



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

Nombre del Proyecto: **Programa Multisectorial de Preinversión II**

País: **Argentina**

Sector/Subsector: **Preinversión**

Equipo de Proyecto Original: **Dino Capriolo** Jefe Equipo de Proyecto (RE1/OD2); **José Marcus Menezes** (RE1/FI1); **María Eugenia Nepote-Cit y Armando Checos** (LEG); **Cesar Williams** (COF/CAR); **Hugo Davrieux** (COF/CAR) y **Pilar Yelicié** (RE1/OD2)

Número de Préstamo: **AR-0162**

Número de Proyecto: **925/OC-AR**

Fecha del CRG:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: **Dino Capriolo** (ICF/ICS); **Maria Helena López** (VPC/DPP); y **María Guevara** (Asistente Investigación)



## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA.....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	2
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	2
ii. Componentes.....	2
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	3
<b>III. RESULTADOS.....</b>	<b>3</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	3
B. EXTERNALIDADES.....	5
C. PRODUCTOS .....	5
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	7
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>7</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	7
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	8
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	8
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>8</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	9
B. RIESGOS POTENCIALES.....	9
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	10
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>10</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	10
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST.....	10
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>10</b>

## Anexos





## Abreviaturas y Acrónimos

BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DNIPyFP	Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
EPIP	Entidades Provinciales de Inversión Pública
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución Proyectos
MEYP	Ministerio de Economía y Producción
PA	Plan de Adquisiciones
PIB	Producto Interno Bruto
PIR	Proyectos de Inversión
PMP	Programa Multisectorial de Preinversión
PNP	Plan Nacional de Inversión Pública
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECI	Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPE	Secretaría de Política Económica
TDR	Términos de Referencia
UNPRE	Unidad de Preinversión





## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
<b>NO. PROYECTO:</b> AR0162	<b>TITULO:</b> Programa Multisectorial de Preinversión II
<b>Prestatario:</b> La Nación Argentina <b>Agencia ejecutora:</b> Unidad de Preinversión	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 17 apr 1996 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 10 sep 1996 <b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 18 jun 1997
<b>Préstamo:</b> 925/OC-AR <b>Sector:</b> Preinversión	<b>Meses en ejecución</b> * desde aprobación: 149 * desde efectividad del contrato: 144
<b>Instrumento de préstamo:</b> Inversión	<b>Períodos de desembolso</b> <b>Fecha original desembolso final:</b> 10 sep 2000 <b>Fecha actual desembolso final:</b> 31 mar 2008 <b>Extensión acumulativa (meses):</b> 90 <b>Extensión especial (meses):</b> 0
	<b>Monto préstamo</b> * <b>Monto original:</b> 25.000.000 * <b>Monto actual:</b> 25.000.000 * <b>Pari Passu (si aplica):</b> 78% <b>Fueron fondos redireccionados de [ ] o a [ ] este proyecto?</b> <b>[ X ] N/A (favor marcar una)</b>
	<b>Monto US\$: 25.000.000</b>
	<b>Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:</b>
	<b>Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:</b>
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si/No <b>Equidad Social (SEQ):</b> Si/No <b>Clasificación ambiental:</b> A, B, o C	<b>Desembolsos</b> * <b>Monto actual:</b> 17.758.393 (71.03%) <b>Costo total del proyecto (estimado original):</b> 32.000.000
	<b>En estado de "Alerta"</b> <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> <b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b> <b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):</b>

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 type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" 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

Desde el año 1993 el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, a través de la Unidad de Preinversión (UNPRE), ha ejecutado dos programas con financiamiento del Banco (Préstamos 740/OC-AR y 925/OC-AR). La ejecución de estos programas convivió con un contexto sumamente volátil de la actividad económica y la formación bruta de capital en la Argentina. En efecto, durante la década del 90, tanto la inversión pública (nacional y provincial) como la inversión privada mostraron un comportamiento errático, en gran parte vinculado a la evolución del ciclo económico interno. En este sentido, la inversión total (pública y privada) sufrió un retroceso como consecuencia de la crisis del Tequila (1995), para luego recuperarse significativamente hasta 1998, año en el que representó el 21% del Producto Interno Bruto. Desde entonces y hasta 2002, en el escenario del fuerte proceso recesivo que terminó con el esquema de Convertibilidad y llevó a la devaluación de la moneda local, la inversión total se contrajo 56% en términos reales respecto al pico alcanzado en 1998<sup>1</sup>. A partir de la recuperación económica que se verificó desde 2003, la tasa de inversión evidenció un crecimiento permanente.

En este contexto, en el año 1994 se sancionó la Ley 24.354 que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas estableciendo la necesidad de asegurar el cumplimiento de ciertos requisitos metodológicos en relación al desarrollo del ciclo de los proyectos. De esta forma, la fase de Preinversión pasa a ocupar un rol fundamental, porque es la etapa en la que los proyectos se identifican, se formulan y evalúan con el objetivo determinar la conveniencia o no de llevarlos a la práctica.

Desde una perspectiva general, ambos Programas han sido determinantes en el apoyo del ciclo de los proyectos de Inversión en el País. Como resultado, han contribuido a mejorar la calidad y cantidad de proyectos de inversión mediante estudios que aseguran su viabilidad (económica, financiera, institucional, ambiental y técnica), y constituyen las mejores alternativas a los problemas a resolver, permitiendo priorizar aquellos proyectos que optimizan el uso de los recursos públicos destinados a la inversión en el ámbito nacional, provincial, y municipal.

### b. Descripción del Proyecto

#### i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo general del Programa Multisectorial de Preinversión II (Préstamo 925/OC-AR) fue incrementar la productividad de la inversión pública para contribuir al desarrollo económico y social de Argentina. Específicamente, los objetivos del Programa fueron: (i) apoyar la elaboración de estudios generales y específicos de preinversión, conforme a normas y requisitos establecidos por organismos de financiamiento internos e internacionales; y (ii) asistir al proceso de consolidación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), incluyendo el apoyo a los sistemas de inversión de los gobiernos provinciales.

#### ii. Componentes

A fin de cumplir con los objetivos propuestos el Programa financió los siguientes dos componentes:

Componente 1. Preparación de estudios generales y específicos de preinversión correspondientes a Entidades del Sector Público a nivel Federal, Provincial y Municipal (Beneficiarias de la operación); y

<sup>1</sup> Fuente: Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.



Componente 2. *Fortalecimiento institucional*, incluyendo asistencia al proceso de organización y consolidación del SNIP y el apoyo a los sistemas de inversión de los gobiernos provinciales.

### c. Revisión de la Calidad del Diseño

#### Revisión de la Calidad del Diseño

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

El diseño original del Programa fue adecuado a los objetivos propuestos para la operación y los componentes, actividades y mecanismo de ejecución previstos tomaron en cuenta la experiencia adquirida durante la ejecución del PMP I (préstamo 740/OC-AR). En este sentido se identificaron claramente las áreas a ser atendidas por el Programa, otorgando la suficiente flexibilidad para obtener los productos a ser entregados. En efecto, en la segunda etapa del PMP, que comenzó a ejecutarse en el año 1997, se establecieron pautas para acompañar el proceso de inversión en el país, básicamente mediante el diseño e implementación de estudios dirigidos a mejorar el desarrollo regional, local y sectorial, aportando la generación de información oportuna y relevante para la toma de decisiones sobre las mejores alternativas de inversión que contribuyan a la competitividad de la economía. Así, el diseño del Programa se convirtió en una útil herramienta para la toma de decisiones en los distintos niveles del sector público, permitiendo al Estado contar con información específica para la asignación de recursos en infraestructura, desarrollo local y fortalecimiento institucional.

La aceptación y extensión del alcance del Programa desde su nuevo diseño se observa en la demanda de estudios, que tuvo una tendencia creciente desde su inicio, a excepción de una leve baja hacia el año 2001 coincidente con el momento más agudo de la crisis económica que atravesó la Argentina, rápidamente revertida a partir del año 2003. En la segunda etapa del Programa los proyectos financiados a jurisdicciones nacionales alcanzó al 53%, mientras que el 47% restante se distribuyó, entre las jurisdicciones provinciales (21%) y municipales (26%). Finalmente, se destaca el hecho de que el dimensioamiento del PMP II se hizo bajo un tipo de cambio distinto al que impero después de la devaluación del 2002 lo cuál impacto en mayores recursos para el desarrollo de estudios financiados en moneda local y por lo tanto en la extensión del plazo de ejecución.

Un aspecto del diseño a mejorar es la definición de indicadores de medición de impacto del Marco Lógico del Programa, dado que éstos sólo incluyeron indicadores de producto y, en algunos casos no se incluyó aspectos de calidad exigibles. Asimismo, se ha identificado que el diseño no incluyo los mecanismos para mejorar la programacion y gestion del ciclo de proyecto.

Finalmente, se considera que la oportunidad de la aprobacion del Programa de Preinversion II impactó sobre el período de ejecución de la operación, ya que el PMP I habia desembolsado solamente el 50% de sus recursos a esa fecha, por lo que condiciono el inicio efectivo de la nueva operación.

## III. Resultados

### a. Efectos Directos

#### LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

##### Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)

Mejorar la productividad de la inversión pública nacional y provincial a través del incremento del número de estudios de preinversión disponibles con evaluaciones que permitan priorizar aquellos proyectos que tengan asegurada su viabilidad económica, técnica, institucional, ambiental y financiera, a nivel nacional y provincial.

**Clasificación: P**





La clasificación de probable en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo obedece a que el programa contribuyó a mejorar la productividad de la inversión pública a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el financiamiento parcial de estudios de preinversión y el fortalecimiento de las capacidades locales sobre el ciclo de proyectos.

Respecto a uno de los principales objetivos del Programa, el fortalecimiento del SNIP el Programa se han generado mecanismos de coordinación entre las diferentes áreas competentes en materia de inversión pública tanto en el ámbito nacional como con las entidades subnacionales vinculadas. Específicamente entre la Autoridad de Aplicación de la Ley 24354 que crea el SNIP, la Dirección Nacional de Inversión Pública de la Secretaría de Política Económica de la Nación y la Unidad de Preinversión, la Secretaría de Hacienda, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, y la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Infraestructura Pública y Servicios. Específicamente, las acciones se articulan a través del Comité Técnico de los Programas de Preinversión de la Secretaría de Política Económica y del diseño e implementación del Plan Nacional de Inversión Pública con la Secretaría de Hacienda y el Ministerio de Planificación. Con las provincias la articulación se realizó a través de la adhesión de las mismas al SNIP a través de la firma de convenios de colaboración nación-provincia para la implantación en esas jurisdicciones del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN).

#### Indicadores Claves de Efectos Directos

EFFECTOS DIRECTOS PLANEADOS	EFFECTOS DIRECTOS LOGRADOS
Durante la ejecución del Programa, generar proyectos de inversión factibles, para el financiamiento nacional o internacional.	<p><b>Cumplido 100%.</b> Se elaboraron estudios de factibilidad conforme a las normas y requisitos establecidos por organismos de financiamiento internacional y nacional que culminaron en proyectos de inversión, a saber: (i) 8 proyectos específicos y sectoriales financiados parcialmente con recursos del Banco, cuyas inversiones ascienden a US\$ 2.475,6 millones; y (ii) 57 estudios que generaron inversiones por hasta US\$ 330 millones en el ámbito de los gobiernos nacional y provincial del país.</p> <p>Los proyectos financiados con recursos del Banco fueron: (i) Sectorial de Administración Financiera Pública (préstamo 1720/OC-AR) por US\$ 500,0 millones; (ii) Sectorial de Apoyo al Equilibrio Fiscal y la Gestión Social (préstamo 1295/OC-AR), por US\$ 400,0 millones; (iii) Apoyo al Plan de Familias I (1669/OC-AR) por US\$ 700,0 millones; (iv) Mejoramiento de la Competitividad del Sector Turismo (préstamo 1648/OC-AR), por US\$ 33,0 millones; (v) Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande (AR-L1014) por US\$ 600,0 millones; (vi) Manejo de Recursos Hídricos Norte Grande (AR-L1015), por US\$ 160,0 millones; (vii) Programa de Crédito, Desarrollo, Producción y Empleo de San Juan, por US\$32,6 millones (AR-L1022); y (viii) Programa de Servicios Agrícolas Provinciales -PROSAP (Préstamo BID 899/OC-AR 1 y 2) en ejecución, pero cuyos estudios de preinversión se vinculan a inversiones por US\$ 50,0 millones.</p> <p>Asimismo, se financiaron 138 estudios generales cuyo producto no han sido la realización de estudios de factibilidad de proyectos específicos, sino que han contribuido a mejorar las prácticas y el desempeño de organismos públicos fortaleciendo las capacidades institucionales, a través de la elaboración de metodologías para medir los efectos económicos de los proyectos, construcción de indicadores de resultados para proyectos de vivienda, elaboración del documento base para el desarrollo del Plan Estratégico Territorial (PET), elaboración de propuestas para mejorar el funcionamiento de programas y proyectos con organismos internacionales, apoyo a la consolidación de sistemas de información estadística y otros vinculados a la planificación estratégica en el ámbito local.</p>

#### Reformulación.

☒ N/A

**Reajuste ISDP:** indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

☒

#### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable (MP)

☒ Probable (S)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (MI)

**Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.





El Programa ha cumplido su objetivo de desarrollo tomado en cuenta los productos entregados. Específicamente, se contribuyó al incremento de la oferta de proyectos de inversión con estudios de viabilidad técnica, financiera, económica, ambiental e institucional que fueron presentados a fuentes de financiamiento tanto nacionales como internacionales. Asimismo, se fortaleció las capacidades del Organismo Ejecutor en las áreas vinculadas al funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

## b. Externalidades

El Programa contribuyó a fortalecer las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) en la búsqueda de una mayor coordinación de acciones y utilización de recursos a objetivos comunes. Así, gracias al aporte del PMP II, fue posible financiar consultoría especializada para cada estudio de preinversión realizado, posibilitando a todos los ejecutores un alto grado de participación en la ejecución de los proyectos, de modo de asegurarse el fortalecimiento específico necesario para acompañar a sus políticas públicas. El trabajo en conjunto con los distintos niveles del sector público posibilitó afianzar –asimismo- la planificación del trabajo y la consolidación de las áreas técnicas de las Entidades Beneficiarias.

El Programa también permitió avanzar en el desarrollo de una cultura de proyectos en las distintas reparticiones, entendiendo a los proyectos como herramientas de gestión que permiten dar una mayor especificidad y concreción de las acciones del Estado, frente a los diferentes lineamientos preestablecidos en políticas públicas más generales.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<u>Componente 1. Preparación de Estudios de Preinversión.</u>	Productos Planeados	Fin de Proyecto
Costo total Componente 1: US\$ 20.628.000	1.1. No. de estudios generales y específicos de preinversión financiados conforme a las especificaciones del Programa.	1.1. <b>Cumplido 100%.</b> Se han financiado 454 estudios: generales (105); específicos (312) y consultorías de apoyo (37) por un monto total de US\$21.7 millones. En el ámbito Nacional se aprobaron 252 estudio; en el Provincial 95 y en el Municipal 117. Los estudios financiados se distribuyen por sector de la siguiente manera: Desarrollo Productivo (26%); Administración Gubernamental (25%); Infraestructura (19%); Desarrollo Urbano (11%); Medio Ambiente (10%); y Desarrollo Social (8%). Finalmente, han participado 295 Entidades Beneficiarias y contratado 910 consultores en el Programa.
Contrapartida: US\$ 5.000.000		
BID: US\$ 13.824.657		
Desembolsado BID: 67.%. Comprometido BID: 100%	1.2. No. de proyectos considerados para su financiamiento o siendo financiados, cuyos estudios han sido preparados con el Programa	1.2. <b>Cumplido 100%.</b> El impacto de los productos entregados por el Programa puede medirse a través del las inversiones que estos han permitido generar. Entre los estudio financiados, se encuentran aquellos por US\$ 1.6 millones vinculados a 8 proyectos específicos y sectoriales del Banco, cuyas inversiones ascienden a US\$2.475,6 millones. Por otro lado, se han financiado 57 estudios que generarán inversiones por hasta US\$330 millones en el ámbito de los gobiernos nacional y provinciales del país. Los proyectos financiados formaban parte de las prioridades de la agenda de inversión de las Entidades Beneficiarias, lo que contribuyó al logro de las metas de política pública vinculadas al sector.
<b>Clasificación: S</b>		
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> El Programa a solicitud de las autoridades incorporó asistencia técnica en apoyo al Programa Sectorial de Apoyo al Equilibrio Fiscal y a la Gestión Social (préstamo 1295/OC-AR), que se detalla en la siguiente sección.		





<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> [X] El Programa originalmente contemplaba el financiamiento de estudios de preinversión generales y específicos; así como el financiamiento de consultorías de apoyo para contribuir a la elaboración de términos de referencia y el apoyo a la gestión de estudios. Sin embargo a solicitud de las autoridades nacionales, se incluyó, a través de una modificación contractual aprobada el 22 de enero de 2001, la asignación de recursos del financiamiento para asistencia técnica requerida para el Programa Sectorial de Apoyo al Equilibrio Fiscal y a la Gestión Social (préstamo 1295/OC-AR): A esta actividad se le asignó un monto de US\$5,208.000 sin embargo solo se utilizó US\$572.300 (11%). La diferencia, se reasignó al financiamiento de estudios, objetivo principal del Programa. Para efectos contables se creó la categoría de inversión No. 4 denominada Plan Estratégico de Asistencia Técnica (PEAT)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio (S)</b>	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<b>Componente 2:</b> <b>Fortalecimiento Institucional.</b>  Costo total Componente 2: US\$ 3.622.000  Contrapartida: US\$ 500.000  BID: US\$ 2.977.193 Desembolso BID: 82.2%. <b>Clasificación: S</b>	Productos Planeados	Fin de Proyecto	
	2.1 Estructura organizativa y administrativa de la DNIPyFP readecuada para cumplir con las funciones que le asigna la Ley que crea el SNIP	2.1. <b>Cumplido 100%.</b> Se realizaron consultorias de apoyo y financiaron 5 estudios para el Fortalecimiento de los Procesos Gerenciales de los recursos humanos, financieros y metodológicos, vinculados al Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública. El impacto de estas actividades se ha visto en una mejor asignación de tareas por especialidades, la conformación de equipos especializados por temática y el establecimiento de mecanismos de articulación, coordinación y cooperación entre áreas en el marco del Comité Técnico.	
	2.2 Sistema de registro, control y seguimiento de proyectos de inversión en su ciclo de vida completado y en operación (BAPIN).	2.2. <b>Cumplido 100%.</b> Se fortalecieron los instrumentos metodológicos para la incorporación de información a la base de datos del BAPIN. Asimismo, se desarrollaron labores de fortalecimiento del sistema informático BAPIN II y se apoyó la transferencia del BAPIN nacional a 23 de las 24 Provincias. El impacto del funcionamiento del BAPIN se mide por su contribución a la publicación, difusión y consolidación ( <a href="http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_bapin.htm">http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_bapin.htm</a> ) de los requerimientos de inversión prioritarias de cada una de las jurisdicciones, en el cual se especifica el monto de inversión (programado y/o ejecutado) y el estado de proyecto (conforme a la etapa del ciclo).	
	2.3 Análisis y diagnóstico realizados así como recomendaciones implantadas que permitan mejorar la gestión y ejecución de nuevos proyectos de inversión.	2.3. <b>Cumplido 100%.</b> Se revisaron las metodologías para la elaboración de dictámenes de la Subsecretaría de Inversión Pública y Gasto Social. Como resultado se ha establecido un proceso de evaluación de los proyectos de inversión, que permitió mejorar la calidad de los dictámenes emitidos.	
	2.4 Programa piloto de auditoría de costos de proyectos realizado.	2.4. <b>Cumplido 70%. Se financiaron tres estudios sobre la gestión de los recursos de proyectos de financiamiento internacional</b>	
	2.5 Estructura, personal y sistemas de información de las entidades de los gobiernos provinciales encargadas de la priorización, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión reforzada, capacitada y en operación	2.5. <b>Cumplido 70%. Se fortaleció los sistemas provinciales de Banco de Proyectos de Inversión</b> y las capacidades de los recursos humanos locales encargados de la carga y funcionamiento de los bancos de proyectos provinciales.	
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b>			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> [X] N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio (S)</b>	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio (S)</b>	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



#### d. Costos del Proyecto

Programa	Costo Total del Proyecto Planeado (US\$)			Costo Total del Proyecto Actual (US\$)			% Diferencia		
	BID	A. Local	Total	BID	A. Local	Total	BID	A. Local	Total
<b>Categoría de Inversión</b>									
01.00.00 ESTUDIOS	22591000	5000000	27591000	13252326.88	1197732.73	14450059.61	-41%	-76%	-48%
01.01.00 Estudios Específicos	18691000	3600000	22291000	6573298.31	722059.91	7295358.22	-65%	-80%	-67%
01.02.00 Estudios Generales	2500000	500000	3000000	6033366.12	389330.48	6422696.6	141%	-22%	114%
01.03.00 TDR u Consultoría Corta Duración	1000000	500000	1500000	645662.45	86342.34	732004.79	-35%	-83%	-51%
01.04.00 Apoyo a la Gestión de Estudios	400000	400000	800000	0		0	-100%	-100%	-100%
02.00.00 Fortalecimiento Institucional	1659000	500000	2159000	2977193.65	243886.46	3221080.11	79%	-51%	49%
02.01.00 Fortalec. Subsecretaría de Inversión	1309000	400000	1709000	2977193.65	243886.46	3221080.11	127%	-39%	88%
02.02.00 Fortalecimiento Provincias	350000	100000	450000	0	0	0	-100%	-100%	-100%
03.00.00 Administración y Supervisión UNPRE	500000	1500000	2000000	700839.48	3127364.8	3828204.28	40%	108%	91%
04.00.00 Plan Estratégico de Asistencia Técnica	0	0	0	566629.75	4888.71	571518.46			
87.00.00 Gastos Financieros	250000	0	250000	150000	0	150000	-40%		-40%
87.01.00 FIV	250000	0	250000	150000	0	150000	-40%		-40%
<b>Total del Programa</b>	<b>25000000</b>	<b>7000000</b>	<b>32000000</b>	<b>17646989.76</b>	<b>4917752.37</b>	<b>22564742.13</b>	<b>-29%</b>	<b>-30%</b>	<b>-29%</b>
<b>Explique brevemente las diferencias. La diferencia se debe a la cancelación de US\$7,2 millones de los recursos. Los recursos que se cancelaron eran saldos comprometidos del Programa que pasaron al Préstamo 1896/OC-AR para su financiamiento, a fin de simplificar los costos administrativos y financieros vinculados y tener dos operaciones simultáneamente en ejecución. Asimismo, la devaluación del peso argentino significó un mayor poder adquisitivo de los recursos del Programa que permitió cumplir con los objetivos a un menor costo.</b>									

### IV. Implementación del Proyecto

#### a. Análisis de los factores críticos

**Entre los factores positivos que explican la buena ejecución del Programa podemos destacar:**

(i) la ubicación institucional de la Unidad de Preinversión, que le permitió un fácil acceso a las decisiones en materia de prioridades establecidas sobre la política económica, que orienta a los proyectos, las necesidades de las Entidades Beneficiarias e incluso del Banco; (ii) la elección de coordinadores y personal técnico de la UNPRE con experiencia en el área de los servicios de consultoría; (iii) la permanencia de equipos de trabajo experimentados, con una larga trayectoria en diversas fases de la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión; y (iv) la colaboración de los equipos del Banco, que tutelaron la preparación de los términos de referencia y la ejecución de los estudios, principalmente en los casos de proyectos a ser financiados por el BID.

**Entre los factores negativos que afectaron la implementación del Programa podemos destacar:**

(i) ausencia de mecanismos que permitan agilizar los procesos de selección y contratación de



servicios de consultoría; (ii) descentralización financiera de los recursos a las Entidades Beneficiarias; (iii) ausencia de un mecanismo de programación formal de actividades y productos del Programa; (iv) ausencia de un sistema de información integrado para el seguimiento de todas las actividades, procesos y resultados que involucren al Programa y que facilite la toma de decisiones en tiempo y forma; (v) cambios sucesivos de autoridades a cargo de las Entidades Beneficiarias, provocando demoras en los procesos meramente administrativos y en las decisiones de carácter político; y (vi) demora en la entrega oportuna de los Estados Financieros Auditados, lo cual retrazó el desembolso del financiamiento. Los factores antes mencionados generaron que algunos productos obtenidos no hubieran sido alcanzados en los tiempos programados; sin embargo, la evaluación y aprobación de los estudios, por parte de las Entidades Beneficiarias (EB), da cuenta de su conformidad con los contenidos, conclusiones y relevancia (una primera etapa de la evaluación expost del Programa indica que solo un 5% de las EB consideran que los estudios no cumplieron con los objetivos previstos).

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

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)

La Unidad Ejecutora ha tenido un desempeño satisfactorio durante la ejecución del Programa habiendo gestionado de manera adecuada los recursos administrativos y financieros del Programa así como acompañado la obtención de los productos previstos de las actividades financiadas con la operación. A lo largo de la duración del Programa, el Organismo Ejecutor asignó, conforme al presupuesto estimado por la UNPRE, los recursos tanto para la fuente de financiamiento externo (Fuente 22) como la nacional (Fuente 11), en concordancia con las necesidades previstas para cada ejercicio económico, de acuerdo a los objetivos planteados anualmente. Después de 15 años de actividades continuas de la Unidad Ejecutora se observan que se han desarrollado las capacidades técnicas y administrativas que no solo facilitaron la ejecución de las actividades del Programa, sino que asegurarán el éxito de las gestiones previstas en el PMP III. Actualmente, la UNPRE dispone de una planta de 20 funcionarios.

## **c. Desempeño del Banco**

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)

El desempeño del Banco ha sido satisfactorio, respecto a su actitud de colaboración hacia la UNPRE y al Programa. A lo largo del PMP II se ha expedido con rapidez en respuesta a las distintas comunicaciones enviadas por UNPRE. Sin embargo, en determinados períodos el Banco ha mostrado un exceso de carga de trabajo para gestionar las no objeciones de los varios estudios presentados por la UNPRE, lo que supone la conveniencia de fortalecer al responsable de la supervisión del Programa en el BID.

Sin perjuicio de ello, el Banco ha mostrado flexibilidad y muy buena disposición para los cambios propuestos por la UNPRE, en cuanto a consultas particulares y otras que implicaban modificaciones generales. En este orden de cosas, el acompañamiento del Banco en la actual etapa de la UNPRE es fundamental para fortalecer al Programa y asegurar la calidad de la gestión y la buena administración de los tiempos administrativos.

## **V. Sostenibilidad**

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)



## a. Análisis de Factores Críticos

**Articulación de los actores gubernamentales participantes en el SNIP.** A fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y consolidación del SNIP es imprescindible asegurar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación e integración entre la DNIP, la UNPRE, la DNPOIC y otros actores relacionados con el ciclo de proyecto de inversión. Asimismo, en función del proceso de descentralización se deberá continuar fortaleciendo los sistemas de inversión provincial, continuando con el apoyo técnico, de sistemas y de creación capacidades locales además del financiamiento de estudios de preinversión que alimentarán los respectivos bancos de proyecto.

**Recursos financieros para la continuidad del Programa.** Dado que el satisfactorio desempeño del PMP II ha dado curso a una nueva operación con el Banco (Préstamo 1896/OC-AR) bajo la modalidad de Línea Condicional de Crédito por hasta US\$60,0 millones, se asegura la continuidad de las actividades de preinversión en un horizonte de 15 años. Este aspecto tiene su correlato en el impacto que puedan tener los estudios que se financian y las evaluaciones favorables que sobre su desempeño se vayan realizando.

**Disponibilidad de recursos públicos para inversión.** En la medida en que el país transite una senda de crecimiento económico continuado, las demandas de inversión serán crecientes, requiriendo de sus respectivos estudios de preinversión. Por ello, el Programa deberá acompañar al país en su política de inversión, estableciendo criterios claros para el buen uso de sus fondos, como así también asegurarse la calidad de los estudios.

**Niveles de remuneración para los servicios de consultoría.** Debe considerarse que mientras los trabajadores del sector privado y el personal de carácter permanente del Estado han experimentado una tendencia a la actualización de sus remuneraciones luego de la crisis de finales de la década del 90, no ha ocurrido lo mismo con la escala utilizada para establecer los montos de los honorarios por categorías de consultoría (regidas por el Decreto N° 1184/01). Dicha escala no ha tenido actualizaciones desde el año 2001. La situación descrita conlleva dificultades para atraer consultores idóneos para la realización de los estudios y atenta en contra de la calidad, dado que no asegura excelencia en la selección de los candidatos.

## b. Riesgos Potenciales

**Cambio de autoridades y continuidad del equipo técnico-administrativo.** La elevada rotación de las autoridades evidenciada en los últimos años, es un riesgo potencial para mantener los logros del Programa y asegurar la estabilidad y sostenibilidad de la gestión del Proyecto a través del personal técnico-administrativo de la UNPRE. Consecuentemente se deberá apoyar la continuidad de los equipos técnicos y del equipo gerencial, permitiendo el mantenimiento y la continuidad de las buenas prácticas adquiridas durante los 15 años de gestión.

**Financiamiento de estudios similares.** A fin de maximizar el impacto de los recursos del Programa se deberá desarrollar sistemas que permitan diseminar las metodologías y estudios ya realizados que puedan ser de interés de otras Entidades Beneficiarias. Para ello se sugiere desarrollar en la UNPRE con un adecuado sistema de información y base de datos para conocer de manera integral el universo de estudios elaborados y demandados, evitando duplicación de estudios ya desarrollados.

**Cobertura del Programa y posibilidades reales de inversión.** Se debe asegurar que la ampliación de la cobertura del Programa tome en cuenta las posibilidades reales de inversión en los ámbitos locales. Caso contrario, se terminaría financiando estudios que no puedan terminar en proyectos financiados.



### c. Capacidad Institucional

La experiencia de la UNPRE a lo largo de sus 15 años de existencia demuestra un continuo proceso de mejoramiento de su capacidad institucional y mejora en sus prácticas habiendo alcanzado un desempeño satisfactorio de sus funciones. No obstante, como se mencionó, institucionalmente la UNPRE ha sufrido en el último año cambios de autoridades, lo que ha impactado, muchas veces, negativamente en la continuidad de las estrategias a lo largo de cada mandato, razón por la cual se deberá reforzar la visión y misión estratégica del Programa. Por otro lado, se considera importante reforzar los sistemas de información y coordinación entre la UNPRE, el Área Común de Servicios Administrativos (ACSA) de los programas con financiamiento externo de la Secretaría de Política Económica y las Entidades Beneficiarias, lo cual redundará en menores tiempos de gestión y respuestas oportunas.

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

El seguimiento del Programa se hizo en función de los Informes Semestrales, las visitas de inspección y los Informes de Seguimiento del Desempeño del Programa (ISDP) de periodicidad semestral. La información recabada ha permitido acompañar el avance en el logro de los objetivos de desarrollo del Programa así como de los avances físicos y financieros de la operación.

El Banco ha venido acompañando al Organismo Ejecutor supervisando el desempeño en los últimos años (2005-2007) con un mayor énfasis en los resultados y la calidad de los productos. El Banco en el marco de ejecución del Programa ha contribuido a la revisión de los términos de referencia de los estudios y al seguimiento de los resultados obtenidos de cada uno de estos. La UNPRE ha redoblado consecuentemente su esfuerzo para requerir de las Entidades Beneficiarias información sobre las acciones realizadas como resultado de los estudios desarrollados.

Finalmente, como parte del Programa se financió la realización de una evaluación externa de la operación la cuál fue utilizada para el diseño del PMP III (Préstamo 1896/OC-AR) .

### b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Porgada no incluyó un requerimiento contractual para el desarrollo de una evaluación ex-post del Programa.

## VII. Lecciones Aprendidas

De la ejecución del Programa Multisectorial de Preinversión II se destacan las siguientes lecciones tanto para el diseño como para la ejecución a ser consideradas en operación a ser desarrolladas en el sector.

**Plazo de compromiso y de desembolso.** El plazo de compromiso y de desembolso de los Programas Multisectoriales de Preinversión por lo general son de tres y cuatro años respectivamente; sin embargo la experiencia muestra que cuando se incluyen a Entidades Beneficiarias de los gobiernos subnacionales existe la necesidad de plazos mayores, dado que las actividades de preinversión cuando se vinculan a estas instancias requieren de mayores tiempos y esfuerzos de coordinación dado que las actividades se ejecutan de manera descentralizada. Por tanto, se considera apropiado definir un plazo de por lo menos cuatro años para comprometer recursos y cinco para desembolsar.

**Capacidades de gestión de los Beneficiarios.** Cuando se financian estudios al nivel de los gobiernos municipales, no se evalúa la capacidad de gestión de los mismos; razón por la que se produce una fuerte carga en las áreas técnica y financiero-contable de las Unidades Ejecutoras



Centrales que prácticamente duplican su tiempo de trabajo. Asimismo, se produce una ampliación de los tiempos de ejecución de los estudios. Consecuentemente, se deberá asegurar la existencia de capacidades de gestión mínimas necesarias para ser considerados beneficiarios del Programa.

*Diseño del Programa. Se deberá asegurar que se incorporan indicadores que permitan medir adecuadamente el impacto de los productos obtenidos.*

**Descentralización de recursos financieros a las Entidades Beneficiarias.** El diseño original del Programa incluía la descentralización de recursos a las Entidades Beneficiarias para sufragar los pagos correspondientes a los servicios de consultoría. Si bien este aspecto se pensó podría generar mayor agilidad para la ejecución del Programa, al final generó mayores problemas en la ejecución dado que el fondo rotatorio estuvo comprometido a la justificación de gastos por parte de las diversas Entidades Beneficiarias que no siempre cumplieron en tiempo y forma, terminando por impactar negativamente la ejecución de la operación. Este aspecto obligó a revertir la modalidad prevista y centralizar los pagos en la Unidad Ejecutora Central (UNPRE), lo que ordenó y facilitó la última etapa de ejecución de la operación.

**Selección y contratación de los servicios.** La ejecución de proyectos de esta naturaleza requiere de mecanismos y procesos de selección y contratación de servicios de consultoría que sean ágiles y eficientes; por lo que se sugiere el uso de registros sectoriales de consultores calificados de actualización continua, dado que muchas de las Entidades Beneficiarias no disponen de información suficiente para seleccionar y contratar los mejores servicios de consultoría disponibles. Asimismo, se sugiere continuar con la práctica de agrupar estudios similares para contratar su realización como paquetes.

**Ciclo de ejecución de los estudios.** El camino crítico implícito en el proceso o ciclo completo de los estudios, desde la formulación de la solicitud hasta la finalización del estudio demandado es muy extendido, considerando las fases de apoyo a la elaboración de Términos de Referencia (TDR), suscripción de convenios básicos, aceptación de compromisos por los beneficiarios, realización de contratos, suscripción de los mismos, seguimiento y aprobación de informes. Por ello se sugiere identificar la eliminación de pasos redundantes para acortar etapas.

**Impacto de los estudios.** Se hace necesario fortalecer el vínculo entre los productos de los estudios y la concreción efectiva de las actividades derivadas de las sugerencias, recomendaciones y conclusiones de los mismos, en sus distintas formas: implementación de programas vinculados, cambios y transformaciones de normas, desarrollo y ejecución efectiva de los proyectos de inversión elaborados, inclusión de los recursos en los presupuestos de las entidades beneficiarias, etc. Al respecto, se considera conveniente establecer en las etapas previas a la ejecución de los estudios algún procedimiento, acción u obligación que comprometa a la Entidad Beneficiaria en llevar adelante las inversiones o acciones que definan los estudios de preinversión.

**Ciclos políticos y prioridad de los estudios.** En la ejecución de estos Programas, principalmente cuando cubren el ámbito descentralizado, se observa la presencia de un factor de discontinuidad en la concreción o implementación de estudios o en la realización de las inversiones o actividades emergentes de los mismos, como consecuencia del cambio de autoridades en los niveles jurisdiccionales de las Entidades Beneficiarias (Nación, Provincias, Municipios). Se sugiere prever para futuras operaciones los mecanismos para asegurar que los estudios a financiar se enmarquen en los lineamientos o planes estratégicos del organismo solicitante del Estudio.

**Diseminación de los resultados de los estudios.** La información sobre los estudios elaborados a partir del Programa, debe exponerse de un modo accesible a la comunidad en general. Como así también los datos relacionados con su costo, sus autores, buscando de esta forma transparentar la gestión pública mediante mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad por el uso de los recursos públicos. Consecuentemente se sugiere que los Programas incluyan esta información en la página web del Organismo Ejecutor y del Programa.





### **Anexos:**

1. Acta del Taller de Cierre.
2. Informe del Ejecutor



**PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II  
(PRÉSTAMO 925/OC-AR)**

**AYUDA MEMORIA  
TALLER DE TERMINACIÓN DEL PROGRAMA  
18 de julio de 2008**

**I. LUGAR Y FECHA**

- 1.1 El día 18 de julio de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires, en las instalaciones del BID-INTAL, el Taller de Terminación del Programa Multisectorial de Preinversión II (contrato de préstamo 925/OC-AR), convocado para la presentación del Informe de Terminación del Programa (PCR).

**II. PARTICIPANTES**

- 1.2 Participaron en la reunión el personal gerencial, técnico y administrativo del Organismo Ejecutor, la Secretaría de Política Económica a través de su Unidad de Preinversión (UNPRE). Adicionalmente participaron funcionarios del BID que han acompañado la supervisión de la operación. La lista de participantes se detalla a continuación.

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
<i>Augusto Costa</i>	<i>Director Unidad de Preinversión (UNPRE)</i>	Secretaría de Política Económica (SPE), del Ministerio de Economía y Producción (MEyP)
<i>Nicolás Bonfiglio</i>	<i>Coordinador Técnico UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Alejandro García</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Karina Rojas</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Alejandro Lorenzo</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Florencia Juarez</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Enriqueta Sagastizabal</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Vanina Maragno</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Facundo Quinteros</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Ariel Kantor</i>	<i>UNPRE</i>	SPE/MEyP
<i>Dino Capriolo</i>	<i>Jefe de Equipo de Proyecto</i>	BID
<i>Barbara Sadaba</i>	<i>Asistente de Investigación</i>	BID

**II. OBJETIVO**

- 2.1 El Taller tuvo como objetivo exponer y evaluar en forma participativa el contenido del Informe de Terminación del Programa (PCR). Específicamente, los productos, resultados alcanzados durante la ejecución y las lecciones aprendidas para futuras operaciones. Asimismo, la reunión buscó identificar las actividades que puedan garantizar la sostenibilidad de los beneficios obtenidos con las acciones y productos iniciadas por el Programa.
- 2.2 A fin de que el evento alcance sus objetivos esperados, con anterioridad al desarrollo del Taller el Equipo del Banco y las autoridades de la UNPRE elaboraron los insumos que permitieron estructurar el borrador del PCR discutido en el evento. Como elementos de

AC Cap



información para la elaboración de dicho documento se contó con: (i) la Propuesta de Préstamo del PMP III (préstamo 1896/OC-AR) en lo que corresponde a la evaluación realizada del desempeño del 925/OC-AR; y (ii) el informe de evaluación externa de los resultados del 925/OC-AR, contratada como parte de la ejecución del PMP II.

### III. RESULTADOS DEL TALLER

- 3.1 Las partes revisaron el contenido y alcance del documento de PCR y manifestaron su conformidad con el mismo. Al respecto, se enfatizó los siguientes aspectos que deberán reflejarse en el documento final: (i) Diseño del Programa; (ii) Factores críticos de éxito durante la implementación; y (iii) Lecciones aprendidas.

#### A. Diseño del Programa

- 3.2 Durante el Taller se señaló que el diseño original del Programa fue adecuado a los objetivos propuestos para la operación y los componentes, actividades y mecanismo de ejecución previstos tomaron en cuenta la experiencia adquirida durante la ejecución del PMP I (préstamo 740/OC-AR). En este sentido, se identificaron claramente las áreas a ser atendidas por el Programa, otorgando la suficiente flexibilidad para obtener los productos a ser entregados. Se indicó que en el diseño del Programa se establecieron pautas para acompañar el proceso de inversión en el país, mediante la elaboración e implementación de estudios dirigidos a mejorar el desarrollo regional, local y sectorial, aportando la generación de información oportuna y relevante para la toma de decisiones sobre las mejores alternativas de inversión que contribuyan a la competitividad de la economía. Así, el diseño del Programa se convirtió en una útil herramienta para la toma de decisiones en los distintos niveles del sector público, permitiendo al Estado contar con información específica para la asignación de recursos en infraestructura, desarrollo local y fortalecimiento institucional.

#### B. Factores críticos durante la implementación del Programa

- 3.3 Entre los factores positivos que explican la buena ejecución del Programa se destacaron los siguientes: (i) la ubicación institucional de la Unidad de Preinversión, que le permitió un fácil acceso a las decisiones en materia de prioridades establecidas sobre la política económica, que orienta a los proyectos, las necesidades de las Entidades Beneficiarias e incluso del Banco; (ii) la elección de coordinadores y personal técnico de la UNPRE con experiencia en el área de los servicios de consultoría; (iii) la permanencia de equipos de trabajo experimentados, con una larga trayectoria en diversas fases de la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión; y (iv) la colaboración de los equipos del Banco, que tutelaron la preparación de los términos de referencia y la ejecución de los estudios, principalmente en los casos de proyectos a ser financiados por el BID.
- 3.4 Entre los factores negativos que afectaron la implementación del Programa se identificaron: (i) ausencia de mecanismos que permitan agilizar los procesos de selección y contratación de servicios de consultoría; (ii) descentralización financiera de los recursos a las Entidades Beneficiarias; (iii) la entrega con rezago de los Estados Financieros Auditados (EFAs); (iv) ausencia de un mecanismo de programación formal de actividades y productos del Programa; (v) ausencia de un sistema de información integrado para el seguimiento de todas las actividades, procesos y resultados que involucren al Programa y que facilite la toma de decisiones en tiempo y forma; y (vi) cambios sucesivos de autoridades a cargo de las Entidades Beneficiarias, provocando

demoras en los procesos meramente administrativos y en las decisiones de carácter político.

### C. Lecciones aprendidas

3.5 Durante el taller se revisaron las siguientes lecciones aprendidas para tener en cuenta en futuras operaciones similares, tanto para la etapa de diseño como la de ejecución. Se indicó que estas lecciones fueron contempladas para la elaboración del Programa Multisectorial de Preinversión III y Línea CCLIP (préstamo 1896/OC-AR) que el Banco posteriormente aprobó para Argentina, a saber.

- ✓ **Plazo de compromiso y de desembolso.** El plazo de compromiso y de desembolso de los Programas Multisectoriales de Preinversión por lo general son de tres y cuatro años respectivamente; sin embargo, la experiencia muestra que cuando se incluyen a Entidades Beneficiarias de los gobiernos subnacionales existe la necesidad de plazos mayores, dado que las actividades de preinversión cuando se vinculan a estas instancias requieren de mayores tiempos y esfuerzos de coordinación dado que las actividades se ejecutan de manera descentralizada. Por tanto, se considera apropiado definir un plazo de por lo menos cuatro años para comprometer recursos y cinco para desembolsar.
- ✓ **Capacidades de gestión de los Beneficiarios.** Cuando se financian estudios al nivel de los gobiernos municipales, no se evalúa la capacidad de gestión de los mismos; razón por la que, se produce una fuerte carga en las áreas técnica y financiero-contable de las Unidades Ejecutoras Centrales que prácticamente duplican su tiempo de trabajo. Asimismo, se produce una ampliación de los tiempos de ejecución de los estudios. Consecuentemente, se deberá asegurar la existencia de capacidades de gestión mínimas necesarias para ser considerados beneficiarios del Programa.
- ✓ **Descentralización de recursos financieros a las Entidades Beneficiarias.** El diseño original del Programa incluía la descentralización de recursos a las Entidades Beneficiarias para sufragar los pagos correspondientes a los servicios de consultoría. Si bien este aspecto se pensó podría generar mayor agilidad para la ejecución del Programa, al final generó mayores problemas en la ejecución, dado que el fondo rotatorio estuvo comprometido a la justificación de gastos por parte de las diversas Entidades Beneficiarias que no siempre cumplieron en tiempo y forma, terminando por impactar negativamente la ejecución de la operación. Este aspecto obligó a revertir la modalidad prevista y centralizar los pagos en la Unidad Ejecutora Central (UNPRE), lo que ordenó y facilitó la última etapa de ejecución de la operación.
- ✓ **Selección y contratación de los servicios.** La ejecución de proyectos de esta naturaleza requiere de mecanismos y procesos de selección y contratación de servicios de consultoría que sean ágiles y eficientes; por lo que se sugiere el uso de registros sectoriales de consultores calificados de actualización continua, dado que muchas de las Entidades Beneficiarias no disponen de información suficiente para seleccionar y contratar los mejores servicios de consultoría disponibles. Asimismo, se sugiere continuar con la práctica de agrupar estudios similares para contratar su realización como paquetes.
- ✓ **Ciclo de ejecución de los estudios.** El camino crítico implícito en el proceso o ciclo completo de los estudios, desde la formulación de la solicitud hasta la finalización del



estudio demandado es muy extendido, considerando las fases de apoyo a la elaboración de Términos de Referencia (TDR), suscripción de convenios básicos, aceptación de compromisos por los beneficiarios, realización de contratos, suscripción de los mismos, seguimiento y aprobación de informes. Por ello se sugiere identificar la eliminación de pasos redundantes para acortar etapas

- ✓ ***Impacto de los estudios.*** Se hace necesario fortalecer el vínculo entre los productos de los estudios y la concreción efectiva de las actividades derivadas de las sugerencias, recomendaciones y conclusiones de los mismos, en sus distintas formas: implementación de programas vinculados, cambios y transformaciones de normas, desarrollo y ejecución efectiva de los proyectos de inversión elaborados, inclusión de los recursos en los presupuestos de las entidades beneficiarias, etc. Al respecto, se considera conveniente establecer en las etapas previas a la ejecución de los estudios algún procedimiento, acción u obligación que comprometa a la Entidad Beneficiaria en llevar adelante las inversiones o acciones que definan los estudios de preinversión.
- ✓ ***Ciclos políticos y prioridad de los estudios.*** En la ejecución de estos Programas, principalmente cuando cubren el ámbito descentralizado, se observa la presencia de un factor de discontinuidad en la concreción o implementación de estudios o en la realización de las inversiones o actividades emergentes de los mismos, como consecuencia del cambio de autoridades en los niveles jurisdiccionales de las Entidades Beneficiarias (Nación, Provincias, Municipios). Se sugiere prever para futuras operaciones los mecanismos para asegurar que los estudios a financiar se enmarquen en los lineamientos o planes estratégicos del organismo solicitante del Estudio.
- ✓ ***Diseminación de los resultados de los estudios.*** La información sobre los estudios elaborados a partir del Programa, debe exponerse de un modo accesible a la comunidad en general. También, los datos relacionados con su costo y sus autores, buscando de esta forma transparentar la gestión pública mediante mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad por el uso de los recursos públicos. Consecuentemente se sugiere que los Programas incluyan esta información en la página web del Organismo Ejecutor y del Programa.

#### IV. CONCLUSIÓN

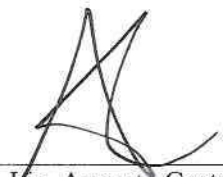
##### 4.1 Como conclusión del Taller se acordó:

Por parte del Organismo Ejecutor, a través de la Unidad de Preinversión, presentar al Banco: (i) la información adicional sobre los indicadores claves del Producto a nivel del Componente 2: Fortalecimiento Institucional; (ii) la cuantificación final de los estudios de preinversión (por tipo y sector) financiados al cierre del préstamo 925/OC-AR (Componente 1); (iii) la lista de los estudios cuyos recursos comprometidos han pasado al préstamo 1896/OC-AR y los montos involucrados; y (iv) el cuadro de costos final del Programa.

Por parte del Equipo del Banco, una vez recibida la información, procederá a incluir la misma en una versión de PCR final y presentará dicho documento a los Comités correspondientes del Banco para su consideración y aprobación.

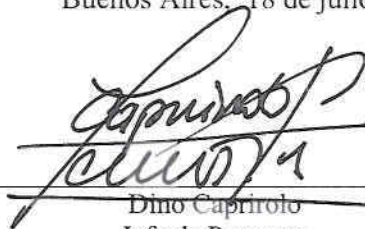
- 4.2 Consultadas las autoridades sobre la conformidad de publicar el documento de PCR una vez revisado por las autoridades superiores del Banco manifestaron su acuerdo.
- 4.3 Finalmente, el Banco deja constancia de su agradecimiento a las autoridades nacionales participantes en el Taller.

Buenos Aires, 18 de julio de 2008



---

Lic. Augusto Costa  
Director de la Unidad de Preinversión  
Secretaría de Política Económica  
Ministerio de Economía y Producción



---

Dino Capriolo  
Jefe de Proyecto  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Representación del Banco en Argentina

# Informe de Terminación de Proyecto

---

## INFORME DEL EJECUTOR

Nombre del Proyecto: **Programa Multisectorial de Preinversión II**

País: **Argentina**

Sector/Subsector: *Preinversión*

Equipo UNPRE: *Augusto Costa, Director UNPRE.*

Número de Préstamo(s): **925/OC-AR.**

## **I. El Proyecto**

### **Revisión de la Calidad del Diseño**

El diseño original del Programa fue realizado hacia el año 1996, considerando la experiencia adquirida durante el PMP I. En efecto, en la segunda etapa del PMP, que comienza a ejecutarse en el año 1998, se establecieron pautas para acompañar el proceso de inversión en el país, básicamente mediante el diseño e implementación del programa con el objetivo de mejorar los aspectos ligados al desarrollo regional, local y sectorial, aportando el financiamiento para proyectos que generen competitividad en sectores que requieren asistencia técnica específica. Así, el programa se convirtió en una útil herramienta para la toma de decisiones en los distintos niveles del sector público, permitiendo al Estado contar con información específica para la asignación de recursos en infraestructura, desarrollo local y fortalecimiento institucional.

La aceptación y extensión del alcance del programa se observa en la demanda de estudios, que tuvo una tendencia creciente desde el inicio, a excepción de una leve baja hacia el año 2001 coincidente con el momento más agudo de la crisis económica que atravesó la Argentina, rápidamente revertida a partir del año 2002. En las dos primeras etapas del programa, los proyectos financiados a jurisdicciones nacionales alcanzaron alrededor del 80%, mientras que el 20% restante se distribuyó, equilibradamente, entre las jurisdicciones provinciales y municipales.

Con el nuevo préstamo multisectorial debería tenderse a equilibrar la participación de las distintas jurisdicciones en la utilización de los recursos de financiamiento disponibles, para lo cual el programa debería generar –entre otros mecanismos- una estrategia de comunicación eficaz para atender y asistir a las provincias y municipios en la etapa de pre inversión.

## **II. Implementación del Proyecto**

### **Análisis de los factores críticos**

#### **Factores Positivos**

A la fecha, la UNPRE presenta 15 años de gestión en Programas Multisectoriales de Pre-inversión, permitiendo a través de su estructura, asegurar la permanencia en sus funciones ante los cambios político-institucionales. A lo largo del período de ejecución y de financiamiento, el BID en conjunto con la Nación han demostrado el interés y el apoyo a la etapa de pre-inversión como el pilar para todo proyecto de inversión futura, en tanto reconocen su importancia y asumen los compromisos entre partes con el objetivo de dar continuidad al financiamiento acordado, de modo de garantizar la rentabilidad de la inversión.

Asimismo, mediante el financiamiento de los estudios de pre-inversión, la difusión y sus procesos flexibles, ha permitido equiparar tendencialmente a las distintas reparticiones del sector público de todo el país, independientemente de su tamaño y nivel de gobierno, en el acceso y disponibilidad de recursos financieros y técnico-profesionales.

### **Factores Negativos**

Un factor que ha impactado sobre los tiempos de gestión han sido los sucesivos cambios de autoridades de las Entidades Beneficiarias, provocando demoras en los procesos meramente administrativos y en las decisiones de carácter político. Lo anterior ha afectado también a la continuidad de los estudios. Se observa una elevada proporción de estudios dados de baja, por falta de interés en su realización por parte de las EB o porque, con el paso del tiempo, van perdiendo vigencia las necesidades que dieron origen al estudio.

Por otra parte, se ha estimado una duración promedio de los estudios cercana a los 2 años, desde que ingresa la solicitud de financiamiento a la UNPRE hasta que el estudio es concluido. En este sentido, puede inferirse que los procedimientos para la presentación, aprobación y puesta en marcha de los estudios han sido –en ciertos casos- relativamente lentos, aunque se han modificado oportunamente para lograr una mayor celeridad en la ejecución y se continúan explorando nuevos mecanismos para contribuir a la calidad y agilidad en los tiempos de análisis y aprobación de los estudios.

Otro aspecto de gestión que deberá perfeccionarse es el relativo a los sistemas de información. Sin un sistema integrado y abarcativo de todas las actividades, procesos y resultados que involucran al programa, no podrá conocerse su evolución para la toma de decisiones en tiempo y forma.

Por otra parte, la información sobre los estudios elaborados a partir del programa, debe exponerse de un modo accesible a la comunidad en general. Como así también los datos relacionados con su costo, sus autores, buscando de esta forma transparentar la gestión pública mediante mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad por el uso de los recursos públicos.

### **Desempeño del Banco**

El desempeño del Banco ha sido satisfactorio, respecto a su actitud de colaboración hacia la UNPRE y al Programa. A lo largo del PMP II se ha expedido con rapidez en respuesta a las distintas comunicaciones enviadas por UNPRE. Sin embargo, en determinados períodos el Banco ha mostrado un exceso de carga de trabajo para gestionar las no objeciones de los estudios presentados por la UNPRE, lo que supone la conveniencia de fortalecer al responsable del programa en el BID.

Sin perjuicio de ello, el Banco ha mostrado flexibilidad y muy buena disposición para los cambios propuestos por la UNPRE, en cuanto a consultas particulares y otras que implicaban modificaciones generales. En este orden de cosas, el acompañamiento del Banco en la actual etapa de la UNPRE es fundamental para fortalecer al programa y asegurar la calidad de la gestión y la buena administración de los tiempos administrativos.

## **III. Sostenibilidad**

### **Análisis de Factores Críticos**

En la medida en que el país transite una senda de crecimiento económico continuado, las demandas de inversión serán crecientes, requiriendo de sus respectivos estudios de pre-inversión. Por ello, el programa deberá acompañar al país en su política de inversión, estableciendo criterios claros para el buen uso de sus fondos, como así también asegurarse la calidad de los estudios.

Por otra parte deberá contar con una base de datos en donde se publiquen los estudios aprobados, de modo de aprovechar economías de escala, lo que se traduce en la reducción de costos para la entidad

que demande el estudio y para la UNPRE, pudiendo financiar solo la adaptación al proyecto particular que presente la EB, y asignar su financiamiento a propuestas innovadoras.

Asimismo, debe considerarse que mientras los trabajadores del sector privado y el personal de carácter permanente del Estado han experimentado una tendencial actualización de sus remuneraciones luego de la crisis de finales de la década del 90, no ha ocurrido lo mismo con la escala utilizada para establecer los montos de los honorarios por categorías de consultoría (regidas por el Decreto Nº 1184/01). Dicha escala no ha tenido actualizaciones desde el año 2001. La situación descripta conlleva dificultades para atraer consultores idóneos para la realización de los estudios y atenta en contra de la calidad, dado que no asegura excelencia en la selección de los candidatos.

## **Riesgos Potenciales**

En primer lugar, deberá considerarse la elevada rotación de las autoridades evidenciada en los últimos años, de modo de asegurar la estabilidad y sostenibilidad de la gestión del proyecto a través del personal técnico-administrativo de la UNPRE, permitiendo el mantenimiento y la continuidad de las buenas prácticas adquiridas durante los 15 años de gestión y proponiendo mejoras en los procesos deficientes a través de una clara conformación de una estructura, que por definición debe asegurar cierta permanencia y trascender a las distintas iniciativas particulares de las autoridades políticas de turno.

Se deberá fortalecer, asimismo, a la UNPRE con un adecuado sistema de información, que registre los procedimientos que deben cumplir los estudios y que contemple una base de datos para conocer de manera integral el universo de estudios demandados. Por otra parte, es conveniente avanzar en una mayor transparencia de los procesos y las demandas de estudios a través de la pagina web de la UNPRE, de forma tal de hacer público el financiamiento del programa.

Complementariamente, debe darse prioridad a la difusión de las acciones de la unidad en las provincias y municipios, para asegurar la calidad de los potenciales proyectos e incrementar el alcance y la cobertura del programa. Finalmente, debe profundizarse la articulación de las políticas de la unpre con los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales vinculados a las áreas de inversión pública y de desarrollo local.

## **IV. Lecciones Aprendidas**

El desarrollo del PMP II a través los años que llevó su ejecución, nos permite extraer una serie de conclusiones y aprendizajes que podemos resumir en base a los siguientes aspectos.

- Cambios de autoridades y prioridades:

Entre 1997 a 2008 Argentina vivió períodos de crecimiento y crisis con importantes efectos sobre la calidad de vida de la población y repercusiones en las instituciones. Tanto los cambios de autoridades y los momentos de recesión o auge han provocado modificaciones en los lineamientos y prioridades políticas y en las demandas sociales que se han visto reflejadas a través de los estudios financiados por el PMP II. Disponer de una planta de personal técnico y administrativo que trascienda estos cambios permite asegurar una Gestión permanente y menos vulnerable a las fluctuaciones del contexto.

- Capacidad Institucional de la UNPRE:

En estos años se ha observado un buen desempeño de la UE en cuanto al desarrollo de las tareas de



gestión cotidiana, sin embargo, se ha evidenciado una escasa visión de largo plazo al momento de establecer cursos de acción vinculados a objetivos de mayor alcance. Han sido débiles las iniciativas vinculadas a la evaluación de los estudios, tanto ex ante como ex post, lo cual limita el conocimiento sobre su real contribución en la generación de inversiones. Dado que la Preinversión antecede a la etapa de Inversión, y sólo tiene razón de ser a partir de ésta última, se sugiere el fortalecimiento de los vínculos y una mayor coordinación de la UNPRE con la DNIP<sup>1</sup> y con el Ministerio de Planificación Federal de la Nación que es el organismo del Estado que mayor proporción de inversión pública ejecuta.

- Capacidad Institucional de las Entidades Beneficiarias:

Las entidades beneficiarias, en especial los municipios, presentan debilidades del tipo institucional, tales como falta de planificación, de identificación de herramientas técnicas y de capacitación, aspectos que deberán fortalecerse desde la UNPRE.

El objetivo es subsanar, entre otras consecuencias, el hecho de que se ha observado que muchas solicitudes de financiamiento, en especial las correspondientes a municipios, no son continuadas una vez iniciadas. Asimismo, para aquellos casos en que las solicitudes son continuadas, se evidencian retrasos en complementar los pasos sucesivos (presentación de TDR, Convenios, Ternas de Selección, Contratos, entre otros). Esto puede deberse a la existencia de ciertas debilidades institucionales que limitan la capacidad de planificación y gestión de las Entidades.

Una herramienta para dar respuesta a estas cuestiones puede consistir en el acompañamiento a las EBs por parte de la UNPRE, reforzando la asistencia brindada mediante el apoyo a actividades que faciliten la cobertura de los requisitos formales exigidos y en el seguimiento de los estudios mediante la realización de talleres y jornadas de capacitación.

- Selección y contratación de los Consultores:

Vinculado al punto anterior, se han evidenciado retrasos en la presentación de documentación para la selección de consultores. En algunos casos, y con mayor frecuencia en los municipios, se ha manifestado la imposibilidad de contar con profesionales sobre diversas disciplinas.

Este último aspecto puede ser cubierto a partir de la creación de una red de consultores que aseguren la oferta de servicios profesionales.

- Plazo de compromisos y desembolsos:

Los retrasos en los tiempos de ejecución, al menos que logren revertirse, llevan a replantear los plazos de compromisos y desembolsos para el próximo programa. Recordemos que el PMP II presentó siete prórrogas.

- Ciclo de ejecución de los estudios:

Vinculado a los puntos anteriores, se pueden detectar retrasos en los tiempos atribuidos a cuestiones administrativas (presentación de TDR, Ternas, Convenios, pagos) y retrasos relacionados con la ejecución de los estudios. A su vez cada uno de ellos depende tanto del accionar al interior de la UNPRE como de las respuestas de las Entidades Beneficiarias y de los consultores.

Delimitar claramente las responsabilidades de cada parte es un punto de partida para establecer los tiempos que se pueden exigir a cada actividad de modo de lograr una ejecución en tiempo y forma.

---

<sup>1</sup> Del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

- **Productos de los Estudios:**

Analizando los estudios terminados del PMP II puede observarse que los productos de los mismos no siempre son claros y concretos. Muchos estudios no precisan el tipo ni monto de inversión propuesta, ni mucho menos establecen flujos de fondos ni indicadores de rentabilidad. Este es el caso de los estudios generales cuyo propósito no están asociados al desarrollo de la factibilidad de un proyecto de inversión. Por el contrario, los estudios específicos precisan la etapa del proyecto al que se refiere (prefactibilidad, factibilidad y diseño ejecutivo), e incluyen todos los requerimientos correspondientes a cada etapa, identificando además si la iniciativa es viable en términos económicos, técnicos, financieros, institucionales, ambientales, y se estima en caso de resultar factible, los montos de inversión.

- **Impacto de los estudios:**

Mediante el mejoramiento de la calidad de los estudios, a través de proyectos que aseguren su rentabilidad y conveniencia, será posible establecer (posteriormente) sus impactos y alcances medidos a través de la inversión que generaron.

Para ello deberá "cerrarse" la fase de preinversión (como primera etapa del ciclo de vida de los proyectos) contrastando si la necesidad o problema que motivó la realización del estudio, puede ser superada o disminuida a través de una propuesta de inversión que surgirá del estudio en cuestión.