 25

Inversión Pública

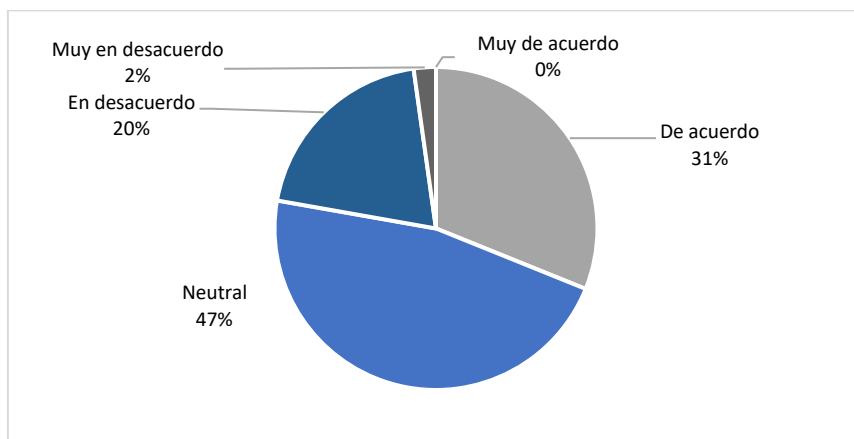


Nota. Elaboración propia en base a encuesta de fecha julio 2022

La dimensión de Desarrollo Institucional encuesta el grado de acuerdo o desacuerdo con la tecnología, el personal, la capacitación, la conducción, la comunicación, políticas de trabajo, etc. Que las instituciones nacionales, provinciales y municipales utilizan para ejecutar el Programa. De las respuestas obtenidas surge que el 31% de los encuestados está de acuerdo en alguna medida con la capacidad institucional, el 43% desconoce sobre el tema y el 22% está en desacuerdo con la capacidad Institucional. Ver Figura 26.

Figura 26

Desarrollo Institucional



Nota. Elaboración propia en base a encuesta de fecha julio 2022

A la luz de las respuestas de la encuesta estructurada, se observa que, en promedio, el 38% de los encuestados desconoce alguna/as dimensiones del Ciclo de Vida del Programa. Se podría inferir que dicho porcentaje de encuestados solo conoce acerca de la actividad o proceso que se desarrolla en su área; o bien, que las áreas involucradas llevan a cabo su actividad de manera independiente del proceso; o que la integración de todas las áreas involucradas es inexistente o insuficiente.

Se relevaron también aspectos positivos y negativos que estos actores directos pudieron apreciar sobre el Programa BID 2929/OC-AR:

Aspectos Positivos:

- “La ejecución presupuestaria nunca se frenó y se lograron obtener los recursos necesarios cuando eran escasos.”
- “La cantidad de municipios que fueron alcanzados por el Programa que generó una mejor calidad de vida para los habitantes a través de la inversión en Infraestructura.”
- “La integración de las cuestiones socioambientales en las diferentes etapas de los proyectos.”
- “Nuevas incorporaciones en los equipos técnicos y la anexión de un equipo multidisciplinario para la atención de los aspectos socioambientales y de higiene y seguridad durante la ejecución del Programa.”
- “Se trabajó especialmente en elaborar un protocolo para la gestión eficaz de los Programas y Medidas de Mitigación previstos en el Manual de Gestión Ambiental y Social.”
- “Se implementaron mejoras y se han tomado lecciones aprendidas de los múltiples proyectos para otras operaciones.”
- “Se implementó un plan de acción de las observaciones de auditoría.”

Aspectos Negativos:

- “En la etapa de diseño de los proyectos, no se atienden todas las observaciones realizadas por los profesionales en aspectos ambientales y sociales, llevando al atraso en el llamado a licitación de los procesos.”
- “Falta de entendimiento por parte de las áreas técnicas para brindar los insumos necesarios para el armado de los documentos de licitación.”
- “Incapacidad institucional por parte de las Provincias/Municipios para la elaboración de pliegos y dar respuestas rápidas a las observaciones.”
- “Falta de respuesta y/o comunicación por parte del área sustantiva que en varias ocasiones no le otorgó la importancia que merece a la disponibilidad presupuestaria, recurso primordial para ejecutar cualquier gasto inherente al Préstamo.”
- “La falta de proyectos ejecutivos previo a la firma del contrato, provocó la cantidad de años en que se viene ejecutando el Programa.”

- “No se aprovecharon los recursos del Programa destinados a Preinversión para la elaboración de los proyectos.”
- “Desarticulación con planes estratégicos locales.”
- “Debilidad en los diseños de los proyectos y por lo tanto demora en el inicio de los mismos.”
- “Alto costo en servicios de deuda los primeros años.”
- “Proyectos e inspecciones de obra débiles técnicamente.”
- “Los plazos previstos de ejecución de las obras no se cumplen y deben ampliarse los contratos en plazo y monto.”
- “Falta de capacitación de los aspectos socioambientales y de Higiene y Seguridad (H&S) (salvaguardas ambientales y sociales de los OMC) en los niveles jerárquicos del MOP, así como en las Unidades ejecutoras provinciales y municipales.”

Resultados de la Entrevista No Estructurada.

Para la **Etapa de Preinversión** se realizaron las siguientes preguntas: ¿Cree Ud. que el Programa BID 2929/OC-AR fue la mejor solución al problema de infraestructura municipal? ¿Explique por qué? Por cómo se desarrolló el Programa (plazo/costos) ¿Cree Ud. que se llevaron a cabo las evaluaciones necesarias para determinar si era conveniente ejecutarlo o no? ¿Por qué? ¿Qué opina del impacto social generado por el Programa BID 2929/OC-AR? ¿Qué opina del plan de gestión ambiental, social y predial inicial del Programa? ¿Qué opina sobre el plan de gestión de riesgo?

Consideraciones Generales de los Encuestados.

Entre las principales consideraciones de los actores jerárquicos encuestados, merecen ser destacadas:

- Que el Programa cumplió con el objetivo planteado y pudo avanzar un poco más allá generando proyectos que servirán para futuros Préstamos y sin lugar a dudas tuvo un impacto social positivo ya que la ejecución de los proyectos de inversión municipal provee infraestructura a favor del crecimiento de las localidades. Esto, a su vez, revaloriza el entorno urbano de las ciudades donde se realizaron obras.
- A pesar de las dificultades que se han presentado en la ejecución del Programa, la utilización de los fondos públicos generó puestos de trabajo en gobiernos locales y mejoró las condiciones de vida de dichas poblaciones.
- Al inicio, el Plan de Gestión Ambiental, Social y Predial del Programa fue difícil de implementar. A partir del año 2016, con la unificación de estándares ambientales de

los Programas de Financiamiento Externo del Ministerio, la adaptación de los proyectos fue mejorando.

- Que el Programa no fue la mejor solución al problema de infraestructura municipal, ya que nuestro país cuenta con una gran diversidad de municipios y problemas en la infraestructura de servicios básicos y, porque las obras elegidas no surgen de un plan estratégico municipal.
- Que es necesario reforzar las evaluaciones de la etapa de Preinversión para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.
- El incumplimiento de los plazos del Programa manifiesta la ineficacia del mismo a través de las sucesivas prórrogas que, a la vez, generan sobrecostos de comisiones de compromiso e intereses.
- Sería importante que la política no interfiera en la metodología de ejecución ni en la Cartera de Proyectos de un Programa ya planificado y en ejecución, para evitar incurrir en mayores plazos y costos.
- Otros motivos de demoras en la ejecución del Programa son los referidos a inconvenientes en el plan de gestión ambiental y aquellos que tienen que ver con la titularidad del dominio donde se llevarán a cabo las obras.
- El Plan de Gestión de Riesgo se desarrolló para cumplir con los requisitos del Banco; sin embargo, el mismo no se dio a conocer a las áreas ni se implementó debidamente. Por ello, sería un buen punto a mejorar.

Para la **Etapa de Inversión** se realizaron las siguientes preguntas: Por favor opine acerca del diseño del Programa BID 2929/OC-AR (Consideraciones: fue integral, flexible, la viabilidad global del proyecto para garantizar su éxito) ¿Qué opina del plazo original establecido para la ejecución del Programa BID 2929/OC-AR? ¿Cree Ud. que al momento de diseñar el Programa BID 2929/OC-AR fueron consideradas todas las partes interesadas? ¿Explique por qué? ¿Qué opina del estudio técnico del proyecto en general? ¿Considera Ud. que manifiesta comprensión de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto?

Consideraciones Generales de los Encuestados.

Entre las principales consideraciones de los actores jerárquicos encuestados, merecen ser destacadas:

- El diseño del Programa fue flexible ya que incluyó todo tipo obras para responder a las necesidades y demandas de las autoridades provinciales y municipales. Además, porque hizo énfasis en los municipios de menor desarrollo, asignándoles un monto mayor de recursos, y permitiendo más de una intervención por municipio. También posibilitó la modificación de proyectos de obras ya iniciadas.
- Los cambios de administración durante la ejecución del Programa influenciaron sobre las prioridades de planificación de obras previstas, haciendo flexible la cartera de proyectos planteadas.
- El plazo del Programa fue inicialmente oportuno, luego debió adaptarse a las contingencias y fluctuaciones del país.
- El Programa se ejecutó a demanda de los co-ejecutores por lo que el plazo fue insuficiente.
- El diseño del Programa contó con especificaciones técnicas claras y bien definidas para que un proyecto fuera financiado.
- No todos los estudios técnicos de los proyectos fueron aceptables ya que debieron ser reforzados con el avance del análisis.
- El Programa comprendió el déficit de la población objetivo a ser cubierto, sin embargo, las decisiones políticas tomadas durante el transcurso de la ejecución del mismo (ej.: quita de USD70M, reasignaciones varias, etc.), le quitaron la relevancia que tenía.
- La calidad de los proyectos que exigía el Programa fue difícil de cumplir por los municipios chicos y/o con bajos recursos, para Preinversión.
- Los procesos de modalidad descentralizada generan mayores demoras que aquellos de modalidad centralizada. Esto se debe a la deficiencia institucional de algunos Municipios.
- La excesiva flexibilidad con la que se llevó a cabo el Programa, terminó atentando contra el objetivo inicial del mismo.
- La cartera de proyectos a ejecutar no surge de un plan de desarrollo urbano integral sino de la necesidad de contar con una cartera justificada y dentro de un Plan de Infraestructura Federal que permita sanear los desequilibrios existentes en el país, a nivel municipal.

- El plazo del Programa BID 2929/OC-AR fue mal planificado, pero esto se observa en la totalidad de los Programas de financiamiento externo.
- El diseño del Programa no consideró a todas las partes interesadas. De haberlo hecho tendría que haber existido una cartera para ejecutar la totalidad del Programa en los plazos originales.
- En numerosas oportunidades las decisiones de priorización de obras por sobre otras no obedecen a un plan integral, sino a decisiones políticas.
- El estudio técnico de los proyectos sufre cambios desde el inicio.
- Los cambios o rotación de personal en los equipos técnicos dificulta la elaboración de proyectos de calidad.

Para la **Etapa de Operación** se realizaron las siguientes preguntas: Respecto de las entidades que ejecutan el Programa Comparten o no las mismas prioridades, si cuentan o no con planes alineados con las estrategias y si establecen o no metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos nacionales. ¿Cree Ud. que dichas entidades poseen los recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo una planificación y gestión que aumente las probabilidades de éxito del Programa? En caso negativo, explique por qué. ¿Qué opina de la comunicación durante el proceso de ejecución del Programa entre los actores de las áreas intervinientes? ¿Qué opina del compromiso por parte de las áreas durante el proceso de identificación y evaluación de riesgos y oportunidades, y de su respectivo plan de acción? ¿Cree Ud. que los aciertos y desaciertos ocurridos durante el Programa sirven como insumos para futuras operaciones? En caso afirmativo, ¿Cree que dichas lecciones están siendo consideradas en futuros Programas?

Consideraciones Generales de los Encuestados

Entre las principales consideraciones de los actores jerárquicos encuestados, merecen ser destacadas:

- La comunicación entre los actores y las áreas intervinientes fue apropiada durante la ejecución del Programa, se intenta mejor día a día.
- El cambio de interlocutores que surgen de los cambios de gestión constituye uno de los mayores inconvenientes en la comunicación.

- Las acciones y las decisiones Programadas para la ejecución del Programa fueron coordinadas, sin embargo, no fueron oportunas, provocando el manejo ineficiente de los recursos.
- Se percibió el compromiso de las áreas intervinientes en la preparación del plan de acción durante el proceso de identificación de riesgos y oportunidades.
- La distribución de recursos del Programa fue desigual ya que hubo provincias con mayor nivel de inversión que otras.
- El área sustantiva no estuvo a la altura de las necesidades de rediseño que requerían los proyectos.
- Se requiere regionalizar y capacitar a los profesionales que preparan y supervisan los proyectos de Preinversión.
- Es necesario establecer nuevas estrategias para la ejecución y sostenibilidad del plan de gestión de riesgos.
- Los municipios carecen de recursos humanos calificados para la ejecución del Programa; se requiere reforzar la capacidad institucional de los mismos y capacitar especialmente en la inspección y supervisión de obra.
- Se requiere mejorar la capacidad técnica para planificar, ejecutar y supervisar los proyectos.
- La comunicación durante el proceso de ejecución del Programa entre los actores de las áreas intervinientes fue escasa o nula. No existe un plan de comunicación.

Respecto de la **Inversión pública** se realizaron las siguientes preguntas: ¿Qué opina acerca del Marco legal en el que se ejecutan los Programas? (Consideraciones: transparencia, coordinación, apego a las normas, cumplimiento del objetivo, uso eficiente de los recursos) ¿Qué opina de la manera en la que se programó y administro la inversión del Programa?; ¿Cree Ud. que la ejecución de los recursos del Programa aportó al crecimiento económico del país? ¿De qué manera? ¿Qué opina del seguimiento y control del uso de los recursos, las metas previstas y al costo estimado? ¿Los resultados de este proceso sirven como información para la toma de decisiones? ¿Considera Ud. que la ejecución del Programa contribuyo al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente? Indique las acciones destacadas que validen su respuesta.

Consideraciones Generales de los Encuestados.

Entre las principales consideraciones de los actores jerárquicos encuestados, merecen ser destacadas:

- El Marco Legal en el que se ejecutan los Programas es lo suficientemente preciso, detallado y no se identificaron lagunas ni vacíos legales.
- La inversión del Programa se planificó y administró convenientemente.
- El esquema de ejecución directa, es decir centralizada, y con recursos no reembolsables es la más eficiente.
- La inversión en infraestructura siempre contribuye al crecimiento del país, garantizando acceso a servicios básicos, mejorando la calidad de vida, la salud y la producción en los municipios.
- Las inversiones en áreas urbanas degradadas y donde viven los sectores más vulnerables contribuyó al progreso social y la reducción de las desigualdades.
- La distribución de los recursos está garantizada por las limitaciones propias del Programa, imposibilitando el sobreprecio en las obras.
- La administración de los recursos del Programa no fue de acuerdo a lo Programado. Es necesario mejorar y reforzar el seguimiento y control del uso de los recursos, las metas previstas y el costo estimado de tal manera que se ejecuten responsable y oportunamente dentro de los plazos Programados y con el propósito primero y último de contribuir a la consecución de los objetivos institucionales enfocados a mejorar de la calidad de vida de la gente.
- La inversión pública destinada a la planificación y ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura debería ser mayor para lograr el desarrollo esperado.
- Realizar el monitoreo de las actividades del Programa de manera continua con la finalidad de evaluar la competitividad de todos los actores intervinientes.
- La inversión realizada por el Programa disminuyó en parte las desigualdades, pero resta mucho por hacer y planificar sobre todo en materia de género y el manejo sustentable del medio ambiente.
- Se podrían haber atendido mejor las necesidades, ejecutando y Programando sin tanta influencia de las decisiones políticas.

Por último, en cuanto al **Desarrollo Institucional** se realizaron las siguientes preguntas: ¿Opina Ud. que las capacidades y competencias de las instituciones

nacionales/provinciales y municipales para ejecutar el Programa BID 2929/OC-AR están a la altura del mismo? ¿Qué mejoraría? (Consideraciones: tecnología, personal idóneo, capacitación, conducción, comunicación, etc.) ¿Cree Ud. que se han implementado políticas para trabajar en conjunto con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos? Describa cuales.

Consideraciones Generales de los Encuestados.

Entre las principales consideraciones de los actores jerárquicos encuestados, merecen ser destacadas:

- El OE y los subejecutores contaron con los recursos humanos necesarios para la ejecución del Programa.
- Los subejecutores que no contaban inicialmente con una estructura adecuada contrataron personal profesional -calificado- e incorporaron nuevas tecnologías (sistema de expedientes electrónicos, digitalización más rápida, sistematización de la información, *data entry*), para la ejecución eficaz del Programa.
- El OE ha trabajado en apoyar y colaborar con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos.
- La mayor deficiencia en los subejecutores está dada por la capacidad técnica para la formulación de proyectos, ya que cuentan con poco personal calificado abocado al financiamiento externo.
- Es necesario mejorar la capacidad de conducción local para llevar adelante la ejecución del Proyecto.
- No existieron políticas para el trabajo conjunto.

Aspectos más relevantes de cambiar o mejorar según los entrevistados.

- La gestión de riesgos.
- La planificación y seguimiento en la ejecución de proyectos.
- La incorporación de la figura del mediador como acción activa en el cumplimiento de metas.
- Los procedimientos licitatorios y su extensión, principalmente los criterios de evaluación y las especificaciones técnicas.
- El mantenimiento de las obras por las jurisdicciones subnacionales.
- Mecanismos que evalúen el desempeño de los contratistas.

- Una cartera definida y que forme parte de un plan de gestión Integral del desarrollo del país.
- Cumplimiento de plazos de ejecución.
- La metodología de implementación del Programa en las etapas de identificación de la demanda.
- Capacitación de quienes llevan adelante el Programa.
- Cambiar el modelo institucional para llevar adelante la inversión.

CAPÍTULO V: Problemas, Recomendaciones y Conclusiones Finales

A partir de la investigación y análisis del Ciclo de Vida del Programa BID 2929/OC-AR a continuación, se presentan los problemas más relevantes y las recomendaciones pertinentes, con el objeto de mejorar el diseño de los futuros Programas y realizar los ajustes necesarios que permitan resolver los problemas que afectan su normal ejecución y el alcance de los objetivos deseados.

5.1 Problemas que Requieren Solución

Los problemas más relevantes que se han identificado dentro de cada etapa del Programa, son:

- ✓ Diseño: Monto, Plazo, Indicadores de Evaluación, Modalidad de Ejecución.
- ✓ Ejecución: Planificación vs Ejecución Física y Financiera, Tiempo de Realización de los Procesos de Contratación y Ejecución de Obra, Cumplimiento de Cláusulas Contractuales.
- ✓ Capacidad Institucional: Capacitación, Supervisión y Mantenimiento.

5.1.1 Diseño del Programa

Monto, Plazo, Indicadores de Evaluación, Modalidad de Ejecución.

El acuerdo celebrado entre la República Argentina y el BID estableció un monto de USD 278 millones para ejecutarlos en el plazo de 5 años. Sin embargo, se observa al 31/12/2021, sucesivas prórrogas de plazo para comprometer y ejecutar los recursos del Programa; reducción del monto del Préstamo por contar con saldo disponible al 6to año de ejecución; modificación de la matriz de costos; reasignación de recursos entre componentes por falta de disponibilidad; ajustes de los indicadores de evaluación para reflejar mejor los resultados del Programa luego de 6 años de ejecución y, por último, cambios en la modalidad de ejecución para llegar a comprometer y ejecutar la totalidad de los recursos.

5.1.2 Ejecución del Programa

Planificación vs Ejecución Física y Financiera, Tiempo de Realización de los Procesos de Contratación y Ejecución de Obra, Cumplimiento de Cláusulas Contractuales.

Al 31/12/2021 el Programa no alcanzó a comprometer los recursos de acuerdo a la planificación inicial; no invirtió el porcentaje de los recursos por región conforme lo establecido contractualmente; no ejecutó la cantidad de obras planificadas; no realizó los

procesos de contratación y ejecución de las obras en el tiempo previsto; no desembolsó los recursos de acuerdo a la necesidad financiera generando un costo adicional e intereses, no ejecutó el *pari passu* previsto contractualmente; no realizó la evaluación de medio término prevista contractualmente; no implementó acciones surgidas de las observaciones de la auditoría externa sobre las buenas prácticas en el proceso de pagos de certificados y, por último, no atendió el plan de riesgo previsto inicialmente.

5.1.3 Capacidad Institucional

Capacitación, Supervisión y Mantenimiento.

A pesar de contar con la estructura mínima prevista contractualmente para su ejecución y con un alto porcentaje del personal contratado con título universitario, las encuestas realizadas y los resultados mismos del Programa manifiestan que la Unidad Ejecutora no posee la capacidad técnica necesaria para las tareas de: planificación física, financiera y presupuestaria; realizar procesos de contratación eficientes; evaluación y monitoreo; desarrollo de proyectos de Preinversión completos (sobre todo en cuestiones ambientales y sociales), y de supervisión efectiva de las obras en ejecución.

Con respecto a los Organismos Subejecutores (provincias y municipios), las muestras de este trabajo revelan que carecen de capacidad para: el diseño de proyectos de Preinversión integrales como parte de un plan de desarrollo territorial municipal; el armado de la documentación del proceso licitatorio (pliegos) y la evaluación de ofertas; y la supervisión y mantenimiento de las obras.

5.2 Recomendaciones a los Problemas Planteados

Las recomendaciones a los problemas más relevantes que sea han identificado dentro de cada etapa del Programa, son:

- i. Que la Identificación, Preparación, Evaluación, Seguimiento y Control de los Programas se desarrolle dentro de un Marco de Planeamiento Estratégico.
- ii. Utilizar la Metodología de Marco Lógico en las fases del Ciclo de Vida de un Programa.
- iii. Apuntalar a la Gerencia que gestiona los Programas.
- iv. Promover una gestión holística de los Programas.
- v. Sistematizar el Monitoreo y la Evaluación de los Programas.
- vi. Promover una administración moderna y funcional en la que se desarrollen los Programas.

i. Que la Identificación, Preparación, Evaluación, Seguimiento y Control de los Programas se desarrolle dentro de un Marco de Planeamiento Estratégico.

La identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de los Programas debe desarrollarse en un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución. Para ello los objetivos estratégicos o grandes metas deben ser claros y explícitos, y la asignación de los recursos debe ser determinada de manera no arbitraria en sintonía con las prioridades y necesidades básicas. (Ortegón et al, 2015).

Por esta razón, Ortegón et al (2015) plantea la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica. Estas funciones o tareas permitirán: definir una visión de futuro compartida; facilitar la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales; apoyar la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de metas de los Programas y, generar una mayor participación, tanto pública como privada, de manera descentralizada y efectiva.

La planificación estratégica es una herramienta de gran utilidad para gestionar políticas sociales porque permite generar un marco común de políticas, Programas y proyectos que se llevan adelante en un determinado territorio. Además, facilita el desarrollo de acciones con una orientación al largo plazo, variable temporal fundamental para lograr cambios reales en las condiciones de vida de la población. (CIPPEC, 2012)

En el planeamiento estratégico, subsiste una relación de coordinación técnico-funcional que es de vital importancia para que los proyectos y Programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñados. En esta relación, existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos. (Ortegón et al, 2015, p.10).

El planeamiento estratégico constituye un elemento clave que indica como un gobierno llevará adelante sus objetivos de gestión, son lineamientos de políticas y las áreas claves de gestión la usan como guía, consenso y fuente de legitimidad ante los problemas que van surgiendo, además es un componente significativo para el desarrollo de la capacidad estatal. Para Iacoviello y Chudnovsk (2015) el planeamiento estratégico involucra dos niveles: (a) el planeamiento de las metas de gobierno a implementar a través del aparato

estatal como tal y (b) el planeamiento de los recursos humanos dentro de las agencias del mismo. Ver figura 24.

Dentro del planeamiento estratégico de políticas se debe incluir la planificación de los recursos humanos que se van a encargar de llevar a cabo los diferentes planes de gobierno. (...) Este tema no es menor, dado que la burocracia del aparato estatal es la encargada de implementar las decisiones de políticas. (...) Los mecanismos de planificación de recursos humanos deben favorecer su optimización, su adaptación flexible a las políticas y a los cambios, la correcta distribución de recursos, el seguimiento y supervisión de las actividades y la activa participación de los directivos. (Iacoviello y Chudnovsk, 2015, p.17)

Figura 24

La Planificación en Argentina

	Argentina
Existencia de Planificación estratégica	-No existe una planificación estratégica rectora.
Coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos	-Existen rigideces normativas, organizativas y de prácticas informales yuxtapuestas que atentan contra una planificación de los recursos humanos coherente y estratégica. -El congelamiento de vacantes desde el 2000 imponían ciertas restricciones y generó superpoblación de temporarios dado que se implementó una política de traspaso de los contratados bajo regímenes de locación de servicios personales a las modalidades contractuales con relación de dependencia laboral. -Sin embargo, desde el 2009, se observa la existencia de descongelamiento de cargos vacantes de la planta permanente posibles de acceder a través de concursos pero que tendió a cubrirse con cargos preexistentes de personal contratado. -Se observa desprecuarización vía Ley Marco y precuarización puesto que se abren nuevos canales de informalidad para el acceso al empleo pública.
Información de base	-Existen diferentes sistemas que proveen información sobre los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, además de los sistemas de información de cada jurisdicción: a) La Oficina Nacional de Empleo Público que depende de la Jefatura de Gabinete y tiene a su cargo el Sistema de Registro de Personal y Evaluaciones (SIREPEVA). b) La Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, que depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y tiene a su cargo el procesamiento de datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que abarca a un universo más amplio y relacionado a la política salarial y la presupuestaria de los RR.HH. -Cabe destacar que muchas veces los números no coinciden
Eficacia de la planificación	-El carácter federal del sistema político y la descentralización generan que la mayor parte de los agentes públicos (de acuerdo al presupuesto 2013, este porcentaje es del 79,89%) se desempeñe en los niveles subnacionales de gobierno, lo cual dificulta la planificación general. -Las previsiones de recursos humanos se realizan cada tres meses, operativamente y en relación a la ejecución del gasto. Los cambios significativos en la estrategia y el entorno muchas veces se resuelven creando nuevas áreas generando que ciertas funciones se superpongan.

Nota: Tomado de *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina*. Iacoviello, M. y Chudnovsk M. (2015).

Ahora bien, para Krieger (2013) la Planificación Estratégica Participativa (PEP) es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito. Esto se da gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones que favorece la concepción de un consenso sobre la participación, compromiso y priorización en el proceso de gestión estratégica.

La Planificación Estratégica Participativa responde a las preguntas: ¿adónde vamos?, y ¿cómo llegamos allí? esto, junto a la definición de un plan de acciones a largo plazo, contiene el desarrollo de planes operativos que referencia la visión de éxito de la organización. Además, plantea la gestión de lo cotidiano para que contribuya a alcanzar los objetivos estratégicos. También implica un proceso dinámico que requiere un esfuerzo constante y sistemático para obtener información, elaborar alternativas y establecer prioridades de acción para alcanzar los objetivos. La PEP no es un fin en sí misma, sino un medio mediante el cual se puede alcanzar la visión de éxito de la organización. (Krieger, 2013).

Por último, la PEP es un proceso que hace hincapié en los siguientes aspectos fundamentales: a) La generación de una conciencia sobre la necesidad de planificar estratégicamente en la conducción de la organización; b) la participación, inclusión e involucramiento de todos los agentes en el proceso; c) la designación de equipos de facilitadores del proceso que posibiliten lo anterior y asistan a la conducción; d) el énfasis en la implantación, mediante equipos de implementación y diseños de Programas, proyectos y actividades debidamente financiadas, orientadas a la consecución de las estrategias priorizadas en el Plan. (Krieger, 2013)

ii. Utilizar la Metodología de Marco Lógico en las fases del Ciclo de Vida de un Programa.

La Metodología de Marco Lógico (MML) puede realizar un gran aporte al proceso de planificación articulando piezas y conceptos, entrelazando pasos o etapas del ciclo de un Programa, facilitando la participación de los beneficiarios y reduciendo el riesgo como consecuencia de la incertidumbre. La MML tiene virtudes y ventajas sobre otras herramientas con similares propósitos y contribuye eficazmente a integrar y darle coherencia a todas las partes o involucrados en el proceso de Programación y administración de la inversión. (Ortegón et al, 2015).

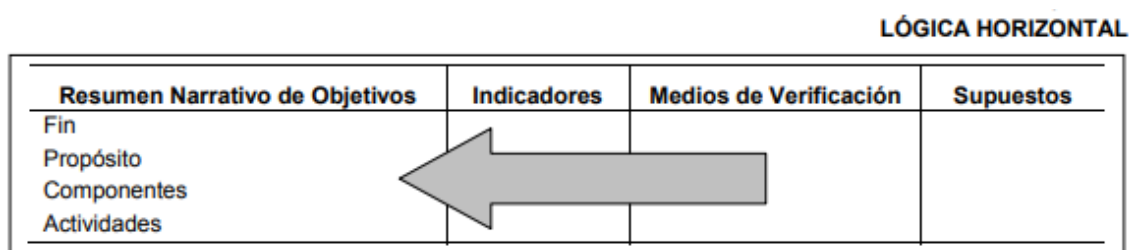
Asimismo, la mayoría de las Agencias de Cooperación de los países de la Unión Europea exigen el desarrollo de la MML en todos los proyectos que concursan o solicitan financiamiento. (Ortegón et al, 2015).

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. (Ortegón et al, 2015, p.13).

La MML también es una herramienta que ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, aporta argumentos valiosos para mejorar la gestión de los Programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales, facilita el monitoreo de las metas de costo, cantidad, calidad y tiempo y, finalmente, favorece la transparencia y la accesibilidad de la información como insumo básico para el seguimiento, la efectividad y la eficiencia de los proyectos y Programas. (Ortegón et al, 2015). Ver figura 25.

Figura 25

Estructura de la Matriz de Marco Lógico



Nota: Tomado de *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y Programas.* (p.27). de Ortégón, E., Pacheco, J., Prieto A. Julio 2015.

En relación a las etapas o fases del Ciclo de Vida de un Programa la MML ha desarrollado herramientas para la aplicación de los conceptos en cada una de las etapas, estas herramientas, métodos o técnicas para la planificación, evaluación, seguimiento y control de Programas, dependiendo la fase de desarrollo, tiene un espacio propio, una finalidad específica y virtudes características que merecen plenamente su utilización y divulgación, como ser:

- i. las técnicas para la identificación de problemas;

- ii. la construcción de mapas de involucrados donde aparecen todos los que participan o tienen que ver con el proyecto con sus intereses y expectativas, ya sean personas, instituciones, empresas u organizaciones tanto públicas como privadas;
- iii. los juegos de roles o simulación de reacciones para comprender mejor cómo reaccionarían los involucrados frente a la posibilidad de llevar a cabo un proyecto;
- iv. las tablas de expectativas-fuerza donde se pretende medir la combinación entre la expectativa y la fuerza para apoyar o rechazar un proyecto;
- v. el método del árbol de problemas y árbol de objetivos, mediante el cual se busca identificar claramente el problema que se pretende solucionar, los efectos, las causas que lo originan, los medios de solución, las acciones para lograr el objetivo o solución deseada y la definición de alternativas para solucionar el problema identificado;
- vi. las técnicas georeferenciales para apoyar la localización óptima de los proyectos;
- vii. los métodos tradicionales de evaluación o análisis costo-beneficio con el objeto de conocer la conveniencia de realizar un proyecto;
- viii. los métodos de Gantt, los análisis de mallas o técnicas gráficas de planificación o método del camino crítico, método de precedencia y técnica de evaluación y revisión del Programa, los cuales permiten visualizar las actividades por realizar a lo largo del tiempo, las duraciones y las interrelaciones o secuencias de ejecución;
- ix. Cuadro de Mando Integral, como instrumento para la expresar la estrategia de una organización en términos operativos y mediante un conjunto reducido de objetivos e indicadores medir su cumplimiento o desempeño en tiempo real.

Una vez en operación el Programa, se plantea un ejercicio adicional de seguimiento, evaluación ex post o evaluación de impacto con el objeto de medir o determinar la marcha o si cumplió con las metas establecidas en las personas, hogares o instituciones beneficiarias y donde básicamente se hace una comparación entre una situación “con proyecto o Programa” versus otra “sin proyecto o Programa”.

Algunas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han institucionalizado Informes de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (ISDP) e Informes de Término del Proyecto (PCR). Para la evaluación de impacto de los Programas sociales de gran cobertura, existen software como el Statistical Package for Social Science (SPSS) o el Statistics Data Análisis (STATA), los cuales facilitan de manera más avanzada estimaciones econométricas a partir de una base de datos. También es importante mencionar el software

TAREA como instrumento para el análisis regional, con su respectiva ejercitación y aplicación. (Ortegón et al, 2015).

iii. Apuntalar a la Gerencia que gestiona los Programas.

La función gerencial es muy importante, allí se encuentran las responsabilidades del gerente del Programa, de los administradores y de los protagonistas institucionales que conlleva elementos de liderazgo, de gestión estratégica para conducir los procesos complejos e inciertos y la construcción de entornos externos favorables y donde, además, se plantean escenarios reales de “interesado” y “afectados”, pero esta función fue muy descuidada. Para ello también la MML ofrece ventajas destacables por cuanto facilita la elaboración de decisiones que por su naturaleza son interconectadas, brinda espacio para una visión dinámica de participación interactiva y sobre la marcha, su utilización se convierte en un proceso de aprendizaje acumulativo. (Ortegón et al, 2015).

La gestión tiene que ver con la obtención de resultados, y muchas veces para obtenerlos debe lidiar con la política que involucra influencia, negociación, autonomía y poder. La acción eficaz del director del proyecto permitirá conservar la autonomía de los involucrados y conducir a las personas adecuadas que realicen las actividades necesarias para cumplir los objetivos del proyecto. (PMI, 2017).

iv. Promover una gestión holística de los Programas.

Según Ortegón et al (2015) se le ha dedicado poca atención a la gestión de los Programas como un todo orgánico, institucional, presupuestario, humano y cultural donde no solo intervienen recursos sino también normas, procedimientos, valores e instituciones. Tradicionalmente, la toma de decisiones de inversión ha estado enormemente influenciada por el criterio de eficiencia y se actúa creyendo que los problemas de cobertura y atención de pobreza y necesidades básicas, se resuelven mediante aumentos presupuestarios o ampliación de infraestructura, por lo que se le ha dado poca atención a los cambios en la forma de hacer las cosas, a los ajustes, reingenierías o adaptaciones para que con los mismos recursos se puedan cumplir las metas o incluso superarlas.

En este sentido la MML facilita la gestión y la calidad de las propuestas en la medida que los funcionarios y expertos encargados de la preparación de un proyecto puedan estructurar y formular mejor sus ideas, presentar mejor sus inquietudes y traducir estas ideas en un esquema claro y preciso de realización. Estos elementos son importantes para la

preparación y evaluación de proyectos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).

v. Sistematizar el Monitoreo y la Evaluación de los Programas.

Para reducir la diferencia entre lo planificado o formulado de los proyectos y la realidad es necesario llevar a cabo las actividades de Monitoreo y Evaluación para medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados. Para ello los gerentes de Programas y proyectos deben desarrollar actividades de monitoreo y evaluación de tal manera que puedan analizar las contribuciones de los distintos factores al logro y mejorar las estrategias, Programas y otras actividades. (Ortegón et at, 2015).

El Seguimiento o Monitoreo, se efectúa durante la etapa de ejecución y debe ser un procedimiento sistemático realizado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución del Programa y para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados. Los resultados que se obtengan del monitoreo deben ser comunicados a los involucrados y recomendar acciones correctivas a problemas que afectan al Programa para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de alcanzar el Objetivo. Para ello, la gerencia tiene la responsabilidad de corregir los problemas que se detecten en el monitoreo. (Ortegón et at, 2015).

Por otro lado, la evaluación se realiza durante todo el ciclo del Programa, incluyendo varios años después de completada la ejecución, en el caso de evaluaciones de impacto y/o sustentabilidad, y normalmente involucra a personas no directamente ligadas operacionalmente, para Ortegón et at, (2015) “es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado” (p. 48).

Para Ortegón et at (2015), la evaluación y el monitoreo es efectivo si es sistemático.

vi. Promover una administración moderna y funcional en la que se desarrollen los Programas.

La forma de organización del Estado es clave cómo indicador de las áreas prioritarias y del tamaño de la organización estatal. “Se asume que los gobiernos modernizan y fortalecen aquellas agencias encargadas de implementar sus planes estratégicos de gobierno” (p.22). La modernización administrativa de los aparatos estatales debe apuntar a permitir una mayor y mejor implementación de las políticas que los gobernantes consideran prioritarios.

Sin embargo, existen diferentes leyes ministeriales, distintos organigramas, tamaños de agencias, procesos establecidos para la gestión, etc., que no son “neutros” para la toma de decisiones. (Iacoviello y Chudnovsk, 2015).

Para Iacoviello y Chudnovsk, (2015) a la estructura de la Administración Pública se le debe dar la forma a lo que la CIFP³⁴ (2003) denomina la Organización del trabajo. Es decir, diseñar la estructura organizativa; esto permitirá asignar las personas adecuadas a la posición que mejor “ensambla” sus capacidades con los propósitos de su área funcional y las metas de la organización.

Con relación al aspecto organizacional de las burocracias cruzando los ejes de autonomía³⁵ y capacidad técnica³⁶ en alta y baja, para Iacoviello y Chudnovsk, (2015) surgen cuatro categorías de burocracia: a) administrativa, b) paralela, c) clientelar y d) meritocrática.

La **Burocracia Administrativa** muestra alta autonomía, ya que está protegida de interferencias políticas e intereses particularistas debido a la inamovilidad de los funcionarios. Su capacidad técnica es baja: sus tareas se basan en procedimientos estandarizados. Es el tipo de burocracia que típicamente ejerce las funciones administrativas clásicas, en especial en los ministerios. La **Burocracia Clientelar** está conformada por funcionarios públicos que ingresan, usualmente en forma temporal a la administración bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria sin considerar su capacidad técnica. No presenta una capacidad técnica desarrollada porque el objetivo es el intercambio político. La **Burocracia Paralela** o burocracia de “equipos técnicos” o “equipos de proyectos”, está conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa bajo la modalidad de “gestión por proyectos”. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas extraordinarias. La **Burocracia Meritocrática** representa el clásico ideal weberiano. El cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos y se privilegian sus

³⁴ Carta Iberoamericana de la Función Pública

³⁵ Autonomía: grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de particulares dentro del aparato estatal. Tomado de Iacoviello y Chudnovsk, (2015) p. 22

³⁶ Capacidad técnica: La capacidad técnica no depende solamente de que los funcionarios cuenten con las credenciales que avalen los méritos para cubrir un cargo, sino también de que tengan las competencias laborales para realizar su tarea. Estas se pueden adquirir tanto mediante educación formal como por el ejercicio del cargo (Iacoviello y Zuvanic: 2010)

credenciales y méritos. Este tipo de burocracia combina alta autonomía y alta capacidad técnica. (Iacoviello y Chudnovsk, 2015, p.22).

En Argentina, la forma organizacional de la Administración Pública es híbrida. Iacoviello y Pulido (2012), sostienen que los ciudadanos que habitan una democracia tienen el derecho a gozar de una buena Administración Pública, para lo cual se debe proveer un sistema de empleo público meritocrático, transparente, flexible y eficiente.

Resulta necesario implementar políticas de Servicio Civil y de mejoras de prácticas en materia de empleo con el objetivo de asegurar mayor calidad en los resultados, efectivizar la rendición de cuentas y activar una modernización continua en los diferentes subsistemas de recursos humanos. (Iacoviello y Chudnovsk, 2015).

Para Simón (1997) cualquiera sea la retórica acerca de la "burocracia", las organizaciones no son el enemigo, por el contrario, son la herramienta más efectiva que los humanos hemos hallado para satisfacer las necesidades, pero, para incrementar su efectividad, se requiere, conforme a los distintos talentos, un alto grado de compromiso, responsabilidad e identificación organizacional.

Por último, se agregan recomendaciones para el Organismo Internacional de Crédito, para este estudio en particular corresponde al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución eficaz y eficiente de un Programa.

El BID ofrece Préstamos, donaciones y asistencia técnica, además de realizar amplias investigaciones, para mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Además, declara mantener un firme compromiso con la consecución de resultados medibles y los más altos estándares de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Para el BID la transparencia y la lucha contra la corrupción son instrumentos para lograr su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, y se ocupa de estos temas de dos maneras: mediante el mecanismo del buen gobierno, y en estrecha cooperación con los países, el fortalecimiento de la gobernabilidad, la imposición del imperio de la ley y la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional.

A éste se le recomienda:

i- Adoptar nuevas formas para supervisar la ejecución de los Programas a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia en las operaciones a través de un intercambio sincero y activo tomando en cuenta el potencial de la sinergia.

ii- Reforzar y mejorar la capacidad para hacer el seguimiento de los resultados, la correlación en el seguimiento de los indicadores de resultados y otra información pertinente e informar sobre ellos.

iii- Incorporar indicadores claros y medibles que permitan determinar el grado de consecución de los objetivos y el éxito o fracaso de las soluciones apoyadas.

iv- Revisar los instrumentos de evaluación y seguimiento de resultados para expresar mejor si las soluciones respaldadas han tenido éxito o no, realizando las evaluaciones con intervalos apropiados.

5.3 Conclusiones Finales

5.3.1 Acerca de la Hipótesis: Eficacia y Eficiencia

La hipótesis de este trabajo afirma que un Programa cuyo perfil y diseño esté bien formulado, es decir: con sus correspondientes evaluaciones, análisis, planes e informes, con objetivos claros y precisos, indicadores verificables objetivamente y con medios de control que permiten la sistematización y la gestión de las decisiones de inversión en proyectos que contribuyan a la consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo del país, no garantiza que su ejecución sea eficaz y eficiente.

El análisis de eficiencia de un Programa indica en qué medida se han realizado las actividades a tiempo y al menor costo para producir los Componentes; y el análisis de efectividad indica en qué medida se produjeron los Componentes y si se está logrando el propósito (objetivo de desarrollo) del Programa. (Ortegón et al., 2015).

La medición de los resultados o del desempeño de los Programas se basa en algunas nociones elementales provenientes del modelo de organización empresarial que se ha hecho extensible a los organismos públicos. Los resultados finales o rendimientos serían los efectos (impactos), que realmente producen los organismos con los medios puestos a su disposición. Dentro de ello quedarían comprendidos: 1-los recursos; 2-los resultados en sentido estricto, definidos en relación a los objetivos perseguidos; y 3-el impacto en la sociedad. (Krieger, 2013).

Recordemos que la eficacia, en la acepción más corriente, es el logro de los objetivos. El término efectividad se usa para indicar el logro oportuno de las metas previstas. El concepto de eficacia suele emplearse en nuestro medio en el mismo sentido, y también puede tener un significado más amplio, aproximado al de impacto social. Se puede considerar eficaz una actividad en la medida en que responde en forma positiva a un cuadro general de expectativas relacionadas con el contexto social. (Krieger, 2013).

En otras palabras, cuando nos referimos a la eficacia de un Programa, ésta se expresa a través de la significación de la producción, los objetivos y el impacto en relación con el contexto; y está también estrechamente relacionada con algún indicador que vincule la producción con los beneficiarios y las necesidades que se buscan satisfacer. La efectividad, se refiere al logro de objetivos previstos que relaciona el producto real observado con el producto planeado o deseado en un período de tiempo. De cualquier manera, que una organización sea efectiva no implica necesariamente que sea eficiente. (Krieger, 2013).

5.3.2 Confirmación de la Hipótesis

En función a la investigación y análisis presentados en este trabajo, estamos en condiciones de confirmar la hipótesis.

Aunque el Programa cuenta con un perfil ampliamente desarrollado con los requerimientos exigidos por los organismos nacionales e internacionales para su ejecución, como así también con los parámetros mínimos que establece la bibliografía al respecto, podemos afirmar que la ejecución del mismo no fue eficiente debido a que:

- ✓ las actividades no se desarrollaron en el tiempo planificado;
- ✓ se prorrogó la fecha de finalización para cumplir con los compromisos asumidos;
- ✓ se incurrió en costos adicionales de intereses por desembolsos erróneamente planificados;
- ✓ a causa de no haber focalizado los recursos en la región del Norte Grande debió reestructurar la matriz de financiamiento por falta de ejecución;
- ✓ los indicadores de resultado físico y financiero muestran un amplio desvío.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Programa no fue eficaz ya que todos estos factores formaban parte de los objetivos originales propuestos. Asimismo, podemos agregar que este Programa no ha contado con una Planificación Estratégica Territorial y Participativa que evite caer en las ineficiencias e ineficacias expresadas.

5.3.3 Reflexión Final

En primer lugar, como reflexión general del trabajo he observado y quiero destacar que, a la hora de diseñar y ejecutar un Programa la Administración Pública tiene a disposición una gran cantidad de recursos y herramientas, de una amplia variedad y complejidad, para poder hacerlo de manera eficaz y eficiente. No obstante, los mismos deben

ser utilizados dentro de una Planificación Estratégica Participativa para contribuir a la efectividad y eficacia del Programa.

En segundo lugar, aunque los Programas son de naturaleza socio-económica, el normal desarrollo y ejecución de los mismos se ve alterado debido a que habitualmente se utilizan como una herramienta política que además varía según el contexto político del momento.

Sumado a esto, las asimetrías de información, la falta de transparencia y rendición de cuentas afectan la calidad de los servicios públicos, con un impacto negativo sobre el desarrollo del Programa. Esto pone de manifiesto que la Administración Pública se encuentra atrapada dentro de un modelo organizativo y de un sistema de gestión obsoletos, que le impiden enfrentar los nuevos desafíos de esta era como un verdadero Estado de bienestar que presta servicios públicos necesarios, de calidad, al menor costo posible y de manera transparente.

La solución más divulgada para resolver esta problemática estatal es la Nueva Gerencia Pública. Para Larry (2000) las reformas promovidas por la Nueva Gerencia Pública siguen evolucionando, pero en la mayoría de los casos hay insuficiencia de datos “correctos” para determinar criterios de éxito o fracaso para determinar “qué es lo que funciona bien, qué no funciona, en qué medida, en qué contextos y por qué”, ya que algunas pasaron la prueba del tiempo y los cambios de gobierno, otras fueron ligeramente modificadas y otras fueron totalmente reorientadas o canceladas. Además, resulta muy difícil producir buenos resultados cuando el planeamiento estratégico, la formulación de políticas y su ejecución están altamente desarticuladas y desconectadas entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales. También resulta difícil eludir los efectos y las opiniones de los funcionarios y empleados públicos, los ciudadanos y otros interesados acerca de las reformas que se promueven, dado los recortes presupuestarios que los afectan. Sumado a esto existe el error de asumir que todos aquellos que apoyan el incremento de la eficiencia gerencial del gobierno ignoran algunas de las consecuencias distributivas negativas del cambio. Todo lo anterior se vería mitigado ante la existencia de un Plan Estratégico de Estado de corto, mediano y largo plazo que fuera comunicado efectiva y oportunamente a la sociedad toda y ejecutado por recursos humanos idóneos.

Para comenzar a realizar el esfuerzo que impulse un proceso de cambio y de modernización rápida y radical, coincido con Ramio que “se requiere de gran valentía política para enfrentarse a inercias conservadoras de carácter corporativo y sindical.” (Ramio, 2017, p.3). De lo contrario la Administración Pública podría perder su relevancia

en las futuras redes de gobernanza público-privadas y ésta debe ser pensada de manera estratégica, con altura y con prospectiva, si queremos que las generaciones futuras no sufran las consecuencias de la mala administración.

Para Ramio (2017) que ocurra el cambio que la administración necesita sería un milagro solo explicable por la diligencia de la clase política y de los empleados públicos que han adoptado modernas formas de liderazgo y de gestión en la prestación de servicios públicos.

En otras palabras, se requiere un profundo cambio cultural en la Administración Pública, donde quienes ejercen el rol político verdaderamente asuman su función de servidores públicos, la administración pública cuente con una estructura con políticas para atraer a recursos humanos calificados, y mecanismos de gestión y procesos transparentes diseñados para rendir cuentas a la sociedad y prevenir la corrupción.

Referencias Bibliográficas

- Abdala, E. (2001). Manual para la evaluación de impacto en Programas de formación para jóvenes. Recuperado de: <https://personales.unican.es/salvadol/Programas/materiales/Manual%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20Programas%20para%20jovenes.pdf>
- Arenas de Mesa, A. y Mosqueira, E. (2021). La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina. Del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46758-la-transformacion-fortalecimiento-institucional-ministerios-hacienda-america>
- Bhattacharya, A., Contreras Casado, C., Jeong, M., Amin, A., Watkins, G., Silva Zuniga, M. (junio 2019). Atributos y Marco para la Infraestructura Sostenible. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atributos_y_marco_para_la_infraestructura_sostenible_es_es.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (enero de 2015). *Guía de Proyectos de Desarrollo*. Recuperado de:
- Banco Interamericano de Desarrollo (17 de junio de 2019). *Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12)*. Recuperado de: https://www.fontagro.org/wp-content/uploads/2020/01/Gui%C3%A1-de-Gestio%C3%A9n-Financiera-para-Proyectos-Financiados-por-el-BID-OP-273-12_ESP_V-Publica.pdf
- CAF (Banco De Desarrollo De América Latina) y BID (Banco Interamericano De Desarrollo). (2020). *Desigualdad de Género en las Ciudades*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desigualdad_de_g%C3%A9nero_en_las_ciudades.pdf. Consultado el 27 de julio de 2020.
- Castaño Mesa, L. (2000). Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5565-marco-conceptual-operativo-banco-proyectos-exitosos>
- CEPAL/ ILPES. (abril de 2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y Programas*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5587-bases-conceptuales-ciclo-cursos-gerencia-proyectos-Programas>
- CEPAL. (Noviembre 2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: Pactos para la igualdad territorial*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39223-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2015-pactos-la-igualdad>
- CIPPEC. (2012). Planificación de políticas, Programas y proyectos sociales. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf>
- Dirección Nacional de Inversión Pública. (Julio – 2020). *Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_general_de_evaluacion_de_proyectos_de_inversion_2020.pdf
- Dirección Nacional de Inversión Pública. (2022). *Plan Nacional De Inversiones Públicas 2022-2024*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnip_2022-24_vf.pdf
- Dueñas Rossi, M. (31/03/2020). Modelo de Gestión de Proyectos Pm4r (Bid). Recuperado de: <https://www.pmconsul.com/modelo-pm4r-bid/>

- French, W. y Bell, C. (1995), Investigación-Acción y Desarrollo Organizacional. *Desarrollo Organizacional* (capítulo 7º), Madrid, España, Prentice Hall.
- Herbert Simon (28 de julio 1997). *Public Administration Review*. Conferencia de ASPA Filadelfia, EEUU.
- Hirschman, A. (octubre-diciembre de 1980). *Auge y Ocaso de la Teoría Económica del Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica Vol. 47, No. 188(4), pp. 1055-1077.
- Iacoviello, M. y Pulido N., (2012). “Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina”. Recuperado de: http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG12_5.pdf
- Iacoviello, M. y Chudnovsk M. (2015). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>
- Krieger, M. (2013). El Planeamiento estratégico público: Abordajes teóricos. *El Planeamiento estratégico público* (PP. 45-99). Buenos Aires, Argentina: ERREPAR
- Larry, J. (2000). ¿Qué hemos aprendido de las iniciativas de reforma de corte gerencialista? Recuperado de: <http://www.inpuma.net/editors>
- Marquez, M. (septiembre 2012) *Análisis Institucional Programa de Inversiones Municipales (AR-L1148)* URL: EZSHARE-1654180653-21.doc (live.com)
- Melo, C. Villatoro, J., Frigerio, G., Gómez Kort, M. Vázquez Pianzola, V. (noviembre de 2019). Innovación en la gestión de la cartera de proyectos. Recuperado de: [file:///C:/Users/Inarese/Downloads/Innovaci%C3%B3n en la gesti%C3%B3n de la cartera de proyectos La experiencia de Guatemala es.pdf](file:///C:/Users/Inarese/Downloads/Innovaci%C3%B3n%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20cartera%20de%20proyectos%20La%20experiencia%20de%20Guatemala%20es.pdf)
- Ministerio de Hacienda. DA 162/2019. *Circuito de Priorización, Negociación, Trámite del Decreto y Firma del Contrato de las Operaciones con Financiamiento Externo*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/320794/norma.htm>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2019). *Bases Para El Desarrollo Territorial Argentina*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_bases_para_el_desarrollo_territorial_argentina-.pdf. Consultado el 27 de julio de 2020.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (MPFIPyS). (25 de marzo de 2013). *Perfil de Proyecto (PP)*. Recuperado de: <https://ewsdata.rightsindevelopment.org/files/documents/48/IADB-AR-L1148.pdf>
- Mondelo, E. y Siles, R. (marzo de 2019). *PMR4 Guía Metodológica*. 5ta. Edición. Recuperado de: https://connectamericas.com/sites/default/files/articles_files/PM4RGu%C3%ADaDeAprendizajeES2019.pdf
- Ortegon, E., Pacheco, J., Roura, H. (2005). Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5608-metodologia-general-identificacion-preparacion-evaluacion-proyectos-inversion>
- Pacheco, F y Contreras E. (2008). Manual metodológico de evaluación multicriterio para Programas y proyectos. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35914-manual-metodologico-evaluacion-multicriterio-Programas-proyectos>

- Project Management Institute (PMI), Inc., [Ed.]. (2017). *La guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)*. Newtown Square, Pennsylvania EE.UU: Editorial Project Management Institute, Inc.
- Ramió, C., (10 de julio 2017) Una Administración pública obsoleta. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2017/07/08/opinion/1499529337_276630.html
- Roseth, B., Reyes A. y Santiso C. (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>
- Rozas Balbontín, P., Bonifaz J., Guerra-García G. (2012). El Financiamiento de la Infraestructura. Propuesta para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27858-financiamiento-la-infraestructura-propuestas-desarrollo-sostenible-politica>
- Sampieri, R. Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010), *Metodología de la Investigación*. Mexico, McGRAW-HILL.
- Secretaría de Asuntos Municipales – Ministerio del Interior y Transporte (2015). *Financiamiento de Infraestructura Urbana: criterios para un modelo de gestión público-privado*. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_07_v.2015_INFRAESTRUCTURA_URBANA_CMYK.pdf
- Silva Lira, I. y Sandoval, C. (mayo de 2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5518/S1200383_es.pdf
- Siles, R. y Mondelo, E. (enero de 2015). Guía de Proyectos de Desarrollo. 4ta. Edición. Recuperado de: https://indesvirtual.iadb.org/pluginfile.php/272574/mod_folder/content/0/Disiplina%20financiera/Gu%C3%ADa%20Metodolog%C3%ADa%20PM4R%20.pdf?forcedownload=1
- Simons, H. (2011), *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid, España, Morata, S. L.
- Stubrin, L. y Stein, E. (mayo 2021). Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática: El caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/competitividad-desarrollo-productivo-y-mejora-burocratica-el-caso-de-la-secretaria-de>
- Suárez Alemán, A. y Silva Zúñiga, M., INERCO. (2020). Hacia Una Preparación Eficiente Y Sostenible De Proyectos De Infraestructura. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-una-preparacion-eficiente-y-sostenible-de-proyectos-de-infraestructura.pdf>
- Sztulwark, S. (2015). *¿Prebisch renace en el nuevo capitalismo? Workshop “Alternativas al neoliberalismo en América Latina: explorando potencialidades y limitaciones del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo”*. IIEC-UNAM, Ciudad de México, 23 al 25 de marzo de 2015
- Wiesner, E. (2000). Función de coordinación de planes, Programas, estrategias y proyectos. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7269/1/S99120991_es.pdf

ANEXOS

Anexo I. Estrategia Ambiental y Social y Acciones de Mitigación

Anexo II. Cartera de Proyectos

Anexo III. Relevamiento de las Observaciones de Auditoría Externa

Anexo IV. Resultados de Entrevista Estructurada

Anexo V. Modelo Entrevista no Estructurada

Anexo I. Estrategia Ambiental y Social y Acciones de Mitigación

Estrategia Ambiental y Social del Programa BID 2929

1 Con el fin de asegurar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos, la evaluación ambiental y social de los mismos se realizará según los lineamientos y procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo (ROP) y el Marco Ambiental y Social (MAS), diseñados acorde a las normas ambientales y sociales de la República Argentina y en concordancia con las políticas de salvaguarda del BID aplicables al Programa. El ROP y el MAS, establecen: i) los criterios medioambientales para la elegibilidad de los proyectos; ii) los estudios requeridos en las diferentes fases del ciclo del proyecto; iii) los procedimientos a ser aplicados en la evaluación ambiental y social de los proyectos del Programa requeridos para cumplir con las exigencias de las autoridades ambientales, la normatividad vigente y las políticas de salvaguarda del BID; iv) las responsabilidades de la gestión socioambiental y; v) las medidas de fortalecimiento de la gestión socio-ambiental de los entes involucrados.

2 La metodología propuesta para la Gestión Socioambiental del Programa, presenta una serie de herramientas para la formulación, diseño, sistematización, monitoreo y evaluación de los aspectos ambientales y sociales de los proyectos. Los instrumentos propuestos se encuentran detallados en MAS y tienen su correlato sobre la base de la experiencia recogida en la ejecución de operaciones con financiamiento internacional antecedentes y actuales: Programa Global de Desarrollo Urbano PGDU (Préstamos BID 206/IC-AR y 514/OC-AR), el Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales PRODISM (Préstamos BID 830/OC-AR y 932/SF-AR) como así también al Primer Programa de Desarrollo Municipal PDM I (Préstamo BIRF 2920-AR), el Segundo Programa de Desarrollo Municipal PDM II (Préstamo BIRF 3860-AR), llevadas a cabo por esta UEC y aplicados en los Programas actualmente en ejecución de Servicios Básicos Municipales (BIRF-7385-AR) y de Obras Múltiples (CAF. 6568- AR).

3 De acuerdo al MAS, las principales actividades que deben desarrollarse durante el proceso de EA, son: i) clasificación de un proyecto en función del nivel de riesgo socioambiental; ii) identificación de los estudios requeridos; iii) aplicación de los instrumentos de gestión; iv) Cumplimiento de la legislación ambiental y social y; v) difusión de información y/o consultas a la población.

4 En la Etapa de Evaluación Preliminar, todos los proyectos deberán contar con una Ficha Ambiental de Evaluación Preliminar (FAEP), desarrollada por el Municipio/Provincia. La FAEP, con información recabada a través de visitas de campo y de información secundaria, incluye: la clasificación del proyecto en función del nivel de riesgo socioambiental, la identificación preliminar de impactos y medidas de prevención, mitigación y/o compensación, la identificación de los estudios a formular durante la fase de evaluación, de los aspectos institucionales y legales y, un presupuesto indicativo del Plan de Manejo Ambiental (PMA). De acuerdo al tipo de proyecto, según la jerarquía de las obras y el objetivo y a la sensibilidad del medio receptor, determinada por los indicadores de las características físicas, biológicas y socioeconómicas del área de influencia del proyecto definidos en la FAEP, los proyectos serán clasificados en tres categorías: Nivel 1 (alto riesgo ambiental), Nivel 2 (moderado riesgo ambiental) y Nivel 3 (bajo riesgo ambiental) según el Cuadro 4.1, que se corresponden con las

categorías del BID según se indica en el Cuadro 4.2. Cabe señalar que uno de los objetivos de la categorización es determinar aquellos proyectos que demandan de un mayor grado de atención, y por ende más estudios, de aquellos que no requieren de mayor profundidad, sin dejar de cumplir con las respectivas legislaciones.

5 En la Etapa de Evaluación se requerirá, para los proyectos Nivel 1, un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y para los proyectos Nivel 2, un Análisis Ambiental (AA). Estos estudios, estarán orientados a establecer la línea de base ambiental, evaluar los impactos ambientales y sociales y establecer las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos. Todos los proyectos, deberán incluir como parte de los estudios de EA, las disposiciones de carácter general (ETA's Generales) y el PMA que serán incorporados en el Pliego de Licitación.

6 En los casos de las Provincias o de los Municipios que tienen legislación sobre impacto ambiental y social, con procedimientos definidos de Consulta Pública, las mismas se realizarán en tiempo y forma de acuerdo a las normas vigentes en cada jurisdicción. Asimismo, se prevé otros mecanismos de difusión de información (talleres, reuniones, difusión en medios locales), de acuerdo al tipo de proyecto y lo dispuesto por las políticas OP-703.

7 Las Provincias/Municipios serán responsables de la formulación y presentación de los proyectos que revisará la UEC y, de efectuar in-situ la inspección técnica de la obras y el control del cumplimiento de los PMA's de las mismas (Inspección Ambiental), de preparar las correspondientes certificaciones e Informes Ambientales de Seguimiento (IAS) e Informe Ambiental Final (IAF) para el control de los PMA's, que serán presentados a la UEC y, de la operación y mantenimiento de las obras.

8 La formulación de los estudios ambientales y la implementación de las actividades requeridas en el marco del Programa, serán desarrollados por profesionales de las Municipalidades/Provincias, idóneos en materia ambiental y social. Los Municipios involucrados en el Programa especialmente los de mayor número de habitantes, así como los organismos provinciales encargados de coordinar las actividades necesarias para el logro de los objetivos del Programa, cuentan dentro de su estructura, con profesionales y/o técnicos dedicados a la temática socioambiental, mientras que otros, no poseen personal en su planta destinado a esta temática.

9 Del análisis de la gestión ambiental de los Programas ejecutados por la UEC, se desprende que para desarrollar una gestión ambiental acorde con la legislación vigente y las Políticas Salvaguarda del BID, podría ser necesario el fortalecimiento de la gestión socioambiental de algunos Municipios /Provincias, mediante la designación y/o contratación de un profesional experto ambiental, el que actuará como Responsable Ambiental del proyecto (RAP) y/o la contratación de consultorías para la formulación de los estudios ambientales y/o la Inspección Ambiental.

10 En el caso que los Municipios/Provincias fundamenten la falta de recursos, los fondos para el financiamiento de servicios de consultoría especializados en temas socio-ambientales, podrán solicitarse a la UEC para reforzar los planteles de los Municipios/Provincias afectados a esas tareas. Los gastos de estos servicios de consultoría serán sufragados bajo el Subcomponente 1.2 del Programa.

11 De esta forma, la gestión ambiental en las Provincias/Municipios involucrados en el Programa estará asegurada, mediante la designación del RAP, el cual tendrá bajo su responsabilidad : i) revisar y presentar la FAEP y los respectivos estudios ambientales acorde al nivel de riesgo socio-ambiental; ii) revisar y asegurar que los requerimientos ambientales (ETA´s y PMA) se incorporen en los Pliegos de Licitación; iii) realizar o recomendar la contratación de la Inspección Ambiental de las obras y realizar las observaciones a los Inspectores de obra y; iv) coordinar las acciones con las Autoridades Ambientales Provinciales/Municipales. Con el fin de cumplir con los objetivos definidos, el RAP deberá poseer conocimientos acreditados en la temática ambiental, con una experiencia general de 5 años en la misma y en proyectos similares a los desarrollados en el Programa.

12 El Programa prevé recursos, bajo el Componente 2, para realizar el seguimiento y monitoreo de la operación y fortalecer el equipo profesional. La UEC, a través de su sistema de seguimiento de proyectos recabará la información sobre los temas ambientales.

13 Para poder realizar un seguimiento apropiado a la ejecución del Componente 1 del Programa la UEC presentará al Banco informes de avance. En cada informe se revisará el avance de los aspectos ambientales y sociales del Programa utilizando los indicadores que se acuerden con el Banco

Nota: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión Ambiental y Social

Acciones de Mitigación

1 Todos los proyectos deberán cumplir con los criterios de elegibilidad y evaluación legal, técnica, económica y ambiental que formarán ROP.

2 La documentación y estudios requeridos incluirá para cada proyecto la presentación de los estudios ambientales y sociales definidos en el ROP y el MAS.

3 Todos los proyectos, deberán cumplir con la legislación y normas ambientales y técnicas nacionales, provinciales y municipales debiendo obtenerse las autorizaciones correspondientes. Para todo proyecto sujeto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo a las normas provinciales y/o municipales, el Programa requerirá, para iniciar la ejecución de las obras, la presentación de la licencia ambiental (DIA o equivalente) otorgada por la Autoridad Ambiental (AA) competente.

4 Los proyectos que involucren, la adquisición de predios y/o la liberación de servidumbre para derechos de vía/traza, deberán cumplir las condiciones fijadas en normativa provincial/municipal y aquellas dispuestas en el ROP y el MAS. El Programa no financiará el pago de la adquisición de predios, viviendas, expropiaciones, derechos de paso o de vía.

5 De acuerdo a los impactos identificados y teniendo en cuenta que las características de las obras civiles involucradas no difieren de lo habitual, los pliegos de licitación de los proyectos incluirán las Especificaciones Técnicas Ambientales (ETAs) Generales y PMA, con las medidas de mitigación ambiental y social, de cumplimiento obligatorio por las empresas contratistas a fin de evitar o mitigar los impactos ambientales asociados a la etapa de construcción. Estas medidas están definidas y se aplican en los Programas BIRF 7385-AR y CAF 6568-AR, actualmente en ejecución. Asimismo, el Programa prevé recursos para la preparación y seguimiento de los aspectos ambientales y sociales de proyectos.

Nota: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión Ambiental y Social

Anexo II. Cartera de Proyectos

SEPA	Nombre de la Obra	Provincia	Localidad	Región	Carencia de servicios	Tipología	Estado	Monto USD
PIMU-3-LPN-O-	Pavimentación de 11 Cuadras calzada de Hormigón con Cordón Cuneta - Colonias Unidas	Chaco	Colonias Unidas	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.328.440
PIMU-40-LPN-O-	Pavimento urbano y adecuación hidráulica en la localidad de Fontana	Chaco	Fontana	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.533.733
PIMU-42-LPN-O-	Construcción de Calzada de Hormigón con Cordón Integral y Desagües Pluviales	Chaco	Hermoso Campo	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	2.698.062
PIMU-44-LPN-O-	Construcción de Calzada de Hormigón - La Leonesa	Chaco	La Leonesa	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.420.346
PIMU-5-LPN-O-	Terminal de Transporte (6 dársenas) y 4 cuadras de pavimento	Chaco	Machagai	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Equipamiento urbano	1. Finalizado	2.414.444
PIMU-71-LPN-O-	Repavimentación, ensanche y adecuación hidráulica de Av. Alvear - Resistencia. Tramo RN N°11 - Calle Nahuel Huapi	Chaco	Resistencia	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.143.509
PIMU-47-LPI-O-	Construcción de calzada de hormigón con cordón integral y desagües - Tres Isletas	Chaco	Tres Isletas	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.181.261
PIMU-6-LPN-O-	Pavimentación de calles varias y drenaje urbano - 40 cuadras	Chaco	Villa Angela	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	3.581.159
PIMU-8-LPI-O-	Pavimento Urbano, construcción de calzada de hormigón, y sumideros para desagües, y enlaces a conductos existentes en la Ciudad de Corrientes (70 cuadras)	Corrientes	Corrientes	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	5.289.930
PIMU-9-LPN-O-	Pavimentación Urbana - Calle Larrea, entre Laprida y Sarmiento, calle Chiclana, entre Pozzi y Soler y calle Dean Funes, entre Av. del Bicentenario y Av. Laprida (24 cuadras)	Corrientes	Curuzú Cuatía	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	2.544.674
PIMU-49-LPN-O-	Pavimentación de Calzadas de Hormigón, Desagües Pluviales e Iluminación en Av Neustad entre RN N°12 y calle Brasil, en la localidad de Goya	Corrientes	Goya	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	5.176.602
PIMU-51-LPN-O-	Pavimentación Urbana de Calzadas de Hormigón, Iluminación y Señalamiento Horizontal y Vertical de la Localidad de Santa Lucia	Corrientes	Santa Lucía	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	3.607.297
PIMU-53-LPN-O-	Refuncionalización Calle San Martín (pavimento de hormigón intertrabado 1,4 km x 16 m2 ancho (19200m2) 3.000m de red cloacal, 3.200m de red de agua y 1.500m de canales de riego y drenaje y obras complementarias.	Mendoza	Las Heras	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	2.362.068
PIMU-54-LPN-O-	Refuncionalización Sistema Cloacal Chacras de Coria - Lujan de Cuyo	Mendoza	Luján de Cuyo	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Otras	1. Finalizado	2.238.449
PIMU-55-LPN-O-	Reconstrucción Avenida Eva Duarte de Perón (Ruta Provincial N° 43) Tramo RN N°7-RP N° 50 departamento San Martín.	Mendoza	San Martín	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	2.317.407
PIMU-10-LPN-O-	Nexo Vial B° Esperanza	Misiones	Concepción de la Sierra	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.048.082

SEPA	Nombre de la Obra	Provincia	Localidad	Región	Carencia de servicios	Tipología	Estado	Monto USD
PIMU-11-LPN-O-	Mejoramiento Infraestructura Básica	Misiones	Jardín América	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.328.723
PIMU-103-LPN-O-	Reactivación , sistematización y saneamiento del Arroyo Durán - etapa I - Neuquén	Neuquén	Neuquén	RP	Menor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	1. Finalizado	5.109.539
PIMU-30-LPI-O-	Plan Integral de Conectividad - 80 cuadras de Pavimento Flexible - General Roca	Río Negro	General Roca	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	3.542.828
PIMU-31-LPN-O-	Plan Integral de Conectividad con Ciclo Vías I Etapa - Cipolletti	Río Negro	Cipolletti	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.558.757
PIMU-35-LPI-O-	Refuncionalización y Optimización de la Red de Agua Potable - Frías	Santiago del Estero	Frías	NG	Menor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	1. Finalizado	4.614.743
PIMU-63-LPI-O-	Pavimentación Calles: Hipólito Vieytes y Concejal Leonelo Marchini; y Obras Complementarias de Desagües - Rafaela	Santa Fe	Rafaela	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.843.886
PIMU-67-LPI-O-	Reconstrucción y Mejora de Avenidas Eva Perón y Rivadavia - Tramo entre calle Nicaragua y cruce con A O 16 Rotonda Los Gutierrez - Alderetes	Tucumán	Alderetes	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	6.069.829
PIMU-68-LPN-O-	Reconstrucción y Mejora de Calzada Pavimentada de Múltiples Conexiones en Zona Urbana - Banda del Río Salí	Tucumán	Banda del Río Salí	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.297.292
PIMU-18-LPI-O-	Pavimentación Camino de Sirga Canal Yerba Buena e/ Guzman y Solano Vera - Yerba Buena	Tucumán	Yerba Buena	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	4.827.418
PIMU-157-LPN-O-	Mejoramiento y Jerarquización de Arterias Principales Norte-Sur	Mendoza	Guaymallén	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	3.330.903
PIMU-164-LPN-O-	Pavimento Urbano y Sustentabilidad en la Ciudad de Gualaguay	Entre Ríos	Gualaguay	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.903.571
PIMU-165-LPN-O-	Pavimento Urbano y Sustentabilidad en la Localidad de Nogoya	Entre Ríos	Nogoya	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.914.310
PIMU-99-LPN-O-	Proyecto de Inversión en Infraestructura Vial en la Localidad de Victoria	Entre Ríos	Victoria	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.910.806
PIMU-90-LPN-O-	Mejora de Obra básica y Pavimentación de Calles y Avenidas - Barrios diversos Ciudad de Concepción	Tucumán	Concepción	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	1.612.858
PIMU-215-LPN-O-	Pavimento en calles de accesos a escuelas de la municipalidad de Colonia Caroya	Córdoba	Colonia Caroya	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	711.913
PIMU-170-LPN-O-	Desarrollo y Potenciación de la calle Eva Perón	Corrientes	Monte Caseros	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	3.304.046
PIMU-185-LPN-O-	Intervencion urbana en Municipio Berón de Astrada	Corrientes	Berón de Astrada	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	1. Finalizado	2.185.908
PIMU-77-LPN-O-	Ampliación del sistema de desagües cloacales de la Ciudad de Santo Tomé	Corrientes	Santo Tomé	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	3.153.788
PIMU-182-LPN-O-	Jerarquización y Puesta en Valor de la Plaza Independencia y su entorno	Tucumán	San Miguel de Tucumán	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Puesta en valor. Refuncionalización urbana	2. En ejecución	3.571.581
PIMU-166-LPN-O-	Proyecto de consolidación de territorio urbano equitativo y ambientalmente sustentable en la ciudad de Barranqueras	Chaco	Barranqueras	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	3.230.837

SEPA	Nombre de la Obra	Provincia	Localidad	Región	Carencia de servicios	Tipología	Estado	Monto USD
PIMU-167-LPN-O-	Proyecto de consolidación de territorio urbano equitativo y ambientalmente sustentable en ciudad de Juan José Castelli	Chaco	Juan Jose Castelli	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	3.707.824
PIMU-183-LPN-O-	Ordenamiento integral y ambiental del espacio público en la localidad de Quitilipi	Chaco	Quitilipi	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	1.990.741
PIMU-186-LPN-O-	Proyecto de áreas verdes para Las Heras: 2 nuevas plazas	Santa Cruz	Las Heras	RP	Menor Desarrollo Relativo	Puesta en valor. Refuncionalización urbana	2. En ejecución	1.768.856
PIMU-228-LPN-O-	Consolidación de territorio urbano equitativo y ambientalmente sustentable de la localidad de Las Breñas - Chaco	Chaco	Las Breñas	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	3.448.988
PIMU-187-LPN-O-	Pavimentación barrio Ntra. Sra. De la Paz	Santa Fe	Baigorria	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	1.979.429
PIMU-188-LPN-O-	Desagües cloacales en el Municipio de Emilia	Santa Fe	Emilia	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	2. En ejecución	936.595
PIMU-229-LPN-O-	Proyecto de consolidación de territorio urbano equitativo y ambientalmente sustentable en la localidad de Charata (Chaco)	Chaco	Charata	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	3.454.608
PIMU-222-LPN-O-	Reparación Histórica de la Av. Alem	Tucumán	Tafi Viejo	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	2.323.097
PIMU-220-LPN-O-	Proyecto Mejoramiento Integral Casco Urbano Añelo	Neuquén	Añelo	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Puesta en valor. Refuncionalización urbana	2. En ejecución	1.504.741
PIMU-251-LPN-O	Pavimentación de Arterias Principales de la Ciudad de Río Cuarto	Córdoba	Río Cuarto	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	2.583.320
PIMU-254-LPN-O-	Proyecto integral Caviahue	Neuquén	Caviahue	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	935.597
PIMU-253-LPN-O-	Centro Cultural	Neuquén	Aluminé	RP	Menor Desarrollo Relativo	Equipamiento urbano	2. En ejecución	2.542.493
PIMU-252-LPN-O-	Pavimento en calles de acceso barriales de la Municipalidad de Jesús María"	Córdoba	Jesús María	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	2.003.196
PIMU-226-LPN-O-	Circuito Histórico y Cultural Ñanderecó (nuestra forma de ser)	Corrientes	Corrientes	NG	Menor Desarrollo Relativo	Refuncionalización urbana	2. En ejecución	3.961.890
PIMU-230-LPN-O-	Ordenamiento Integral y ambiental de espacio público en la localidad de Machagai - Chaco.	Chaco	Machagai	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	2.372.263
PIMU-250-LPN-O-	Pavimento - Unquillo Córdoba	Córdoba	Unquillo	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	2. En ejecución	915.533
PIMU-258-LPN-O-	Canal Independencia de la ciudad de Bella Vista	Tucumán	Bella Vista	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	2. En ejecución	7.408.899
PIMU-269-LPN-O	Pavimentación, alumbrado, espacio verde y desague en distintos barrios del tejido municipal	Tucumán	Aguilares	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	2. En ejecución	3.308.956
PIMU-255-LPN-O-	Proyecto integral Villa Pehuena	Neuquén	Villa Pehuena	RP	Menor Desarrollo Relativo	Puesta en valor. Refuncionalización urbana	2. En ejecución	2.219.075

SEPA	Nombre de la Obra	Provincia	Localidad	Región	Carencia de servicios	Tipología	Estado	Monto USD
PIMU-231-LPN-O-	Consolidación de territorio urbano equitativo y ambientalmente sustentable de la localidad de Las Palmas - Chaco	Chaco	Las Palmas	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	3. Contratada	2.424.662
PIMU-213-LPN-O-	Renovación urbana del área central y desagües pluviales La Rioja	La Rioja	La Rioja	RP	Menor Desarrollo Relativo	Puesta en valor. Refuncionalización urbana	3. Contratada	7.012.166
PIMU-248-LPN-O-	Construcción desvío tránsito pesado	Córdoba	La Puerta	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	3. Contratada	1.908.517
PIMU-247-LPN-O-	Desvío de Tránsito Pesado Alejandro Roca	Córdoba	Alejandro Roca	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	3. Contratada	1.812.645
PIMU-256-LPN-O-	Desagües pluviales colector oeste del tejido municipal	Tucumán	San Isidro de Lules	NG	Menor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	4. En Contratación	2.242.792
PIMU-267-LPN-O-	Pavimentación e Iluminación Urbana Villa la Angostura - PIU VLA	Neuquén	Villa la Angostura	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	5. En Evaluación	3.191.731
PIMU-225-LPN-O-	Proyecto Urbano integral de renovación y puesta en valor del circuito comercial y costanera de Paso de los Libres	Corrientes	Paso de los Libres	NG	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	5. En Evaluación	2.973.215
PIMU-249-LPN-O-	Accesos Ciudad de Alta Gracia Sector Norte	Córdoba	Alta Gracia	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	5. En Evaluación	1.970.843
PIMU-270-LPN-O-	Plan de mejoramiento urbano. Ciudad de Faimallá	Tucumán	Faimallá	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	5. En Evaluación	4.343.425
PIMU-233-LPN-O-	Proyecto de pavimento urbano, adecuación hidráulica, iluminación y espacio verde	Chaco	Santa Sylvina	NG	Mayor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	6. En Licitación	3.417.916
PIMU-266-LPN-O-	Reactivación, sistematización y saneamiento del Arroyo Duran - Etapa III	Neuquén	Neuquén	RP	Menor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	7. No objeción del Banco	3.491.208
PIMU-223-LPN-O-	Nueva Terminal de Ómnibus de Mediana y Larga Distancia – Ciudad de Cruzú Cuatía - Provincia de Corriente	Corrientes	Curuzu Cuatía	NG	Menor Desarrollo Relativo	Equipamiento urbano	7. No objeción del Banco	3.774.206
PIMU-268-LPN-O-	Proyecto "Terraplén de Defensa contra Inundaciones - Los Amores" - SANTA FE	Santa Fe	Amores	RP	Mayor Desarrollo Relativo	Infraestructura y Saneamiento Urbano	8. En revisión por el Banco	1.261.093
PIMU-265-LPN-O-	Construcción desvío tránsito pesado de intersección con ruta	Córdoba	Oncativo	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	8. En revisión por el Banco	2.851.648
PIMU-263-LPN-O-	Camino San Antonio, Ciudad de Córdoba	Córdoba	Córdoba	RP	Menor Desarrollo Relativo	Pavimentación y mejora urbana	8. En revisión por el Banco	9.373.767
Total	70 Proyectos							216.324.934

Nota: Elaboración a partir del Informe del 2do semestre 2021.

Anexo III. Relevamiento de las Observaciones de Auditoría Externa

Titulo	Periodo	Observaciones Generales Relvadas
Análisis de Pagos de los Certificados de Obras	2015	<ul style="list-style-type: none"> • En algunos casos que, dentro de la documentación respaldatoria de los legajos de pagos, no obran los comprobantes de las distintas retenciones de impuestos. • Se verificó que la fecha de confección de la factura y recepción de la misma, es anterior a la fecha de recepción del certificado de la obra. • Se verificaron certificados de obra que no poseen la firma del representante técnico de la UEC. • En algunos casos se observó que los recibos que avalan los pagos a los contratistas no son originales. • Se pudo observar que se efectuó la retención por fondo de reparo siendo que consta dentro de la documentación de respaldo un informe legal que realiza la UEC en el cual determina la existencia de una póliza de caución en reemplazo de la misma. • Se pudo constatar que existe un certificado de ajuste definitivo, que contiene tachaduras (indican a mano la leyenda "provisorio"). • En la mayoría de los casos se detectó que los certificados de obra redeterminados no poseen fecha de confección. • En otros casos, las facturas no poseen el sello de recepción por parte de la UEC.
	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Las retenciones impositivas se realizan sobre los importes brutos sin deducir el anticipo financiero. • Se pudo constatar que no existe un procedimiento establecido por el cual las pólizas de caución (garantía de oferta, de ejecución, de anticipo financiero y fondo de reparo) • No se pudo constatar en todos los casos que dentro de los legajos de pago se encuentre una hoja resumen en la cual se especifique las apropiaciones que deberían hacerse por cada porción de fondo de reparo de cada certificado de obra, con el fin de tener en forma fehaciente el saldo de cada una de las pólizas que se afectan. • No todos los legajos de pago contienen las pólizas de caución (en fotocopia autenticada) que garantizan el fondo de reparo. • Se ha detectado un el recibo no posee fecha de confección. • se ha llevado en forma errónea el saldo de la póliza de caución de fondo de reparo. • Se pudo determinar que el sistema UEPEX no es usado en todo su potencial, ya que, al analizar el reporte de pagos remitido por la UEC, existen campos en donde no se tiene una homogeneidad en el momento de realizar la descripción de la obra, siendo esto producto de la no carga en forma inicial del contrato de obra con todos sus

detalles, a saber: monto vigente (con determinaciones), nombre completo de la obra (Sub Ejecutor, Descripción), Nombre del Municipio donde se ejecuta la obra, etc.

- En algunos casos la documentación recibida por parte de la UEC se encuentra sin sello de recepción o los mismos son fotocopias en la nota de elevación por parte de la Provincia.
- En algunos casos se pudo verificar que la documentación que se acompaña en cada legajo de pago, no se presenta en original (Certificado de Obra, Facturas, Pólizas de Caucción del Fondo de Reparación, etc.) observándose facturas con sello de copia fiel, siendo que la UEC es la comitente del Programa, debería ser la depositaria de toda la documentación en original, ejemplo de ello son las siguientes Autorizaciones de Pago:
- En algunos casos, los certificados de obra no contienen la fecha de confección de los mismos.
- Se observa que en el Estado de Inversiones en dólares como así también en el cuadro por Categoría de Inversión surge una diferencia con respecto a la información brindada por el Reporte de Pagos (UEPEX) que asciende a USO 12,64 en la Inversión del Ejercicio.
- Se observa que en la contabilidad se muestra un asiento el cual regulariza otro asiento. Dicha situación no se encuentra reflejada en el Sistema UEPEX, a través de una desafectación por el mismo importe.
- No se tuvo a la vista el listado de personal autorizado por cada una de las jurisdicciones, tal cual lo establece el Reglamento Operativo en Elegibilidad de Gastos, en donde se establece ... "cada Municipio y en caso de corresponder la Provincia habilitará a dos funcionarios a firmar toda la documentación de pago que sea remitida a la UEC"

2018

- En algunos casos se determinó que existen hasta 2 (dos) redeterminaciones provisorias, la primera de ellas sin esperar a que se publique el índice del mes correspondiente, provocando con ello la doble tarea para todas las áreas intervinientes, teniendo en cuenta que, el tiempo que transcurre entre que llega un certificado y el mismo es cancelado, es lo suficientemente extenso como para contar con los Índices correctos.
 - Dentro de la documentación que acompaña las AP (Autorizaciones de Pago), se pudo verificar que las diversas áreas intervinientes, autorizan la prosecución del trámite mediante el sistema GDE (Gestión de Documentación Electrónica), por lo cual, no pudimos determinar si la mencionada intervención tiene validez, debido a que no contamos con usuario habilitado para acceder a dicho sistema.
 - Los certificados de obra son remitidos mediante una nota de elevación junto con otra documentación, por los Municipios o la Dirección Provincial de Vialidad, según la obra, el Programa no aportó información de cuáles son las autoridades de los Municipios u Organismos Ejecutores Locales, dependiendo del caso, para tener una referencia de quienes serían las personas encargadas y responsables de la elevación de la documentación.
-

	<ul style="list-style-type: none"> • En algunos casos, no surge de la lectura de los certificados de obra los avances físicos tanto mensuales como acumulados. • En algunos casos, consta en los certificados la deducción de fondo de reparo, siendo que la misma no corresponde dado que los contratistas presentan una póliza de caución para sustituir dicha deducción, por lo que el certificado arroja un importe neto que no es correcto. • En el margen superior de los certificados de la obra, el nombre del Programa al que pertenece el certificado no es correcto. • La documentación recibida por parte de la UEC (Certificados de Obra, Facturas) se encuentra sin sello de recepción. 2) En algunos casos, los certificados de obra no contienen la fecha de confección de los mismos.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Los certificados de obras no tienen una homogeneidad con un formato preestablecido, los cuales contengan los datos necesarios para ser controlados. • Los certificados de obras son remitidos mediante una nota de elevación por los Municipios o la Dirección Provincial de Vialidad, según la obra. El Programa no aportó información de cuáles son las autoridades de dichos Municipios u organismos ejecutores locales, dependiendo del caso, para tener una referencia de quienes serían las personas encargadas y responsables de la elevación de la documentación. • Si bien se encuentra amparada normativamente, la realización de redeterminaciones provisorias, teniendo en cuenta que la liquidación de las mismas pueda demorar hasta aproximadamente 30 días, esto ocasiona una doble tarea para todas las áreas intervinientes, dado que el tiempo que transcurre entre que llega un certificado y el mismo es cancelado, es lo suficientemente extenso como para contar con los índices correctos.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • En algunos de los casos analizados: Los certificados de obras no tienen una homogeneidad con un formato preestablecido, los cuales contengan los datos necesarios y básicos para ser controlados. • En algunos casos, la recepción provisoria de las obras se realiza con anterioridad a la aprobación del último Certificado de Obra b) Del análisis de los pagos de los surge que, las Actas de medición que acompañan los certificados consignan erróneamente el periodo de medición
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Del análisis de los procesos de contratación señalados precedentemente surgen las siguientes observaciones: a) No consta dentro de los expedientes analizados, la presentación por parte de la totalidad de los oferentes de su conformidad al mantenimiento de oferta por el plazo prorrogado. • Cuenta Programa, las retenciones se pagaron fuera de término. • Cuenta Banco Subejecutores la provincia el débito se realizó con anterioridad a la fecha de contabilización.

Archivo de Documentación	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Los rótulos de los lomos de los biblioratos no permiten identificar a ciencia cierta el contenido de los mismos. • Las carpetas no guardan una secuencia numérica correlativa respecto de las AP que contienen. • Al comienzo algunos biblioratos se han encontrado planillas detallando AP faltantes consignadas por la responsable del área de tesorería, sin especificar cuál es el motivo de dicho faltante. • Se ha detectado que no se encuentran las AP que han sido desafectadas, con su correspondiente documento, alterando la secuencia numérica del archivo.
	2019	<ul style="list-style-type: none"> • Los rótulos de los lomos de los biblioratos no permiten identificar a ciencia cierta el contenido de los mismos. • Las carpetas no guardan una secuencia numérica correlativa respecto de las AP que contienen. • Se ha detectado que no se encuentran las AP que han sido desafectadas, con su correspondiente documento, alterando la secuencia numérica del archivo.
Caja Chica	2021	<ul style="list-style-type: none"> • No se pudo constatar la creación del régimen de Caja Chica de acuerdo a lo previsto en el artículo N° 81 del Anexo al Decreto reglamentario N° 1344 de fecha 4/10/2007. • Dentro de la documentación analizada correspondiente a gastos efectuados a través de la caja chica, se han detectado gastos cuyos conceptos no están autorizados para realizarse con 29 financiamiento externo (por ejemplo: gastos de comidas, compras en supermercados, cafetería, etc.)
Consultores Individuales	2015	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro y Cobertura Médica: la UEC no se ajusta en todos los casos a lo estipulado en la mencionada cláusula, ya que existe una multiplicidad de formas de presentación de la documentación, lo que revela una falta de uniformidad de criterio para el reconocimiento de dichos gastos.
	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro y Cobertura Médica: la UEC no se ajusta en todos los casos a lo estipulado en la mencionada cláusula, ya que existe una multiplicidad de formas de presentación de la documentación, lo que revela una falta de un criterio homogéneo para el reconocimiento de dichos gastos.
	2018	<ul style="list-style-type: none"> • En los Términos de Referencia del contrato del consultor se estableció como objeto la realización de "servicios de consultoría para el seguimiento, monitoreo y supervisión de proyectos y obras de ingeniería en general para la región NEA", no surgiendo la oportunidad, mérito y conveniencia de su contratación, dado que los municipios de las provincias involucradas, cuentan con un inspector de obra designado a tal fin, y además la UEC posee consultores técnicos contratados que llevan a cabo las mismas tareas de inspección y supervisión de las obras en ejecución. • De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° suscripto por el consultor, éste debe presentar 3 (tres) informes. Al respecto, el consultor presenta los informes referidos a tres obras, dos en la Provincia de Chaco y uno en la Provincia de Corrientes. De la lectura de los informes presentados por el consultor, no se desprenden las

	<p>actividades realizadas por el mismo, sino que se trata de una mera descripción de las obras en ejecución y se visualizan las mismas fotografías en los tres meses de ejecución de cada obra, sin poder diferenciar en ellas, el avance físico que deberían mostrar.</p>
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Las AP (carátulas) de pago a consultores del mes de enero están firmadas por el responsable de tesorería y por el responsable de Administración, existe un tercer espacio que corresponde al Director, que no contiene firma.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • No se tuvo a la vista constancia de la emisión de actos administrativos en las etapas pertinentes del proceso de selección y contratación (Ej.: aprobación de los Términos de Referencia –TDR- y convocatoria, creación y designación del Comité Evaluador, aprobación del proceso de selección, o ratificación de contratos y adendas). • No consta que se haya acompañado a las invitaciones cursadas, la grilla conteniendo los criterios de evaluación y ponderación, ni la integración de la Comisión Evaluadora. • No surge dentro de la documentación relevada los registros y/o bases de datos consultados para determinar qué consultores se seleccionan para ser invitados a participar del proceso. • No hay constancia de la presentación, por parte de los postulantes, de la documentación respaldatoria que acredite la condición de profesional declarada en los CV's, con excepción de la constancia del título Universitario. En el caso de la postulante que resultó ganadora (Consultor I – Profesora de Filosofía), dicha documentación resulta ser fundamental a los efectos de la evaluación, puesto que era el requisito establecido en los Términos de Referencia. • Consta el Acta emitida por la Comisión Evaluadora en la cual se especifican los puntajes obtenidos por cada una de los postulantes y se recomienda la contratación del que obtuvo mayor puntaje, sin embargo, la grilla que detalla los puntajes desagregados por cada uno y las ponderaciones efectuadas, si bien se agrega al expediente, no forma parte del Acta mencionada, no posee firmas ni fecha. Se ha detectado, en algunos casos, que la grilla posee errores aritméticos. • Para el consultor I, los rubros “Conocimientos en Planificación y Programación de Programas y Proyectos y Experiencia en Programas y Proyectos financiados por Organismos Internacionales de Crédito y Experiencia en Administración Pública”, en el “Puntaje Máximo” el valor que se estableció resulta imposible de ser logrado ya que la calificación contemplada para la mayor de las aperturas del rubro resulta ser inferior al puntaje máximo establecido. • La fecha de suscripción de los respectivos contratos de los consultores es posterior a la fecha de inicio del plazo contractual. Para el caso de los Consultores I y III el contrato inicia el 01/04/2021 y fue firmado el 08/04/2021, mientras que en el caso del Consulto II, el contrato inicia el 01/06/2021 y fue firmado el 11/06/2021.

		<ul style="list-style-type: none"> En los contratos se encuentra estipulado que cada consultor debe presentar un Informe Final. Al respecto, los informes presentados poseen una fecha anterior a la finalización del plazo contractual.
Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica	2018	<ul style="list-style-type: none"> En el punto d) de la cláusula tercera del citado convenio se establece un cronograma con cantidad de proyectos a elaborar por trimestre. No se ha podido verificar el cumplimiento de las metas propuestas, ni la continuidad del convenio, siendo que el mismo se encuentra vigente durante el ejercicio. Cabe señalar que durante el presente ejercicio no se han realizado pagos a los consultores comprendidos en el convenio citado y que al cierre del ejercicio anterior éstos solo habían avanzado en la formulación de aproximadamente 15 proyectos para el Programa.
Convenios de Adhesión	2016	<ul style="list-style-type: none"> En algunos casos se observa que al pie de los Convenios de Adhesión las autoridades firmantes no hacen constar nombre y apellido como así tampoco ONI y cargo o función.
Cuentas Bancarias	2016	<ul style="list-style-type: none"> La nómina de firmante de las cuentas bancarias, encontrándose dentro de la misma, personal que ya no se encuentra afectado al Programa, por lo que se deduce que todavía no se ha tramitado las bajas de los mencionados agentes.
	2018	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo a la nota enviada por el Banco de la Nación Argentina a través de la UEC, se nos suministró la nómina de firmante de las cuentas bancarias, encontrándose dentro de la misma, personal que ya no se encuentra afectado al Programa.
	2019	<ul style="list-style-type: none"> No se pudo verificar la nómina de los firmantes autorizados de las cuentas bancarias pertenecientes al Programa, dado que no se ha recibido respuesta a la circularización bancaria
Ejecución del Programa	2018	<ul style="list-style-type: none"> Del análisis de la documentación suministrada se pudo determinar que hubo una muy baja ejecución en todas las obras durante el ejercicio bajo análisis. Esta situación se encuentra reflejada en la falta de aportes por parte de la Nación a través del tesoro, como también en la fuente externa por parte del BID, ya que el Programa cuenta desde el cierre del ejercicio anterior con un aporte aproximado de U\$S 50 millones producto de dos desembolsos que efectuó el Banco, y de los cuales sólo se ejecutaron en el presente ejercicio alrededor de U\$S 10 millones. Como consecuencia de esta situación, la prestataria afrontó gastos superiores, ya que hubiese sido menos oneroso el pago de una comisión de compromiso por los U\$S 40 millones, que el pago en concepto de intereses, siendo que los primeros representaron (en forma aproximada) unos U\$S 300.000,00, mientras que el pago por intereses de dicha suma inmovilizada U\$S 864.000,00 durante el ejercicio.
	2019	<ul style="list-style-type: none"> Del análisis de la documentación suministrada se pudo determinar que hubo una muy baja ejecución financiera del Programa durante el ejercicio bajo análisis. Durante el ejercicio 2019, quedó un saldo en la Cuenta Especial de USD

		<p>genera una mayor erogación en concepto de intereses frente al porcentaje de comisiones de compromiso cobrado por parte del Banco Financiado.</p>
	2020	<ul style="list-style-type: none"> Del análisis de la documentación suministrada se pudo determinar que hubo una significativa baja en la ejecución financiera del Programa. el saldo en la Cuenta Especial en dólares El tiempo que permanecieron estos fondos ociosos, generó una mayor erogación en concepto de intereses, frente al monto que hubiese sido pagado por comisión de compromiso.
	2021	<ul style="list-style-type: none"> Existen discrepancias significativas en el monto en dólares entre la información remitida al Banco, es decir, las cifras previstas en el Informe Semestral y en el POA difieren entre sí. El Programa no alcanzó las metas financieras previstas.
Ejecución Financiera del Programa	2021	<ul style="list-style-type: none"> Al cierre del ejercicio la asignación de recursos guarda relación con lo establecido en el ROP en cuanto a los montos invertidos.
	2019	<ul style="list-style-type: none"> Se ha detectado un significativo atraso en el avance físico de las obras, a pesar de contar el Programa con los fondos de financiamiento. Esto se ve evidenciado en el saldo de la Cuenta Especial.
Ejecución de Obras	2021	<ul style="list-style-type: none"> En una Obra la empresa no ha logrado reducir los desvíos en la ejecución y no consta la aplicación de sanciones previstas. En otra Obra se pudo constatar que se aplicó una multa en concepto de indemnización por abandono de obra según lo previsto por la cláusula 49 de la sección V – Condiciones Generales de Contrato del Pliego. La sanción descripta surge a partir de una serie de reiterados incumplimientos por parte de la contratista que se encuentran reflejados en Informes de Inspección, informes técnicos y demás documentación relativa a la ejecución de la obra. Se pudo constatar, además, que como parte de las intimaciones efectuadas a la contratista para que se haga presente en el sitio de emplazamiento de la obra y retome las actividades, se ha iniciado un trámite para proceder a la rescisión del contrato. A pesar de todos los antecedentes antes mencionados, el área técnica de la SOP ha otorgado una nueva ampliación de plazo
Organismo Ejecutor-Estructura	2019	<ul style="list-style-type: none"> Si bien la DGPyPSE cuenta con una estructura determinada, de acuerdo a los cambios producidos por la nueva Ley de Ministerios, este grupo de auditoría no cuenta con la nómina completa de las designaciones formales de los responsables de cada área establecida en la estructura mencionada, con los correspondientes actos administrativos.
Pesificaciones	2020	<ul style="list-style-type: none"> En las siguientes pesificaciones se observan diferencias entre las cotizaciones utilizadas y el tipo de cambio BNA del día de la fecha especificada

Procedimientos Administrativos e Pagos	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro del proceso para el pago de un certificado de obra, desde la presentación del mismo hasta la liquidación y pago, intervienen áreas entre las que se puede mencionar: <ul style="list-style-type: none"> - Área Técnica: Se ha detectado que dentro de la intervención del área técnica participan varias personas, sin que se pueda determinarse cuál es el rol de cada uno en el proceso, este procedimiento demanda, en algunos casos, más de un mes hasta que el certificado pasa a la siguiente área. - Área Ambiental: Esta área emite su conformidad o no, con un párrafo el cual reza: "Se informa que cumple, según la documentación presentada, con los requerimientos exigidos por la normativa y documentos Ambientales y Sociales aplicables". Observaciones: a) La documentación que se menciona en el párrafo precedente y con la cual se avala la continuidad del trámite no siempre es adjuntada al expediente de pago. b) No se pudo determinar luego del análisis de los documentos suministrados, si esta área toma intervención en forma regular en todos los pagos que debe efectuar el Programa, respecto a la obligación por parte del contratista de cumplir con las normas de seguridad e higiene, como así también poder determinar si corresponde a esta área los informes de impacto medioambientales sobre futuros proyectos o sobre obras en ejecución. - Área de Monitoreo de Obra: Se ha detectado que las demoras manifestadas por el Área de Monitoreo Se originan en diferentes etapas del circuito que recorre el certificado. - Aprobación de la Subsecretaria: El Subsecretario emite su aprobación enunciando que no existen observaciones, cuando en realidad, en la mayoría de los certificados analizados, constan observaciones de distinta índole formuladas por el área de monitoreo, por lo que, la autoridad que toma intervención en esta instancia no se expide respecto de la incidencia o no de las observaciones formuladas para poder continuar con el proceso del pago del certificado de obra
Proceso de Licitación	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Archivo, orden y foliatura: Verificamos que en la totalidad de los casos, la documentación obrante en la UEC, aglutinan los principales documentos producidos por todas las jurisdicciones intervinientes (UEC, Provincia y/o Municipio), no teniendo la misma el formato de un expediente, con su foliatura, llevado en forma cronológica, con todo el detalle que de la simple lectura del mismo se tenga una acabada precisión de todo lo actuado. 2) En algunos casos las firmas de las actas de apertura no se encuentran debidamente aclaradas no permitiendo la identificación de los firmantes.
Registro	2015	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Cuentas del Programa no posee una apertura analítica lo suficientemente descriptiva que permita identificar claramente la naturaleza de cada concepto de gasto.

	2016	<ul style="list-style-type: none"> El Plan de Cuentas del Programa no posee una apertura analítica lo suficientemente descriptiva que permita identificar claramente la naturaleza de cada concepto de gasto.
	2018	<ul style="list-style-type: none"> Se verificó que una pesificación se realizó a un tipo de cambio, Sin embargo, los pagos realizados que se imputaron a dicha pesificación se hicieron con un tipo de cambio distinto, no respetando la política de cambio del BID, por lo que se produjo una diferencia en dólares. Se ha detectado una diferencia en reporte de pagos referido a la cuenta de un contratista de, fuente de aporte local correspondiente a una devolución por parte del contratista. No consta en el presente ejercicio evidencia que se haya subsanado la observación.
	2019	<ul style="list-style-type: none"> Del análisis realizado sobre los Estados Financieros se pudo determinar que dentro de las inversiones del Programa se encuentra incluida el saldo de la cuenta “Intereses Impositivos”
Subejecutores – Normativa de aplicación:	2021	<ul style="list-style-type: none"> Se ha detectado que del Reglamento Operativo del Programa que se encuentra vigente a la fecha se han suprimido todas las regulaciones relativas al funcionamiento y responsabilidades de los Subejecutores, por lo que no se puede determinar la normativa que rige a las Provincias que ejecutan el Programa bajo esta modalidad. Si bien tanto los Convenios Subsidiarios como los Convenios de Adhesión fueron celebrados por las Provincias analizadas con diferente fecha, estos instrumentos no difieren entre sí, en cuanto a lo dispuesto en los mismos. Sin embargo, se han detectado diferencias en su implementación. Además, utiliza el sistema UEPEX para llevar los registros contables de la operación y efectúa la rendición correspondiente en los plazos establecidos en los citados Convenios, mientras que, en otro caso los pagos a los contratistas se realizan de manera centralizada desde la DGPYPSE, como ocurre con el resto de los pagos a los proveedores del Programa.
Viáticos - Liquidación y pago	2018	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de traslados realizados en vehículos oficiales de la Dirección Nacional de Gestión de Obras del Estado, no hay documentación (ej. Peajes) que acredite que la comisión de servicio se llevó a cabo en las fechas que figuran en la rendición. Si bien obra nota del Director Nacional señalando que la falta de comprobantes se debe al carácter urgente de la comisión, condición que, a juicio de esta auditoria no obsta para la obtención de un comprobante de peaje y/o carga de combustible. En algunos casos, las solicitudes de viáticos tienen la misma fecha que la rendición. En la mayoría de los casos analizados, los informes elevados por los consultores respecto de las comisiones de servicio realizadas por ellos, no poseen fecha de elevación, además guardan ciertas similitudes entre sí.
	2021	<ul style="list-style-type: none"> Del análisis de los pagos del ejercicio de acuerdo a una muestra obtenida, se ha detectado que se han abonado pasajes a consultores que no pertenecen al Programa.

- Dentro de la documentación que respaldó el pago de la or el pago de viáticos se encuentra una planilla que corresponde a la rendición de gastos de viaje. El detalle no se corresponde con el viaje abonado

Nota: elaboración propia tomado de Estados Financieros auditados URL: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1148>

Anexo IV. Resultados de Entrevista Estructurada

Por favor para los siguientes enunciados o preguntas, exprese con una X cuan de acuerdo esta.

Dimensiones	Preguntas	Muy de acuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Respecto de los Programas en General:						
Fase de Preinversión	1 El proceso utilizado para identificar un problema o una necesidad específica es suficiente/completo para formular y preparar una alternativa de solución o Programa.	7%	27%	53%	13%	
	2 Los procesos de evaluación realizados permiten determinar plenamente que la alternativa de solución o Programa seleccionada es la más conveniente de ejecutar.	7%	33%	47%	13%	
	3 Los perfiles de Programas elaborados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) permiten evaluar la viabilidad técnica-económica para descartar aquellos que no son factibles de ejecutar.	7%	67%	7%	20%	
	4 Los Programas cuentan con evaluaciones sociales que permitan determinar la conveniencia de ejecutarlos o no.	7%	40%	27%	27%	
	5 Se llevan a cabo efectivos planes de gestión ambiental, social y predial en la preparación de los proyectos de infraestructura.	27%	47%	27%		
	6 A la hora de elaborar proyectos, el MOP considera la percepción, intuición y/o experiencia, entre otros factores, en todos los niveles de quienes participan en dicho proceso.	13%	27%	40%	20%	
	Respecto del Programa BID 2929:					
7 Este Programa fue la mejor alternativa para la solución del problema identificado.	7%	27%	60%	7%		

	8	El perfil del Programa permitió determinar la viabilidad técnica-económica validándolo como la alternativa más conveniente.	53%	40%	7%	
	9	Los planes de gestión ambiental, social y predial de este Programa se elaboraron de acuerdo con los requerimientos y las normativas vigentes.	13%	67%	20%	
	Respecto de los Programas en General:					
	1	Los diseños de los Programas son completos y flexibles, capaces de absorber alteraciones y precisiones durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto; asegurando su éxito.	13%	53%	13%	20%
	2	Los proyectos son elaborados por equipos multidisciplinarios.	40%	53%	7%	
	3	La metodología de diseño y ejecución de los Programas incluye la participación y la comunicación entre las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto.	13%	53%	27%	7%
Fase de Inversión	4	La metodología de diseño y ejecución de los Programas permite la participación de los beneficiarios o entidades afectadas directamente por el problema.		53%	27%	20%
	5	Existen procesos de evaluación ex ante que permiten determinar la comprensión efectiva de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto por los Programas.		60%	20%	20%
	Respecto del Programa BID 2929:					
	6	El diseño del Programa BID 2929 fue completo y flexible, capaz de absorber alteraciones y precisiones	13%	53%	33%	

	durante la ejecución, sin afectar la viabilidad global del proyecto y su éxito.				
7	El Programa BID 2929 fue elaborado por un equipo multidisciplinario.	13%	60%	20%	7%
8	El diseño y ejecución del Programa BID 2929 incluyó la participación y la comunicación entre las personas y entidades que tuvieron un interés legítimo en el proyecto.	13%	47%	33%	7%
9	El diseño y ejecución del Programa BID 2929 permitió la participación de los beneficiarios y/o entidades afectadas directamente impactadas por el proyecto.	7%	33%	47%	13%
10	El Programa BID 2929 manifiesta la comprensión de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto.	7%	53%	33%	7%
11	El Programa BID 2929 tiene una estructura acorde a la misión, la estrategia, los valores, las normas y la cultura interna del MOP.	13%	40%	40%	7%
12	Existen en el Programa BID 2929 roles y responsabilidades bien definidos e identificados de las personas claves.	13%	53%	33%	
13	Las entidades que ejecutan el Programa BID 2929 cuentan con planes alineados con la estrategia nacional, con metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos del mismo.		40%	40%	20%
14	Las entidades que ejecutan el Programa BID 2929 designaron a funcionarios aptos para cumplir con sus responsabilidades.		47%	27%	27%
15	Las entidades que ejecutaron el Programa contaron con los recursos y herramientas	7%	47%	27%	20%

	necesarias para llevar a cabo la planificación y gestión del mismo.				
	Respecto del Programa BID 2929:				
Fase de Operación	1 El Programa contó con todos los recursos presupuestarios necesarios para su ejecución.	13%	40%	33%	13%
	2 Los resultados generados por las auditorías del Programa fueron aceptados y plasmados oportunamente en los planes de acción.	13%	53%	33%	
	3 Las observaciones que surgieron de las auditorías al Programa e incluidas en los planes de acción, se llevaron a cabo.	7%	47%	47%	
	4 Los planes de gestión ambiental, social y predial de este Programa se cumplieron de acuerdo con los requerimientos y las normativas vigentes.	7%	53%	40%	
	5 El Programa contó con una buena gestión del plan de riesgo.		13%	67%	20%
	6 Los aciertos y desaciertos ocurridos durante el Programa seguramente serán considerados como insumos para futuras operaciones.	33%	40%	27%	
Inversión Pública	1 El Marco legal en el que se ejecuta el Programa BID 2929 evidencia transparencia, coordinación, apego a las normas, cumplimiento del objetivo, uso eficiente de los recursos.	13%	60%	27%	
	2 El Programa BID 2929 fue eficiente en su manera de Programar y administrar la inversión.		27%	47%	27%
	3 La relación entre la ejecución de los recursos del Programa y los beneficios obtenidos por el mismo, es inversamente proporcional; debido a que las obras	7%	27%	53%	13%

		superaron el plazo y monto original.				
	4	El seguimiento y control del uso de los recursos del Programa respecto de las metas previstas y el costo estimado, fue eficaz.	50%	21%	29%	
	5	Los resultados del seguimiento y control de los recursos se utilizaron para la toma de decisiones.	53%	40%	7%	
	6	La ejecución del Programa contribuyo al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas y etáreas) y el manejo sustentable del medio ambiente.	7%	40%	47%	7%
Desarrollo Institucional	1	Las instituciones nacionales contaron con la tecnología, el personal idóneo, la capacitación, la conducción, la comunicación, etc. calificada para ejecutar el Programa BID 2929.	47%	40%	13%	
	2	Las instituciones provinciales y municipales contaron con la tecnología, el personal idóneo, la capacitación, la conducción, la comunicación, etc. calificada para ejecutar el Programa BID 2929.	7%	53%	33%	7%
	3	La ejecución del Programa implementó políticas de trabajo conjunto con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos.	40%	47%	13%	
General		Teniendo en cuenta todas sus respuestas acerca del Programa BID 2929 por favor indique que aspecto, positivo o negativo, le resulta importante para destacar.				

Nota: Elaboración Propia

Anexo V. Modelo Entrevista no Estructurada

Dimensiones	Preguntas
Fase de Preinversión	1 ¿Cree Ud. que el Programa BID 2929 fue la mejor solución al problema de infraestructura municipal? ¿Explique por qué?
	2 Por cómo se desarrolló el Programa (plazo/costos) ¿Cree Ud. que se llevaron a cabo las evaluaciones necesarias para determinar si era conveniente ejecutarlo o no? ¿Por qué?
	3 ¿Qué opina del impacto social generado por el Programa BID 2929?
	4 ¿Qué opina del plan de gestión ambiental, social y predial inicial del Programa?
	5 ¿Qué opina sobre el plan de gestión de riesgo?
Fase de Inversión	6 Por favor opine acerca del diseño del Programa BID 2929. (Consideraciones: fue integral, flexible, la viabilidad global del proyecto para garantizar su éxito)
	7 ¿Qué opina del plazo original establecido para la ejecución del Programa BID 2929?
	8 ¿Cree Ud. que al momento de diseñar el Programa BID 2929 fueron consideradas todas las partes interesadas? ¿Explique por qué?
	10 ¿Qué opina del estudio técnico del proyecto en general?
Fase de Operación	11 ¿Considera Ud. que manifiesta comprensión de la población objetivo y el nivel del déficit que debe ser cubierto?
	Respecto de las entidades que ejecutan el Programa, indique su parecer respecto de las siguientes frases:
	• Comparten las mismas prioridades
	• No comparten las mismas prioridades
	• Cuentan con planes alineados con las estrategias nacionales
	• No cuentan con planes alineados a las estrategias nacionales
	• Establecen metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos
• No establecen metas plurianuales y anuales para cumplir los objetivos	
13 ¿Cree Ud. que dichas entidades poseen los recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo una planificación y gestión que aumente las probabilidades de éxito del Programa? En caso negativo, explique por qué.	
14 ¿Qué opina de la comunicación durante el proceso de ejecución del Programa entre los actores de las áreas intervinientes?	
15 ¿Qué opina del compromiso por parte de las áreas durante el proceso de identificación y evaluación de riesgos y oportunidades, y de su respectivo plan de acción?	
16 ¿Cree Ud. que los aciertos y desaciertos ocurridos durante el Programa sirven como insumos para futuras operaciones? En caso afirmativo, ¿Cree que dichas lecciones están siendo consideradas en futuros Programas?	
Inversión Pública	17 ¿Qué opina acerca del Marco legal en el que se ejecutan los Programas? (Consideraciones: transparencia, coordinación, apego a las normas, cumplimiento del objetivo, uso eficiente de los recursos)
	18 ¿Qué opina de la manera en la que se programó y administro la inversión del Programa?
	19 ¿Cree Ud. que la ejecución de los recursos del Programa aportó al crecimiento económico del país? ¿De qué manera?
	20 ¿Qué opina del seguimiento y control del uso de los recursos, las metas previstas y al costo estimado?
	21 ¿Los resultados de este proceso sirven como información para la toma de decisiones?
Desarrollo Institucional	22 ¿Considera Ud. que la ejecución del Programa contribuyo al progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente? Indique las acciones destacadas que validen su respuesta.
	23 ¿Opina Ud. que las capacidades y competencias de las instituciones nacionales/provinciales y municipales para ejecutar el Programa BID 2929 están a la altura del mismo? ¿Qué mejoraría? (Consideraciones: tecnología, personal idóneo, capacitación, conducción, comunicación, etc.)
	24 ¿Cree Ud. que se han implementado políticas para trabajar en conjunto con los gobiernos locales para alcanzar los resultados propuestos? Describa cuales.
General	25 Teniendo en cuenta todas sus respuestas acerca del Programa BID 2929 por favor indique que aspecto le resulta más relevante de cambiar o mejorar.

Nota: Elaboración Propia

Solicitud de constitución de Jurado para Defensa del TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA		Código de la Maestría M120
Nombre y apellido del/a alumno/a LAURA ELIZABETH NARESE		Tipo y N° de documento de identidad DNI: 31.127.199
Año de ingreso a la Maestría – Ciclo 2020	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida 22/09/2022	
Título del Trabajo Final ANÁLISIS DEL CICLO DE VIDA DEL PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL – BID 2929/OC-AR Durante el periodo 2014-2021		
Solicitud del/a Director/a de Trabajo Final Comunico a la Dirección de la Maestría que el Trabajo Final bajo mi dirección se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda constituir el correspondiente Jurado para su evaluación y calificación final. Firma del/a Director/a de Trabajo Final		
Aclaración: <i>Agustín Mai</i>		
Lugar y fecha: <i>CABA. 13/10/2022</i>		
Datos de contacto del/a Director/a		
Correo electrónico <i>agudamai@gmail.com</i>	Teléfonos <i>11 3032 0087</i>	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none">• Archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF) a graduacion@posgrado.economicas.uba.ar		
Fecha <i>13/10/2022</i>	Firma del alumno <i>Laura Elizabeth Narese</i>	

Form. TFM v1