



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (PAISS).

País: Argentina

Sector/Subsector: Salud/ Fortalecimiento del sistema de salud

Equipo de Proyecto Original: Marcia Arieira (RE1/SO1), Jesús Duarte (RE1/SO1), Ricardo Rietti (RE1/SO1), Arcindo Santos (RE1/SO1), Jose Jorge Seligmann-Silva (RE1/OD1), Roberto Iunes (OVE), Carlos Sampaio-Costa (LEG1), Eduardo Rodal (SDS/ICT), Ernesto Martínez (COF/CAR), Ignacio Vinocur (COF/CAR) y Kenia Mendoza (RE1/SO1).

Número de Proyecto: AR-L1007

Número de Préstamo: 1700/OC-AR

Fecha del CRG:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Matilde Neret (SCL/SPH); Mario Sánchez (SCL/SPH); Vanina Di Paola (CSC/CAR).





Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO.....	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	4
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	6
III. RESULTADOS	7
A. EFECTOS DIRECTOS.....	7
B. EXTERNALIDADES.....	10
C. PRODUCTOS	10
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	12
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	17
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	17
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	18
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	19
V. SOSTENIBILIDAD	19
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	19
B. RIESGOS POTENCIALES.....	19
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	20
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	20
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	20

Anexos





Abreviaturas y Acrónimos

CAPS	Centro de Atención Primaria de la Salud
CIES	Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa
DAGP	Dirección de Análisis de Gasto Público
DGCyE	Dirección General de Cultura y Educación
EGB	Educación General Básica
PAISS	Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires
SUIS	Sistema Único de Información Sanitaria
SCEOCI	Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales
SZPD	Servicios Zonales de Protección de derechos de los niños
UCO	Unidad de Coordinación de Organismos Multilaterales de Crédito
UDI	Unidad de desarrollo infantil





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: AR-L1007

TÍTULO: Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires

Prestatario: Provincia de Buenos Aires

Fecha aprobación Directorio: 7 de diciembre de 2005

Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Economía de la Prov. De Bs. As. – Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismo de Crédito Internacionales (SCEOCI)

Fecha efectividad contrato préstamo: 7 de noviembre de 2006

Préstamo: 1700/OC-AR

Fecha elegibilidad primer desembolso: 10 de julio de 2007

Sector: Salud/ Fortalecimiento del sistema de salud

Meses en ejecución

* desde aprobación: 119

Instrumento de préstamo:

* desde efectividad del contrato: 108

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 7 de noviembre de 2012

Fecha actual desembolso final: 7 de noviembre de 2015

Extensión acumulativa (meses): 36

Extensión especial (meses): 6

Monto préstamo(s)

* Monto original: 230.000.000

* Monto actual: 230.000.000

* Pari Passu: 70 % BID; 30% LOCAL

Desembolsos

Monto a la fecha: 229.802.623,99

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 330.000.000

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto?

[No]

- Envío fondos a otro proyecto?

[No]

Reducción de Pobreza (PTI): Si

Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación ambiental: C

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Contexto socioeconómico. Entre 1998 y 2002, Argentina sufrió la crisis socioeconómica más severa de su historia moderna. Entre esos años, su economía se contrajo 28% en términos del PIB, el desempleo se incrementó de 12,4% a 23,6%, los salarios reales cayeron 23,7% y la tasa de pobreza se duplicó, llegando a 57,5%. A partir de 2003, la economía argentina comenzó una fuerte recuperación. Sin embargo, al momento de la aprobación del Proyecto, el nivel de pobreza se mantenía a niveles significativamente superiores con respecto a la pre-crisis (cerca del 35%, según mediciones oficiales).

Impacto de la crisis en la inversión en los sectores Educación, Salud y Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires. En 2001, la Provincia de Buenos Aires tuvo un déficit fiscal equivalente a la mitad de sus ingresos corrientes, provocando una contracción en la ejecución presupuestaria de 2002 de casi 47% en términos reales. El recorte presupuestal afectó particularmente las inversiones en infraestructura y equipamiento en los sectores sociales, con una caída en el nivel de inversión de casi 93% respecto al de 1998.

Problemática en Educación en la Provincia de Buenos Aires. En su diagnóstico, el Proyecto identificó que, como consecuencia de la reducción en la inversión pública en el sector educativo de la provincia (que en 2003 llegó a representar sólo 0,5% del presupuesto total de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia), se habían aplazado las inversiones en ampliación, recuperación y mejoramiento de la educación inicial y general básica. 28% de los establecimientos de educación inicial requerían rehabilitación y 35% un remplazo parcial o total de equipamiento; mientras que 35% de los establecimientos de educación general básica requería remplazo parcial o total de equipamiento. Asimismo, 60% de las escuelas de educación general básica no contaban con laboratorios de informática.

Problemática en Salud en la Provincia de Buenos Aires. La Propuesta de Préstamo también identificó déficits de servicios de salud, particularmente en las regiones del Gran Buenos Aires. A la par, destacó deficiencias en el proceso de atención de salud materno-infantil, siendo 59% de muertes neonatales reducibles de haberse realizado un tratamiento oportuno en el embarazo, parto o puerperio. Por otro lado, identificó que como resultado de la crisis se incrementó el número de consultas médicas externas y de egresos hospitalarios en el sector público entre 1999 y 2003 (en 33% y 11% respectivamente), sin que existieran recursos de inversión adecuados para responder a este incremento en la demanda. En 2002, los gastos de inversión en el sector salud representaron únicamente 7% del nivel alcanzado en 2000. Como resultado, 60% de los Centros de Atención Primaria de la Salud se encontraban en mal estado de conservación.

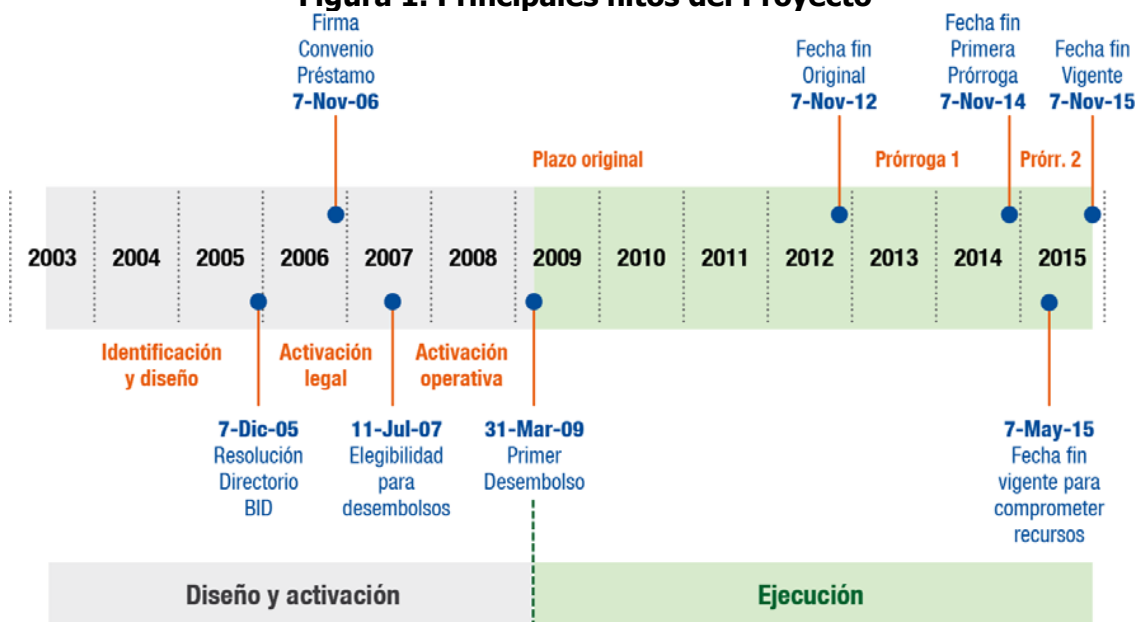
Problemática en Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires. Solamente 22% de las instalaciones con las que el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia



brindaba prestaciones sociales y alimenticias a la población más vulnerable presentaba características edilicias aceptables. Por otro lado, el Proyecto identificó la multiplicidad de programas federales y provinciales, la baja coordinación de los diferentes actores y niveles institucionales y la inexistencia de instrumentos de gestión adecuados como fuentes de ineficiencia en la gestión y de dificultades para implementar dispositivos de seguimiento y control de los servicios.

Periodo de ejecución. El Proyecto fue aprobado por el Directorio del BID en diciembre de 2005, a través de un Préstamo de Inversión por US\$230 millones, con US\$100 millones de aporte local, con un plazo de ejecución de seis años. El Convenio de Préstamo fue firmado 11 meses después, periodo que se condice con los tiempos que solía tradicionalmente requerir el trámite nacional de firma, particularmente en el marco de un crédito directo a un gobierno subnacional. El Proyecto cumplió sus condiciones de elegibilidad en octubre de 2007. Sin embargo, el cambio de Administración del Gobierno provincial (diciembre de 2007) y la falta de un banco actualizado de proyectos de inversión originó que el primer desembolso del proyecto se retrasara 15 meses, realizándose finalmente en marzo de 2009, más de dos años después de la firma del Contrato de Préstamo. Al cumplirse el plazo original para último desembolso en noviembre de 2012, el Proyecto había desembolsado 56,7% de su financiamiento. El Banco otorgó una primera prórroga de 24 meses a la fecha de último desembolso, compensando el retraso en el arranque de la operación. Al finalizar este periodo, el Proyecto aún contaba con US\$40 millones de financiamiento por ejecutar (15 de ellos comprometidos). El Banco otorgó una segunda y última prórroga de 12 meses de ejecución, estructurada en seis meses para finalizar el compromiso de recursos y seis meses adicionales para realizar pagos. Al finalizar el Proyecto, se canceló 1,3% del monto de financiamiento, que no fue utilizado por el Ejecutor. La Figura 1 resume los principales hitos de ejecución del Proyecto.

Figura 1. Principales hitos del Proyecto





b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo del Desarrollo

El objetivo del Proyecto fue mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de Educación, Salud y Desarrollo Social de la Provincia, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres.

ii. Componentes

Para lograr su objetivo, el Proyecto se estructuró en torno a dos componentes:

Componente	Objetivo del Componente
Componente I - Infraestructura Física y equipamientos en Educación, Salud y Desarrollo Social.	Financiar la rehabilitación y la construcción de infraestructura edilicia y la adquisición de equipamiento para mejorar los niveles de cobertura de los servicios.
Componente II - Fortalecimiento Sectorial para la entrega de servicios y gestión en Educación, Salud y Desarrollo Social.	Dotar a los sectores sociales de los instrumentos y los recursos técnicos y gerenciales necesarios para mejorar su capacidad de gestión.

En Educación, el Componente 1 preveía financiar: (i) la construcción de 35 nuevos establecimientos de educación inicial; (ii) la sustitución de 50 establecimientos de educación inicial; (iii) la construcción de 20 nuevas escuelas de educación general básica (EGB); (iv) la sustitución de 20 escuelas de EGB; (v) la dotación de computadores para instalar o complementar laboratorios de informática en 4,500 escuelas de EGB; (vi) la dotación del equipo necesario para el establecimiento de las redes locales de cada escuela; (vii) la dotación del equipamiento para la conexión de las escuelas de la EGB al internet y a la intranet de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) (conexión a banda ancha); y (viii) la dotación e instalación de equipamientos informáticos y la conectividad de los distritos educativos de la Provincia.

En Salud, el Componente 1 preveía financiar: (i) la rehabilitación y el equipamiento de 360 centros de salud (CAPS) existentes; (ii) la construcción y el equipamiento de 54 CAPS nuevos para reemplazar unidades existentes que presentaban niveles críticos de conservación o que necesitaban ser relocalizadas y 38 CAPS nuevos; (iii) inversión en obras y equipamiento para la refacción, refuncionalización y ampliación de los servicios materno infantil de 22 hospitales de la red pública; (iv) la construcción y el equipamiento de un nuevo hospital general (con énfasis en servicios materno infantil) con una capacidad de 160 camas; (v) el financiamiento de equipamientos diagnóstico-terapéuticos para el segundo y tercer nivel de complejidad de la red hospitalaria provincial; y (vi) el financiamiento de equipamiento de "hardware" y "software" para apoyar la implantación del Sistema Único de Información Sanitaria (SUIS) provincial que incluiría: una base única de pacientes; un sistema de gestión hospitalaria; una base de datos de estadísticas; un sistema de referencia y contrarreferencia; y el desarrollo e



implantación de un sistema unificado de información para el seguimiento de programas a nivel provincial.

En Desarrollo Social, el Componente 1 preveía financiar: (i) la construcción y equipamiento mobiliario y didáctico para 72 Unidades de Desarrollo Infantil (UDI); (ii) la construcción y equipamiento mobiliario de 17 Servicios Locales (municipales) de Protección de Derechos de los Niños (SLPD); (iii) la construcción y equipamiento de 12 Servicios Zonales de Protección de Derechos de los Niños (SZPD); y (iv) la adquisición de equipamiento informático para 100 UDIs, 30 SLPD, 12 SZPD y para el Sistema de Gestión de Información Centralizada.

En Educación, el Componente 2 preveía financiar: (i) la capacitación de 20 mil docentes y directivos en el uso de los laboratorios de informática de las escuelas; (ii) la capacitación de cerca de 500 administrativos de los distritos escolares en el uso de los instrumentos de gestión disponibles en línea por las acciones de conectividad; (iii) las evaluaciones sobre experiencias demostrativas en la Provincia en el uso educativo de los equipos de informática; y (iv) la evaluación de impacto de las acciones del Programa en la educación provincial.

En Salud, el Componente 2 preveía financiar: el diseño e implementación de intervenciones organizativas y técnicas a nivel central, regional y municipal que contribuyan al logro de los objetivos primordiales del Programa, a saber: (i) la asesoría y transferencia de conocimientos y habilidades destinadas a fortalecer las capacidades de gestión; (ii) el desarrollo e implementación del sistema de referencia y contrarreferencia; y (iii) la mejora de la calidad de atención a través de capacitación en el ambiente de trabajo y de programas de comunicación social, como procesos de producción de sentidos orientados a la promoción de la salud y la prevención de riesgos y enfermedades. El componente financiará también el desarrollo del Sistema Único de Información en Salud (SUIS), así como la capacitación de sus usuarios.

En Desarrollo social, el Componente 2 preveía financiar: (i) acciones de capacitación integral para los efectores directos de las UDI y los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos, involucrando los nuevos servicios construidos por el programa y los servicios actualmente en funcionamiento; (ii) la implantación de un sistema innovador de supervisión de gestión y resultados de las entidades prestadoras de servicios para la infancia y adolescencia, que combina una instancia externa y un dispositivo de progresiva apropiación por parte de los equipos centrales y locales del Ministerio de Derechos Humanos; (iii) asistencia técnica y capacitación para la mejora de los servicios alimentarios del Plan Más Vida; (iv) una evaluación externa de impacto del Plan Más Vida; (v) fortalecimiento de las capacidades de las ONG y las áreas municipales correspondientes, que desarrollan proyectos con grupos de adolescentes; (vi) la continuidad del diseño e implementación del GIC, para la planificación, implementación y evaluación de las acciones del MDH sobre infancia y adolescencia; (vii) la optimización de la información de distribución de alimentos y su recepción entre los beneficiarios del Plan Más Vida; y (viii) parte de los costos provinciales anuales con prestaciones alimentarias del Plan Más Vida.



A lo largo de la ejecución del Proyecto se realizaron varias modificaciones a la programación de metas físicas y financieras de sus productos, que impactaron la distribución de obras entre subcomponentes. Estas modificaciones fueron principalmente resultado de: (i) el atraso en el inicio de la ejecución que derivó en que algunos productos se realizaran con fondos propios, por fuera del Proyecto; (ii) el cambio en las prioridades de política del Gobierno de la PBA; (iii) los vaivenes en los costos en dólares para la construcción y reparación de infraestructura; (iv) el redireccionamiento de recursos a productos con mejor nivel de ejecución; y (v) la necesidad de realizar una reasignación de US\$12 millones, para responder al Estado de Emergencia declarado como consecuencia de las inundaciones acaecidas en la ciudad de La Plata en abril de 2013. Cabe destacar que esta reasignación de emergencia no fue instrumentada como una restructuración parcial de la operación, ya que: (i) el Equipo de Proyecto consideró que, al estar enfocada en la reparación de viviendas de la población de barrios marginales, su propósito resultaba consistente con la lógica de la operación; y (ii) porque la reasignación de recursos tuvo un impacto mínimo en la consecución de las metas físicas del Proyecto, ya que provino de la cancelación de obras de baja probabilidad de finalización en el plazo estipulado de ejecución y de ahorros en licitaciones realizadas, respecto a su costo planificado¹. El historial de estos cambios y su justificación pueden ser consultados en el enlace Informe de Evaluación Final del PAISS ([EPCR01](#)).

c. Revisión de la Calidad del Diseño

En la práctica, los subcomponentes de la operación fueron ejecutados como sub-proyectos aislados, complejizando la gobernanza y el esquema de supervisión, tanto para el Prestatario como para el Banco. El Ministerio de Economía de la Provincia (ME) actuó como ejecutor, a través de la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito (UCO)—que después alcanzaría el rango de Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos Internacionales (SCEOCI), siendo una de sus responsabilidades principales la de asegurar una adecuada articulación transversal entre los múltiples co-ejecutores (Dirección General de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Derechos Humanos) y con el Ministerio de Infraestructura, como organismo contratante para las obras de salud y desarrollo social. Aunque el riesgo de descoordinación entre las entidades participantes fue identificado en el diseño del Proyecto, su principal estrategia de mitigación fue incluir la designación de un Comité Intersectorial de especialistas, dependiente de la SCEOCI, como condición previa al primer desembolso, estrategia claramente limitada, dada la compleja economía política que caracteriza a la coordinación intersectorial.

Por otro lado, el diseño de Proyecto no tomó en cuenta la compleja arquitectura administrativa del sector público de la Provincia de Buenos Aires y su baja capacidad para la supervisión de obras como factores de riesgo para el inicio y ejecución oportuna de la operación. En particular, no se desarrolló un banco de proyectos que hubiese permitido el inicio de la operación con posterioridad a su declaración de elegibilidad y

¹ La Nota de solicitud de reasignación de fondos para la atención de la emergencia ([EPCR11](#)) detalla la justificación presentada por el Ejecutor y su impacto en la programación física y financiera de productos. En el siguiente enlace se puede consultar el Reglamento Operativo para el uso de fondos de la emergencia: [EPCR12](#).



generados oportunamente aprendizajes para la selección y supervisión de obras. Debido a que el Proyecto tuvo su primer desembolso habiendo transcurrido un tercio del tiempo originalmente programado para su ejecución, el número de obras de construcción y reparación con el que arrancó rebasó significativamente la capacidad operativa y de supervisión de los ejecutores. Esto se vio complejizado por la multiplicidad de tipos de obras y sectores que fueron previstos en el diseño del programa, a ser implementadas en un extenso territorio.

Asimismo, el diseño del Proyecto no propuso una estrategia explícita para su monitoreo y evaluación. Previó como una condición especial que el Ejecutor desarrollara esta metodología, sin prever tiempos específicos. Adicionalmente, la gran mayoría de los indicadores propuestos en la Matriz de Resultados original no resultaban medibles y, en muchos casos, no se correspondían con la lógica de la operación.

Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Plenamente Satisfactorio (PS) ☒ Menos que Satisfactorio (MS) ☐ Insatisfactorio (I)

III. Resultados

En marzo de 2011 el Equipo de Proyecto y el Ejecutor iniciaron el proceso de desarrollo de la estrategia de monitoreo y evaluación del programa, con el fin de poder dar cuenta de sus resultados. Como resultado de este ejercicio, se redefinieron los indicadores de impacto y resultados para que reflejaran de manera más realista los resultados vinculados a los indicadores de producto. A su vez, los indicadores de producto fueron ajustados, ya que un número significativo de los indicadores originales correspondían a indicadores de actividades. Este proceso culminó en 2012. El enlace [EPCR01](#) (páginas 14 y 15) da cuenta de los principales cambios a la Matriz de Resultados. Para implementar las evaluaciones y estudios acordados en la nueva estrategia de monitoreo y evaluación, se acordó dirigir recursos del programa al fortalecimiento de la recientemente creada Dirección de Análisis del Gasto Público (DAGP), perteneciente a la Dirección Provincial de Proyecciones y Estudios Económicos del Ministerio de Economía de la Provincia.

A continuación, se analiza el logro de los resultados del programa, con base en la Matriz de Resultados ajustada. Es importante destacar la complejidad técnica del ejercicio de atribución de estos resultados al programa, dado que este no contó inicialmente con una estrategia de evaluación. No obstante, para algunos indicadores fue posible realizar evaluaciones cuasi experimentales ex post, con base en datos administrativos. En otros casos, el énfasis de la evaluación se centró en verificar que los beneficiarios fuesen efectivamente la población objetivo. Para algunos otros, sólo se reportan las tendencias de los indicadores. El siguiente enlace sintetiza los principales resultados de las evaluaciones realizadas en el marco del programa: [EPCR02](#)

a. Efectos Directos



LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivo de Desarrollo:

Mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.

Resultado 1: Niveles de cobertura y calidad de los servicios de educación de la Provincia de Buenos Aires mejorados

Clasificación: Altamente Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>1.1 Escuelas primarias priorizadas por el programa cuyos profesores de 4o, 5o y 6o grado de primaria utilizan computadoras como herramienta pedagógica.</p> <p>Unidad de medida: Escuelas Línea de base: 0 Año de la línea de base: 2011 Meta: 1,663</p>	<p>Actual: 1,785 Atribución al programa: Alta, dado que el programa fue la única fuente de financiamiento disponible para esta actividad en la Provincia.</p> <p>Comentarios: Con financiamiento del Proyecto, se realizó una simulación del impacto que la disponibilidad de computadoras en aulas de Educación General Básica, de la capacitación a docentes en su uso y de la supervisión técnica específica en dos indicadores que se acercan mejor a "resultados" en una cadena lógica: (i) tasa de utilización de computadora por parte de los alumnos de bajos ingresos; y (ii) tasa de utilización de las computadoras con fines educativos. El primer indicador se incrementó en 6.8 puntos y el segundo en 21.3 puntos (EPCR03).</p>
<p>1.2 Niños de 3 a 5 años que asisten al nivel inicial en los distritos priorizados por el programa</p> <p>Unidad de medida: Estudiantes Línea de base: 182,783 Año de la línea de base: 2004 Meta: 196.703</p>	<p>Actual: 214.523 Atribución al programa: Alta, se verificó a partir de una evaluación cuasi-experimental ex post.</p> <p>Comentarios: A partir de una estrategia de estimación de diferencias en diferencias se estima que prácticamente la totalidad de los niños que concurrieron a los jardines construidos por el programa representan matrícula nueva. Esto implica que el programa permitió incrementar la cobertura del nivel inicial en 11 mil niños (EPCR04).</p> <p>FUENTE: Dirección de Información y Estadística, Dirección General de Cultura y Educación</p>

2. Niveles de cobertura y calidad de los servicios de desarrollo social incrementados.

Clasificación: Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>2.1 Población de 0 a 14 años con necesidades básicas insatisfechas en distritos priorizados cubiertos por las Unidades de Desarrollo Infantil.</p> <p>Unidad de medida: Porcentaje Línea de base: 11.53 Año de la línea de base: 2010 Meta: 12.51</p>	<p>Actual: 14,34 Atribución al programa: Alta, dado que antes del programa esta oferta era inexistente en esos distritos.</p> <p>Comentarios: En 2015 se otorgaron 21.424 asistencias medias en los 14 Municipios priorizados, frente a 17.460 en 2010. En términos absolutos, entre 2010 y 2015 se produjo un aumento de casi 4.000 asistencias en los distritos finalmente priorizados. Una evaluación de procesos concluyó que las UDI cumplieron con el requisito de atender a la población en extrema vulnerabilidad (EPCR05).</p> <p>FUENTE: DAGP.</p>
<p>2.2 Niños (0 a 18) para los que se tienen que adoptar medidas de abrigo en la Provincia, como consecuencia de la vulneración de sus derechos.</p>	<p>Actual: 1,28 Atribución al programa: Incierta. Los servicios zonales fueron totalmente construidos con recursos del programa, pero pudo haber otros factores que explicaran esta tendencia.</p>

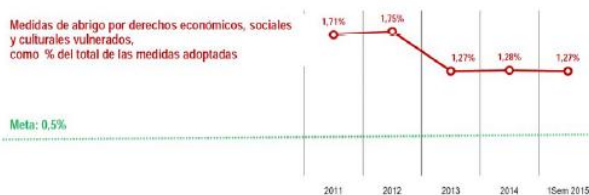


Unidad de medida: Porcentaje
Línea de base: 1.5
Año de la línea de base: 2010
Propuesta: 0.5

Comentarios: Si bien se nota un importante descenso en las medidas de abrigo adoptadas por derechos económicos, sociales y culturales (DESC) vulnerados, la meta no se alcanzó plenamente ([EPCR06](#)).

FUENTE: Sistema REUNA, Secretaría de Niñez y Adolescencia.

	2011	2012	2013	2014	15en 2015
Cantidad de medidas adoptadas (todos los motivos)	2.520	2.731	3.131	3.117	1.728
Cantidad de medidas adoptadas por DESC Vulnerado	90	45	40	40	22
% de las medidas adoptadas por DESC Vulnerado	1,71%	1,75%	1,27%	1,28%	1,27%
Tipo de DESC vulnerado	alimentos: 1 salud 25 vivienda 24	alimentos: 2 educación: 1 salud 26 y vivienda 19	alimentos: 1 educación: 1 salud 33 y vivienda 5	alimentos: 1 salud 29 y vivienda 10	alimentos: 1 educación: 1 salud 8 y vivienda: 11



Fuente: Sistema REUNA, Secretaría de Niñez y Adolescencia

3. Niveles de cobertura y calidad de los servicios de salud de la provincia incrementados

Clasificación: Probable.

Indicadores Claves de Efectos Directos

Efectos Directos Planeados:

3.1 Captación oportuna de embarazadas (antes de las 14 semanas de gestación) en la provincia.

Unidad de medida: Porcentaje
Línea de base: 43
Año de la línea de base: 2010
Propuesta: 60

3.2 Embarazadas residentes de la provincia con ciclo completo de control prenatal

Unidad de medida: Porcentaje
Línea de base: 56
Año de la línea de base: 2010
Meta: 68

3.3 Número de consultas en Centros de Atención Primaria de la salud.

Unidad de medida: Consultas
Línea de base: 361500
Año de la línea de base: 2007
Propuesta: 520,000

3.4 Derivaciones perinatales oportunas en la Provincia.

Efectos Directos Logrados

Actual: 67,2

Atribución al Programa: Incierto. Los efectos del Programa Redes Perinatales construidos por el Programa se pueden confundir con los del Programa Nacer (y viceversa).

Comentarios: A pesar de haber registrado un avance de 17 puntos porcentuales, era de esperar que la meta no se alcanzara al cierre del Programa ([EPCR01](#), páginas 26 y 27).

Actual: 68.9

Fuente: Sistema de Información Perinatal (SIP) 2015. ([EPCR01](#), página 29)

Atribución al Programa: Incierto. Los efectos del Programa Redes Perinatales construidos por el Programa se pueden confundir con los del Programa Nacer (y viceversa).

Actual: 459.099

Atribución al Programa: Incierto. Los efectos del Programa Redes Perinatales construidos por el Programa se pueden confundir con los del Programa Nacer (y viceversa).

Comentarios: Al no existir aún datos consolidados y actualizados en producción de mucho de los CAPS, se trabajó en una proyección de la última información disponible de consultas, correspondiente a 13 CAPS en el año 2012, con 187.900 consultas. ([EPCR01](#), página 28)

FUENTE: Ministerio de Salud, Dirección de Análisis del Gasto Público.

Actual: 73,4



<p>Unidad de medida: Porcentaje Línea de base: 40 Año de la línea de base: 2011 Meta: 70</p> <p>3.5 Personas que consultan un Centro de Atención Primaria de la Salud de la Provincia de Buenos Aires construido por el programa.</p> <p>Unidad de medida: Personas Línea de base: 90,375 Año de la línea de base: 2012 Propuesta: 130,000</p>	<p>Atribución al programa: Incierto. Los efectos del programa Redes Perinatales construidos por el Programa se pueden confundir con los del programa Nacer (y viceversa). (EPCR01, página 28 y 29)</p> <p>Comentarios: 8925 nacidos vivos con más de 2,5 Kg con riesgo en 2014.</p> <p>FUENTE: Sistema de Información Perinatal (SIP).</p> <p>Actual: No disponible.</p> <p>Comentarios: No se han podido identificar procedimientos estandarizados para el registro nominal de las personas atendidas en CAPS. (EPCR01, página 30)</p> <p>FUENTE: Ministerio de Salud</p>
<p>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</p> <p>[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)</p> <p>De los nueve indicadores de resultados, seis fueron alcanzados plenamente, uno parcialmente, uno no se cumplió y uno no pudo ser medido. De los seis indicadores de resultados alcanzados, tres pueden ser razonablemente atribuibles al programa.</p> <p>Estrategia de País: El programa fue consistente con la tercera línea estratégica de la Estrategia País para el periodo 2004-2008: reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente.</p>	

b. Externalidades

No se identificaron resultados no esperados.

c. Productos

En términos generales, el programa tuvo una ejecución muy satisfactoria al nivel del logro de sus productos físicos planificados. En el marco de la estrategia de monitoreo y evaluación del programa, se realizó un conjunto de evaluaciones en torno a la utilización de algunos de los principales productos del programa, cuyos principales resultados se resumen a continuación:

1. Los CAPS intervenidos por el programa fueron emplazados en regiones con niveles relativamente altos de Necesidades Básicas Insatisfechas y con una alta densidad poblacional, constituyéndose de esta forma, en un programa correctamente focalizado ([EPCR07](#)).
2. El hospital Ballestrini generó un ahorro de distancia promedio de recorrido para consultas pre y post natales de 20.2 kilómetros, equivalente a 22 minutos de viaje. Al desagregar por nivel de ingreso, se observó que 40% de las mujeres beneficiadas presentan condiciones de pobreza moderada y el 26% condiciones de pobreza extrema. Para estas mujeres, el ahorro monetario de viaje como porcentaje del ingreso total familiar mensual está en el rango del 5,7% al 14% ([EPCR08](#)).
3. La adquisición y distribución de mamógrafos entre los hospitales públicos de la Provincia colaboró de manera significativa en la reducción de la brecha existente entre la demanda y oferta potencial de realización de mamografías por parte de mujeres sin cobertura ([EPCR09](#)).



PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
1. Componente 1 Infraestructura Física y equipamientos en Educación, Salud y Desarrollo Social. Costo total Componente 1: U\$S 230.683.000.- Contrapartida: U\$S 11.395.000 BID: U\$S 219.288.000 Desembolso BID %: 100% Clasificación: MS	<u>Productos Planeados</u>	<u>Fin de Proyecto</u>
	(1.1) 88 Jardines de infantes contruidos, cumpliendo con estándares de calidad.	81
	(1.2) 27 Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) contruidos (cumpliendo con estándares de calidad) y equipados.	27
	(1.3) 219 Centros de salud rehabilitados cumpliendo estándares de construcción.	219
	(1.4) 188 Hospitales que cuentan con equipo básico para la atención.	200
	(1.5) 1 Hospital materno infantil contruido (cumpliendo con estándares) y equipado.	1
	(1.6) 11 Hospitales rehabilitados cumpliendo con estándares.	10
	(1.7) 135 CAPS sin intervención edilicia que cuentan con equipo básico para la atención materno-infantil.	135
	(1.8) 23 Unidades de Atención Infantil (UDIs) contruidas cumpliendo con estándares y equipadas.	22
	(1.9) 44 UDIs previamente contruidas equipadas.	44
	(1.10) 6 Proyectos de integración deportiva.	5
	(1.11) 4,900 Viviendas asistidas.	6.000
No se presentaron desviaciones significativas a nivel del cumplimiento de las metas de producto del Componente.		
Reestructuración. El Componente no fue reestructurado.		
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)
		<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
2. Componente 2 Fortalecimiento Sectorial para la entrega de servicios y gestión en Educación, salud y Desarrollo Social. Costo total Componente 2: U\$S 85.669.000 Contrapartida: U\$S 80.398.000. BID: U\$S 5.271.390. Desembolso BID %: 100% Clasificación: MS	<u>Productos Planeados</u>	<u>Fin de Proyecto</u>
	(2.1) Sistema Único de Información Sanitaria en operación (opera al menos un sistema de referencia y contrareferencia, con base en una base única de pacientes).	1
	(2.2) 4 Regiones Sanitarias con equipos de salud con competencias desarrolladas en cuanto a procesos de gestión de servicios de salud materno-infantil.	4
	(2.3) 1,663 Establecimientos educativos de nivel primario con aulas móviles en funcionamiento (incluye Centros de Investigación Educativa).	1.650
	(2.4) 16,200 Efectores del Ministerio de Desarrollo Social Capacitados.	16.200
	(2.5) Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de programas del Ministerio de Desarrollo Social en funcionamiento (tiene la capacidad de cruzar (al menos) bases de beneficiarios de programas financiados por la Provincia).	1
		1



	(2.6) Encuesta de Hogares y Empleo realizada	1
	(2.7) Informe de Evaluación del Plan Más Vida finalizada (presentada en un taller de disseminación).	1
	(2.8) Diseño del Proyecto Ejecutivo para la construcción Edificio Estadística	1
No se presentaron desviaciones significativas a nivel del cumplimiento de las metas de producto del Componente.		
Reestructuración. El componente no fue reestructurado.		
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):		
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

d. Costos del Proyecto

El siguiente cuadro refleja los costos del proyecto por categoría de inversión, de acuerdo con el sistema WLMS del BID.

Costo Total del Proyecto –Planeado (US\$330.000.000.-)			Costo Total del Proyecto - Actual (US\$)		% Diferencia	
Nombre	BID	Aporte Local	BID	Aporte Local	BID	Aporte Local
Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires	230.000.000	100.000.000	227.021.178	99.694.279	-1.3%	
Infraestructura y equipamiento	201.765.175	11.385.000	216.823.004	11.385.000	+7.46%	
Activos Fijos en Educación	87.509.000	-	85.180.719	-		
Activos Fijos en Salud	88.793.000	11.385.000	103.546.145	11.385.000		+100%
Activos Fijos en Desarrollo Humano	25.464.000	-	28.096.140	10.000		
Fortalecimiento Sectorial	14.307.469	79.312.500	4.841.113	80.398.000	66.13%	+1.36%
Fortalecimiento Educación	1.575.512	-	1.441.819	-		
Fortalecimiento Salud	4.235.500	-	1.469.072	-		
Fortalecimiento Desarrollo Humano	8.096.457	79.212.500	928.224	80.398.000		
Fortalecimiento Economía	400.000	100.000	1.001.996	-		
Administración	5.500.000	3.000.000	5.030.949	8000	-8.52%	-99.73%
Sin Asignación Específica	8.427.356	1.615.000	0	0		
Comisión e Intereses	0	4.687.500	0	8.199.000		+74.91%
La diferencia incremental del 7,46% en el Componente 1, especialmente en el subcomponente de Infraestructura en salud, se correspondió principalmente con el incremento en el costo de construcción del Hospital Ballestrini (producto 1.5). Otro hito importante en la estructura de costos correspondió a la reasignación de US\$12 millones para responder al Estado de Emergencia declarado como consecuencia de las inundaciones acaecidas en la ciudad de La Plata en abril de 2013. Esta reasignación tuvo un impacto mínimo en la consecución de las metas físicas del programa, ya que provino de la cancelación de obras de baja probabilidad de finalización en el plazo estipulado de ejecución y de ahorros en licitaciones realizadas, respecto a su costo planificado.						

El siguiente cuadro muestra la distribución de costos por productos, originalmente planificada (P), anualmente planificada (P(a)) y realizada (A), de acuerdo al Reporte de Monitoreo del Proyecto del Banco (PMR). Como puede observarse, los costos por producto son razonablemente similares para las tres categorías.



Productos PROGRESO FINANCIERO (US\$)											
Componente 1: Infraestructura física y equipamientos en educación, salud y desarrollo social						<u>Costo revisado del componente:</u> 185,984,609					
Producto		Unidad de Medida		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FDP 2016
1.1	Jardines de infantes construidos, cumpliendo con estándares de calidad	Jardines de infantes	P	4,642,413	10,616,979	8,854,000	4,889,000	8,516,000	7,972,000	0	45,490,392
			P(a)	4,500,000	11,000,000	18,767,207	8,453,000	8,516,000	7,403,000	5,186,000	44,124,392
			A	4,642,413	10,616,979	8,854,000	4,889,000	4,988,000	4,948,000	5,143,000	44,081,392
1.2	Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) construidos (cumpliendo con estándares de calidad) y equipados	Centros de Atención Primaria d	P	525,000	4,359,874	3,849,000	1,703,000	785,000	2,171,000		13,392,874
			P(a)	550,000	5,231,849	7,994,158	2,075,000	785,000	745,000	1,056,000	12,034,874
			A	525,000	4,359,874	3,849,000	1,703,000	194,000	348,000	941,000	11,919,874
1.3	Centros de salud rehabilitados cumpliendo estándares de construcción	Centros de Atención Primaria d	P	0	0	0	5,708,333	0	5,667,000		11,375,333
			P(a)	0	0	3,150,000	3,150,000	0	0	5,687,000	11,395,333
			A	0	0	0	5,708,333	0	0	5,380,000	11,088,333
1.4	Hospitales que cuentan con equipo básico para la atención	Hospitales	P	826,756	6,594,240	5,646,000	4,935,000	3,490,000	7,650,000	0	29,141,996
			P(a)	826,756	7,200,000	5,340,223	10,131,000	3,490,000	4,165,000	8,652,000	30,652,996
			A	826,756	6,594,240	5,646,000	4,935,000	3,444,000	555,000	7,681,000	29,681,996
1.5	Hospital materno infantil construido (cumpliendo con estándares) y equipado	Hospital	P	2,752,825	5,034,750	10,499,000	4,020,000	6,559,000	1,493,000		30,358,575
			P(a)	3,000,000	6,000,000	21,414,493	3,531,000	6,559,000	2,277,000	1,929,000	30,754,575
			A	2,752,825	5,034,750	10,499,000	4,020,000	5,417,000	1,102,000	1,592,000	30,417,575
1.6	Hospitales rehabilitados cumpliendo con estándares	Hospitales	P	2,777,500	1,948,901	3,693,000	5,763,000	6,952,000	3,964,000	0	25,098,401
			P(a)	3,000,000	2,000,000	10,302,942	8,511,000	6,952,000	6,249,000	2,940,000	23,389,401
			A	2,777,500	1,948,901	3,693,000	5,763,000	2,970,000	3,297,000	3,514,000	23,963,401
1.7	CAPS sin intervención edilicia que cuentan con equipo básico para la atención materno-infantil	Centros de Atención Primaria d	P	0	0	0	5,357,000	0	0	0	5,357,000
			P(a)	0	0	200,000	5,588,000	0	0	0	5,357,000
			A	0	0	0	5,357,000	0	0	0	5,357,000
1.8	Unidades de Atención Infantil (UDIs) construidas cumpliendo con estándares y equipadas	Unidades de Atención Infantil	P	0	2,106,038	2,509,000	2,822,000	2,670,000	5,684,000	0	15,791,038
			P(a)	0	2,100,000	6,572,557	5,809,000	2,670,000	3,229,000	1,365,000	12,129,038
			A	0	2,106,038	2,509,000	2,822,000	1,187,000	2,140,000	1,544,000	12,308,038



Producto			Unidad de Medida		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FDP 2016
1.9	UDIs previamente construidas equipadas	Unidades de Atención Infantil	P	0	0	0	0	0	1,000,000	0	1,000,000	
			P(a)	0	0	1,000,000	0	0	1,000,000	1,533,000	1,533,000	
			A	0	0	0	0	0	1,555,000	1,555,000		
1.10	Proyectos de integración deportiva.	Proyectos	P	0	0	0	0	0	1,962,000	0	1,962,000	
			P(a)	0	0	0	0	0	876,000	1,838,000	2,140,000	
			A	0	0	0	0	0	302,000	1,713,000	2,015,000	
1.11	Viviendas asistidas	Viviendas	P	0	0	0	0	10,000,000	2,000,000	0	12,000,000	
			P(a)	0	0	0	0	10,000,000	12,399,000	831,000	12,474,000	
			A	0	0	0	0	2,596,000	9,047,000	527,000	12,170,000	
Componente 2: Fortalecimiento de la gestión en la provisión de servicios de educación, salud y desarrollo social					Costo revisado del componente: 47,012.000							
Producto		Unidad de Medida		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FDP 2016	
2.1	Sistema Único de Información Sanitaria en operación (opera al menos un sistema de referencia y contrareferencia, con base en una base única de pacientes).	Sistema de información	P	0	0	0	0	2,112,000	0	0	2,112,000	
			P(a)	0	0	2,174	0	2,112,000	0	0	2,112,000	
			A	0	0	0	0	1,978,000	0	0	1,978,000	
2.2	Regiones Sanitarias con equipos de salud con competencias desarrolladas en cuanto a procesos de gestión de servicios de salud materno-infantil.	Regiones sanitarias	P	0	0	0	52,000	855,000	864,000	0	1,771,000	
			P(a)	0	0	1,004,829	870,000	855,000	992,000	536,000	1,679,000	
			A	0	0	0	52,000	556,000	535,000	545,000	1,688,000	
2.3	Establecimientos educativos de nivel primario con aulas móviles en funcionamiento (incluye Centros de Investigación Educativa).	Laboratorios de informática	P	0	0	264,000	931,000	22,000,000	19,605,000	0	42,800,000	
			P(a)	0	0	11,685,703	4,191,000	22,000,000	7,705,000	4,070,000	41,812,000	
			A	0	0	264,000	931,000	22,697,000	13,850,000	4,152,000	41,894,000	
2.4	Efectores del Ministerio de Desarrollo Social Capacitados	Efectores	P	0	0	0	0	0	0	0	0	
			P(a)	0	0	0	0	0	526,000	385,000	385,000	
			A	0	0	0	0	0	0	396,000	396,000	



Producto		Unidad de Medida		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FDP 2016
2.5	Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de programas del Ministerio de Desarrollo Social en funcionamiento (tiene la capacidad de cruzar (al menos) bases de beneficiarios de programas financiados por la Provincia).	Sistema de información	P	0	0	19,000	0	0	4,444,000	0	4,463,000
			P(a)	0	0	1,456,000	0	0	200,000	240,000	259,000
			A	0	0	19,000	0	0	0	143,000	162,000
2.6	Encuesta de Hogares y Empleo realizada	Encuesta	P	0	0	0	0	0	0	0	0
			P(a)	0	0	0	0	0	709,000	650,000	650,000
			A	0	0	0	0	0	0	460,000	460,000
2.7	Informe de Evaluación del Plan Más Vida finalizada (presentada en un taller de disseminación)	Informe de evaluación	P	0	0	0	0	0	0	0	0
			P(a)	0	0	0	7,500	0	0	0	0
			A	0	0	0	0	0	0	0	0
2.8	Diseño del Proyecto Ejecutivo para la construcción Edificio Estadística	Proyecto Ejecutivo	P	0	0	0	0	0	0	0	0
			P(a)	0	0	0	0	0	0	115,000	115,000
			A	0	0	0	0	0	0	76,000	76,000



Otros costos											
				2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Costo
	Evaluación y Monitoreo		P	0	0	38,000	117,000	155,000	190,000	0	500,000
			P(a)	0	0	250,000	193,000	155,000	88,000	0	367,000
			A	0	0	38,000	117,000	212,000	0	8,000	375,000
	Fortalecimiento de la Unidad de Ejecución de Proyectos Provinciales de la Provincia de Buenos Aires		P	0	0	837,000	753,000	1,646,000	1,096,000	0	4,332,000
			P(a)	0	0	1,000,000	968,000	1,646,000	1,590,000	918,000	5,256,796
			A	0	0	837,000	753,000	1,118,000	1,630,796	828,000	5,166,796
	Comisión e intereses		P	0	0	5,131,000	3,068,000	1	0	0	8,199,001
			P(a)	0	0	0	3,017,000	1	0	0	8,199,001
			A	0	0	5,131,000	3,068,000	1	0	0	8,199,001
	Prestaciones alimentarias del Plan Más Vida (contrapartida local)		P	14,400,000	50,519,594	0	14,292,000	0	1,000	0	79,212,594
			P(a)	14,400,000	50,519,594	14,292,906	14,292,000	0	0	0	79,211,594
			A	14,400,000	50,519,594	0	14,292,000	0	0	0	79,211,594
	Imprevistos		P	0	0	0	1,224,000	0	6,126,000	0	7,350,000
			P(a)	0	0	0	1,224,000	0	0	2,426,000	3,650,000
			A	0	0	0	1,224,000	0	0	0	1,224,000
	Material didáctico para Unidades de Desarrollo Infantil		P	0	0	0	0	0	0	0	0
			P(a)	0	0	0	0	0	0	453,000	453,000
			A	0	0	0	0	0	0	370,000	370,000
Costo total											
				2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Costo
	Costo total		P	25,924,494	81,180,376	41,339,000	55,634,333	65,740,001	71,889,000		341,707,204
			P(a)	26,276,756	84,051,443	104,433,192	72,010,500	65,740,001	50,153,000	40,810,000	330,134,000
			A	25,924,494	81,180,376	41,339,000	55,634,333	47,357,001	37,754,796	36,568,000	325,758,000



IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Un factor crítico en la implementación del programa fue el significativo retraso que tuvo su arranque. Se aprobó en 2005, a dos años de la finalización de la Administración Solá. La firma del Contrato de Préstamo requirió el Aval del Gobierno Nacional, lo que generó que este proceso consumiera casi dos años. El cambio en la Administración provincial (Gestión Scioli) y la falta de un banco de proyecto de infraestructura actualizado generó un retraso adicional de 18 meses. Este desembocó en la necesidad de realizar ajustes significativos a las metas físicas y financieras del programa.

La ejecución de obras presentó otro factor crítico en la implementación del programa. La gran mayoría de las obras de construcción o remodelación fueron adjudicadas a compañías constructoras relativamente pequeñas, con alta dependencia en la eficiencia de la cadena de pagos. A partir de 2011, la Provincia de Buenos Aires encaró una fuerte restricción financiera, deviniendo en un retraso en los pagos a empresas constructoras con contratos con la Provincia. A pesar de que el financiamiento del Banco estaba asegurado, estos retrasos afectaron globalmente la cadena de pagos de la obra pública provincial, incidiendo negativamente en la salud financiera de las empresas contratadas en el marco del programa. Esto devino en un círculo vicioso: lento avance de obras por problemas de financiamiento, baja certificación de obra, menores recursos de financiamiento.

Por otro lado, las licitaciones de obras y sus eventuales modificaciones sufrieron fuertes retrasos debido a las fuertes demoras que caracterizaban a los mecanismos internos de control de la Provincia para aprobarlas.

Asimismo, el Banco y el Ejecutor identificaron fuertes debilidades en la inspección de obras por parte del Ministerio de Infraestructura y la Dirección General de Educación y Cultura, asociadas a una insuficiencia de recursos financieros dedicados a esta tarea. Este factor contribuyó a retrasar el ritmo de ejecución de las obras.

La incertidumbre sobre el nivel del tipo de cambio con el dólar fue otro factor crítico durante la ejecución de las obras. De manera global, el costo unitario en dólares de muchos de los productos fue menor al previsto. Sin embargo, la fuerte devaluación del tipo de cambio a principios de 2014 y la expectativa de que el peso se siguiera depreciando frente al dólar generó que, de facto, no existieran precios de referencia para materiales de obra, generando un impasse en la contratación de nuevas obras durante el primer trimestre de 2014.

Con respecto al componente de fortalecimiento sectorial, el programa sufrió las restricciones que se impusieron desde el Gobierno Nacional a la importación de bienes. Se evidenciaron importantes retrasos en los procesos de adquisición de bienes importados para los proyectos Aula Digital y Redes Perinatales.



Asimismo, el proyecto Aula Digital tuvo un retraso importante debido a que no se había establecido una estrategia de implementación que tomara en cuenta la necesidad de coordinar con otros niveles de gobierno y programas que proveían herramientas digitales para el uso en las aulas.

Los constantes cambios en las autoridades políticas del Ministerio de Desarrollo Humano (después, Desarrollo Social), generaron que el subcomponente de fortalecimiento de este ministerio fuera el que llevó más tiempo en ejecutarse.

El Proyecto tuvo una extensión total de 36 meses, que en buena medida compensaron el retraso inicial en la ejecución. Con el fin de generar incentivos a la oportuna ejecución del programa, el Banco respondió a la última solicitud de extensión del plazo de ejecución, por 12 meses, aprobando los 6 últimos sólo para la ejecución de saldos comprometidos.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

A partir de 2011, la SCEOCI implementó una serie de medidas que permitieron hacer frente de manera efectiva a los factores críticos antes mencionados. La principal medida adoptada fue el desarrollo de una estrategia explícita, acordada con el Banco, para la identificación oportuna de obras de riesgo y para tipificar estrategias de mitigación. Esta medida incluyó: (i) la constitución de un equipo de supervisión de obras en la SCEOCI que, junto con el Banco, realizó un monitoreo global de las obras—función que no estaba siendo cumplida efectivamente por los ministerios de línea—y de la inspección de las mismas, cuyo objetivo era la identificación de empresas constructoras críticas; y (ii) el establecimiento de casos para constructoras críticas, que, dependiendo del grado de avance de las obras, podía devenir en un proceso de negociación para la cesión de obras (al municipio o a otra constructora, manteniendo el costo original); en la readjudicación de obras por medio de procesos expeditivos; o en la cancelación de las obras. Se tipificaron los casos: la primera gran categoría fue la de las obras sin problemas. Una segunda categoría eran las obras en problemas. A éstas se las clasificó según el grado de avance de la obra: (i) obras con un avance superior a 90%; (ii) obras con avance significativo, entre 60% y 90%; y (iii) obras con avance bajo, inferior al 60%. En los tres casos, la solución implicó la cesión ágil de las obras. Para cada categoría se estandarizó la respuesta: las obras más avanzadas se cedieron a los municipios, que las terminaron. Las de avance intermedio se cedieron a otras constructoras, seleccionadas de una lista corta, que aceptaban hacerse cargo de la obra al costo originalmente acordado. Las obras en problemas con avance bajo, que eran las menos, se rescindieron.

Otras medidas destacadas que implementó la Agencia Ejecutora fueron: (i) una estrategia de gestión política desde el MECON para acelerar los procesos administrativos de aprobación de modificaciones de obras y para limitar estas modificaciones; (ii) la constitución de un grupo técnico desde la SEOCI para apoyar a los ministerios de línea en el manejo de modificaciones de obra; y (iii) la flexibilización en los criterios de avance de obras para dar mayor liquidez financiera a las constructoras.



Esta estrategia resultó exitosa, a juzgar por el alto nivel de cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa y porque se logró revertir de manera significativa el retraso en la ejecución del programa. El programa tuvo un desempeño global satisfactorio, a juzgar por los distintos indicadores del sistema de Reporte de Monitoreo de Proyectos del Banco (PMR).

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

El Ejecutor evaluó el desempeño del Banco como satisfactorio ([EPCR10](#)). En su análisis, destaca la corresponsabilidad del Banco en los problemas de diseño y aprestamiento para la ejecución del programa y también para lograr solucionar los factores críticos que se presentaron durante la ejecución.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

La estrategia de mantenimiento de las obras y bienes financiados por el programa se puede separar en dos grupos, según las inversiones se hayan transferido a Municipios o que las mismas queden en cabeza de la Provincia. Para el primer caso, la responsabilidad del mantenimiento se transfirió con la entrega de las obras y se formalizó a través de la firma de compromisos de gestión. En el segundo caso, las estrategias son diversas y, en general, se ajustan a las prácticas comúnmente establecidas para todas las inversiones provinciales. El enlace [EPCR01](#) detalla la estrategia de mantenimiento de bienes y obras del programa (páginas 55 a 38). El Banco monitoreó la implementación de esta estrategia a lo largo del proceso de ejecución del Proyecto, a través de informes anuales de mantenimiento de obras, mismos que siempre reportaron un alto grado de cumplimiento.

b. Riesgos Potenciales

Un factor crítico para la efectividad de la estrategia de mantenimiento de obras son los recursos presupuestales con que cuentan los municipios y la Provincia para la manutención de obras y equipos. Este riesgo se ve disminuido por la reciente aprobación de la reforma fiscal por parte del Congreso Nacional, lo cual permitirá la eventual desaparición del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano que limita la asignación de recursos co-participables a la Provincia de Buenos Aires.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Como se mencionó en la sección de resultados, el desarrollo de la estrategia de monitoreo y evaluación de los resultados del programa fue prevista como una condición especial de ejecución, sin prever tiempos específicos. Esta estrategia fue desarrollada entre 2011 y 2012, en el marco de actualización de la Matriz de Resultados del programa, quedando su implementación a cargo de la DAGP. De forma paralela, el programa previó recursos para el fortalecimiento de la Dirección, en términos de la contratación de personal técnico y equipamiento. La implementación de la estrategia resultó altamente satisfactoria. La descripción de esta estrategia y sus resultados puede ser consultada en el siguiente enlace: [EPCR02](#).

VII. Lecciones Aprendidas

Con el apoyo del Departamento de Aprendizaje y Conocimiento del Banco (KNL) se identificaron las siguientes lecciones aprendidas a partir de la experiencia del PAISS:

Esquema de ejecución

Una alternativa para operaciones con esquemas de ejecución complejos, que incluyen la actuación independiente de diferentes instituciones, es la centralización del liderazgo en una institución que además de contar con personal calificado, también tenga el reconocimiento y jerarquía dentro de los demás organismos. Ello puede facilitar la ejecución, así como la apropiación de las actividades del programa. Sin embargo, deben establecer mecanismos de coordinación que permitan el diálogo intersectorial. En el caso del PAISS, la participación de múltiples instituciones resultó en un esquema que demandaba mucha coordinación interinstitucional. La centralización de la gestión en el MECON a través de la SCEOCI facilitó la gestión, el cumplimiento de compromisos, así como el empoderamiento de las acciones del programa.

Actividades de pre-inversión

En programas que estipulen inversiones en obras físicas nuevas, cuyos criterios de elegibilidad sean rigurosos y difíciles de cumplir, (como localización y propiedad del terreno, cumplimiento de normas técnicas y ambientales entre otros), se recomienda apoyar desde antes del inicio de la ejecución con asistencia técnica que permita fortalecer la fase de pre-inversión o en su defecto crear un banco de proyectos que permitan identificar más fácilmente iniciativas que cumplan con los requisitos. Uno de los factores que retrasó el inicio de la ejecución del PAISS, fue la falta de proyectos que cumplieran con los requisitos establecidos en el diseño como los estudios de medio ambiente, la focalización por Necesidades Básicas Insatisfechas y la localización que en algunos casos se encontraban en áreas de riesgo.



Procesos administrativos locales

El desconocimiento de los organismos de control en la aplicación de la normativa BID y las diferencias de éstos con los procesos locales puede generar retrasos en la ejecución. Las capacitaciones contantes a estas entidades, así como un diálogo continuo con el ejecutor y el Banco pueden facilitar la gestión del programa. En el caso del PAISS, se presentaron demoras en la ejecución debido a la intervención de distintos organismos como la Contaduría y la Fiscalía del Estado lo que generó que los trámites fueran excesivamente largos debido a su poca experiencia con proyectos bajo normativa BID. Se decidió, impartir capacitaciones continuas en políticas de adquisiciones del Banco a los integrantes de las comisiones evaluadoras, lo que permitió la agilización de los procesos de contratación.

Procesos licitatorios

En una situación de alta inestabilidad macroeconómica, es importante darle mayor peso a la capacidad financiera de las empresas en el proceso de adjudicación de obras. Es incluso recomendable licitar lotes de obras para promover la participación de empresas constructoras más grandes. Muchas de las obras que financió el PAISS no eran de gran magnitud y muchas las empresas constructoras adjudicatarias fueron microempresas o PYMES. En algunos casos cumplían con los criterios de calificación previstos en los documentos, pero luego, al momento de la ejecución y debido a que muchas de ellas habían ganado la licitación de más de una obra, no podían mantener su capacidad técnica, operativa y financiera, lo cual generó retrasos significativos en el cumplimiento del cronograma.

Fortalecimiento del ejecutor en monitoreo y evaluación

El apoyo del banco en el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación del promueve la buena ejecución de la estrategia, así como la apropiación de herramientas que pueden ser utilizadas más allá de la operación. El apoyo en el marco del PAISS para fortalecer las capacidades de la recién creada DAGP resultó pertinente para instrumentar *in house* la evaluación de impacto del programa, así como el de otras operaciones que se están ejecutando en la Provincia, garantizando de esta manera capacidad instalada y sostenibilidad en estas actividades.

Gestión y supervisión de obras

Cuando la Unidad Ejecutora no es la responsable de la supervisión de obras, es importante contar con mecanismos de seguimiento que permitan monitorear el avance físico. La inspección de obras en el PAISS estaba a cargo del Ministerio de Infraestructura. Sin embargo, el Ministerio de Economía conformó en la Dirección provincial de organismos multilaterales o (la Dirección de Formulación y evaluación de programas) un equipo especializado de arquitectos y especialistas ambientales que hicieron el seguimiento y apoyaban el monitoreo de las obras para saber el avance físico y tomar las acciones que sean necesarias para apoyar la ejecución.



Anexos:

1. [Evaluación del Prestatario](#)
2. [Taller de Cierre](#)

