



Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA III).

(AR-L1119; 2662/OC-AR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Eduardo Figueroa (FMM/CAR), Jefe de Equipo; Verónica Adler (FMM/CUR); Natalia Benasso (CSC/CAR); Sergio Campos (WAS/CAR); Gumersindo Velázquez (PDP/CAR); Gustavo Sierra (PDP/CAR); Javier Cayo (LEG/SGO); María Eugenia Vargas, Pedro Ivanosky, Maximiliano Marqués y Jorge Mendoza (consultores); Ida M. Fernández (ICF/FMM).

Equipo PCR: Paloma Acevedo (Jefa de Equipo), Felipe Vera (HUD/CAR), Verónica Adler (HUD/CUR), Martín Soulier (HUD/CAR), Maria Cecilia Ares (CSC/CAR), Dianela Avila (HUD/CSD), Wladimir Zanoni (SDV/SPD), Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO), Guadalupe Rojo (Consultora), Jorge Mendoza (consultor).

Contenido

Enlaces Electrónicos Obligatorios	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
Información Básica del Proyecto	1
I. Introducción	3
a. Descripción del proyecto	3
II. Criterios Centrales. Desempeño del Programa	4
1) Relevancia	4
a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país	4
b. Alineación estratégica	5
c. Relevancia del diseño	5
Figura 1. Lógica Vertical del Programa.....	8
2) Efectividad	12
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa.....	12
b. Resultados alcanzados	12
c. Análisis contrafactual /atribución de los resultados.....	14
d. Resultados no anticipados	16
3) Eficiencia.....	16
4) Sostenibilidad.....	18
a. Aspectos generales de la sostenibilidad	18
b. Salvaguardas ambientales y sociales	20
III. Criterios no centrales	20
1) Desempeño del Banco	20
2) Desempeño del Ejecutor	21
IV. Hallazgos y Recomendaciones	22
Cuadro 4. Dimensiones 1 a 5	23

Enlaces Electrónicos Obligatorios

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Reporte Final de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [*Project Completion Report \(PCR\) Checklist*](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Informe de Evaluación de Impacto \(Universidad Di Tella, 2019\)](#)
2. [Minuta del Taller de Cierre – Taller de Lecciones Aprendidas](#)
3. [Ayuda Memoria - Segundo Tramo PROMEBA - 31 de octubre](#)
4. [Informe de Final de Cierre \(DIGEPPSE, 2019\)](#)
5. [Evaluación Económica Ex Post \(Mendoza, 2019\)](#)
6. [Informe Final de Supervisión \(Pisoni, 2019\)](#)
7. [Análisis de Tiempos de ejecución de los programas de infraestructura de la cartera de Argentina \(Excel Interno, 2019\)](#)
8. [Evaluación Final de PROMEBA II \(2011\)](#)
9. [Evaluación Intermedia de PROMEBA III \(Reese, 2015\)](#)
10. [Informe de Mantenimiento de PROMEBA III \(Anexo IV del Informe Final de Cierre, DIGEPPSE\)](#)

Acrónimos y Abreviaciones

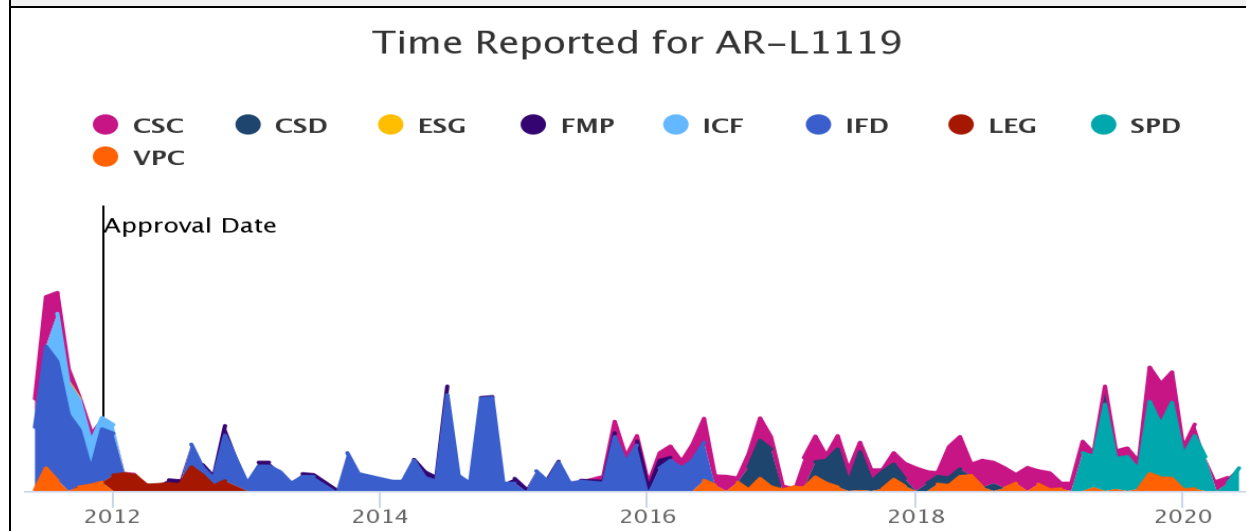
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
DIGEPPSE	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
FPO	Ficha Post Obra
FUP	Ficha Única de Proyecto
MIOPyV	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
NBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
OE	Organismo Ejecutor
PCR	<i>Project Completion Report</i> - por sus siglas en Ingles
PEI	Proyectos Ejecutivos Integrales
PFCSyH	Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano
PIC	Proyectos de Iniciativas Comunitarias
PMR	<i>Project Monitoring Report</i> – por sus siglas en Ingles
RENABAP	Registro Nacional de Barrios Populares
SDUV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SIMSE	Sistema de Información, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
SIU	Secretaría de Integración Urbana
UCN	Unidad Coordinadora Nacional
UE	Unidad Ejecutora
UEM	Unidades Ejecutoras Municipales
UEP	Unidad Ejecutora del Provinciales

Información Básica del Proyecto

AR-L1119 - Programa Mejoramiento de Barrios, Segunda Operación Individual					
Instrumento de Préstamo	País	Prestatario	Número de Préstamo	Sector	Sub-sector
Préstamo de Inversión	Argentina	AR-República de Argentina	2662/OC-AR	Vivienda y Desarrollo Urbano	Vivienda y Desarrollo Urbano – Mejoramiento de Barrio
Fecha de Aprobación del Directorio	Fecha de Elegibilidad al Primer Desembolso	Fecha de Cierre	Monto del Préstamo (original- US\$)	Monto del Préstamo (vigente- US\$)	Pari Passu
7 de diciembre de 2011	14 de Noviembre 2012	12 de Diciembre de 2019	400.000.000,00	400.000.000,00	-
Costo Total del Proyecto	Meses in Ejecución desde la Aprobación	Meses en Ejecución desde el Primer Desembolso	Fecha Original del Desembolso Final	Fecha Actual del Desembolso Final	Extensión Acumulativa (meses)
445.000.000,00	96	84	31 de Julio de 2017	30 de Julio de 2019	-
Calificaciones del Rendimiento del Proyecto en PMR					
¿Este Proyecto ha Recibido Fondos de Otro Proyecto?			Si	No	X
¿Este Proyecto ha Transferido Fondos a Otro Proyecto?			Si	No	X
Clasificación de Efectividad en el Desarrollo			Satisfactoria		
No	Fecha PMR	Ciclo de PMR	Clasificación	Desembolso Actual	
1	24 de Julio de 2014	Segundo period Ene-Dic 2013	Satisfactoria	50.526.000,00	
2	4 de Mayo de 2015	Segundo period Ene-Dic 2014	Satisfactoria	170.641.000,00	
3	28 de Abril de 2016	Segundo period Ene-Dic 2015	Satisfactoria	298.711.000,00	
4	25 de Abril de 2017	Segundo period Ene-Dic 2016	Satisfactoria	393.027.000,00	
5	2 de Mayo de 2018	Segundo period Ene-Dic 2017	Satisfactoria	433.759.000,00	
6	2 de Mayo de 2019	Segundo period Ene-Dic 2018	Satisfactoria	433.759.000,00	
7	23 de Abril de 2020	Segundo period Ene-Dic 2019	Satisfactoria	433.759.000,00	
Personal del Banco					
Posición		En el PCR		A la Aprobación	
VicePresidente VPS		Rodriguez-Ortiz, Ana		Levy, Santiago	
VicePresidente VPC		Rosa, Alexandre		Vellutini, Roberto	
Gerente de País		Lupo, Jose Luis (CSC/CSC)		Hurtado, Carlos (CSC/CSC)	
Gerente de Sector		Bonilla, Juan Pablo (CSD/CSD)		Rodriguez-Ortiz, Ana (IFD/IFD)	
Jefe de División		Gallego Lizon, Tatiana (CSD/HUD)		Fretes Cibils, Vicente (IFD/FMM)	
Representate de País		Lupo, Jose Luis (CSC/CSC)		Lupo, Jose Luis (CSC/CAR)	
Jefe de Equipo de Proyecto		Acevedo Alameda, Paloma (CSD/HUD)		Figueroa, Eduardo (FMM/CAR)	
Jefe de Equipo PCR		Acevedo Alameda, Paloma (CSD/HUD)		N/A	
Tiempo y Costo del Personal					
Fase en el Ciclo de Proyecto		# de Semanas de Personal		USD (incluye Viajes y Costo de Consultorías)	
Preparación		22,44		103.375,26	

Fase en el Ciclo de Proyecto	# de Semanas de Personal	USD (incluye Viajes y Costo de Consultorías)
Supervisión	83,52	1.508.374,37
Total	105,96	1.611.749,63

Tiempo Reportado



I. Introducción

El objetivo de este informe es reportar los resultados de la ejecución del “Programa de Mejoramiento de Barrios” (en adelante, el “PROMEBA III”) financiado, bajo el Contrato de Préstamo N°2662/12 OC-AR, suscrito entre el Banco y la República Argentina el 31 de julio de 2012 y modificado mediante contrato modificatorio de 27 de noviembre de 2017. El PROMEBA III (AR-L1119) se corresponde con la segunda operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional establecida en el Convenio de Línea de Crédito Condicional AR-X1004 (suscrito entre las mismas Partes el día 29 de marzo de 2007). El PROMEBA III fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco mediante Resolución DE-194/11 de 7 diciembre de 2011, alcanzando elegibilidad en noviembre de 2012 y realizando el cierre financiero en diciembre de 2019.

Debido a cambios en la estructura y organización de la Administración Pública del Gobierno de la República Argentina, el Organismo Ejecutor (en adelante, el “OE”) no ha sido siempre el mismo. Inicialmente, el OE fue el prestatario por intermedio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Posteriormente, fue el prestatario por intermedio del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) (a través de la Secretaría de Vivienda y Hábitat), según acordado en el contrato modificatorio arriba citado. Por último, a partir de marzo de 2018, la Secretaría de Infraestructura Urbana dependiente del mismo ministerio (MIOPyV) asumió las funciones que realizaba la Secretaría de Vivienda y Hábitat con respecto al PROMEBA III. El monto del programa fue de cuatrocientos cuarenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$445,000,000.00), siendo US\$400 millones de financiamiento BID y US\$45 millones de aporte local. El préstamo ejecutó el 100% de los recursos.

Este informe (*Project Completion Report – PCR*, por sus siglas en inglés) revisa los cuatro criterios centrales que definen el desempeño de una operación: (i) efectividad; (ii) eficiencia; (iii) relevancia; y (iv) sostenibilidad, así como los criterios no centrales de desempeño del: (i) Banco; y (ii) ejecutor y sus recomendaciones.

a. Descripción del proyecto

El objetivo general de la operación fue mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país. Fue la segunda operación individual propuesta en el marco de la línea CCLIP, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población.

Para alcanzar dicho objetivo general, se desarrollaron cuatro componentes a cargo del OE:

Componente I. Legalización de la tenencia de la tierra (US\$2,9 millones). Para atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia, se financiaron servicios de consultoría y adquisición de otros servicios que permitirían: (i) realizar estudios legales; (ii) planos de mensura; (iii) amojonamiento; (iv) incorporación catastral de nuevas parcelas; (v) tramitaciones para regularización física y legal; y (vi) acciones para dar apoyo a la entrega de títulos de propiedad a beneficiarios.

Componente II. Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental (US\$390,2 millones). Para mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes, se financió la ejecución de obras físicas para la provisión de: (i) infraestructura sanitaria (redes de agua y alcantarillado); (ii) energía eléctrica; (iii) infraestructura de drenajes pluviales; (iv) distribución de gas; (v) accesibilidad vial; (vi) red peatonal; (vii) equipamiento urbano

comunitario; (viii) espacios verdes; y (ix) obras de mitigación ambiental. También se financiaron servicios de consultoría para la formulación de los Proyectos Ejecutivos Integrales (PEI).

Componente III. Incremento de capital humano y social (US\$29,2 millones). Para fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal, se contrataron equipos de campo que dan asesoramiento a las comunidades en las actividades de acompañamiento ambiental, urbanístico y legal, y de acompañamiento social para: (i) gestión de iniciativas vecinales; (ii) articulación de la comunidad con organismos del estado; y (iii) fortalecimiento de las actividades de integración socio-urbana del barrio. También se financió: (i) la organización de talleres participativos; (ii) capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades; y (iii) asesoramiento en la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base.

Asimismo, para viabilizar el trabajo en terreno y generar apoyo de la comunidad, se financiaron actividades orientadas a la contención y prevención de riesgos de grupos vulnerables, tales como madres jefas de hogar, niños y jóvenes, dentro de las siguientes líneas de acción: (i) actividades de prevención de violencia familiar, adicciones, y principios de salud preventiva; (ii) actividades recreativas, deportivas y culturales; (iii) capacitación, principalmente de jóvenes y mujeres, con objetivo de mejorar su potencial de empleabilidad; y (iv) proyectos de manejo de residuos sólidos para clasificadores. También se financia la asistencia y obras para Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC).

Componente IV. Fortalecimiento de la capacidad de gestión (US\$11,4 millones). Para mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios, se financiaron: (i) soportes informáticos, equipos y software para la gestión del programa; (ii) actividades de capacitación de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) y de las Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM); (iii) difusión y coordinación del programa con entidades nacionales, provinciales y municipales; (iv) creación y fortalecimiento de nuevas UEP y UEM; (v) acciones tendientes a acelerar el proceso de transferencia de tierras del estado nacional y provincial para fines de vivienda; y (vi) fondo de capacitación para el personal de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) y de las UEP y UEM.

II. Criterios Centrales. Desempeño del Programa

1) Relevancia

a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país

Los objetivos y el diseño del Programa estuvieron alineados desde el inicio y hasta el final con las políticas públicas del Gobierno de la República Argentina y la relevancia del programa se mantuvo como de gran prioridad durante todo el tiempo. De hecho, se considera que PROMEBA se ha convertido en una “política nacional” puesto que ha perdurado desde sus orígenes en 1996 manteniéndose como prioritario a lo largo de distintas administraciones.

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) relevado en 2018, en Argentina existían a la fecha 4,416 barrios populares. El gobierno ha mantenido el interés en la urbanización in situ de esas áreas a través de programas de mejoramiento de barrios a lo largo de más de veinte años.

El Programa está en correspondencia con las Estrategias del Banco con el País 2012-2015 (GN-2617) y 2016-2019 (GN-2870-1), que proponían como línea prioritaria el mejoramiento del hábitat, en las regiones más pobres, especialmente en el Norte Grande Argentino (Noreste y Nororiente) y en el Conurbano Bonaerense. Más específicamente, se prioriza reducir la brecha en la provisión de servicios de agua, saneamiento y disposición de residuos sólidos (para

promover las condiciones de salubridad en los barrios). En lo que respecta a la Estrategia País 2012-2015, se menciona la preocupación por la sostenibilidad y el desarrollo urbano, resaltando la importancia de ampliar la capacidad de los gobiernos locales para realizar el ordenamiento territorial y enfrentar las demandas de una población en rápido crecimiento. Asimismo, se destacan los programas de mejoramiento de barrios que benefician a la población de más bajos ingresos, y los programas destinados a cubrir los déficits de infraestructura urbana. Todos estos desafíos son abordados en los componentes de PROMEBA III. En la Estrategia 2016-2019, se prioriza contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y las mejoras de servicios de agua y saneamiento, con particular atención a mejoras del hábitat. Asimismo, se resalta el déficit de vivienda, que impacta especialmente en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso.

b. Alineación estratégica

Al tratarse de un programa que aborda de manera integral las distintas dimensiones de desarrollo de los habitantes de los barrios, se alinea estratégicamente con varios de los objetivos corporativos del Banco en las metas regionales de desarrollo (CRF 2012-2015), como: (i) incidencia de enfermedades propagadas por el agua; (ii) cobertura de caminos pavimentados; (iii) porcentaje de viviendas con suministro eléctrico; y (iv) proporción de la población urbana que habita en viviendas de suelo duro. A su vez, PROMEBA contribuye a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento CRF 2012-2015 y CRF 2016-2019): (i) hogares con conexión sanitaria nueva o mejorada; (ii) número de hogares con vivienda nueva o mejorada; (iii) hogares con conexión de agua nueva o mejorada; (iv) apoyo a gobiernos municipales o subnacionales; y (v) cantidad de Km de vías interurbanas construidas o mantenidas.

c. Relevancia del diseño

La teoría de cambio del programa no cambió a lo largo de su ejecución por lo que se considera que el diseño fue relevante desde el inicio. El objetivo general del programa fue mejorar las condiciones de habitabilidad de hogares residentes en villas y asentamientos irregulares de la Argentina. La operación pretendía atender a 69 mil nuevas familias que residían en 70 villas y asentamientos irregulares.

Aunque al momento del diseño no se especificaron los objetivos específicos, el programa se articula de manera que los mismos pueden deducirse de manera clara. En este sentido, los principales problemas que se identificaron en el diagnóstico al momento del diseño del programa se alinearon con los cuatro objetivos específicos, que a su vez se alinearon con los cuatro componentes. A continuación, desarrollamos la lógica vertical subyacente. Los objetivos específicos son:

- (i) atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia
- (ii) mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes
- (iii) fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal
- (iv) mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios

En primer lugar, se buscaba solucionar el problema de precariedad en la situación de tenencia, mediante la regularización de los lotes y la mejora en la seguridad de tenencia y provisión de títulos de propiedad. De acuerdo con datos del Censo Nacional de 2010, la posesión legal del lote en barrios populares era de 43%, mientras que poseían título de propiedad sólo el 9%. Tanto la [Evaluación Final del PROMEBA II \(2011\)](#), como la [Evaluación Intermedia del PROMEBA III \(2015\)](#), identificaron que un tercio de los barrios estudiados no contaba con ningún instrumento

oficial (acta o certificado) que le otorgara mínimos niveles de seguridad en la tenencia. Por tanto, el programa abordó dicha deficiencia a partir de la regularización del trazado urbano de los barrios, y apoyando en el proceso para la mejora de la situación legal de los lotes de cada familia. Como resultado esperado, se buscaba incidir en el número de familias de los barrios intervenidos que tienen seguridad en la tenencia o títulos de propiedad.

El segundo objetivo específico era mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes. Este objetivo responde al problema de déficit de infraestructura urbana en los barrios vulnerables, en parte debido a la limitada capacidad de inversión de las provincias y municipios para expandir la cobertura de los servicios. La información recogida por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV), en las villas y asentamientos irregulares señaló que el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promedio era de 87%, la cobertura de agua potable de 38%, cloacas 15%, gas 16% y alumbrado público 37%. El programa realizó obras de urbanización y para medirlas incluyó los siguientes indicadores de productos: (i) viviendas con conexiones domiciliarias de agua potable, cloacas, gas y electricidad; (ii) barrios con equipamiento comunitario instalado; (iii) kilómetros de redes viales construidas o mejoradas; y (iv) número de hogares reasentados. Como resultado esperado, se buscaba incidir en los barrios intervenidos donde funcionen al menos tres de los servicios básicos y donde los equipamientos comunitarios operen satisfactoriamente.

El tercer objetivo específico fue fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal. Según la literatura, la dimensión participativa de los proyectos cumple un rol legitimador de las obras armonizando el aterrizaje de los equipos de gobierno en el territorio (Lentini 2007¹, Curvelo 2008²). Sin embargo, en [el Informe de Evaluación Intermedia \(Reese, 2015\)](#) se informa que tanto en tramos anteriores de PROMEBA como en el programa Rosario Habitat, diferentes evaluaciones encontraron que los niveles de involucramiento de la población en los proyectos no alcanzaban las metas estipuladas. Por tanto, el programa lo abordó a partir de líneas de acción de acompañamiento integral y gestión asociada en los proyectos por los equipos de campo, proyectos de iniciativa productiva comunitaria y proyectos de fortalecimiento de capital social y humano. Como resultado, se buscaba incidir en el número de hogares que participan en actividades comunitarias, e incrementar el capital social y humano de participantes en Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH) y Proyectos de Iniciativa Comunitaria. Cabe destacar la importancia del rol de los equipos de campo para mantener y fortalecer la cohesión social, así como proveer contención social a comunidades vulnerables en procesos de cambio.

El cuarto objetivo específico fue mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios. Para lo cual, fueron propuestos los siguientes productos: (i) talleres y seminarios de capacitación de las unidades ejecutoras y/o actores sociales; (ii) estudios técnicos en gestión urbana producidos por UCN/UEP; (iii) proyectos ejecutivos integrales producidos por UEP/UEM; y (iv) sistemas de gestión en UEP mejorados. Como resultado se buscaba incidir en el desempeño de los equipos de supervisión y gestión, reduciendo el desfase entre el tiempo programado vs. realizado, en licitación y ejecución de las obras.

Siguiendo la lógica del programa, se espera que una vez se alcancen los resultados esperados estos reviertan en una mejora en las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de los habitantes de los barrios. Al momento del diseño se decidió medir este impacto mediante la

¹ Lentini, M. y Palero, D. (2007). Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: El programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.

² Curvelo, A. (2008). La sostenibilidad de los programas de mejoramiento de barrios Operación y mantenimiento de servicios de utilidad pública. Montevideo, Uruguay: Banco Interamericano de Desarrollo.

inversión privada que los habitantes realizarían en sus propios hogares, esperándose una reducción en las viviendas de calidad insuficiente del barrio y una disminución de las tasas de hacinamiento. Aunque existen otros indicadores que se podrían haber utilizado para medir el impacto final, estos están alineados con la evidencia internacional que intervenciones que mejoran la propiedad (Galiani y Schargrodsky, 2010)³ y en la infraestructura (Gonzalez-Navarro y Quintana-Domeque, 2010⁴) mejoran las inversiones en el hogar.

La Figura 1 muestra la teoría de cambio que subyace al programa y el Cuadro 1 presenta la Matriz de Resultados en la aprobación, Plan de Arranque y al cierre.

La matriz de resultados original solo tuvo un cambio en un indicador de resultado registrado durante la elegibilidad del Programa. Por tanto, la evaluación de este Programa está basada en la matriz de resultados parcialmente modificada.⁵

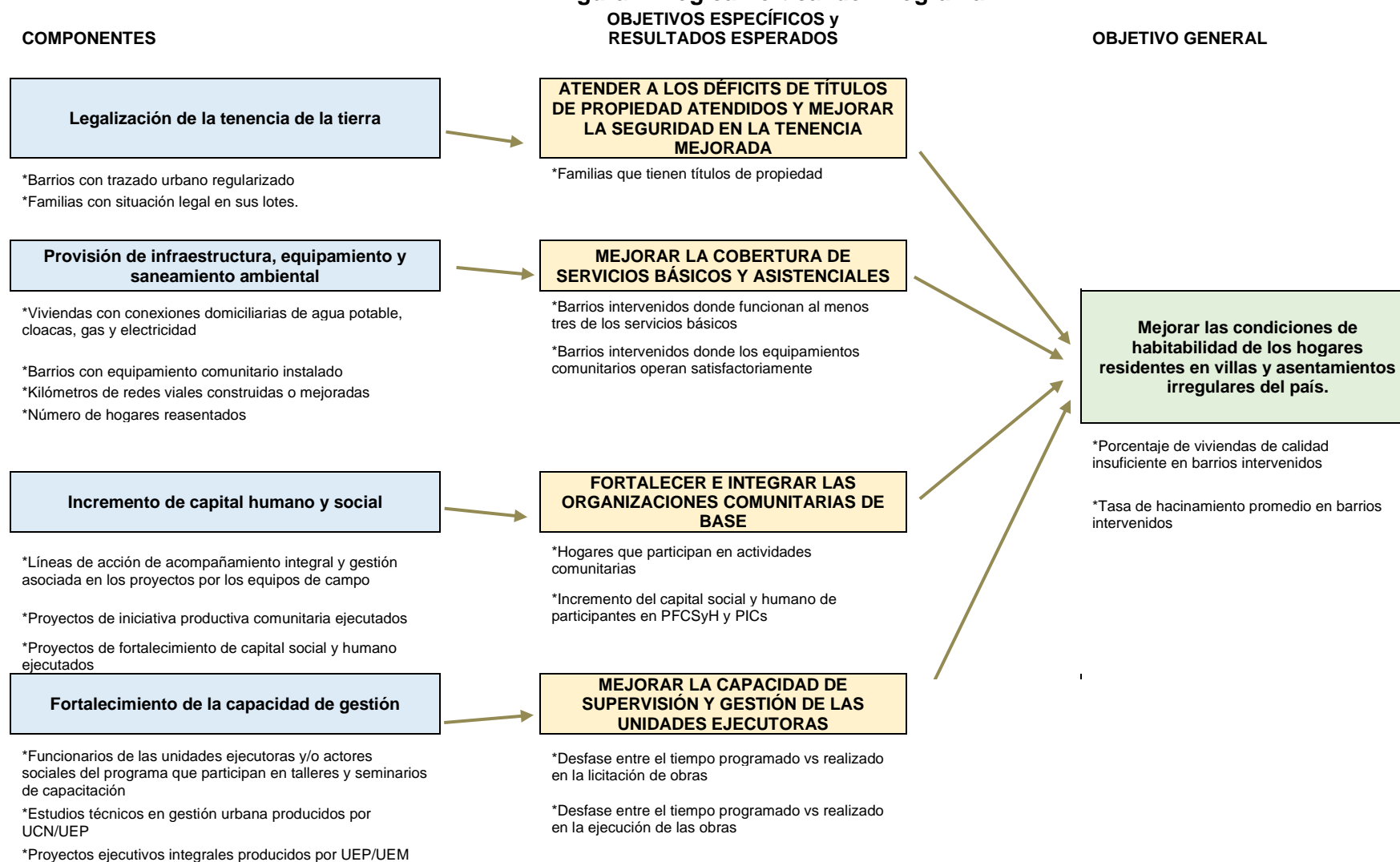
Considerando la consistencia de los objetivos de desarrollo del programa y el diseño con la estrategia institucional y las prioridades del desarrollo del programa durante todo el ciclo de la operación, a pesar del ajuste menor del indicador de resultado, consideramos que la **relevancia** del programa fue **excelente**.

³ Galiani, S. and E. Schargrodsky. 2010. "Land Property Rights and Resource Allocation." Journal of Law and Economics.

⁴ Gonzalez-Navarro, M. and C. Quintana-Domeque. 2010. "Urban Infrastructure and Economic Development: Experimental Evidence from Street Pavement." IZA Discussion Paper 5346. Bonn, Germany: IZA.

⁵ Desde el punto de vista de los productos (que no se detallan en este informe) solamente existió un cambio y se trata de la incorporación del indicador de producto en el segundo componente "Kilómetros de redes viales construidas y mejoradas".

Figura 1. Lógica Vertical del Programa



Cuadro 1. Matriz de Resultados (en aprobación, 60 días después de elegibilidad y al cierre)

Indicadores	Aprobación			Plan de Arranque (60 días después de la elegibilidad)			Al finalizar (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
Objetivo General. Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país										
Impacto										
Porcentaje de viviendas de calidad insuficiente ⁶ en las villas y los asentamientos informales en los que intervienen el programa	%	Medido a la fecha de inicio de la intervención en cada barrio	Reducción de 30%	%	NA	Reducción de 30%	%	0	-32.15%	Se aclara que esta situación de viviendas se corresponde con las categorías CALMAT IV y CALMAT V. El indicador compuesto CALMAT es utilizado por el INDEC para clasificar las viviendas existentes según su calidad constructiva.
Tasa de hacinamiento promedio en las villas y los asentamientos informales en los que interviene el programa	%	Medida a la fecha de inicio de la intervención en cada barrio	Reducción de 30%	%	NA	Reducción de 30%	%	0	-31.15%	El indicador proviene del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que utiliza el INDEC: se define como condición de hacinamiento a aquellas viviendas y hogares con más de tres personas por habitación.
Objetivo Específico 1. Brindar seguridad en la tenencia de tierra y atender a los déficits de títulos de propiedad.										
Resultados										
Porcentaje de familias de los barrios que tienen título de propiedad	% actual en los barrios	NA	Incremento de 30 pp	%	NA	30	%	0	48.88%	

⁶ En la matriz elaborada al momento de la aprobación (detallada en el POD) dice “viviendas de tipo inconveniente” en lugar de “viviendas de calidad insuficiente”.

Indicadores	Aprobación			Plan de Arranque (60 días después de la elegibilidad)			Al finalizar (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
Objetivo Específico 2. Mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes, a partir de la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental										
Resultados										
% de los barrios intervenidos donde funcionan satisfactoriamente al menos tres de los servicios básicos (agua, cloacas, gas y alumbrado público)	%	0	100%	%	0	100%	%	0	100%	En la matriz original se aclara: agua corriente 75% del tiempo; cloacas conectadas a planta de tratamiento; gas con fluido constante; alumbrado público en el acceso principal
Barrios intervenidos donde los equipamientos comunitarios operan satisfactoriamente	%	0	75%	%	NA	75%	%	0	100%	En la matriz original se aclara: sala SUM operando al menos15 días al mes; recaudación propia de ingresos que cubre más del 50% de los costos de operación
Objetivo Específico 3. Fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal.										
Resultados										
% de hogares que participan de en las actividades comunitarias.	%	Medido al inicio de la intervención	40%	%	NA	40%	%	0	76%	
% de hogares que trabajan en actividades productivas locales	%	Medido al inicio de la intervención	20%							Este indicador se sustituyó por otro más alineado con el objetivo específico y más fácil de medir de manera precisa.
Incremento del capital social y humano de participantes en PFCSyH y PIC				%	NA	40%	%	0	41.5%	Este indicador se incorporó para medir de manera más específica el objetivo. También resultaba más fácil

Indicadores	Aprobación			Plan de Arranque (60 días después de la elegibilidad)			Al finalizar (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
										de medir de manera fiable. En la matriz a los 60 días se aclara: Valoración de las UE de las capacidades de los participantes en PIC y PFCSyH. Encuesta especial al iniciar y finalizar los proyectos.
Objetivo Específico 4. Mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios										
Resultados										
% de desfase entre el tiempo programado vs realizado en la licitación de las obras	%	34.8	20%	%	34.8%	20%	%	34.8%	7%	En la matriz original se aclara que la línea de base corresponde al porcentaje promedio de desfase en la licitación de obras del préstamo 1842/OC-AR (PROMEBA II).
% de desfase entre el tiempo programado vs realizado en la ejecución de las obras	%	31.9	20%	%	31.9%	20%	%	31.9%	28.7%	En la matriz original se aclara que la línea de base corresponde al porcentaje promedio de desfase en la ejecución del préstamo 1842/OC-AR (PROMEBA II). Por comparabilidad, la meta alcanzada se refiere al desfase en la ejecución del programa PROMEBA III.

2) Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa

El objetivo general del programa fue mejorar las condiciones de habitabilidad de hogares residentes en villas y asentamientos irregulares de la Argentina.

Los objetivos específicos fueron:

- (i) atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia
- (ii) mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes
- (iii) fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal
- (iv) mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios

Como se describió en la sección anterior, la lógica vertical del programa se mantuvo sin cambios desde el momento del diseño, durante la ejecución y hasta el cierre de este.

b. Resultados alcanzados

Los resultados alcanzados asociados a los objetivos específicos de desarrollo del Programa se presentan en el Cuadro 2. Como se aprecia el programa alcanzó o superó las metas para todos los indicadores de impacto y de resultado, salvo de uno “Desfase entre el tiempo programado vs realizado en la ejecución de las obras”. El buen desempeño se atribuye a que el programa forma parte de un modelo de programa probado que se lleva implementando en el país desde 1996 con el PROMEBA I.

El único indicador de resultado no alcanzado en su totalidad es el de desfase en los tiempos de ejecución. En este sentido, es importante hacer notar algunas circunstancias que afectaron al ritmo de ejecución del programa, principalmente la difícil situación macroeconómica que enfrentó el país durante su ejecución y, en menor medida, demoras temporales debidas a los procesos propios de un cambio de gestión que experimentó el país en 2015. Respecto al contexto macroeconómico, el país experimentó una fuerte inflación (llegando a alcanzar el 50% interanual) que aumentó los costos de las obras, lo que obligó a muchas empresas a pedir “redeterminaciones de precios” con frecuencia y adendas a sus contratos. Asimismo, los procesos burocráticos necesarios para llevar a cabo las redeterminaciones, retrasaron el tratamiento de las adendas, prolongando los tiempos y requiriendo nuevas adendas de plazo y nuevas redeterminaciones de precios. De acuerdo con los informes del organismo ejecutor ([Informe final de cierre, DIGEPPSE 2019](#)), existe un promedio de 4 adendas de monto por obra en promedio (en 194 obras: 326 adendas de plazo y 908 de monto). Sin embargo, a pesar de estas circunstancias adversas, los esfuerzos del programa por mejorar los tiempos de ejecución dieron ciertos resultados y el programa mostró unos tiempos de ejecución considerablemente menores respecto a sus comparables, que en este caso serían los programas de infraestructura de la cartera del país que también estuvieron expuestos al contexto político y macroeconómico particular del periodo de ejecución. En este sentido PROMEBA III mostró un retraso de tan solo 24 meses respecto al tiempo estimado originalmente (60 meses), en comparación con el promedio de la cartera de infraestructura⁷ que experimentó un retraso de 36 meses (respecto a 56 meses estimados originalmente). Nótese que, además, PROMEBA III es un programa considerablemente más grande que el promedio de los programas de la cartera (400 millones

⁷ Para realizar la comparación se utilizan los programas de infraestructura aprobados en Argentina entre los años 2011 y 2012, los cuales experimentaron el mismo ciclo económico.

versus 175.4), lo que muestra la gran capacidad de ejecución con la que cuenta. Así, en comparación con programas similares, el porcentaje promedio de tiempo de ejecución estimado versus realizado de PROMEBA III fue de 28.7%,⁸ alcanzando parcialmente el objetivo del 20%.

Cuadro 2. Matriz de Resultados Logrados⁹

Indicador de Impacto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año línea de base	Metas y resultados alcanzados		% Alcanzado	Medio de verificación
Impacto #1. Mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. ¹⁰							
Porcentaje de viviendas de calidad insuficiente ¹¹ en las villas y los asentamientos informales en los que intervienen el programa	%	0	2012	P	-30%	100%	Informe Final de la Unidad Coordinadora Nacional y en evaluación final. Fuente: Ficha Única de Proyecto y ficha post obra de cada barrio.
				P(a)	-30%		
				A	-32.15%		
Tasa de hacinamiento promedio en las villas y los asentamientos informales en los que interviene el programa	%	0	2012	P	-30%	100%	Informe Anual y Final de la Unidad Coordinadora Nacional y en evaluación final. Fuente: Ficha Única de Proyecto y Ficha Post-Obra
				P(a)	-30%		
				A	-31.15%		

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Línea de Base	Año línea de base	Metas y resultados alcanzados		% Alcanzado	Medio de verificación
Resultado #1. Seguridad en la tenencia de tierra mejorada							
Porcentaje de familias de los barrios que tienen título de propiedad	%	0	2012	P	30%	100%	Informe anual y final de la UCN y en la evaluación final. Fuente: Ficha Única de Proyecto (FUP) y Ficha Post Obra (FPO).
				P(a)	30%		
				A	48,88%		
Resultado #2. Cobertura de servicios básicos mejorada							
% de los barrios intervenidos donde funcionan satisfactoriamente al menos tres de los servicios básicos (agua, cloacas, gas y alumbrado público)	%	0	2012	P	100%	100%	Informe anual y final de la UCN y en la evaluación final. Fuente: FPO.
				P(a)	100%		
				A	100%		

⁸ Los detalles de los cálculos pueden consultarse en el siguiente Archivo de: [Análisis de Tiempos de ejecución de los programas de infraestructura de la cartera de Argentina](#) entre 2011 y 2012. Nótese que si ponderamos por el tamaño del programa se alcanza un 26,6%.

⁹ Este cuadro se elabora en base a la matriz al cierre del programa. Sin embargo, allí están ausentes los medios de verificación de cada indicador, por tanto, se complementa con las demás matrices (al inicio y a los 60 días de elegibilidad).

¹⁰ El indicador de Impacto#1 se corresponde con el objetivo general de esta CCLIP.

¹¹ En la matriz elaborada al momento de la aprobación (detallada en el POD) dice “viviendas de tipo inconveniente” en lugar de “viviendas de calidad insuficiente”.

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Línea de Base	Año línea de base	Metas y resultados alcanzados		% Alcanzado	Medio de verificación
Barrios intervenidos donde los equipamientos comunitarios operan satisfactoriamente	%	0	2012	P	75%	100%	Informe anual y final de la UCN y en la evaluación final. Fuente: FPO.
				P(a)	75%		
				A	100%		
Resultado #3. Organizaciones comunitarias de base integradas a la ciudad formal							
Hogares que participan en actividades comunitarias	%	0	2012	P	40%	100%	Informe anual y final de la UCN y en la evaluación final. Fuente: FPO.
				P(a)	40%		
				A	76%		
Incremento del capital social y humano de participantes en PFCSyH y PIC	%	0	2012	P	40%	100%	Valoración de las UE de las capacidades de los participantes en PIC y PFCSyH. Encuesta especial al iniciar y finalizar los proyectos.
				P(a)	40%		
				A	41,5%		
Resultado #4. mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios							
Desfase entre el tiempo programado vs realizado en la licitación de obras	%	34.8	2012	P	20%	100%	Informe anual y final de la UCN. Línea de base: % promedio de desfase proyectos del préstamo 1842/OC-AR.
				P(a)	20%		
				A	7%		
Desfase entre el tiempo programado vs realizado en la ejecución de las obras	%	31.9	2012	P	20%	27%	Informe anual y final de la UCN. Línea de base: % promedio en la ejecución del préstamo 1842/OC-AR.
				P(a)	20%		
				A	28,7%		
P = Meta Original; P (a) = Meta revisada; A = Meta Alcanzada							

c. Análisis contrafactual /atribución de los resultados

El Ministerio contrató una [Evaluación de Impacto](#) para determinar la atribución de este modelo de intervención a sus resultados. La evaluación es de tipo cuasiexperimental y utilizó información de diversas fuentes de datos, incluyendo encuestas presenciales realizadas por la Secretaría de Infraestructura Urbana (dependiente del MIOPyV), datos de la Plataforma Abierta Nacional de Hábitat y datos abiertos de Open Street Map. Debido a la disponibilidad de información, algunos de los indicadores de la matriz de resultados, no se encontraban disponibles exactamente como estaban definidos en la matriz y en esos casos se utilizaron indicadores “proxies” que, aunque no se ajustan exactamente a la definición del indicador, miden el alcance de la variable que se quiere medir, por lo que se considera razonable considerarlos para mostrar la atribución al programa. Mas adelante se detallan de manera específica cada uno de los indicadores y los casos en los que esto ocurre. La evaluación de impacto cuasi-experimental utilizó para la identificación de los efectos causales la metodología de “emparejamiento” o “matching”. A pesar de que presenta algunas limitaciones metodológicas¹² asociadas a la disponibilidad de datos para

¹² La discusión sobre dichas limitaciones se encuentra en la sección 5. Diseño metodológico para la identificación del grupo de control y 8. Recomendaciones metodológicas para la evaluación del programa.

la creación del grupo de control, se considera que es de un gran valor añadido. A continuación, se analiza la atribución de los resultados para cada objetivo específico con la información disponible.

En lo relativo al primer objetivo específico (brindar seguridad en la tenencia de la tierra), la evaluación de impacto encuentra que el porcentaje de hogares que reporta tener seguridad jurídica aumenta un 18% en relación con el grupo de control, para el total de los hogares encuestados. Para este objetivo específico, el indicador era “porcentaje de familias que tienen títulos de propiedad”, mientras que para la evaluación de impacto se construye un índice de seguridad de la tenencia a partir del tipo de documentación que avala la ocupación de la vivienda. Se trata de una variable binaria que toma valor 1 si el hogar tiene escritura o contrato de alquiler; y 0 en caso contrario. Cabe comparar los valores generales con aquellos para los hogares con jefas mujeres. Para este subgrupo, el porcentaje de familias con seguridad de tenencia casi duplica al observado en el agregado del país (33% de aumento respecto del control). Este resultado promueve los objetivos de igualdad de género, de acuerdo con la literatura que señala que los programas de formalización de tenencia de la vivienda tienen mayores efectos para los hogares donde la jefa de hogar es mujer (Deere and Leon, 2003).

En lo relativo al segundo objetivo específico (mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales), en la matriz de resultados se especifica el indicador “porcentaje de los barrios intervenidos donde funcionan satisfactoriamente al menos tres de los servicios básicos (agua, cloacas, gas y alumbrado público)”. Con relación a los servicios de saneamiento, la evaluación de impacto se reporta un aumento en la conexión intradomiciliaria a la red de agua y cloaca, valor que supera en un 27% con respecto al grupo de control, se evidencia un mayor porcentaje de hogares con disposición segura de aguas servidas, una disminución de un 25% de hogares que reportan tener rebalses de pozos ciegos o cámaras sépticas, y una disminución del 17% de hogares que reportan encontrar charcos provenientes de artefactos sanitarios (todas variaciones con respecto al grupo de control). Además, un 32% reporta estar satisfecho con el alumbrado público en comparación con el grupo de control.

Además, la evaluación analiza el impacto sobre indicadores de desarrollo humano que pudieran ser afectados por las condiciones de infraestructura. Por ejemplo, el indicador de hogares que reportan que algún miembro de la familia se ausentó a la escuela por causa de inundaciones en el barrio disminuye un 33% respecto al grupo de control. Esto estaría mostrando que las inversiones estarían teniendo impactos en indicadores de desarrollo humano, a pesar de que no se registraron en la matriz de resultados. Respecto al indicador “Barrios intervenidos donde los equipamientos comunitarios operan satisfactoriamente” encontramos las siguientes mediciones proxy del indicador: satisfacción de los beneficiarios con las plazas y aumento en la sensación de seguridad en plazas y parques y satisfacción con espacios para actividades deportivas que aumenta un 53%, 54% y 32% respectivamente (siempre en relación con el grupo de control).

En lo relativo al tercer objetivo específico (fortalecer las organizaciones comunitarias de base), cabe destacar que el indicador de la participación de actividades comunitarias no arroja resultados estadísticamente significativos entre el grupo de tratamiento y el de control. No obstante, cuando se analiza la participación de jefas de hogar, mujeres, sí se encuentra un efecto significativo, al mostrar que se aumenta en un 17% su participación de actividades comunitarias, con respecto al grupo de control.

El cuarto (y último) objetivo específico (mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión de las unidades ejecutoras y municipios) se vincula con dos indicadores sobre el desfase entre el tiempo programado y el realizado, tanto para la licitación como para la ejecución de proyectos. La evaluación de impacto antes mencionada no aborda esta temática y, por tanto, en este caso nos basaremos en la lógica vertical del programa para mostrar su atribución. En este

sentido, consideramos que la consecución de resultados (a pesar del contexto macroeconómico), se debe a la importante agenda de actividades y productos de capacitación y fortalecimiento de la UE que realizó el programa, alcanzando todos sus indicadores de producto entre los que destacan la realización de formación continua a 4,009 funcionarios en diversos talleres y seminarios. La formación continua fue uno de los factores determinantes para mantener un buen ritmo de ejecución, de acuerdo con las reflexiones de los funcionarios del programa en el Taller de Lecciones Aprendidas de PROMEBA III realizado al cierre del programa. Otros productos que contribuyeron al alcance de resultados fueron la realización de estudios técnicos de gestión urbana, la realización de proyectos ejecutivos y mejora de los sistemas de gestión de la UE.

En términos generales, se considera que el programa alcanzó ampliamente los objetivos específicos, medidos a través de los indicadores de resultados, y que estos son atribuibles al programa. Una prueba adicional de ello es que, a pesar de que no se considere para medir la efectividad del programa, los indicadores de impacto: (i) porcentaje de viviendas de calidad insuficiente; y (ii) tasa de hacinamiento (más de 3 personas por cuarto), fueron alcanzados ampliamente y de acuerdo con la evaluación de impacto, fueron atribuibles al programa. En este sentido, los datos arrojan que el porcentaje de viviendas con mejores materiales (más resistentes e incorporando elementos de aislación y terminación) aumenta 45% con respecto al grupo de control. En el caso del hacinamiento, el porcentaje disminuye un 16% con respecto al grupo de control. Asimismo, la satisfacción residencial aumenta un 65% con respecto al grupo de control, lo que podría entenderse como un indicador macro de la incidencia positiva de PROMEBA en su objetivo general: mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los beneficiarios.

d. Resultados no anticipados

En la ejecución del proyecto no se presentaron resultados no anticipados, más allá de las dificultades en la ejecución derivadas del contexto macroeconómico del país.

Debido a que el programa alcanzó y en casi todos los casos superó los objetivos específicos, y que estos son atribuibles al programa consideramos que su **efectividad** fue **satisfactoria**.

3) Eficiencia

Para el análisis de la eficiencia, se realizó una [Evaluación Económica](#) siguiendo la metodología de Costo-Eficiencia. Su objetivo es identificar si las intervenciones por barrio se ajustan a los valores máximos predefinidos, para optimizar el alcance en términos de número de familias beneficiarias, así como los beneficios socioeconómicos observados a la población beneficiaria.

Esta evaluación analiza los proyectos en una muestra de 83 barrios (en 22 provincias) de la cartera de PROMEBA III, observando una alta heterogeneidad provincial. Los costos mínimos por beneficiario se registran en Corrientes (US\$478), San Juan (US\$1.027) y Formosa (US\$1.741), mientras los máximos se observan en Santiago del Estero (US\$10.238), Neuquén (US\$8.910) y La Rioja (US\$8.209). El promedio a nivel nacional alcanza a US\$3.521 por beneficiario. Asimismo, el análisis económico revisó la aplicación de los Costos Máximos promedio por lote habitacional. Tras ajustar inflación (costos de la construcción) y evolución del tipo de cambio, se observó que en el 93% de las iniciativas, el criterio de Costo Máximo Promedio fue respetado, presentando los desvíos justificaciones de diversa índole, con lo que se consideró que el programa cumple los criterios de eficiencia.

Cuadro 3. Costos del Programa

1 Legalización de la tenencia de la tierra

Costo de componente revisado

651,563.20

Productos		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Costo
1.1 Barrios con trazado urbano regularizado	P	-	289,000	121,000	289,000	698,000	289,000	-	-	1,686,000
	P(a)	0	289,000	121,000	300,000	80,000	1,436,714	1,331,814	24,681.95	391,601.16
	A	-	46,000	79,000	59,000	65,286	104,900	12,733.21	9,701	376,620.21
1.2 Familias de los barrios con situación legal en sus lotes.	P	-	143,000	354,000	367,000	267,000	110,000	-	-	1,241,000
	P(a)	0	143,000	354,000	430,000	60,000	1,102,518	1,043,182	0	259,962.04
	A	-	34,000	63,000	29,000	12,482	59,336	62,144.04	9,998.96	269,961

2 Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental

Costo de componente revisado

386,756,375.58

Productos		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Costo
2.1 Viviendas con conexiones domiciliarias de agua potable, cloacas, gas y electricidad	P	-	9,942,000	24,692,000	25,611,000	18,647,000	7,633,000	-	-	86,525,000
	P(a)	0	9,942,000	24,692,000	25,587,000	18,647,000	13,198,054	0	2,011,435.26	107,504,938.92
	A	-	6,093,000	16,465,000	32,585,000	18,183,946	13,198,054	18,968,503.669	367,824.92	114,861,328.58
2.2 Barrios con equipamiento comunitario instalado	P	-	5,751,000	15,284,000	15,815,000	10,959,000	4,416,000	-	-	52,225,000
	P(a)	0	5,751,000	15,284,000	14,640,000	10,959,000	2,038,546	0	1,604,028.97	85,730,343.66
	A	-	2,494,000	13,130,000	19,668,000	14,894,454	2,038,546	31,901,314.697	470,418.17	91,596,732.86
2.3 Kilómetros de redes viales construidas o mejoradas	P	-	28,889,000	71,752,000	74,420,000	54,184,000	22,182,000	-	-	251,427,000
	P(a)	-	28,889,000	71,752,000	56,349,000	54,184,000	81,562,667	57,905,907	0	193,521,093
	A	-	14,122,000	28,605,000	94,688,000	32,449,333	23,656,760	0	6,034,712.65	199,555,805.65
2.4 Número de hogares reasentados	P	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	P(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	A	-	-	-	-	0	0	0	0	0

3 Incremento de capital humano y social

Costo de componente revisado

17,165,205.28

Productos		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Costo
3.1 Líneas de acción de acompañamiento integral y gestión asociada desarrolladas anualmente en los proyectos por los equipos de campo (talleres, curso de capacitación, ferias)	P	-	3,132,000	4,737,000	6,833,000	5,377,000	3,175,000	-	-	23,254,000
	P(a)	0	3,132,000	4,737,000	7,145,000	6,377,000	12,800,689	9,998,105	0	15,254,191.18
	A	-	809,000	2,030,000	4,693,000	2,921,311	2,802,584	1,998,296.18	463,520.38	15,717,711.56
3.2 Proyectos de iniciativa productiva comunitaria ejecutados	P	-	203,000	405,000	1,013,000	1,013,000	1,317,000	-	-	3,951,000
	P(a)	0	203,000	405,000	1,134,000	1,013,000	3,245,989	3,070,620	0	1,010,727.28
	A	-	44,000	126,000	356,000	179,011	175,369	130,347.28	25,722.79	1,036,450.07
3.3 Proyectos de fortalecimiento de capital social y humano ejecutados	P	-	153,000	357,000	510,000	510,000	510,000	-	-	2,040,000
	P(a)	0	153,000	357,000	600,000	510,000	1,545,128	1,384,611	0	900,286.82
	A	-	48,000	175,000	181,000	90,872	160,517	244,897.82	23,987.66	924,274.48


4 Fortalecimiento de la capacidad de gestión

Costo de componente revisado

6,747,598.99

Productos		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Costo
4.1 Funcionarios de las unidades ejecutoras y/o actores sociales del programa que participan en talleres y seminarios de capacitación	P	-	200,000	400,000	550,000	450,000	400,000	-	-	2,000,000
	P(a)	0	200,000	400,000	727,000	500,000	1,725,688	1,696,646	0	97,908.72
	A	-	23,906.86	25,528.01	18,567.37	0	29,042	864.48	0	97,908.72
4.2 Estudios técnicos en gestión urbana producidos por la UCN y UEP	P	-	0	0	500,000	500,000	500,000	-	-	1,500,000
	P(a)	0	0	0	500,000	500,000	1,500,000	1,493,505	0	221,914.84
	A	-	52,663.10	88,120.33	65,347.77	7,312.09	6,495	1,976.55	0	221,914.84
4.3 Proyectos ejecutivos integrales producidos por la UEP y UEM	P	-	1,804,000	1,933,000	2,062,000	1,611,000	-	-	-	7,410,000
	P(a)	0	1,804,000	1,933,000	2,558,000	2,557,000	2,659,979	1,903,448	0	6,427,775.43
	A	-	935,000	1,360,000	1,746,000	709,021	756,531	921,223.43	0	6,427,775.43
4.4 Sistemas de gestión en UEP mejorados	P	-	20,000	80,000	100,000	100,000	200,000	-	-	500,000
	P(a)	0	20,000	80,000	0	280,000	500,000	500,000	0	0
	A	-	-	0	0	0	0	0	0	0

Productos										Costo
Otros costos										
Administración, Auditoría y Evaluación										
P	-	2,030,000	2,132,000	2,275,000	2,398,000	2,406,000	-	-	-	11,241,000
P(a)	-	2,030,000	2,132,000	2,215,000	2,398,000	6,274,416	4,833,990	0	0	8,368,719.79
A	-	1,845,000	1,014,000	282,973	1,824,611	1,440,426	1,961,709.79	0	0	8,368,719.79

 Total Costs include inactive outputs

Total										Costo
Costo Total										
P	0	52,556,000	122,247,000	130,345,000	96,714,000	43,138,000	0	0	0	445,000,000
P(a)	0	52,556,000	122,247,000	112,185,000	98,065,000	129,590,388	85,161,828	3,640,146.18	419,689,462.84	
A	0	26,546,569.96	63,160,648.34	154,371,888.14	71,337,639.09	44,428,560	56,204,011.13	23,405,886.53	439,455,203.19	

Como conclusiones adicionales, la evaluación describe beneficios socioeconómicos para la población de los barrios alcanzados por PROMEBA III, en los siguientes aspectos: (i) condiciones del entorno físico, social y ambiental del barrio; (ii) movilidad vehicular, peatonal y tiempos de acceso a transporte público y zonas de ocupación laboral; (iii) modificaciones en conductas tales como hábitos de disposición de residuos eliminación de micro-basurales a cielo abierto (iv) utilización de medios de transporte y espacios públicos rehabilitados; (v) aumento del precio de terrenos y construcciones; (vi) inversiones propias realizadas en las viviendas; (vi) niveles de seguridad de la zona (situación y percepción); (vii) condiciones de salud de hogares y aumento de oportunidades económicas; (viii) aceptación y efectos de los procesos de capacitación; y (ix) participación comunitaria y sus efectos en la vida social del barrio. Asimismo, algunos de estos beneficios se extienden al entorno geográfico de los barrios que fueron intervenidos por el programa.

Como se ha explicado con anterioridad en la sección de efectividad en lo relacionado a los indicadores de eficiencia en costos y tiempos, a pesar de que el programa experimentó retrasos en su ejecución, se consideró eficiente al tener en cuenta la comparación con otros proyectos de infraestructura de la cartera. Esto es debido a que, a pesar de la coyuntura macroeconómica que produjo retrasos en todos los proyectos de infraestructura, este programa es de los que menos retrasos experimentó en comparación con el resto de la cartera.

Debido a que los resultados del proyecto fueron alcanzados a un costo menor que el de otras vías alternativas y que no existieron otros factores que disminuyeron la eficiencia, consideramos que la **eficiencia** fue **excelente**.

4) Sostenibilidad

a. Aspectos generales de la sostenibilidad

Sobre los resultados obtenidos por el PROMEBA III (AR L1119)¹³, 226 (doscientas veinte seis) obras en 86 (ochenta y seis) barrios, a lo largo de 22 provincias argentinas y habiéndose demostrado en el transcurso de 23 años de implementación, que el Programa es de suma importancia, por la contribución de objetivos estratégicos para el crecimiento de las comunidades vulnerable es de especial interés asegurar la sostenibilidad del Programa y de las obras realizadas. A continuación, se describen una serie de factores que pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los objetivos específicos del proyecto: (i) riesgos internos al proyecto; y (ii) riesgos de factores fuera del proyecto; que tienen la capacidad de interrumpir o anular los beneficios recibidos por la población.

¹³ Datos: [Ayuda Memoria – Segundo Tramo de PROMEBA \(AR-L1119\) – Visita Técnica - 31 de octubre del 2019](#)

En cuanto al primer objetivo específico, asegurar la sostenibilidad de la titulación, no pareciera ser un desafío considerando que, al finalizar este tramo del programa, alcanza un 48,8% de familias de los barrios que tienen título de propiedad, incluso sobrepasando la meta del 30% para este indicador de resultado. Por tanto, no se prevé un riesgo a la sostenibilidad de este resultado, considerando que no debería existir retrocesos en los trámites de titulación con ese nivel de avance.

Acercas del segundo objetivo específico, para analizar la sostenibilidad de la infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental se considera información de distintas fuentes. El [Informe de Final de Supervisión](#) (Pisoni, 2019) considera que, si bien las obras se ejecutan con un alto grado de aceptabilidad, el factor de riesgo que puede afectar a la sostenibilidad de los proyectos es la falta de mantenimiento de las obras finalizadas, tanto en obras de suministro de agua, desagües cloacales y drenajes, obras de contención en sistemas pluviales, pavimentos y enripiados, entre otros. La responsabilidad de mantenimiento suele compartirse entre gobiernos locales (municipios¹⁴) y empresas prestadoras de servicios. En paralelo, se subraya la importancia de la existencia de la tarifa social, para asegurar que la población beneficiaria pueda costear mensualmente los servicios suministrados. Sin embargo, la sostenibilidad de las obras no aparenta presentar riesgos de acuerdo con el Informe de Mantenimiento de PROMEBA III (Anexo IV del Informe Final de Cierre de la Unidad Ejecutora 2018-2019), que analiza la información provista por las Unidades Ejecutoras para un total de 521 obras (de 1 a 3 años ya finalizadas). En promedio, considerando los diferentes rubros de obras, el 93% mantiene un buen estado de mantenimiento. Incluso el porcentaje no presenta mayor variabilidad por tipo de obra, siendo el menor exponente un 83% para la red de gas natural; y el mayor exponente un 98% para obras de equipamiento comunitario.

En cuanto al tercer objetivo específico, para estimar la sostenibilidad del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de base y su integración en la sociedad, se considera como un antecedente significativo el buen mantenimiento del equipamiento comunitario en prácticamente todas las obras analizadas en el Informe antes citado. De acuerdo con la misma fuente, existe un correlato entre el estado de la obra física y la utilización de las instalaciones, evidenciando una apropiación por parte de los vecinos, sus organizaciones comunitarias, instituciones civiles y los municipios. Además de acuerdo con el Informe de Cierre de PROMEBA III (DIGEPSE, 2019), se alcanza el 100% de los barrios intervenidos donde los equipamientos comunitarios operan satisfactoriamente (superando la meta de 75% de ese indicador de resultado). Asimismo, si analizamos los indicadores de resultado de este objetivo específico, vemos que los porcentajes alcanzados superan ampliamente las metas y por ejemplo 76% de los hogares de barrios intervenidos participan en actividades comunitarias. La totalidad de los informes que se toman como insumos para este documento destacan el rol de la comunidad y su capacidad de autogestión para asegurar exitosamente la sostenibilidad de los proyectos ejecutados. La falta de fortalecimiento del capital social se considera como el principal factor de riesgo en la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios directos e indirectos. Así cabe destacar la importancia de los equipos de campo para involucrar activamente a la comunidad y para mantener la cohesión social, especialmente en lo que respecta a los trabajadores sociales y su labor durante toda la extensión de las obras.

Finalmente, sobre el cuarto objetivo específico, de mejorar la capacidad de gestión, consideramos que no se ve mayormente afectada. Es cierto que podría existir un riesgo intrínseco debido a cambio de autoridades que se produjo como resultado de las elecciones de 2019, pero las nuevas autoridades mantuvieron gran parte de la capacidad instalada del equipo,

¹⁴ Durante el taller de Lecciones Aprendidas de PROMEBA III del 30 de septiembre de 2019, se acordó entre los participantes que aquellos municipios más pequeños tienen mayores problemas para mantener las obras y los espacios comunitarios.

y la continuidad de la CCLIP hace que se mantengan las capacitaciones y el fortalecimiento de la UE como se vino haciendo hasta ahora. Además, las nuevas autoridades ya han manifestado su intención de trabajar para mejorar la eficiencia en las operaciones.

El análisis de riesgos del diseño del programa identificó como principal riesgo una inadecuada coordinación entre los actores participantes (provincia, municipio, empresas de servicios y la comunidad) y para mitigarlo se propuso fortalecer la participación de actores en mesas de gestión, para lo cual se realizarían talleres de trabajo con los miembros de las mesas citadas. Si bien el taller de Lecciones Aprendidas levantó que la articulación entre las distintas entidades todavía tenía que mejorarse, se considera que los talleres realizados fueron efectivos y la coordinación funcionó suficientemente bien dado que este riesgo no supuso un impedimento para alcanzar los resultados.

En términos generales, se considera que el programa tiene resultados sostenibles que además se ven reforzados por la existencia de la CCLIP que al momento de la realización de este informe cuenta con una etapa en ejecución (PROMEBA IV) las autoridades ya han mostrado interés en empezar a preparar la próxima.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Al momento del diseño del programa se realizó, juntamente con la UE, una Evaluación Ambiental del Programa (EAP). En dicho documento se presentó una evaluación del funcionamiento de los procedimientos ambientales implementados durante la ejecución de la primera operación individual del CCLIP. La evaluación reportó el cumplimiento satisfactorio de los procedimientos ambientales y sociales del programa y la resolución de la totalidad de las situaciones de riesgo ambiental encontradas, tales como zonas de deslizamiento e inundación. Se recomendó continuar con la aplicación de los procedimientos ya existentes en el RO del préstamo 1842/OC-AR, utilizados para la elaboración de rutinas de supervisión, fiscalización y monitoreo ambiental de gestión ambiental y la guía de reasentamiento. Los impactos adversos previstos se consideraron temporales y moderados, y estuvieron restringidos principalmente a la etapa de ejecución de obras. Las relocalizaciones se realizaron dentro del entorno de los barrios intervenidos. El programa implementó las medidas de mitigación de impactos correspondientes y que son descritos en el [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#). Se consideró que el programa cumplió con las políticas de salvaguardas ambientales (OP-703) y de reasentamiento del Banco (OP-710) y la operación fue clasificada en categoría ambiental B. No se precisaron de misiones ni atención especial de salvaguardas ambientales y sociales durante la ejecución.

Debido a que no existen riesgos no mitigables a la continuación de los resultados y a que la ejecución de las salvaguardas fue satisfactoria, consideramos que la sostenibilidad del programa es **excelente**.

En términos generales, se considera que todas las secciones de los criterios centrales fueron alcanzadas de manera excelente y satisfactoria y por lo tanto se considera que el desempeño final del programa en los criterios centrales fue **altamente satisfactorio**.

III. Criterios no centrales

1) Desempeño del Banco

En lo que respecta al desempeño del Banco en asegurar calidad en el diseño del programa, se considera que el Banco hizo un excelente trabajo en la preparación del préstamo, realizando una operación con una alta calidad técnica, prestando atención a los aspectos de salvaguardas oportunos y a las complejidades institucionales que implica la implementación del proyecto. También se consideraron que los riesgos identificados, así como las medidas de mitigación

adoptadas durante la implementación fueron oportunas. A todo esto, ayudó que el programa forma parte de un CCLIP y viene a continuar una etapa previa (PROMEBA II), con lo que se contaba con amplia experiencia en la ejecución, así como con una comunicación constante con las contrapartes.

En lo que respecta al desempeño del Banco en relación con la supervisión se considera que fue satisfactorio debido a que el Banco actuó de manera proactiva en la identificación y atención de riesgos al desarrollo del programa, acompañando en visitas de supervisión y manteniendo un diálogo constante con la unidad ejecutora para atender sus necesidades. Igualmente, se prestó atención a los aspectos de monitoreo y evaluación, acompañando desde el diseño hasta la finalización la realización de la evaluación de impacto, lo que incluyó la invitación a la unidad ejecutora a un taller de evaluación de impacto en Washington DC, que fue el origen de la evaluación de impacto que finalmente se realizó. En el [Informe Final de Supervisión \(Pisoni, 2019\)](#) se destaca el acompañamiento del Banco al Programa en esta etapa de cierre del PROMEBA III, otorgándole al Ejecutor criterios claros y herramientas que facilitaron el análisis del cierre.

Con respecto al incumplimiento de los plazos de ejecución de obras como se registró en los [Informes de Cierre de la Secretaría \(DIGEPPSE, 2019\)](#) y en el [Informe Final de Supervisión \(Pisoni 2019\)](#), se recomienda que el Banco modifique los plazos de ejecución para que sean más realistas. Asimismo, se registró en el [Taller de Lecciones Aprendidas](#) cierta confusión sobre que normativa que prevalece (local *vis-a-vis* la del Banco), lo que termina generando mayores demoras en la aprobación y ejecución de las obras. En este sentido, el Banco clarificó la normativa que prevalece siempre es el contrato de préstamo y las políticas de adquisiciones del Banco. Por último, el ejecutor en el mismo taller mencionó que el Banco resultó muy útil como memoria institucional en los procesos de transición de las autoridades y de los cambios de organización de las autoridades, no obstante, que podría haber desempeñado un papel aún más proactivo en el proceso de cambio de organización interna que se produjo en el Ministerio con la creación de la Unidad Sustantiva y la DIGEPPSE.

Teniendo todo esto en cuenta, se considera que el Banco tuvo un desempeño **excelente** a lo largo de la marcha del programa.

2) Desempeño del Ejecutor

El ejecutor tuvo un excelente desempeño a lo largo del programa debido a la alta capacidad técnica de los ejecutores y a que es un programa consolidado que viene desarrollándose desde 1996. Se considera que el ejecutor tenía un gran compromiso con la consecución de los objetivos de desarrollo, que se mantuvo en estrecha comunicación con los diferentes agentes involucrados, que tomó las medidas oportunas en tiempo y forma para la ejecución de los arreglos necesarios para la implementación del programa y que llevó un excelente seguimiento de los aspectos financieros, y los compromisos correspondientes en el cumplimiento de las cláusulas.

No obstante, como reflexiones generales se identifica que existen algunos aspectos potencialmente mejorables a futuro. En el [Informe Final de Supervisión \(Pisoni, 2019\)](#) se destaca la dificultad para cumplir con los plazos determinados para la formulación del Proyecto Urbano, y el plazo para la Ejecución de las Obras. Dicho informe describe un escenario de obras paralizadas por largos períodos, sin que supongan multas o sanciones a las empresas contratistas. Asimismo, se menciona la ausencia en los equipos de campo de especialistas en ingeniería sanitaria, hidráulica y vialidad.

Los principales problemas se asocian con falta de articulación en la coordinación entre organismos subnacionales y con las demoras en la gestión y resolución de los certificados. En el [Taller de Lecciones Aprendidas](#) se mencionaron demoras debido a la división administrativa entre la unidad técnica y la financiera (SIU-Secretaría Integración Urbana, Unidad Sustantiva - y DIGPPSE - Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales-respectivamente). Se identificaron también duplicidad de tareas, excesivos pasos y baja articulación entre organismos estatales (en diferentes niveles de gobierno). Dado que se mencionaron demoras debido a estimaciones poco realistas de los plazos de obra (lo que da lugar a ampliaciones y redeterminaciones), se sugirió modificar los requerimientos para estos casos. También se recomendó la implementación de un sistema de expediente electrónico, unificado e integral por proyecto, que permita una gestión más digitalizada¹⁵.

En líneas generales, se destaca la importancia del enfoque integral del programa, fomentando equipos territoriales interdisciplinarios conformados especialmente con especialistas sociales, legales, urbanos, ambientales y contables, y trabajando desde el pre-obra, con continuidad post-obra y respaldados por UE. Por otro lado, el informe destaca el buen desempeño de los equipos de campo, quienes, a pesar de las demoras para recibir sus pagos, mantienen fuerte presencia y capacidad de trabajo. De manera que se recomendó especialmente realizar pagos en tiempo y forma a los integrantes de los equipos y consultores, así como mejorar sus honorarios, especialmente para los inspectores.

Finalmente, tanto en el [Taller de Lecciones Aprendidas](#), así como en el [Informe Final de Supervisión](#) (Pisoni, 2019) se subrayó la importancia de fortalecer las capacitaciones continuas en las unidades ejecutoras y talleres para capacitación y uso responsable de los servicios.

En consideración de todos estos aspectos, se considera que el ejecutor tuvo un desempeño **satisfactorio**.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

El 30 de septiembre de 2019, se realizó un Taller de Lecciones Aprendidas de PROMEBA III, en el que participaron representantes de las dos unidades centrales (Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales y Secretaría de Infraestructura Urbana del MIOPyV), representantes de las Unidades Subejecutoras de la Provincia de Buenos Aires, Rosario y Misiones, y el equipo de proyecto del BID. Dicho taller permitió la identificación de los principales desafíos, causas y recomendaciones del programa hasta el momento, tornándose en un valioso instrumento para formular algunas recomendaciones hacia futuras intervenciones.

En vista de los desafíos y oportunidades identificadas, se recomendó: (i) fortalecer el trabajo en el tejido social desde la etapa previa de obras (involucrando a la comunidad para aumentar el sentido de apropiación); (ii) fortalecer la articulación con los municipios y otras dependencias, en las áreas de salud, desarrollo social, productivo, entre otras (por ejemplo, invitar a ministerios nacionales y provinciales a participar en la Mesa de Gestión); (iii) fortalecer los talleres y otras instancias de evaluación y monitoreo, asignando responsabilidades concretas (por ejemplo, realizar el cierre de cada proyecto incorporando todos los actores: UE, UCN, comunidad etc.); (iv) conformar equipos de campo interdisciplinarios y de acuerdo a cada proyecto; (v) pagos en tiempo y forma, especialmente a inspectores, asegurando la permanencia de un responsable de equipo del comienzo al fin del proyecto; (vi) impulsar diseño sustentable (por ejemplo, luminarias

¹⁵ En la actualidad no existe un expediente electrónico por Proyecto. Cada documentación es escaneada por separado y cada papel obtiene un número de expediente distinto, lo que imposibilita la unificación de la información de cada proyecto.

de bajo mantenimiento); (vii) pedidos de informes a las UE sobre sus planes de mantenimiento; (viii) talleres para capacitación y uso responsable de los servicios; (ix) garantizar las conexiones intradomiciliarias; (x) diseño participativo de los espacios comunitarios (consensuando con comunidad); (xi) acortar y simplificar los circuitos administrativos durante los diferentes ciclos del proyecto, evitando demoras por duplicidad de tareas y la baja articulación entre organismos estatales; y (xii) realizar estimaciones de plazos de obra más realistas para evitar ampliaciones y sobrecostos (para mayor detalle, véase el Cuadro 1 del apéndice del Taller de Lecciones Aprendidas).

El siguiente cuadro se realizó teniendo en cuenta los aprendizajes de dicho taller e incluyendo reflexiones del equipo y de la contraparte que han surgieron a lo largo del programa.

Cuadro 4. Dimensiones 1 a 5

Hallazgos y Lecciones Aprendidas	Recomendaciones
Dimensión 1 – Técnico sectorial	
<p>Hallazgo #1. Algunos barrios muestran poca apropiación y mantenimiento de las obras de infraestructura (a pesar de que en general el programa muestra una buena apropiabilidad, mantenimiento y sostenibilidad de las obras.</p>	<p>Recomendación #1. Para lograr la apropiación y empoderamiento de la comunidad se recomienda fortalecer el trabajo en el tejido social desde el pre-obra, consolidar las mesas de gestión y equipos territoriales interdisciplinarios y participativos desde la pre-obra y con permanencia hasta el final del proyecto, contando con el respaldo de la UE</p> <p>Recomendación #2. Para lograr la continuidad de los equipos de campo es importante asegurar que los pagos se dan en tiempo y forma, ya se produjeron retrasos en los pagos a los equipos de campo durante el transcurso del proyecto.</p> <p>Recomendación #3. Se recomienda solicitar a las UE informes sobre sus planes de mantenimiento y darles seguimiento.</p> <p>Recomendación #4. Se recomienda involucrar a agentes de varios niveles de la administración (organismos municipales y provinciales) e intersectoriales (áreas de salud, desarrollo social, productivo), invitándolos a formar parte de las Mesas de Gestión, para mejorar la articulación entre los agentes, así como mejorar la articulación de la comunidad con la prestación de los servicios y mejorar la sostenibilidad de los mismos.</p> <p>Recomendación #5. Se recomienda realizar talleres de capacitación y uso responsable de los servicios del barrio e impulsar diseños de infraestructura sustentable.</p>
<p>Hallazgo #2. Se considera que la estimación del plazo de obras es poco realista, lo que da lugar a ampliaciones de plazo y/o redeterminaciones que luego repercuten en la demora en los pagos.</p>	<p>Recomendación #6. Se recomienda estimar plazos de obras más realistas de acuerdo con el histórico de obras para evitar los inconvenientes administrativos y de ejecución asociados a una extensión.</p>

Hallazgos y Lecciones Aprendidas	Recomendaciones
<p>Hallazgo #3. Falta articular mejor el programa con las acciones intra-lote de conexión a agua y saneamiento, puesto que todavía existen hogares que no realizan la conexión.</p>	<p>Recomendación #6. Se recomienda estimar plazos de obras más realistas de acuerdo con el histórico de obras para evitar los inconvenientes administrativos y de ejecución asociados a una extensión.</p> <p>Recomendación #7. Para asegurar la conexión intra-lote se recomienda incluirla como parte del programa o realizar un acompañamiento a las familias en el proceso de conexión a los servicios facilitando recursos de tipo técnico, de acceso a financiación, o del tipo que se considere necesario.</p>
Dimensión 2 - Organizacional y de Gestión	
<p>Hallazgo #4. Ha ocurrido que en algunas ocasiones se han designado como responsables de los proyectos a altos funcionarios que no pueden estar abocados al programa.</p>	<p>Recomendación #8. En estos casos se recomienda fortalecer la capacitación y comunicación para un mejor conocimiento del programa y de sus particularidades por parte de todos los involucrados (UE y BID), y buscar la designación de una persona que pueda llevar adelante el seguimiento más exhaustivo del programa.</p>
<p>Hallazgo #5. Aunque el seguimiento y la supervisión fue bueno en general, al ser un programa de alcance nacional de con una gran cantidad de proyectos en distintas etapas de la ejecución en cada momento, se considera que se puede mejorar el seguimiento y supervisión de las obras en la etapa de ejecución</p>	<p>Recomendación #9. Fortalecer la supervisión en la etapa de ejecución mediante la realización de una supervisión continua y una mayor presencia del Gob. Nacional en el terreno durante la ejecución.</p> <p>Recomendación #10. Sistematizar y digitalizar los formularios de manera que se pueda realizar una supervisión de la ejecución más eficiente.</p> <p>Recomendación #11. Realizar el fortalecimiento de las evaluaciones de medio término de proyecto</p>
<p>Hallazgo #6. Falta de apoyo institucional a los municipios.</p>	<p>Recomendación #12. Realizar una capacitación continua para equipos técnicos municipales y una comunicación continua que identifique necesidades de apoyo</p>
<p>Hallazgo #7. En algunas circunstancias, la alta rotación de personal en la UE hace que se produzca una falta de formación en algunos aspectos del programa.</p>	<p>Recomendación #13. Se sugiere realizar una capacitación continua para equipos técnicos y fiduciarios a nivel nacional y municipal para asegurar que el personal que se incorpora está al día en los aspectos técnicos, operativos y fiduciarios necesarios.</p>
Dimensión 3 – Procesos y actores públicos	
<p>Hallazgo #8. Se considera que existen muchas instancias intervinientes en los procesos de licitación y que en ocasiones existe una baja articulación entre las mismas (Unidades Centrales -SIU y DIGEPSE- Unidad Provincial y Unidad Municipal), lo que complejiza y ralentiza el proceso.</p>	<p>Recomendación #14. Para asegurar una buena coordinación entre las distintas instancias involucradas en los procesos se propone promover la comunicación mediante reuniones periódicas.</p>

Hallazgos y Lecciones Aprendidas	Recomendaciones
<p>Hallazgo #9. Demoras en tramitar permisos y aprobaciones en la etapa de ejecución por circuito administrativo largo y dificultad de coordinación con otras agencias estatales (incluso dentro del mismo gobierno provincial).</p>	<p>Recomendación #15. Se recomienda realizar modificaciones al circuito administrativo para acortarlo y hacerlo más eficiente entre las que se incluyen: acortarlo, centralizar las certificaciones, pagos y rendiciones, usar consideraciones existentes del Reglamento Operativo: ampliación de plazos durante la ejecución (5% monto, 10% plazo), usar la figura del pago por cuenta y orden a los contratistas, haciendo retenciones al momento del pago (que tiene que ser solicitado por UE) y contemplar sistema de anticipos financieros en los pliegos a las empresas acompañado de un fortalecimiento del seguimiento (por ejemplo incluyendo una cláusula que pueda adelantar los pagos si se considera que la empresa cumple de manera adecuada con los términos del contrato).</p>
<p>Hallazgo #10. Los procesos están poco sistematizados y digitalizados. Por ejemplo, se trabaja con documentación escaneada y cada papel tiene un número de expediente distinto, lo que dificulta y ralentiza los procesos.</p>	<p>Recomendación #16. Impulsar el uso de la Ficha Única de Proyecto (FUP) y extender la digitalización de certificados a todo el proyecto mediante un sistema unificado de expediente electrónico con utilidad para toda la gestión.</p>
<p>Hallazgo #11. Las UE no siempre tienen involucrados agentes de todos los componentes (por ejemplo, los expertos financieros pertenecen a otras divisiones dentro del gobierno provincial lo que dificulta su participación efectiva).</p>	<p>Recomendación #17. Se recomienda la existencia de un único responsable del proyecto que permanezca durante todos sus ciclos para asegurar la armonización de los procesos, identificar cuellos de botella, y asegurar la correcta marcha de los tiempos.</p>
<p>Hallazgo #12. Los tiempos que se requieren para otorgar los títulos de propiedad a los hogares son muy dilatados, y pueden llegar a doblar la extensión de los proyectos en el barrio. Las principales causas del problema se consideran los largos procesos burocráticos, la dificultad de articular entre los distintos niveles institucionales, la falta de información sobre los beneficios de la titulación que tienen las familias y las dificultades a las que se enfrentan los hogares para abordar el proceso burocrático.</p>	<p>Recomendación #18. Se recomienda estudiar el proceso de titulación para el programa e identificar los cuellos de botella para proponer estrategias que puedan agilizar el proceso. En 2021 se llevará a cabo un estudio financiada por un fondo de “Trabajo Económico y Sectorial” (ESW por sus siglas en inglés) para realizar este ejercicio, proponer cambios en los procesos e intervenciones de economía del comportamiento y medir su efectividad en agilizar el proceso de titulación y en caso de ser efectivos, se valorará la posibilidad de escalarlas.</p>

Hallazgos y Lecciones Aprendidas	Recomendaciones
Dimensión 4 – Fiduciarios	
<p>Hallazgo #13. Se identifica que en ocasiones sigue existiendo falta de información y desconocimiento de la normativa cuando hay conflicto entre distintas instancias normativas (provincial, nacional, BID) en aspectos de adquisiciones.</p>	<p>Recomendación #19. Se sugiere retomar las capacitaciones continuas a las unidades ejecutoras ya que en ocasiones el desconocimiento es causado por la rotación en los equipos. De esta manera se refuerza la difusión de conocimiento y se aclara qué normativa prevalece (especialmente en los casos que haya convenio entre el Municipio y el Gobierno Nacional).</p> <p>Recomendación #20. Se recomienda realizar una estandarización de los procesos de armado de pliegos para agilizar y facilitar los procesos.</p>
Dimensión 5 – Manejo de Riesgos	
<p>Hallazgo #14. En ocasiones se ha observado una falta de reacción frente a las demoras que surgen con las prestatarias y se considera que esto es debido a la falta de asignación de responsabilidades.</p>	<p>Recomendación #21. Se recomienda realizar revisiones semanales y como mucho quincenales entre los distintos actores de la UE (y el BID de ser preciso) para identificar estas demoras y problemas a tiempo y poder tomar las acciones correspondientes.</p>
	<p>Recomendación #22. Se recomienda realizar evaluaciones de capacidad de gestión de las UE locales para identificar unidades debilitadas y asegurar que tienen la capacidad de reacción necesaria ante la aparición de problemas en la ejecución.</p> <p>Recomendación #23. En ocasiones los retrasos se han producido porque las empresas han resultado problemáticas y para ello se sugiere generar un registro del funcionamiento de las empresas donde se pueda identificar aquellas con las que se han experimentado complicaciones en el pasado y que esto sea tenido en cuenta en los procesos de contratación.</p>