



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Cuarta Promoción

**Elementos institucionales y procedimientos administrativos necesarios
para poder agilizar y optimizar la implementación de préstamos con
financiamiento internacional**

El caso del Préstamo BID 1700/OC-AR

Lic. Natalia De Sio - 23.569.771

Buenos Aires, 31 Julio 2019

Director: Dr. Alberto Fernández

**ELEMENTOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA
 PODER AGILIZAR Y OPTIMIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE PRÉSTAMOS CON
 FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL
 EL CASO DEL PRÉSTAMO BID 1700/OC-AR**

Lic. Natalia De Sio – 23.569.771

Abstract.....	7
Capítulo 1 – Introducción.....	8
Presentación del Problema.....	8
Justificación.....	9
Objetivos de Investigación.....	11
Preguntas de Investigación.....	12
Hipótesis.....	13
Marco Teórico.....	14
Contexto.....	15
Estructuras Burocráticas.....	16
Política y Política Social.....	17

Paradigmas Organizacionales	18
Descentralización	20
El Estado de Bienestar.....	21
Las Instituciones.....	22
El Institucionalismo.....	24
Conclusiones	28
Metodología	30
Capítulo 2 – El Caso Bajo Análisis: El Préstamo BID 1700/OC-AR	35
Presentación del Caso	35
Contexto político.....	37
Situación Socioeconómica.....	39
Marco Lógico, Teórico y Normativo.....	41
Metas y Objetivos	43
Actores Involucrados	47
Tiempos Previstos para la Implementación del Programa.....	51
Matriz de Inversión	53
Ejecución	56
Resultados.....	57
Conclusiones.....	57

Capítulo 3 – Los Desafíos Rescontrados durante todo el proceso del Préstamo BID	
1700/OC-AR.....	59
Metodología de Estudio	59
Presentación de las Problemáticas	65
Descripción de las Oportunidades Perdidas.....	71
Identificación de las Causas.....	73
Conclusiones	75
Capítulo 4 – Las Lecciones Aprendidas gracias al Préstamo BID 1700/OC-AR	77
Identificación de las Soluciones Rescontradas	77
Descripción de los Cambios de Contexto Político.....	84
Conclusiones	86
Bibliografía.....	96
Anexo 1 – Estructura Original Aprobada.....	102
Anexo 2 – Principales Cambios y Modificaciones al Nuevo Marco Lógico	111
Anexo 3 – Desembolsos por Trimestre desde el Inicio del Programa.....	114
Anexo 4 – Cumplimiento de las Metas al Cierre del Programa	116
Anexo 5 – Cuestionario	117
Anexo 6 – Entrevista 1 – Ex Directora Provincial de Organismos Multilaterales de Crédito	118

Anexo 7 – Entrevista 2 – Técnica de la parte de formulación y evaluación de proyectos de la SCEOCI.....	136
Anexo 8 – Entrevista 3 – Arquitecta, a cargo del Área de Arquitectura del Ministerio de Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires.....	142
Anexo 9 – Entrevista 4 – Jefe de Asesores de la Subsecretaria Operativa del Ministerio de Desarrollo social de la Provincia de Buenos Aires.....	154
Anexo 10 – Entrevista 5 – Director de Adquisiciones de Economía de SCEOCI	166



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

A mis hijas que siempre se esfuerzan por comprender mi carrera profesional, aunque no la comprenden del todo. A mi mamá que es una trabajadora y luchadora incansable y me ha transmitido todos esos valores. A la memoria de mi padre y mi abuela, que dieron la vida por este país y por su lucha por defender el sistema democrático (mi abuela fue Línea Fundadora de Madres de Plaza de Mayo) quienes me ensaaron a no claudicar en la defensa y lucha de nuestros ideales. A mis queridos profesores de la maestría de quienes he aprendido a pragmatizar tanta teoría y a quienes debo gran parte de mi formación y experiencia en la gestión pública: Carlos Acuña, Fabián Repetto y Roberto Martinez Nogueira. Y por último, a mi querido mentor y generoso Director de Tesis, a quien le pedí que lo sea antes de que se le presentara este enorme desafío de ser el futuro Presidente de los argentinos, el Dr. Alberto Fernández. De quien no tengo dudas que será uno de los mejores Presidentes de la democracia argentina.

**ELEMENTOS INSTITUCIONALES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA
PODER AGILIZAR Y OPTIMIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DE PRÉSTAMOS CON
FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL
EL CASO DEL PRÉSTAMO BID 1700/OC-AR**

Lic. Natalia De Sio

Abstract

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal proponer algunas líneas de acción y recomendaciones orientadas a sugerir mejoras en la implementación de futuros préstamos con financiamiento internacional, sobre todo por la necesidad de financiamiento en el área de políticas públicas en materia social, a través del análisis del Préstamo BID 1700 OC-AR (diseño, formulación e implementación), junto al análisis de la normativa provincial en la materia, procedimiento administrativo y actores relevantes en el tema.

El tipo de trabajo de investigación se realizó en función de un estudio de caso basado en la experiencia concreta del análisis del primer préstamo con financiamiento internacional tomado por la Provincia de Buenos Aires y con el aval de la Nación Argentina, del cual surgieron análisis de los actores institucionales tanto políticos como burocráticos y de la dificultad de implementar en tiempo y forma el préstamo, algunas veces por decisiones políticas y otras veces por obstáculos burocráticos en la implementación.

Capítulo 1 – Introducción

Presentación del Problema

Existen muchas organizaciones internacionales que otorgan financiamientos a los gobiernos locales, provinciales y nacionales para poder llevar adelante proyectos de desarrollo y políticas públicas con fines sociales. Entre las entidades más reconocidas figuran el **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID), que tiene como objetivo central reducir la pobreza en Latinoamérica y el Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero; el **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**(BIRF) que integra el Grupo del Banco Mundial y que tiene como ejes centrales, contribuir a la reconstrucción de los países, ayudar a elevar el nivel de vida de los habitantes de los países miembros mediante el crecimiento equilibrado y cooperar en la transición de una economía de guerra en una economía de paz; la **Asociación Internacional de Fomento** (AIF) que también integra el Grupo del Banco Mundial y que tiene como objetivo reducir la pobreza otorgando préstamos sin interés y donaciones para programas que fomenten el crecimiento económico, reduzcan las desigualdades y mejoren las condiciones de vida de la población; y el **Fondo Monetario Internacional** (FMI) el cual puede ser considerado una entidad perteneciente a otra categoría con respecto a las demás organizaciones mencionadas ya que tiene objetivos sustancialmente diferentes: fomentar la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, contribuir a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los países miembros y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial, infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas

los recursos del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional, para acortar la duración y aminorar el desequilibrio de sus balanzas de pagos.

Los gobiernos tienen entonces a disposición diferentes herramientas para poder financiar sus políticas públicas y así poder garantizar un desarrollo sustentable y duradero; sin embargo, existen varias cuestiones (internas y externas de cada institución) que obstaculizan la correcta entrega y sucesiva implementación de los fondos solicitados y/o necesarios.

El objetivo del presente trabajo de tesis de maestría es realizar un estudio de caso, en específico, del Programa AR-L1007 – Préstamo BID 1700/OC-AR o *Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires, PAISS* – para poder identificar las características existentes en las instituciones involucradas que facilitaron y/u obstaculizaron la implementación del préstamo; estudiar los elementos del proyecto original que no se pudieron realizar y analizar las causas de estas oportunidades perdidas; y reconocer los cambios organizativos y de contexto político que lograron llevar a cabo el programa y cerrar las actividades previstas.

Justificación

El propósito del siguiente trabajo fue entonces analizar el diseño, formulación e implementación del primer préstamo con financiamiento internacional, Préstamo BID 1700/OC-AR, que solicitó y se le otorgó directamente a la Provincia de Buenos Aires con el aval de la Nación Argentina. Este préstamo tenía la característica de ser un Programa de

diseño, formulación e implementación netamente interministerial y que consistía en el Apoyo a los Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires para garantizar la infraestructura y consultoría especializada para los sectores sociales de Salud, Educación y Desarrollo Social.

Se buscó analizar el desarrollo del diseño, formulación e implementación del préstamo y evaluar el resultado del mismo indagando, si en el ciclo del préstamo, el mismo procedimiento administrativo (enmarcado en el marco normativo weberiano de la Provincia) sumado a la ineficiencia de los actores políticos y burocráticos intervinientes obstaculizaron la implementación del préstamo con financiamiento internacional de la Provincia de Buenos Aires de manera eficaz y eficiente; y si es el caso, entender cómo evitar que dichas ineficiencias se puedan replicar en contextos similares y en la implementación de programas futuros.

Para poder contestar a esta pregunta fue entonces necesario definir un marco teórico relevante para luego analizar, por un lado, todo el ciclo del préstamo (diseño, formulación, implementación y evaluación) y, por otro lado, el procedimiento administrativo de Administración Pública Provincial (APP) y de los actores políticos intervinientes en la toma de decisiones.

Se analizaron las distintas etapas del préstamo (2005-2015), la normativa y estructura del procedimiento administrativo de la APP y los actores políticos y burocráticos que intervinieron en el desarrollo del mismo.

Este trabajo tenía también una fuerte justificación personal ya que tuve la oportunidad y el honor de participar de manera directa en todo el proceso, desde la fase de diseño hasta la

fase de evaluación final, por lo que me motivó particularmente presentar el caso y compartir las lecciones aprendidas para ayudar a mejorar y optimizar similares procesos futuros de desarrollo de políticas públicas con financiamiento internacional.

Objetivos de Investigación

El presente trabajo tiene los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:** Proponer algunas líneas de acción y recomendaciones orientadas a sugerir mejoras en la implementación de futuros préstamos con financiamiento internacional, sobre todo por la necesidad de financiamiento en el área de políticas públicas en materia social, a través del análisis del Préstamo BID 1700 OC-AR (diseño, formulación e implementación), junto al análisis de la normativa provincial en la materia, procedimiento administrativo y actores relevantes en el tema.
- **Objetivos específicos,** a través del análisis de los textos y de la documentación escrita sobre el Préstamo BID 1700 OC-AR, de los Decretos, textos y documentación sobre la normativa y el procedimiento de la APP y de los autores que teorizan sobre las políticas públicas, las políticas sociales, el rol de las instituciones y los modelos de gestión:
 - Evaluar el rol de los organismos de monitoreo, evaluación y seguimiento del ciclo del Préstamo;
 - Analizar los factores externos como el rol del Banco Interamericano de Desarrollo y de Estado Nacional en la autorización de las licitaciones enmarcadas en el procedimiento del Banco;

- Formular un diagnóstico sobre el mapa de actores que se encuentran en los distintos momentos del proceso;
- Delinear el grado de influencia que ejercieron los distintos actores tanto políticos como burocráticos en la eficiencia (o ineficiencia) del ciclo del Préstamo;
- En base a los resultados del diagnóstico, realizar una propuesta de lineamientos para realizar sugerencias y recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas.

Preguntas de Investigación

Para poder lograr los objetivos descritos en el párrafo anterior, se desarrollaron las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿El proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR fue gestionado de manera óptima y eficiente? En caso de que el proceso haya sido ineficiente, ¿Cuáles fueron las principales ineficiencias?
2. En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales consecuencias de las ineficiencias?
3. En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales causas de las ineficiencias?

4. En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cómo se podría evitar que dichas ineficiencias se repitan en procesos similares?

Hipótesis

Habiendo estado en primera línea durante todo el proceso del Préstamo, puedo afirmar que existieron diferentes tipologías de ineficiencias y de obstáculos que no permitieron al Programa alcanzar todas las metas y los objetivos propuestos originariamente.

En línea general, la hipótesis central es que las ineficiencias en el diseño, formulación e implementación de los préstamos con financiamiento internacional en la Provincia de Buenos Aires están intrínsecamente relacionadas con la lógica interna del procedimiento y marco normativo de la misma, como así también de los actores, tanto políticos como burocráticos, que intervienen en el proceso de toma de decisiones en el ciclo del préstamo.

Por lo tanto, se puede sostener, en relación a las preguntas de investigación presentadas anteriormente, que:

1. Efectivamente existieron diferentes ineficiencias (falta de estructura institucional adecuada para manejar las complejidades de tal programa, falta de visión política de algunos actores involucrados en el proceso, diferencias de procesos administrativos y burocráticos entre la Provincia de Buenos Aires y el BID, entre otros) durante todo el proceso del Préstamo BID 1700 OC-AR, las cuales dificultaron su correcta y óptima implementación.

2. Entre las principales consecuencias de dichas ineficiencias figuran la dilatación de los tiempos reales del programa (pasaron de ser seis años estimados a poco menos de diez años – fecha de aprobación: 07/12/2005; fecha actual de último desembolso: 07/11/2015) y la falta de implementación de distintas áreas previstas en el proyecto original (sobre todo, en las áreas relativas a la tecnología informática).
3. Las principales causas de dichas ineficiencias pueden ser encontradas en las diferencias institucionales entre la Provincia de Buenos Aires y el BID. Muchos de los obstáculos fueron internos a la APP (Administración Pública Provincial) y no fueron generados por el BID, lo cual permitió resolverlos internamente a través de algunos cambios institucionales y de actores involucrados.
4. Se podrían optimizar los procesos desde las fases iniciales de diseño y de formulación de los programas entendiendo las necesidades y los requisitos de la entidad financiera que otorga el préstamo, definiendo objetivos y metas realistas y alcanzables, y poniendo desde el principio una organización estructurada y ágil con actores capacitados que tengan una visión política adecuada.

Marco Teórico

Para poder hacer una investigación que tenga una utilidad práctica al momento de diseñar, formular e implementar programas de políticas públicas en el sector social, fue necesario enmarcarla desde un punto de vista académico y teórico.

En particular, se analizaron textos, publicaciones, libros y artículos de varios autores, nacionales e internacionales para poder definir los distintos conceptos que se mencionan en el estudio.

Además se recopilaron documentos, textos, decretos e informes organizacionales sobre el Préstamo BID 1700 OC/AR, junto al marco normativo y al procedimiento de la APP y otro material concerniente al problema a investigar (incluidos los temas de actores políticos y burocráticos que intervinieron en el proceso).

Contexto

En primer lugar, es necesario entender el contexto histórico en el cuál se encontraba el país. Isuani sostiene que la Argentina se encontraba, al principio de los años 2000 en una fase de “*anomia estatal*” causada por la debilidad del Estado argentino quien se había convertido en el responsable de todos los males de la Argentina keynesiana. Esto fue generado, según el autor, por la virtual destrucción de la profesión de servidor público, de su estatus y su mística como consecuencia de ausencia de incentivos al esfuerzo. La denominada “*Reforma del Estado*”, había permitido la emigración de funcionarios calificados a través de los retiros voluntarios y quienes permanecían parecían ineptos por no tener las capacidades necesarias a lanzarse al mercado. Además, el Estado en ese momento contaba con sistemas de informaciones rudimentarios, tecnología primitiva, procedimientos obsoletos y con estas características no estaba obviamente en condiciones de conducir, regular, fiscalizar o sancionar. Sumado a esto, Aucoin afirma que, en el diseño organizativo del Estado administrativo moderno, los líderes políticos representativos habían perdido demasiado

poder en favor de las estructuras burocráticas, las cuales simplemente debían asistirles en el gobierno de los sistemas políticos.

Estructuras Burocráticas

Cuando se habla de burocracia, es imposible no citar a Weber y a su modelo de burocracia que incluye una clara división de actividades integradas, consideradas como deberes inherentes al cargo, que especifica un sistema de controles y sanciones a través de sus regulaciones y que asigna funciones a través de una base de calificaciones técnicas comprobadas por medio de procedimientos formalizados e impersonales. Según Merton, quien habla de la estructura de la burocracia y de sus disfunciones, lo interesante es que la burocracia es una administración que evita casi completamente la discusión pública de sus técnicas, aunque puedan existir discusiones públicas de su política. El autor resalta que la eficiencia de la estructura social depende, en última instancia, de imbuir a los participantes del grupo en las actitudes y sentimientos apropiados y que el respeto a las reglas, ideado como un medio al principio, se convierte en un fin en sí mismo. Por esta razón, ocurre lo que Merton define un “*desplazamiento de las metas*”. Además otros autores, como Perrow y Charles, amplían y complejizan el simple modelo burocrático agregando más variables como el entorno o medio que ya no figura como dado sino que es visto y analizado como fuente de posibles problemas. Como dice Aguilar Villanueva, en los últimos años hubo un cambio drástico ya que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa debido al alto precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas.

Política y Política Social

Para poder entonces analizar el caso bajo estudio, es fundamental entender el concepto de *política* y de *política social*. Existen varias definiciones de políticas (*policy*), Subirats (1989) y Hogwood-Gunn (1984) la definen de distintas maneras: como un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial, etc.), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes por ejemplo), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos), una propuesta de acción específica (política de reforestación), entre otras. También existe la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental. Según Aguilar Villanueva, las políticas tienen algunos elementos en común, la parte *institucional* (ya que las políticas son elaboradas o decididas por autoridades formales legalmente constituidas en el marco de su competencia y son colectivamente vinculantes), la parte *decisoria* (las políticas son conjuntos-secuencias de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en situaciones específicas y en respuesta a problemas y necesidades), la parte *comportamental* (que implica un curso de acción y no solo una decisión singular, o sea la acción –o inacción- y el hacer –o no hacer nada) y la parte *causal* (ya que son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social).

A su vez, el término *política social* también tiene varias definiciones. Según Isuani et al, la política social significa la gestión pública de los riesgos sociales mientras que según el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, una característica de la política pública social ha sido la ausencia de una división de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, llevándolos a realizar el mismo tipo de acciones y por ende compitiendo entre sí.

Esta visión es interesante y es llamativa su recomendación de aplicar una estrategia de asociación y complementación de funciones, en lugar de una anárquica competencia para que los limitados recursos de la política social de los distintos niveles de gobierno lleguen con mejores resultados a quienes más los necesitan.

Es también cierto que no hay un solo sector social, existen varios sectores sociales diferentes. Según Scott y Meyer, un sector social se define como las organizaciones que actúan en la misma área, las cuales se identifican por la similitud de sus servicios, productos o funciones; junto con las organizaciones que influyen de manera crítica en el desempeño de las organizaciones focales, por ejemplo, los proveedores y clientes principales, los dueños y los reguladores, las fuentes de fondos y los competidores. Los autores remarcan que el adjetivo *social* se refiere a los actores locales hasta los nacionales o incluso internacionales ya que los límites de los sectores sociales se definen en términos funcionales y no en términos geográficos. Según Isuani et al, la “*cuestión social*” reconoce diferentes raíces y además no existiría una única manera de abordar su actual complejidad. Esto explica en parte la existencia de diferentes modelos de gestión y de distintas teorías de análisis de la política pública.

Paradigmas Organizacionales

Según Scott y Meyer, hubo un rápido desarrollo durante los años sesenta y setenta del análisis de la política pública, con los primeros trabajos en este campo que se concentraron en los determinantes de las decisiones de política pública, como por ejemplo, las características de los actores políticos, la naturaleza del contexto político y burocrático, las

actividades de los grupos de interés, y en el proceso de decisión mismo. Sin embargo, como resaltan los autores, es fundamental dar relevancia a la ejecución para resaltar las estructuras administrativas que unen los tomadores de decisiones con los receptores de los servicios públicos ofrecidos. Existe una diferencia importante entre las dos partes ya que las decisiones son generalmente tomadas a nivel nacional o estatal mientras que la ejecución es realizada a nivel local, por lo tanto el aparato de implementación y ejecución está constituido como un sistema interorganizacional, con un conjunto de vínculos ordenados verticalmente y coordinados en forma horizontal que enlaza las unidades administrativas de los niveles más altos con las unidades de servicio o ejecución en los niveles más bajos. Según Aguilar Villanueva, existen dos tipos de acercamientos a la definición de política (entendida como policy) en la literatura académica: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el autor afirma que el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo la decisión (de gobierno) o implique algo más, mientras que en la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere. Para Merton, todas las organizaciones son públicas y esto significa que la parte pública de las metas organizacionales pueden influir en los métodos de los gerentes para alcanzar los objetivos ya que lo público genera mayor complejidad y exige que el administrador se enfrente a una serie de variables sobre las cuales tiene un control limitado. Además, el autor resalta los dilemas que los administradores públicos suelen tener sobre la armonización entre la correcta ejecución de los programas con los ciclos políticos.

Según Scott y Meyer, existen diferentes paradigmas organizacionales, entre los cuales mencionan los modelos del conjunto organizacional, los modelos de población organizacional y los modelos de campo interorganizacionales que estudian la naturaleza de

las relaciones de un conjunto de organizaciones distintas en un sistema o red común y que, a diferencia de los otros tipos de modelos, se ocupan de los patrones exhibidos en las relaciones entre las organizaciones. Lo interesante según los autores es que estos modelos se concentran por lo general en la naturaleza de las relaciones entre las organizaciones y no en las organizaciones mismas, como señalan Litwak y Hylton (1962), Warren (1967) y Turk (1977). Pressman y Wildavsky presentan la complejidad de la acción conjunta entre organizaciones independientes o semiautómatas, en su interesante análisis de la ejecución de un proyecto de mejoras públicas en Oakland bajo el auspicio de la Economic Development Administration. Otra teoría interesante, de Pressman y Wildavsky, es la *implantación* que significa: efectuar, realizar, completar, producir políticas pero no se refiere a la creación de las condiciones iniciales. Según Majone, si se quiere incidir en las decisiones de las políticas, el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, mostrando a decisores, operadores o interesados que la estrategia de acción que se propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles.

Descentralización

Una solución comúnmente propuesta a estos desafíos organizativos y burocráticos es la *descentralización*. El principio de descentralización de poder es crucial según Aucoin, ya que pone el énfasis en la necesidad de que los gestores tomen la iniciativa para conseguir que se realicen las cosas y que se obtengan resultados. El autor afirma que estos principios fuerzan a los gestores a dedicarse a gestionar las operaciones y al personal que administra procesos y sistemas debido a que las estructuras descentralizadas son el mecanismo que reclaman estos principios, ya que suponen que los gestores en puestos periféricos decidan

qué es lo que debe hacerse. La descentralización no significa eliminar el control centralizado sobre la fijación de las prioridades o políticas estratégicas; sino que supone que el núcleo central se limite a actuar en los aspectos más fundamentales, evitando que la implementación de las líneas estratégicas lo sobrecargue con múltiples conflictos. El autor menciona la desregulación y la delegación para disminuir los niveles de gestión.

El Estado de Bienestar

El fin último del Programa bajo análisis era lograr un “*Estado de Bienestar*” que, según la definición de Isuani et al, representaba la institucionalización de un contrato social por el cual los individuos hacían de su bienestar una empresa colectiva. Sin embargo, las bases de aquel contrato se han debilitado al desarrollarse una segunda etapa de la modernidad, marcada por el crecimiento de las desigualdades, la individualización creciente y la redefinición de las relaciones sociales.

Al comprender el fenómeno del activismo social y su posible contribución a un desarrollo más sostenible, es necesario entonces, desarrollar la organización política en relación con las instituciones. Por lo general, estos son temas descuidados en la literatura sobre institucionalidad y algunos autores, como Beckert, Powell y Colyvas y Peters, recomiendan abordarlos de manera sistemática para comprender mejor el cambio institucional. Peters, en particular, se refiere a las instituciones afirmando que debe haber un mecanismo a través del cual las instituciones moldean el comportamiento de los individuos, y debe haber mecanismos a través de los cuales los individuos pueden formar y reformar instituciones. Lo que el autor afirma es que es necesario un vínculo para evitar que las instituciones sean solo entidades abstractas y tengan poca relación con el comportamiento político. Por lo tanto, considerando el fuerte énfasis en la naturaleza estructural de las instituciones y la

falta de una comprensión más matizada de los mecanismos de la acción humana, las teorías institucionales pueden muy bien subestimar la posibilidad de un cambio social real. Existen diferentes versiones de lo que comúnmente se ha definido como “nuevo institucionalismo”, lo cual implica por lo general fragmentación y consecuencias negativas para la elaboración de políticas públicas transfronterizas o internacionales. Sin embargo, en las últimas décadas, se han realizado esfuerzos interesantes para teorizar más sobre la importancia de los aspectos políticos con autores como Mahoney y Thelen; March y Olsen; Lowndes y Roberts, Peters, entre otros.

Las Instituciones

Una institución, según March y Olsen, es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincrásicas de los individuos y las circunstancias externas cambiantes. Existen reglas y prácticas constitutivas que prescriben el comportamiento apropiado para actores específicos en situaciones específicas. Existen estructuras de significado, integradas en identidades y pertenencias: propósitos y cuentas comunes que dan dirección y significado al comportamiento, y explican, justifican y legitiman los códigos de comportamiento. Hay estructuras de recursos que crean capacidades para actuar. Las instituciones empoderan y restringen a los actores de manera diferente y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo con las reglas prescriptivas de adecuación. Las instituciones también son reforzadas por terceros para hacer cumplir las reglas y sancionar el incumplimiento.

Si bien el concepto de institución es fundamental para gran parte del análisis político, existe una amplia diversidad dentro y entre las disciplinas sobre qué tipo de reglas y relaciones se interpretan como “instituciones” como afirma Goodin. Además, los enfoques de las instituciones políticas difieren en cuanto a cómo entienden (a) la naturaleza de las instituciones, como el entorno organizado en el que los actores políticos modernos actúan con mayor frecuencia; (b) los procesos que traducen estructuras y reglas en impactos políticos; y (c) los procesos que traducen el comportamiento humano en estructuras y reglas y establecen, sostienen, transforman o eliminan instituciones.

Las instituciones según Weber dan orden a las relaciones sociales, reducen la flexibilidad y la variabilidad en el comportamiento y restringen las posibilidades de una búsqueda unilateral de interés propio o impulsos. La lógica básica de la acción es la siguiente regla: prescripciones basadas en una lógica de adecuación y un sentido de los derechos y obligaciones derivados de una identidad y pertenencia a una comunidad política y el espíritu, las prácticas y las expectativas de sus instituciones. Se siguen las reglas porque son vistas como naturales, legítimas y esperados. Como sostienen March y Olsen, se espera que los miembros de una institución obedezcan, y sean los guardianes de sus principios y estándares constitutivos.

Las instituciones no son estáticas; y la institucionalización no es un proceso inevitable; tampoco es unidireccional, monotónico o irreversible como afirman Weaver y Rockman, entre otros. En general, sin embargo, algunos autores como March y Olsen y Offe, debido a que las instituciones son defendidas por personas internas y validadas por personas externas, y debido a que sus historias están codificadas en reglas y rutinas, sostienen que sus estructuras y reglas internas no se pueden cambiar de manera arbitraria. Los cambios

que ocurren tienen más probabilidades de reflejar la adaptación a la experiencia local y, por lo tanto, son relativamente “ineficientes” ya que no optimizan, en el sentido de no alcanzar un arreglo excepcionalmente óptimo. Incluso cuando la historia es relativamente “eficiente”, es probable que la tasa de adaptación sea inconsistente con la tasa de cambio en el entorno al que se está adaptando la institución.

El Institucionalismo

Si se quiere hacer una visión general de la historia de la teorización institucional, se puede representar como un desarrollo en tres fases principales: institucionalidad antigua, institucionalidad nueva y una tercera fase de consolidación y convergencia potenciales.

Es un lugar común hablar de institucionalidad y distinguir entre el institucionalismo 'viejo' y 'nuevo', como si fueran dos fases separadas (como hace por ejemplo, Peters), pero también se puede argumentar que hay una tercera fase, que da más espacio a la agenda individual y a los aspectos políticos (como sostienen Lowndes y Roberts).

La fase del institucionalismo “antiguo” o “tradicional” generalmente se remonta a la “época del modernismo” desde los años 30 hasta los años 70. Esta visión tradicional de las instituciones sigue siendo relevante en las investigaciones empíricas donde las reglas formales y las organizaciones son los objetos de estudio. El institucionalismo antiguo tiene interés en comprender y explicar la vida política y sus resultados de acuerdo con la forma en que se institucionaliza a través de reglas y organizaciones formales. Además, a menudo existe una suposición implícita de una visión racionalista y descendente del gobierno y, por lo tanto, un riesgo de exagerar el potencial del diseño organizativo. El institucionalismo

antiguo ha sido criticado por distintos autores (Lowndes y Robert, entre otros) por no ser relacionado con la teoría y el método ya que tiene una tendencia al pensamiento de sentido común, que da por sentado los hechos formales y descuida el lado informal de las instituciones, como el comportamiento real de las personas dentro de las organizaciones que pueden reducir su coherencia y capacidad de gobierno. Peters resume el institucionalismo antiguo como una prototeoría con cinco características definitorias: el legalismo, que se ocupa del derecho y su papel central en el gobierno; el estructuralismo, que asume que la estructura importa y determina el comportamiento en gran medida; holismo, en el cual sistemas enteros de gobiernos son a menudo estudiados como *sui generis*, aunque las comparaciones a veces se hacen con otros países; el historicismo, que se ocupa de cómo los sistemas políticos están integrados en su desarrollo histórico, así como en su contexto socioeconómico; y el análisis normativo, que tiene un fuerte elemento normativo preocupado por el “buen gobierno”, mientras que al mismo tiempo construye una clara distinción entre hechos y normas, lo que implica una clara dicotomía entre política y administración pública. En general, el institucionalismo “antiguo” tiene una serie de supuestos implícitos de gobierno y administración pública, que le dan un carácter formalista y racionalista.

La segunda fase es el nacimiento de un nuevo paradigma institucional ya que existía un amplio acuerdo entre los científicos sociales de que había que poner atención, nuevamente, en el papel de las instituciones. Este acuerdo fue bautizado como “nuevo institucionalismo” por March y Olsen en 1984. Desde su nacimiento, el nuevo institucionalismo siempre ha sido una colección de corrientes teóricas disciplinares, ligadas tan sólo por su interés en lo

institucional, que por lo general data de principios de los años ochenta y finales de los noventa.

El nuevo institucionalismo puede diferenciarse del viejo institucionalismo en tres aspectos. Primero, los nuevos académicos del institucionalismo han ampliado su preocupación para incluir también aspectos informales de las instituciones, como normas, ideas, redes y coaliciones. En segundo lugar, los nuevos institucionalistas no toman a las instituciones políticas como un valor nominal, sino que más bien, toman una mirada crítica a la forma en que las instituciones realmente funcionan en la práctica. Esto se basa en la idea de que el énfasis tradicional en las estructuras formales fue exagerado. Tercero, el nuevo institucionalismo rechaza el determinismo del institucionalismo antiguo, pero aún mantiene que las instituciones, entendidas en un sentido más amplio, limitan el comportamiento individual, al tiempo que reconocen que los actores y sus comportamientos e intereses son algo relevante en relación con el cambio y la estabilidad de las instituciones. Esta fue por ejemplo, la visión de Lowndes y Roberts. La nueva fase del institucionalismo se ha caracterizado por un rápido desarrollo de diferentes versiones del nuevo institucionalismo, que ha significado no solo la teorización creativa, sino también la divergencia y la fragmentación. La mayoría de los investigadores están de acuerdo en tres versiones bien establecidas: sociológica, elección racional e institucionalismo histórico. Peters sostiene que el institucionalismo normativo es una versión propia y constituye las raíces de la nueva institucionalización, mientras que otros autores incluyen el institucionalismo normativo dentro del campo sociológico como Vivien Lowndes y Mark Roberts quienes además sugieren que existe una tercera fase de teorización institucional desde principios de la década de 2000, caracterizada por la convergencia y consolidación entre diferentes

versiones del nuevo institucionalismo. Argumentan que hay un debate teórico y una convergencia sobre seis temas interrelacionados. La primera es sobre el carácter formal e informal de las instituciones, y sostienen que las ideas, creencias y valores se perciben como más y más importantes en la dinámica institucional. Es lo que puede ser definido una mejora de aspectos discursivos como narraciones e historias. El segundo tema trata sobre la estabilidad y la dinámica institucional, y el argumento es que se puede ver una convergencia en términos de entender a las instituciones como “relativamente estables” que necesitan apoyo continuo para persistir.

Cada vez se comprende más que la estabilidad y la dinámica institucional se ven afectadas por la complejidad institucional y que tanto las fuerzas endógenas como las exógenas contribuyen al cambio y la continuidad institucional. El tercer tema es sobre las instituciones, el poder y la crítica. A pesar de que las instituciones limitan e incluso oprimen a ciertos grupos de actores, Lowndes y Roberts sostienen que existe una convergencia sobre la idea de que siempre hay espacio para la resistencia, que se dice que está presente en mayor medida de lo que tradicionalmente se ha asumido en el nuevo institucionalismo.

En cuarto lugar, argumentan que las instituciones se ven cada vez más como desordenadas y diferenciadas en términos de no trabajar con coherencia y ser cada vez más complejas e impregnadas por diferentes actores y recursos de poder. El quinto tema es la contingencia en términos de instituciones que se consideran ubicadas dentro de un contexto institucional más amplio, y dinámicas institucionales entendidas a través del carácter constitutivo mutuo de agentes e instituciones. El sexto tema se refiere a cómo “traer al actor de nuevo” para encontrar un nuevo punto de equilibrio en el continuo de la estructura.

Esta tesis de la tercera fase sobre la convergencia y consolidación del nuevo institucionalismo es una descripción interesante que considera la relevancia y el desarrollo persistentes de versiones bastante diferentes del nuevo institucionalismo, en particular, el institucionalismo de elección racional en comparación con el institucionalismo normativo y discursivo. Sin embargo, el argumento de Lowndes y Roberts puede verse como una contribución teórica constructiva en sí misma, que puede abrir nuevas líneas de teorización con una posible fertilización cruzada entre al menos algunas versiones más similares del nuevo institucionalismo.

En resumen, las tres fases muestran un claro cambio en la teorización de los supuestos sobre el estructuralismo a más espacio para la agencia; desde un fuerte enfoque en los aspectos formales y materiales (reglas y organización) hasta una mayor atención a los aspectos informales, como las prácticas relacionales, las normas y los discursos; y de una visión coherente de las instituciones a una comprensión más diferenciada, reconociendo también elementos contradictorios dentro de las instituciones.

Conclusiones

El institucionalismo implica un enfoque general del estudio de las instituciones políticas, un conjunto de ideas teóricas e hipótesis sobre las relaciones entre las características institucionales y la agencia política, el desempeño y el cambio. El institucionalismo enfatiza la naturaleza endógena y la construcción social de las instituciones políticas. Las instituciones no son simplemente contratos de equilibrio entre la auto-búsqueda, el cálculo de actores individuales o escenarios para las fuerzas sociales en pugna. Son colecciones de estructuras, reglas y procedimientos operativos estándar que tienen un papel parcialmente autónomo en la vida política.

El institucionalismo se presenta de muchas maneras, pero todas son perspectivas para comprender y mejorar los sistemas políticos. Complementan y compiten con otras dos amplias interpretaciones de la política. La primera alternativa es una perspectiva racional del actor que considera que la vida política está organizada mediante el intercambio entre actores calculadores e interesados. La segunda alternativa es una perspectiva de comunidad cultural que considera la vida política organizada por valores y visiones del mundo compartidos en una comunidad de cultura, experiencia y visión comunes. Las tres perspectivas (institucional, actores racionales y comunidad cultural) no son exclusivas. La mayoría de los sistemas políticos pueden interpretarse como que funcionan a través de una combinación de principios organizativos. Tampoco las perspectivas son siempre fáciles de distinguir. Los verdaderos creyentes en cualquiera de los tres pueden reducir a cada uno de los otros dos al estado de un “caso especial” de su alternativa preferida. Pragmáticamente, sin embargo, las tres perspectivas son diferentes. Enfocan la atención en diferentes aspectos de la vida política, en diferentes factores explicativos y en diferentes estrategias para mejorar los sistemas políticos.

Las distinciones clave son la medida en que una perspectiva ve las reglas e identidades definidas dentro de las instituciones políticas como epifenómenos que reflejan circunstancias ambientales o preferencias individuales predeterminadas y recursos iniciales; y el grado en que una perspectiva representa reglas e identidades reproducidas con cierta confiabilidad que, al menos en parte, es independiente de la estabilidad o cambio ambiental y/o social.

Dentro de una perspectiva institucional, un supuesto básico es que las instituciones crean elementos de orden y previsibilidad. Forman, habilitan y restringen a los actores políticos

mientras actúan dentro de una lógica de acción apropiada. Las instituciones son portadoras de identidades y roles y son marcadores del carácter, la historia y las visiones de una entidad política. También afectan el cambio institucional y crean elementos de “ineficiencia histórica”.

Otro supuesto básico es que la traducción de las estructuras en acción política y de cambio institucional son generadas por procesos comprensibles y rutinarios. Estos procesos producen modos de acción recurrentes y patrones organizativos. Un desafío para los investigadores de instituciones es explicar cómo se estabilizan o desestabilizan tales procesos y qué factores sostienen o interrumpen los procesos en curso.

Metodología

Las orientaciones metodológicas se realizaron de acuerdo al método de estudio de caso complejo. Se abordó el caso bajo análisis como se abordan los objetos complejos: a través de una utilización conjunta de métodos cualitativos y cuantitativos, que permite la convergencia de resultados y hallazgos, permite ampliar la comprensión sobre temas o problemas, y permite contrastar resultados que en principio pueden aparecer como contradictorios. Esto permitió así ampliar nuevos modos de investigación.

El presente estudio de investigación es una mezcla de naturaleza teórica y empírica. Por lo tanto, se ha adoptado el método de investigación mixta. La investigación será de tipo Teórico-Empírico. Consistió principalmente en un estudio de caso que fue acompañado con un estudio empírico. La investigación empírica se basa en la experiencia u observación. Es una investigación basada en datos, que arroja conclusiones que pueden verificarse mediante

observación o experimento. En una investigación de este tipo, es necesario obtener datos de primera mano, en su origen, y realizar activamente ciertas actividades para estimular la producción de la información deseada. La investigación empírica en el presente estudio involucró un enfoque tanto descriptivo como analítico a través de datos cualitativos. Los datos se recopilaban a través de cuestionarios semi-estructurados y entrevistas a expertos académicos, profesionales, directores, burócratas y funcionarios involucrados en el Préstamo. Una recopilación y análisis de dichos datos brindó asistencia para determinar el estado de los varios problemas identificados en el estudio y las soluciones correspondientes a situaciones reales planteadas en el desarrollo y ejecución de préstamos similares.

En el detalle, la metodología empezó inicialmente con una revisión bibliográfica del marco teórico y de los principales conceptos y teorías sobre la administración pública y la escuela institucional.

Luego, se adoptó un enfoque de caso con investigación de tipo cualitativo y se analizó el préstamo BID 1700/OC-AR para construir una comprensión teórica de los procesos y de las acciones realizadas.

Este enfoque metodológico es adecuado para este trabajo debido a la importancia del préstamo y al carácter excepcional del programa analizado.

El estudio de caso es una metodología empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real utilizando múltiples fuentes de evidencia. Es la metodología recomendada y adecuada para responder a preguntas “cómo” y “por qué” suceden las cosas, cuando no se puede manipular el comportamiento de los involucrados en el estudio y cuando los límites no son claros entre los fenómenos y el contexto. Además

esta herramienta de estudio permite realizar investigaciones sobre realidades contextuales. Sin embargo, la principal razón por la cual se eligió esta metodología fue porque los estudios de casos permiten investigaciones sobre las diferencias entre lo que fue planeado y lo que ocurrió en realidad, lo que fue el punto focal del presente estudio. Es apropiado cuando hay que entender algunos problemas particulares o situaciones en mayor profundidad y cuando existen casos complejos, ricos en datos e informaciones.

Todos estos son indicadores del por qué la metodología del estudio de caso fue considerada adecuada para responder a las preguntas de investigación. El enfoque metodológico elegido además proporciona una amplia imagen de los problemas explorados y revela diferentes facetas de los fenómenos utilizando distintas fuentes de evidencia.

Adoptando la tipología sugerida por Yin, la metodología de estudio de caso empleada en esta investigación podría decirse que sea de naturaleza descriptiva y explicativa porque la investigación busca describir y explicar cómo (y por qué) se manejaron los actores en las diferentes etapas del proyecto elegido como tema central de la investigación. El estudio de caso no quiere ser un fin en sí mismo y no desea ser utilizado solo para entender el caso en particular, sino que busca también ser instrumental.

Sin embargo, es importante señalar que la metodología del estudio de caso ha sido criticada por algunos autores por carecer de rigor científico y fiabilidad al no abordar la cuestión de la generalización. Por otro lado, también es cierto que varios autores han refutado esta crítica. Por ejemplo, Robert Stake refuta el argumento de la falta de generalización. De hecho, se puede afirmar que los estudios de caso son un estudio intensivo de una sola unidad con el objetivo de generalizarlo para un conjunto más grande de unidades.

Por lo tanto, aunque solo se estudió un caso en esta tesis, el resultado puede ser usado como base para entender los procesos involucrados en el diseño, formulación e implementación de un préstamo internacional.

El análisis teórico fue acompañado por un estudio empírico cualitativo para conocer los procesos internos y las sensaciones de los principales actores involucrados en las distintas etapas. Se redactó un formulario y se realizó una serie de entrevistas semi-estructuradas con personas involucradas en el préstamo BID 1700/OC-AR en los distintos niveles de gestión e implementación, con distintos roles y funciones y de distintas áreas de gobierno, tal como el ex Jefe de Asesores de la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Provincia de Buenos Aires, la ex Directora Provincial de la SCEOCI, la ex Directora de Emergencia Habitacional del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el ex Jefe de Asesores del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el ex Director de Adquisiciones del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la Técnica Especialista en Formulación de Proyectos de la SCEOCI.

El objetivo de esta fase de estudio cualitativo fue confirmar (o rechazar) nuestras hipótesis y profundizar nuestro conocimiento sobre las dinámicas internas, el contexto político y social, los objetivos del programa, sus resultados y los procesos de tomas de decisiones.

Para ello, el trabajo se dividió principalmente en cuatro fases:

- Una primera fase de Introducción a la investigación, presentando el Problema, su Justificación, sus Objetivos, las Preguntas de Investigación, las Hipótesis, el Marco Teórico y la Metodología;

- Una segunda fase de Presentación del Caso, de su importancia para la Provincia de Buenos Aires y para la Nación Argentina en su conjunto, junto a sus elementos más importantes y característicos (Contexto Político, Situación Socioeconómica, Marco Lógico, Normativo y Teórico, Metas y Objetivos, Actores Involucrados, Tiempos Previstos para la Implementación del Programa, Matriz de Inversión, Ejecución, Resultados y Conclusiones);
- Una tercera fase que presentará y analizará los Desafíos rescontrados durante todo el proceso del Préstamo (Presentación de las problemáticas, Descripción de las Oportunidades perdidas, Identificación de las causas y Recomendaciones Finales);
- La cuarta y última parte presentará las Lecciones Aprendidas para poder optimizar los futuros procesos de préstamo con financiación internacional (Identificación de las soluciones rescontradas y Descripción de los Cambios de Contexto político). Esta parte termina con unas recomendaciones finales.

El trabajo finalizó presentando sus Conclusiones y la Bibliografía utilizada, junto a todo el material relevante en los anexos.

Capítulo 2 – El Caso Bajo Análisis: El Préstamo BID 1700/OC-AR

Presentación del Caso

En este estudio, se va a analizar el Programa AR-L1007, también llamado PAISS (Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires) que fue planificado y diseñado durante los años 2004 y 2005 con el objetivo general de *“mejorar los niveles de cobertura y calidad de servicios en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.”* Por Resolución del Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 7 de diciembre de 2005 se acordó otorgar a la Provincia de Buenos Aires un préstamo por hasta 230 millones de dólares estadounidenses, para dicho Programa. Casi un año después, el 7 de noviembre de 2006, se firmó entre la Provincia de Buenos Aires y el BID el Convenio de Préstamo. Este documento tenía como objetivo, cooperar en la ejecución de un Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. El Convenio estipulaba un plazo de ejecución de seis años (hasta el 7 de noviembre de 2012) con un costo total de 330 millones de USD y un financiamiento de 230 millones de dólares.

Sin embargo, el Decreto Reglamentario del Préstamo no se firmó hasta casi un año después, el 26 de octubre de 2007. Hasta ese momento, solo se había ejecutado una parte de los componentes financiados con aporte local: la rendición de gastos del Plan ‘Más Vida’ del Ministerio de Desarrollo Social y las obligaciones correspondientes a la Comisión de Compromiso del Préstamo.

El primer desembolso del Préstamo llegó más de dos años después de la firma del convenio, el 31 de marzo de 2009. Sin embargo, a partir de ese entonces –y especialmente a partir de 2010– la ejecución del préstamo comenzó a estabilizarse en una tasa de desembolsos de entre 35 y 40 millones de USD por año, que correspondía en el monto necesario para cumplir con la ejecución prevista originalmente de 230 millones en seis años.

En este trabajo, se analizaron y estudiaron las razones y causas de esta demora inicial, que fue principalmente fruto de una falta de capacidad técnica, de ausencia de una visión política de los actores y de una inexperiencia de las partes involucradas para el abordaje de un programa tan complejo y con financiamiento internacional.

Sin embargo, hubo una serie de factores que generaron un cambio notable que permitió pasar de una fase inicial inestable, que hacía pensar que la fecha de finalización establecida originalmente iba a ser insuficiente para completar la ejecución del programa y cumplir con las metas, objetivos y resultados para los que había sido diseñado, a una fase de desarrollo comprobado de capacidades para la ejecución que permitieron justificar la necesidad de una prórroga por 24 meses adicionales, que fue aprobada por el Banco y avalada por la Nación, la cual llevó la fecha de finalización del programa al 7 de noviembre de 2014.

Gracias a esta prórroga de 24 meses se pudo terminar la mayor parte de las obras, completar diferentes adquisiciones de bienes y ejecutar los proyectos de consultoría más importantes, realizándose en ese período pagos financiados por más de 84 millones de USD.

Si bien el Programa puede entonces ser considerado un éxito ya que se pudo alcanzar a cumplir buena parte de las metas previstas (a pesar de que se solicitaron y obtuvieron dos prórrogas adicionales de seis meses, la primera hasta el 7 de mayo de 2015 y la segunda hasta el 7 de noviembre de 2015), el proceso no fue ausente de obstáculos y de dificultades (de varios tipos, entre las cuales figuran dificultades técnicas, organizativas, burocráticas, administrativas, económicas y financieras).

Estudiando en profundidad el caso, identificando los factores relevantes y analizando las características institucionales presentes (y sus cambios), se llegó a entender mejor las dificultades que surgieron y esto permitirá poder preverlas y anticiparlas para optimizar el diseño, la formulación y la implementación de similares programas de desarrollo social con financiación internacional.

Contexto político

Para poder entonces entender y explicar el caso bajo análisis, es necesario en primer lugar determinar el contexto político en el cual se encontraba la República Argentina durante el proceso del Préstamo, con la relativa autonomía y los efectos independientes de las instituciones políticas involucradas y la importancia de sus propiedades organizativas. Es recomendable argumentar contra la comprensión de la política únicamente como reflexiones de la sociedad (*contextualismo*) o como las consecuencias agregadas a nivel macro de los actores individuales (*reduccionismo*). En segundo lugar, se puede afirmar que la política se organiza en torno a la interpretación de la vida y el desarrollo del significado, el propósito y la dirección, y no solo en torno a la formulación de políticas y la asignación

de recursos (*instrumentalismo*). En tercer lugar, se investigaron las formas en que las normas institucionalizadas, las reglas y los procedimientos operativos estándar impactaron el comportamiento político, y se argumenta en contra de ver la acción política únicamente como resultado del cálculo y el comportamiento interesado (*utilitarismo*). Cuarto, se puede también sostener que la historia es “ineficiente” y se observaron los modelos de equilibrio estándar, asumiendo que las instituciones alcanzan una forma única condicional a las circunstancias actuales y, por lo tanto, independientes de su trayectoria histórica (*funcionalismo*).

Con esta óptica, se puede entonces analizar el contexto político durante el periodo del Préstamo. Desde el año 2004, la continuidad del gobierno central (Néstor Kirchner 2004-2007 y Cristina Kirchner, desde 2007 hasta 2015) había impulsado transformaciones cuyas características más salientes eran la política económica que restó protagonismo a la especulación financiera, la defensa de los Derechos Humanos y la recuperación de la memoria como política de Estado. Además se contaba en la República Argentina con una Corte Suprema de Justicia menos dependiente del gobierno y una política internacional centrada en el impulso a un bloque regional (el Mercosur), con mayores niveles de independencia de los Estados Unidos. El aliento a ciertos niveles de producción industrial, que en parte pueden ser explicados por la devaluación del 2002 y la capacidad ociosa, se complementaba con una mayor regulación de los servicios privatizados, limitando las enormes ganancias que, en la etapa anterior, habían beneficiado a los concesionarios.

Desde el 2003, las variables macroeconómicas habían crecido notablemente en la Argentina, con valores que superaban el 8 por ciento anual y se estaba comenzando a dibujar un modelo económico de fuerte contenido agroexportador, con algunos rasgos

industrialistas y con alta regresividad social ya que el esquema de monocultivo de soja, que era el principal producto de las exportaciones del campo argentino, traía aparejado varias consecuencias negativas como por ejemplo, la destrucción de los cultivos regionales, el desalojo de los pequeños campesinos, el desplazamiento de trabajadores rurales desempleados a los bolsones urbanos, la concentración de la tierra en pocas manos, el perjuicio de ecosistemas ricos en biodiversidad y un serio deterioro de la fertilidad del suelo. Este modelo no priorizaba el mercado interno ni la redistribución de ingresos y amenazaba seriamente la soberanía alimentaria. Estos problemas no habían sido visualizados por la población que veía en la soja la salvación a la crisis del 2001-2002.

Los ruralistas mantenían una política confrontativa contra el gobierno, en cuanto se consideraban propietarios de la totalidad de la renta agrícola y resistían el pago de las retenciones por las exportaciones. Esta puja explotó en marzo de 2008 en una generalizada protesta de productores agroganaderos que llevó varios días de paro o lockout patronal y cortes de ruta generando un fuerte desabastecimiento en los centros urbanos del país.

Situación Socioeconómica

Mantener durante todos estos años una expansión de más del 8% generaba, además de beneficios, costos cada vez más difíciles de esconder. En este sentido, el modelo económico mostraba una serie de debilidades que, en principio, comprometían su consolidación en el mediano plazo: el crecimiento de la inflación, el bajo nivel de inversiones, la vulnerabilidad energética, la creciente puja distributiva, el peso del endeudamiento externo y la primarización del comercio exterior.

La Argentina además, como la mayoría de los países de la región y de América Latina, es una sociedad polarizada con altos niveles de desigualdades. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en 2007, el 10% de la población que menos ganaba tenía un ingreso 30 veces inferior al 10% más rico. Esta última franja se quedaba con el 34,4% de la riqueza, mientras que la primera apenas se llevaba el 1,2% del total.

Los niños y jóvenes de los hogares pobres enfrentaban severas dificultades apenas ingresaban al sistema educativo. Según un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESIA), esto se manifestaba en retrasos que se acumulaban hasta el punto de que sólo la mitad de la población lograba terminar con normalidad el nivel primario. En la educación media, las dificultades para los jóvenes pobres se potenciaban hasta hacerlos desertar. La consecuencia de esto fue que sólo una minoría conseguía terminar el nivel medio.

Incluso, los empleos que se habían generado por el crecimiento económico del país eran aprovechados mayoritariamente por personas con altos niveles de educación. Esto significaba que muchas personas no podían disfrutar de estas oportunidades laborales ya que, en general, era necesario haber alcanzado un nivel de secundaria completa o superior. Esto en parte mantenía problemas de inserción laboral para una numerosa cantidad de personas.

En suma, los altos niveles que mostraba la macroeconomía no presentaban necesariamente un correlato en los indicadores sociales de la Argentina desigual: los salarios promedios se encontraban por debajo del 1998 (año en que comenzó la crisis) y había un enorme porcentaje de trabajadores informales o no registrados ya que en la Argentina, la pobreza

por lo general fue principalmente sinónimo de empleo informal. El desempleo rondaba el 10% y el subempleo el 12%, y más del 32% de la población estaba bajo la línea de pobreza. Los números del desempleo tampoco habían mejorado para algunos sectores particularmente desfavorecidos, como en las mujeres y las personas con discapacidad. En este último grupo, la desocupación ascendía al 90% de las personas con discapacidad en edad laboral. Este sector social además estaba sometido por la indiferencia y el proceso de invisibilización del estado, del mercado y de la comunidad, que no los concebían en los hechos como actores sociales y ciudadanos.

La invisibilidad, la falta de acceso al trabajo y a la educación generaban pobreza y era cada vez más necesario implementar planes sociales. Golpeadas por los ajustes y las crisis, fragmentadas, con sus identidades debilitadas, estigmatizadas social y territorialmente, esas franjas sociales estaban expuestas a situaciones de enorme incertidumbre y precariedad, lo que determinaba que sus preocupaciones giraban en el corto plazo. Esa situación generó no sólo un agudo proceso de despolitización y una notoria indiferencia frente a la política partidaria, sino también una creciente retracción ante la propia esfera pública.

Marco Lógico, Teórico y Normativo

En este contexto político, económico y social, se decidió pedir un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para poder llevar adelante el Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (PAISS). Entre mayo y junio de 2004, se llevó a cabo en la Capital de la Provincia de Buenos Aires, en La Plata, una misión de identificación del BID, de la que participaron autoridades de los Ministerios

de Economía, Salud, Educación y Desarrollo Social de la provincia. En la misma se acordó desarrollar un programa cuyo objetivo general iba a ser el de reducir el riesgo de la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Para lograr este objetivo, el programa incluía la financiación, inicialmente, de componentes de educación, salud y desarrollo humano y, en un segundo momento, se iba a financiar el desarrollo e implantación del sistema de monitoreo y evaluación. Desde la primera misión se enumeraron un conjunto de posibles adquisiciones y metas, buena parte de los cuales fueron posteriormente incorporados al marco lógico del Programa.

En junio de 2005, se redactó el documento conceptual del Programa, que definía con mayor precisión el objetivo del Programa: *“mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires”*. Fueron definidas dos componentes preliminares, con sus objetivos, montos globales y productos a financiar.

Después de varias misiones de orientación y de estudio, fue presentado al Directorio del BID, el 15 de noviembre de 2005, la propuesta de préstamo, que incluía su marco lógico. Esta propuesta fue aprobada por el mismo Directorio un par de semanas más tarde, el 7 de diciembre de ese mismo año. A nivel local, este marco lógico había sido aprobado como anexo al Reglamento Operativo aprobado por resolución ministerial en mayo de 2007.

El marco lógico es un documento que contiene una descripción del Fin, de los Objetivos y de los componentes del programa, así como de los indicadores por área y medios de verificación de cumplimiento. La estructura original aprobada puede ser vista en el Anexo 1.

El organismo ejecutor propuso, dos años después de su aprobación local (mayo de 2009), un redimensionamiento de las metas físicas previstas en el marco lógico original, atento a diferentes circunstancias, como por ejemplo el aumento del precio del metro cuadrado (que pasó de unos 535USD en noviembre de 2005 a 1.253USD en junio de 2008). A causas de cambios en las prioridades y en las alternativas de financiamiento por el tiempo transcurrido desde su programación original, también fueron realizadas algunas modificaciones que fueron plasmadas en un nuevo marco lógico. El nuevo marco lógico fue aprobado el 9 de diciembre de 2009 a través de la No Objeción del Banco a un nuevo reglamento operativo. Los principales cambios aprobados y su justificación se presentan en el Anexo 2.

Metas y Objetivos

El objetivo principal del Programa AR-L1007 fue *“mejorar los niveles de cobertura y calidad de servicios en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.”*

Sin embargo, en septiembre de 2010, después de una misión de administración, el ejecutor y el Banco concordaron que *“dadas las actividades de reprogramación y ajustes que por diferentes motivos llevan adelante la Dirección de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social, debería procederse seguramente en los próximos meses a una reestructuración importante de los indicadores de producto, lo cual implicará un ejercicio de intercambio fluido entre el ejecutor y el Banco.”*

Durante la misión se había analizado una propuesta de readecuación de los subcomponentes de Desarrollo Social (lo que era antes Desarrollo Humano) debido a diferentes factores.

En primer lugar, en los 5 años desde la firma del convenio de préstamo, se habían producido frecuentes cambios de autoridades en el MDS. Estos cambios impidieron la ejecución planificada de los proyectos previstos.

Además, se habían desarrollado algunas políticas y programas que incluían acciones previstas en los proyectos del Programa con recursos propios del presupuesto provincial logrando, en parte, las metas y objetivos del Marco Lógico del Programa.

Desde el 2005, la Provincia había iniciado la puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Esto permitía, a través de un fondo específico creado por Ley (al cual la mayor parte de los municipios adhirió), el establecimiento de Servicios Locales de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SLPD), en algunos casos con el equipamiento requerido. Esto significó que mientras se estaban construyendo los SLPD, en la provincia comenzaron a funcionar los servicios zonales de ámbito provincial. Esta situación disminuyó fuertemente la necesidad de construir nuevos SLPD con recursos del Préstamo, como estaba previsto originalmente en el Componente I del Programa, y fortalecer la inversión en los servicios zonales.

Durante dicha misión, además, se acordó comenzar a trabajar sobre un nuevo sistema de seguimiento y evaluación de proyectos: el Informe Anual de Monitoreo de Progreso (PMR), con el objetivo de comenzar a implementarlo durante 2011 e incorporarlo en el

informe semestral. Unas pocas semanas después de la misión de administración, el Banco otorgó la No Objeción a la readecuación de los subcomponentes de Desarrollo Social.

El año siguiente, en marzo 2011, se realizó un taller con la participación del BID, ejecutor y coejecutores, con el objetivo de revisar los objetivos y las metas del marco lógico. Durante el taller, se acordó la necesidad de definir indicadores de propósito que reflejen resultados vinculados a los indicadores de componente, superando la diferenciación entre avances físicos y actividades de fortalecimiento y se planteó la necesidad de modificar los indicadores de impacto.

A partir de ese momento se inició un proceso de discusión entre las partes que se extendió durante varios meses, durante los cuales se realizaron reuniones técnicas con cada ejecutor, para discutir la nueva herramienta (PMR) y completar para cada uno la información correspondiente y que culminó con la selección de las metas de impacto y propósito definitivas. Estos indicadores se plasmaron de forma expresa por primera vez en el PMR del año 2012.

Se dieron de baja varios indicadores, cuales el indicador de impacto “Porcentaje de hogares en la Provincia de Buenos Aires con Necesidades Básicas Insatisfechas”; dos indicadores de resultados de Educación (“Matrícula inicial de Jardines de Infantes en zonas geográficas intervenidas por el programa” y “Niños atendidos en Unidades de desarrollo infantil (UDI) intervenidas por el Programa”); un indicador de resultados de Desarrollo Social (“Porcentaje promedio del paquete de las prestaciones a nivel de hogar del MDS de la PBA que son identificadas en un sistema de información central”); cinco indicadores de resultados de Salud (“Egresos hospitalarios en zonas geográficas intervenidas por el Programa”; “Egresos

materno infantiles del H. La Matanza”; “Maternidades y neonatologías del sector público, integrados a redes perinatales”; “Maternidades de más de 700 partos acreditadas” y “Maternidades de más de 700 partos con comités de vigilancia de la mortalidad materna e infantil, conformados y funcionando”). También fueron incorporados el indicador de impacto y los nueve indicadores de resultados actualmente vigentes. En dicho PMR se incorporó, asimismo, como meta de producto, la construcción de seis canchas de hockey y se bajaron de 12 a 4 las regiones sanitarias impactadas por el proyecto de redes perinatales. Esta reducción se debió fundamentalmente a los retrasos tanto en la aprobación del Proyecto como en el inicio de las actividades, lo que obligó a recortar las metas. Las 4 Regiones Sanitarias en las que finalmente se ejecutó el Proyecto fueron priorizadas dado que concentraban el 68,26% de los nacimientos de la Provincia de Buenos Aires en el año 2012.

En los años siguientes no se produjeron cambios en los indicadores de impacto y resultados pero sí en los de producto. Las principales modificaciones fueron la reasignación por emergencia de junio 2013 (por la emergencia a partir de las inundaciones ocurridas en la ciudad de La Plata el 2 de abril, se resignaron metas de los componentes de salud y desarrollo social a favor del nuevo objetivo de asistir en la reconstrucción de 6.000 viviendas afectadas por el temporal) y la baja en la construcción de 4 CAPS, 2 Jardines de Infantes y 1 Cancha de Hockey en 2014-2015 por diferentes problemas en la ejecución de las obras relacionadas con problemas burocrático-administrativos en el proceso licitatorio de la APP (en general referidos a las re-determinaciones de obras por la creciente inflación y los precios estimados por el INDEC y a la falta de empresas ofertantes para realizar las

obras). A cambio de estas últimas se sumó, principalmente, la construcción de 45 aulas en escuelas primarias y obras de rehabilitación en el Hospital de Niños de La Plata.

Actores Involucrados

Para la realización del Préstamo, fueron involucrados distintos actores e instituciones. En primer lugar, cabe recordar y destacar que el préstamo BID 1700/OC-AR fue el primer préstamo que pidió directamente la provincia de Buenos Aires en nombre de sí misma. Esto fue un hecho histórico ya que los préstamos internacionales se pedían vía Nación. Sin embargo, desde la ley 13.767, la provincia tiene la capacidad de endeudarse directamente en nombre propio. En el caso del préstamo BID 1700/OC-AR, entonces la provincia de Buenos Aires pidió el préstamo con el aval de la Nación Argentina.

El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires cuando inició el programa AR-L1007 era el ingeniero agrónomo y político argentino, Felipe Solá (desde la renuncia de Carlos Ruckauf en 2002 hasta el 10 de diciembre de 2007). A Solá le sucedió Daniel Scioli en 2007 quien quedó como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires hasta la finalización del Préstamo con su último desembolso el 7 noviembre 2015 (Scioli fue gobernador hasta el 10 de diciembre de 2015 cuando asumió María Eugenia Vidal).

A nivel nacional, cuando se iniciaron los trámites del Préstamo, el Presidente de la Nación Argentina era Néstor Kirchner (desde el 2003 hasta el 10 de diciembre 2007). Después asumió su esposa Cristina Fernández de Kirchner quién quedó al gobierno nacional hasta el 10 de diciembre de 2015 cuando le sucedió Mauricio Macri.

En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo, el Presidente era el uruguayo Enrique Valentín Iglesias García hasta el 27 de octubre de 2005, cuando asumió el colombiano Luis Alberto Moreno Mejía (quién queda hasta la fecha a cargo del BID).

Esta permanencia en las autoridades, sobre todo a nivel político y nacional (ya que los gobernadores y los presidentes formaban parte del mismo bloque político), permitió darle continuidad al proceso y estabilidad aunque los cambios internos de actores, de liderazgo y de visión que ocurrieron durante estos años efectivamente aceleraron el programa y lograron alcanzar los objetivos propuestos.

Además de las autoridades formales del BID, de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación Argentina, fueron involucradas distintas instituciones provinciales:

El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires fue la Unidad Ejecutora ya que llevaba a cargo el presupuesto de la Provincia. A nivel de actores, los Ministros de Economía fueron: Roberto Lavagna como Ministro de Economía y Producción de la Nación Argentina (2002-2005), Felisa Miceli (2005-2007), Miguel Gustavo Peirano (2007); Martín Lousteau (2007-2008); Carlos Rafael Fernández (2008-2009); Amado Boudou (2009-2011); Hernán Lorenzino (2011-2013) y Axel Kicillof (2013-2015). A nivel provincial, los ministros Gerardo Otero (2002-2007); Rafael Perelmiter (2007-2009); Alejandro Gaspar Arlía (2009-2011) y Silvina Batakis (2011-2015).

Además de estos actores, cabe mencionar la creación de la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales (SCEOCI) en virtud del Decreto N° 92/11B, teniendo a su cargo, entre otras atribuciones, la de:

“intervenir y coordinar la negociación, planificación y ejecución de los instrumentos de financiamiento internacional, celebrados con organismos de crédito internacionales (multilaterales y bilaterales) y con distintos Estados nacionales, a ser aplicados a proyectos o programas en que la Provincia sea parte, siendo el organismo ejecutor de los préstamos directos y supervisor de las operaciones de crédito indirectas con destino al sector público provincial y municipal; ejercer la administración, control y aplicación de los recursos provenientes de programas de financiamiento internacional multilaterales y bilaterales; coordinar el accionar con los distintos organismos del sector público provincial, nacional y municipal y organismos internacionales, con competencia en la materia; y funcionar, en el caso de operaciones de crédito indirectas, como órgano provincial de enlace entre las unidades ejecutoras de cada cartera ministerial y las respectivas unidades ejecutoras nacionales;”

Gracias a su creación y al Director Ejecutivo de la Unidad de Coordinación con Organismos Internacionales, Gerardo Hita, el financiamiento internacional se transformó en una política pública del Ministerio y de la gestión provincial.

Además del Ministerio de Economía, un rol importante lo jugaba el Ministerio de Infraestructura que era la entidad que realizaba las obras. Los Ministros fueron: Eduardo Sicaro (del Gobierno Solá); Cristina Álvarez Rodríguez y Alejandro Arlía (del Gobierno Scioli).

Los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud y de Educación eran los organismos que disponían con sus políticas sustantivas del contenido del préstamo y se encargaban de

armar el programa, definir los indicadores, fijar los objetivos y determinar lo que se necesitaba y armar la matriz. Cada Ministerio se enfocó de distintas maneras para poder lograr sus objetivos, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social tenía la meta de evitar la transferencia generacional de la pobreza y, gracias al cambio en las leyes (sobre todo, porque se había derogado la ley de patronado que regía desde principios de siglo), se encargó de la creación de los servicios zonales y locales para la promoción y protección de los derechos del niño; el Ministerio de Educación se concentró en la educación digital y en la construcción de jardines y el Ministerio de Salud tenía el objetivo de reducir la mortalidad materna (ese era el indicador de salud), por ende se encargó de fortalecer la red perinatal y de construir hospitales materno-infantiles.

Los distintos Ministros fueron, para Desarrollo Social: Juan Pablo Cafiero, Jorge Varela (Gobierno Solá); Daniel Arroyo, Baldomero Álvarez de Olivera y Martín Ferré (Gobierno Scioli); para Salud: Ismael Passagliay Claudio Mate (Gobierno Solá); Claudio Zin y Alejandro Collia (Gobierno Scioli) y para Educación: Mario Oporto (Gobierno Solá/Scioli); Silvina Gvirtz y Nora de Lucia (Gobierno Scioli). Además de los ministros, cabe mencionar el viceministro de Desarrollo Social Santiago Cafiero y su equipo quienes desarrollaron el Préstamo en su última etapa.

Los actores involucrados pueden ser enmarcados en una típica estructura burocrática weberiana, propia de la Administración Pública Provincial, que es compleja y extremadamente normativista ya que además de los Ministerios, intervienen distintos organismos quienes además interfieren en la dilación de la implementación de los procedimientos, como pueden ser los organismos de control de la Provincia de Buenos Aires (la Asesoría General del Gobierno, la Fiscalía General de Gobierno, la Contaduría

General de la Provincia de Buenos Aires ex-ante y el Honorable Tribunal de Cuentas ex-post). Además participaron del préstamo otros organismos como la Dirección Provincial de Personal de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Provincial de Informática.

Tiempos Previstos para la Implementación del Programa

El 7 de diciembre de 2005 se acordó otorgar a la Provincia de Buenos Aires por Resolución del Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo por hasta la suma de 230 millones de dólares estadounidenses, para el Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (PAISS).

El 7 de noviembre de 2006, once meses después se firmó entre el BID y la Provincia de Buenos Aires el Convenio de Préstamo para cooperar en la ejecución de un Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. El Convenio estipulaba un plazo de ejecución de seis años (hasta el 7 de noviembre de 2012) con un costo total de 330 millones de USD y un financiamiento de 230 millones.

Sin embargo, el Decreto Reglamentario del Préstamo no se firmó hasta casi un año después, el 26 de octubre de 2007. Hasta entonces sólo se había ejecutado parte de los componentes financiados con aporte local: la rendición de gastos del Plan 'Más Vida' del Ministerio de Desarrollo Social y las obligaciones correspondientes a la Comisión de Compromiso del Préstamo.

El primer desembolso del Préstamo fue realizado casi 29 meses después de la firma del convenio, el 31 de marzo de 2009. Solo a partir de entonces –y especialmente a partir de

2010– la ejecución del préstamo comenzó a estabilizarse en una tasa de desembolsos de entre 35 y 40 millones USD por año, la suma necesaria para acometer la ejecución prevista originalmente de 230 millones en seis años.

Esta demora inicial fue fruto principalmente de una falta de capacidad técnica e inexperiencia para el abordaje de un programa tan complejo y con financiamiento internacional. Además, se pensaba que la fecha de finalización establecida originalmente iba a ser insuficiente para completar la ejecución del programa y cumplir con las metas, objetivos y resultados para los que había sido diseñado. Además, se puede reconocer que algunas causas de esta demora fueron también políticas ya que en ese período hubo cambio de Gobernador y sobre todo en Desarrollo Social, la cual era una de las áreas con menor nivel de desarrollo e implementación del Préstamo. Se generaron tres cambios de Ministros lo cual dificultó la implementación correcta de un préstamo de esta magnitud. Estos cambios políticos, sumados a la falta de equipos técnicos especializados y capacitados y de la voluntad política obstaculizaron el avance y la ejecución del programa.

A partir del año 2011, se eleva el rango de la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales de Crédito a Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Créditos Internacionales, cuyo Subsecretario se mostró desde un principio muy proactivo respecto a la toma de este tipo de financiamiento como política pública provincial. Esta decisión permitió generar capacidades técnicas que aceleren la eficiencia y eficacia en la ejecución del préstamo.

De tal manera, se pudo desarrollar capacidades para la ejecución y esto permitió justificar la necesidad de solicitar una prórroga por 24 meses adicionales. Esta prórroga fue aprobada

por el Banco y avalada por la Nación, y llevó la fecha de finalización del programa al 7 de noviembre de 2014.

Gracias a esta prórroga de 24 meses se pudo terminar la mayor parte de las obras, completar diferentes adquisiciones de bienes y ejecutar los proyectos de consultoría más importantes. Además se realizaron en ese período pagos financiados por más de 84 millones de USD.

En agosto 2014 quedaban por pagar todavía unos 40 millones de USD, de los cuales 15 se encontraban comprometidos. Fue así que se solicitó –y obtuvo– una prórroga adicional de seis meses (hasta el 7 de mayo de 2015) para terminar de comprometer recursos. Luego, se solicitó otra prórroga por otros seis meses (hasta el 7 de noviembre de 2015) con el propósito de realizar pagos y cumplimentar la mayor parte de los objetivos previstos en el marco del Programa.

Matriz de Inversión

Muchos de los cambios experimentados en la matriz de resultados tuvieron su correlato financiero en la matriz de inversión. Así, la matriz originalmente prevista en el documento conceptual del Programa de agosto de 2005 y aprobada por el Directorio del BID meses después sufrió varias modificaciones formales, que se relacionaron en gran parte con los cambios de metas detallados anteriormente.

Una excepción a esta correspondencia entre matriz de resultados y matriz de inversión se produjo en la modificación inicial del marco lógico (diciembre de 2009) que mantuvo la

estructura de costos sin modificaciones. El resto de readecuaciones del marco lógico o PMR tuvieron, en general, modificaciones formales en la matriz de inversión.

En particular, en octubre 2010, se quitaron de Desarrollo Social 8,77 millones de USD del Subcomponente 1 y 3,62 millones del Subcomponente 2. Los 12,4 millones de USD no fueron reasignados en aquella ocasión (Plan de Acción para subcomponentes Desarrollo Social) y en septiembre 2012, con la solicitud de prórroga de 24 meses planteada en ese año se presentó una nueva matriz de inversión, con prácticamente todos los subcomponentes ajustados. En términos netos se produjo un aumento importante del subcomponente de infraestructura en salud, que se incrementó en casi 17 millones de USD, con una reducción de 2,4 millones de su subcomponente de fortalecimiento y una asignación de 14,5 millones que se encontraban sin asignación. También se produjo un aumento neto de unos 2 millones del componente de infraestructura de desarrollo social. También hubo reasignaciones dentro de los subcomponentes. La mayor parte de los cambios implicaron incrementos en los rubros de obras, en detrimento del equipamiento y las actividades de fortalecimiento. Esta reasignación fue consecuencia en buena parte de la falta de ajuste de la matriz a fines de 2009, cuando se modificaron las metas originales principalmente por el aumento del precio del metro cuadrado construido. En mayo 2013, se decidió reasignar 12 millones de USD para la reconstrucción de viviendas afectadas por el temporal del 2 de abril en La Plata. Los fondos provendrían de los componentes de Desarrollo Social, Salud y Educación. Del subcomponente de Obras de Desarrollo Social se tomaron los montos correspondientes a la construcción de 3 Unidades de Desarrollo Infantil, cuyo plazo de ejecución iba a exceder el plazo del programa, y del componente de Fortalecimiento Institucional se tomaron los montos previstos para la contratación de 2 firmas consultoras y

la adquisición de equipamiento informático, cuyos procesos de contratación se habían iniciado en mayo de 2011 y no se habían concretado. De Salud se tomó el monto correspondiente a la adquisición de equipamiento informático para la Digitalización de Hospitales provinciales, cuyo proceso se inició en mayo de 2011 y no pudo concretarse y un monto que no se encontraba asignado. Finalmente, de Educación se tomó un ahorro preliminar (que luego no se concretó) producido en la adquisición de equipamiento informático para el Proyecto de Alfabetización Digital. En junio 2013, se construyó un nuevo edificio para la Dirección Provincial de Estadística y se asignan dentro del fortalecimiento al Ministerio de Economía ocho millones de USD provenientes del monto sin asignación y el resto del ahorro preliminar (que luego no se concretó) en la adquisición de equipamiento para el Proyecto de Alfabetización Digital. Esta obra no llegó a plantearse como meta ya que durante 2014 se decidió dar de baja el proceso por la falta de tiempo para su ejecución. Respecto a este punto, se decidió contribuir desde el programa con la elaboración del proyecto ejecutivo de la obra. En junio 2015 hubo la reasignación definitiva: esta fue la última modificación formal aprobada de la matriz de inversión. Su objetivo fue ordenar las cuentas de cara al cierre del programa, teniendo en cuenta las modificaciones que se produjeron desde la última reasignación (baja del edificio de estadística, reversión del ahorro de educación, compra del kit de cuidados críticos para Salud, un resonador del hospital de niños, aulas para escuelas primarias, sobrantes/faltantes de categorías, etc.).

Ejecución

Al final del programa, el 7 de noviembre de 2015, con el último desembolso, el monto total del préstamo ascendió a 229,8 millones de dólares, o sea el 99,9% del total previsto en el contrato. En el mes de mayo de 2015 se había acordado con el BID que este sería el monto final a gastar en el marco del financiamiento del Programa. En el Anexo 3, se pueden ver los gráficos con el detalle de los desembolsos en millones de dólares estadounidenses. Se puede observar que el perfil de los desembolsos fue bastante regular, con valores en el entorno de los 40 millones anuales entre 2010 y 2014.

De los 229,8 millones de dólares desembolsados, más del 91% se encontraba justificado, o se trataba de reembolsos o pagos directos y se estimaban que 1,14 millones no se iban a gastar. Según la opinión del organismo ejecutor, justificar todos los gastos en tiempo y forma representaba un importante desafío para la provincia, desde el punto de vista de la gestión. Esto denotaba un “cuello de botella” que podría acelerar los tiempos de los desembolsos y optimizar los recursos disponibles en programas futuros si se considera incorporar esta variable desde el momento de diseño del préstamo.

Además, cabe destacar que fue el Ministerio de Salud el que impulsó el gasto en los primeros años, seguido por Educación (aunque a un ritmo menor). A partir de 2012 el peso relativo de salud fue disminuyendo, aunque quedó como el principal beneficiario global. En el caso de desarrollo social el arranque fue más tardío por los problemas de organización interna y los cambios políticos mencionados anteriormente.

Existen dos tipos de componentes del préstamo: los componentes duros o de tipo I y los componentes blandos o de tipo II. Los componentes duros se refieren a la construcción de

obras mientras que los componentes blandos se refieren a la contratación de consultorías. Por tipo de gasto, los componentes duros (obras y bienes) representaron más del 96% del gasto ejecutado.

Resultados

En cuanto a las metas de impacto, resultados y productos, la mayor parte de los objetivos previstos fueron cumplidos al cierre del Programa, en especial las metas relacionadas con los indicadores de producto. Por ende, se puede remarcar que el Programa fue exitoso y se recomienda seguir con programas similares de préstamos internacionales. Además se cumplieron parte de las metas para los indicadores de resultados y la meta de impacto, aunque no fue alcanzada la meta de resultados al cierre del Programa. Esto es debido a distintas razones, sin embargo, por lo general, se puede afirmar que a diferencia de los productos e hitos, este tipo de indicadores (resultados e impacto) no siempre se encuentra al alcance del Programa sino que, por el contrario, son influidos por un número más amplio de variables y políticas. Estas causas serán analizadas en más detalle en los siguientes capítulos.

En el Anexo 4, se muestran los cumplimientos de las metas al cierre del Programa.

Conclusiones

Como se pudo ver en este capítulo, el Programa AR-L1007, también conocido PAISS (Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos

Aires), pudo ser realizado gracias al Préstamo BID 1700/OC-AR otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El proceso no fue ausente de desafíos y de problemas, sobre todo a nivel organizativo, burocrático y político. Sin embargo, vistos los resultados logrados, puede ser considerado un programa altamente exitoso y es entonces recomendable tratar de replicarlo para poder implementar distintas políticas públicas con el fin de desarrollar las provincias argentinas.

Para poder hacerlo de manera óptima e incrementar la eficiencia y eficacia en los procesos, es fundamental poder aprender de las experiencias vividas durante este primer préstamo internacional otorgado directamente a la Provincia de Buenos Aires para poder entender las problemáticas rescontradas y mejorar su implementación desde la fase inicial de diseño.

En el capítulo siguiente, se presentarán en detalle y se analizarán los Desafíos rescontrados durante todo el proceso del Préstamo para poder luego presentar las Lecciones Aprendidas y unas Recomendaciones Finales que, se espera, ayudarán a optimizar los futuros procesos de implementación de préstamos internacionales.

Capítulo 3 – Los Desafíos Rescontrados durante todo el proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR

Metodología de Estudio

Tal como fuera expuesto anteriormente, las preguntas de investigación del presente estudio son:

- 1 ¿El proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR fue gestionado de manera óptima y eficiente? En caso de que el proceso haya sido ineficiente, ¿Cuáles fueron las principales ineficiencias?
- 2 En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales consecuencias de las ineficiencias?
- 3 En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales causas de las ineficiencias?
- 4 En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cómo se podría evitar que dichas ineficiencias se repitan en procesos similares?

Para poder contestar a estas preguntas, hemos establecido los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:** Proponer algunas líneas de acción y recomendaciones orientadas a sugerir mejoras en la implementación de futuros préstamos con financiamiento

internacional, sobre todo por la necesidad de financiamiento en el área de políticas públicas en materia social, a través del análisis del Préstamo BID 1700 OC-AR (diseño, formulación e implementación), junto al análisis de la normativa provincial en la materia, procedimiento administrativo y actores relevantes en el tema.

➤ **Objetivos específicos**, a través del análisis de los textos y de la documentación escrita sobre el Préstamo BID 1700 OC-AR, de los Decretos, textos y documentación sobre la normativa y el procedimiento de la APP y de los autores que teorizan sobre las políticas públicas, las políticas sociales, el rol de las instituciones y los modelos de gestión:

- Evaluar el rol de los organismos de monitoreo, evaluación y seguimiento del ciclo del Préstamo;
- Analizar los factores externos como el rol del Banco Interamericano de Desarrollo y de Estado Nacional en la autorización de las licitaciones enmarcadas en el procedimiento del Banco;
- Formular un diagnóstico sobre el mapa de actores que se encuentran en los distintos momentos del proceso;
- Delinear el grado de influencia que ejercieron los distintos actores tanto políticos como burocráticos en la eficiencia (o ineficiencia) del ciclo del Préstamo;
- En base a los resultados del diagnóstico, realizar una propuesta de lineamientos para realizar sugerencias y recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas.

➤ Fundamentos de la selección del caso: Las razones a enumerar son varias, entre ellas:

- Hay mucho escrito sobre los préstamos internacionales, desde lo técnico, desde el impacto económico y social, como así también desde el punto de vista histórico, pero poco y casi nada desde el enfoque político, lo cual es tan o más importante que el resto de las perspectivas de análisis;
- La cercanía de la investigadora del caso de estudio, facilitando el acceso a información clave, así como la documentación necesaria;

Para el análisis del presente caso se utilizó una metodología cualitativa, a partir de un caso de estudio instrumental. La elección de la misma se fundamenta principalmente en la presencia de las tres condiciones que propone Yin (1994-2009) para la utilización de este tipo de método, a saber: a) el tipo de investigación del problema planteado; b) el grado de control que posee el investigador sobre el actual comportamiento de los eventos y c) el grado en que el foco que hace sobre lo contemporáneo en contraposición con lo histórico.

Ante este tipo de problemáticas, los métodos más recomendados son los estudios de casos, los experimentos y las investigaciones históricas. *“Esto es porque tales preguntas deben lidiar con relaciones operacionales que necesitan ser trazadas en el tiempo, en lugar de meras frecuencias o incidencias.”*

La segunda condición estableció la validez de utilizar el método de experimento; mientras mayor sea el grado en que tales conductas puedan ser manipuladas por el investigador, mayor sea la ventaja de utilizar el experimento como metodología.

Por último y de acuerdo a la tercer condición, mientras más focalizado se esté a eventos históricos, más pertinente sea la elección de una investigación histórica.

Entonces, al tratarse el presente trabajo en una investigación en torno a una pregunta del tipo “cómo” o “por qué”, determinadas circunstancias del presente funcionan sobre lo que no se tiene capacidad de control, es que la metodología de “estudios de casos” resulta la más apropiada.

Este informe busca realizar a través de una contribución proveniente de las percepciones de los actores que directa o indirectamente se encuentran vinculados al caso de estudio. Esto permite enriquecer la narrativa desde la observación directa y por supuesto desde sus experiencias.

Por lo tanto, las características de la presente investigación sumadas a las dificultades en la realización de un estudio cuantitativo, hacen que el estudio de caso sea el mejor método a ser aplicado. Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó como orientación y referencia en cuanto a la metodología y forma de trabajo la tesis de maestría realizada por Esper (2013).

En relación a las fuentes de recolección de información y técnicas de recolección de datos, se utilizaron fuentes primarias, como entrevistas a informantes claves, y fuentes secundarias, como estudio de material bibliográfico y normativo. Se realizaron entrevistas a algunos informantes claves, referentes en la materia y que participaron del proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR, a partir de un cuestionario semi-estructurado. Las entrevistas fueron acordadas por mail, por teléfono, por mensaje de texto y/o personalmente. A cada uno de los entrevistados, se les dio a conocer el tema de investigación y sus objetivos. No se informó al entrevistado las razones de su elección, de manera tal de poder conocer su perspectiva personal. Debido a las distancias, algunas fueron realizadas vía Skype,

Whatsapp y/o telefónicamente y grabadas, en tanto otras fueron realizadas personalmente y también grabadas, se ofreció la posibilidad de ampliar la información, y se aclaró que las mismas quedarían bajo estricta confidencialidad.

Se recurrió a publicaciones académicas y a publicaciones oficiales de la provincia de Buenos Aires, como así también a tesis presentadas sobre los préstamos internacionales, publicadas por profesionales especializados en tareas relevantes en el proceso de solicitud, implementación y evolución de los préstamos internacionales.

La población de estudio del presente estudio comprende algunos informantes que fueron seleccionados por su trayectoria dentro de la Provincia de Buenos Aires y/o por su rol en el trascurso del Préstamo BID 1700/OC-AR. Los podríamos clasificar en tres grupos:

- **Grupo A:** tiene una visión clara sobre el Programa AR-L1007, también llamado PAISS (Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires) que fue planificado y diseñado durante los años 2004 y 2005 con el objetivo general de *“mejorar los niveles de cobertura y calidad de servicios en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.”* Tuvo un rol activo en la fase inicial del Préstamo, antes y después de la Resolución del Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 7 de diciembre de 2005 que acordó otorgar a la Provincia de Buenos Aires un préstamo por hasta 230 millones de dólares estadounidenses, para dicho Programa;
- **Grupo B:** participó principalmente durante la fase central del Préstamo BID 1700/OC-AR, desde el 2007 hasta el 2010;

- **Grupo C:** Tuvo un rol activo durante la fase final del Préstamo BID 1700/OC-AR, en la cual se estabilizaron los desembolsos (2010-2015);

Para poder contestar a las preguntas de investigación, se redactó el siguiente cuestionario que fue suministrado a los Informantes claves:

- 1) ¿Podría presentarse y explicar cuál fue su rol/función con relación al Préstamo BID 1700/OC-AR?
- 2) ¿Podría contar cómo fue el proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles fueron las principales etapas, los resultados y actores involucrados?
- 3) ¿Usted personalmente se considera satisfecho/a con los resultados del Programa PAISS? ¿Por qué?
- 4) ¿Rescontraron algunos obstáculos durante el Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles?
- 5) ¿De dónde salían estos obstáculos? ¿Cuáles fueron, en su opinión, las principales causas?
- 6) ¿Y cuáles considera fueron las consecuencias de estos obstáculos?
- 7) Si pudiera volver atrás, sabiendo lo que sabe hoy, ¿Qué haría diferentemente? ¿Por qué?
- 8) ¿Qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?
- 9) ¿Quiere agregar algo más?

Las entrevistas fueron grabadas y transcritas respetando al máximo la conversación mantenida. Las transcripciones de las mismas se encuentran en los Anexos 6-10. Al

momento de su análisis y en cada una de las citas, se intentó reducir al mínimo posible su edición. Se eliminaron las palabras o frases que funcionan como “muletillas”, repeticiones y pausas, para facilitar su lectura.

Una vez transcritas las entrevistas, se realizó una lectura integral de las mismas con el objetivo de encontrar percepciones comunes o fuertemente contradictorias entre los informantes claves que permitan identificar núcleos problemáticos en torno a los cuales resultara factible llegar a algún tipo de conclusión respecto a la validez de los postulados esbozados, como así también a nuevos hallazgos que no hayan sido tenidos en cuenta.



Presentación de las Problemáticas

El estudio de caso a través del formulario semi-estructurado pudo brindar mucha información. Nos permitió identificar las principales problemáticas que surgieron durante el proceso del préstamo BID 1700/OC-AR. En más de una ocasión, los expertos consultados mencionaron la falta de conocimiento, de organización, de infraestructura y de experiencia frente a un préstamo con financiamiento internacional:

“...Porque en la provincia de Buenos Aires no está internalizada la mecánica de trabajo con los problemas con financiamiento externo y les parece como algo aparte del presupuesto (...) No se terminaba de entender la lógica entre el financiamiento externo y la política pública financiada con plata del tesoro (...) era la dificultad de poder aprender por parte de los funcionarios agentes del sector

público de la provincia y cómo hibridar el financiamiento externo con el financiamiento del Tesoro (...) el gran obstáculo en todos los temas de financiamiento externo de los programas con financiamiento externo es el desconocimiento de los procesos...” (Entrevista 1)

“Fue un aprendizaje normal (...) se trabajó mucho con concientizar a los organismos de control como Fiscalía, de los procedimientos que utilizamos nosotros que tienen normativa del Banco Central y normativa provincial (...) Muchos tiempos muertos porque había mucho desconocimiento de la provincia, muy grande (...) todo eso retrasaba los tiempos cuando con el paso de los años llegamos a la ejecución logramos reducir los tiempos de contratación (...) Son procesos que están pensados con un esquema burocrático de hace muchísimo tiempo y quizás faltaba formarlos...” (Entrevista 5)

Otra problemática que fue mencionada varias veces fue relativa a problemas administrativos, sobre todo en la determinación de los precios de referencia, por distintas cuestiones internas, burocráticas, macro-económicas, de inflación y de organización:

“Estos procedimientos internos de revisión ex-ante y ex-post que entonces por cada redeterminación de precio de obra, el expediente tenía una vida útil que andaba dando vueltas por los organismos casi un año (...) y el INDEC también con los precios de referencia (...) Porque justamente en ese momento el INDEC estaba puertas para adentro, digamos que tenía que ver con un momento coyuntural que nunca hubiese estado previsto en el diseño del programa, entonces digamos no fue

el instrumento en sí, sino más el contexto que funcionó como un obstáculo digamos (...) como había inflación, era un problema para redeterminar los precios (...) La re-determinación de precio estaba atada a los índices de inflación del INDEC. ¿Qué pasa? Justo en esa época el INDEC tardaba como cuatro meses, entonces teníamos parados los expedientes durante ese tiempo promedio (...) También era un problema, porque el banco decía si los precios de referencia que ustedes me marcan son los del INDEC, ¿cómo puede ser que la obra les salga mucho más cara? Nosotros decíamos: “No pero la obra en realidad cuesta esto, a valor real” y había que buscar los manuales de mercado libre o había que buscar un precio de referencia a través de métodos no oficiales.” (Entrevista 1)

“...Sé que es engorroso el procedimiento administrativo en la provincia pero entiendo que hubo algunas modificaciones posteriores a la ejecución de este préstamo que fueron en pos de mejorar digamos esos procedimientos administrativos que muchas veces hacen que el procedimiento se extienda mucho en el tiempo. Esto juega en contra muchas veces por ejemplo para el mantenimiento de las ofertas...” (Entrevista 2)

“Fundamentalmente administrativos. Sobre todo en la ejecución de las obras. Porque tenemos dos leyes de la Administración Pública: una es la Ley de Obra Pública y la otra de la administración y la Ley de Contratación de administración, en la cual muchas de las licitaciones de obra social no teníamos educación y salud. Las licitaciones las hacía obra pública y eso generó que otro organismo con otra lógica distinta que estaba por fuera de la concesión del préstamo porque entre salud educación nosotros habíamos logrado armar una mesa conjunta y habíamos

podido destrabar algunas cuestiones administrativas contables de la provincia pero obra pública venía con otra lógica distinta y no estaba sentada en esa mesa entonces no podíamos hacer... las certificaciones de obras las hacía obras públicas” (Entrevista 3)

“(...) el Indec para el tema del valor del dólar y el tema de la compra. Me acuerdo que era un problema (...) Nosotros decíamos que el dólar valía tanto y los precios de referencia venían acordados (...) cuando terminan cobrando después de meses (...) ese valor cambiaba mucho. Había dos opciones o decidían no cotizar por cumplir los plazos o cotizaban a un precio excesivamente alto que después a la hora de evaluar, era muy difícil aceptar la dispersión del precio (...) muchas veces entonces se buscaban métodos alternativos para tratar la incertidumbre y tener más oferentes en condiciones de las que los productos importados puedan cotizar en moneda extranjera debido a que el préstamo era en moneda extranjera. No digo riesgo cambiario para aprovechar esa ventaja, deteníamos recursos en moneda dura. Tuvimos que trabajar todo lo que era la aprobación para que no se demoren los pagos, y esto implicaba el costo financiero que tenía que ser incorporado en el precio...” (Entrevista 5)

También se mencionaron problemas relativos a la planificación de las obras y la ejecución real y concreta del programa:

“...Logramos los resultados a pesar de que el alcance del programa fue menor a lo diseñado en un primer momento (...) los resultados fueron buenos y los aprendizajes y las externalidades fueron excelentes...” (Entrevista 1)

“Fundamentalmente todo lo que tiene que ver con la planificación de obras. En un principio hay siempre una planificación preliminar que después puede ir cambiando a lo largo de la implementación por distintos motivos, por ejemplo porque también hay fondos que vienen de la Nación o que hacen que después se prioricen otro tipo de inversiones o se cambia el destino de las inversiones (...)a lo largo de la ejecución, con el paso del tiempo, puede haber cuestiones presupuestarias y cuestiones de planificación estratégica en cuanto a las inversiones. Por ejemplo, inversiones de salud: si había, por ejemplo, a veces fuertes inversiones de nación de equipamiento hospitalario, entonces lo que estaba previsto comprar con este préstamo se compraba para otros hospitales pero siempre en el marco, digamos de lo que estaba previsto en el contrato de préstamo. Que eso quede claro, que siempre dentro de lo que era el marco de control (...) Algunas obras fueron cambiando de destino y algunas fueron cambiando fundamentalmente la cantidad por cuestiones de monto de presupuesto (...) Y el destino o la ubicación geográfica de las obras por cuestiones más políticas o por cuestiones de que había inversiones de otras jurisdicciones...” (Entrevista 2)

Por último, otra grande problemática que fue rescontrada durante el proceso del préstamo BID 1700/OC-AR fue relativa a la organización interna y a los actores políticos

involucrados. Los cambios de administración fueron responsables de una pérdida de tiempo importante en la ejecución de las obras, así como la falta de coordinación entre las distintas áreas:

“...Hasta que logramos armar un lenguaje común, para los acuerdos y demás, nos hizo perder mucho tiempo. Y después bueno, la sucesión y los cambios de administración en donde se perdía una visión del territorio determinada, una visión de la política determinada, de las políticas sociales en el territorio donde se conjugaba eso: el territorio en la política, y la política en la técnica. Había una mirada común. Sí, se podría decir con sus matices, pero había una mirada común. Pero el resto de los cambios de gestión nos hacían perder muchísimo tiempo porque tenían otra mirada de la política pública, tenían en realidad otro enfoque de la política pública entonces no era comprensible esta manera de ejecución del presupuesto...” (Entrevista 3)

“...Ahí también había una disputa entre los distintos ministerios (...) Era como una construcción piramidal, de abajo hacia arriba (...) No tuvo lógica entre sí porque no es que hubo alguna articulación entre las tres partes, entre los tres ministerios, no [actuaban] como uno, a pesar de la Comisión Interministerial (...) En la etapa que yo estuve, los obstáculos fueron ponerse de acuerdo...” (Entrevista 4)

Descripción de las Oportunidades Perdidas

Las personas entrevistadas también mencionaron cuales fueron, según sus percepciones, los resultados de dichas problemáticas. Hubo dos grandes consecuencias de estas ineficiencias. En primer lugar, casi todos estuvieron de acuerdo en afirmar que las problemáticas generaron un retraso importante en la ejecución de las obras:

“...Retraso en la ejecución...” (Entrevista 1)

“Quizás los tiempos, ¿no? Los tiempos administrativos a veces podrían funcionar como obstáculos (...) vos por ejemplo tenías una meta para cumplir en un año y si de acuerdo a los plazos se retrasaban los plazos administrativos, se retrasaban las obras y no llegabas a cumplir la meta de X obras finalizadas durante el año por ejemplo...” (Entrevista 2)

“...Y que no se ejecutó en tiempo y forma el programa...” (Entrevista 3)

“La principal consecuencia fue la ideación de los tiempos (...) se modificaron los proyectos particulares que estaban pensando en seis años y se terminan ejecutando en nueve (...) el 50 por ciento más de plazo...” (Entrevista 5)

Otro resultado de estas ineficiencias fue la sub-ejecución de las obras. Casi todos los expertos reconocieron que otra consecuencia de las problemáticas mencionadas anteriormente fue no haber podido ejecutar e implementar todos los programas previstos en la planificación inicial:

“...El cumplimiento de las metas también, porque vos por ejemplo tenías una meta para cumplir en un año y si de acuerdo a los plazos se retrasaban los plazos administrativos, se retrasaban las obras y no llegabas a cumplir la meta de X obras finalizadas durante el año por ejemplo...” (Entrevista 2)

“...Y que no se ejecutó en tiempo y forma el programa (...) por eso después una de las últimas gestiones como no estaba ejecutada la totalidad del préstamo, se terminó de desviar ese fondo, pidiendo permiso al BID, pero desviando fondos (...) y las consecuencias son que no se terminó de armar la estructura que estaba pensada para la política de niñez en cuanto a los servicios zonales y locales. Entonces hoy nos encontramos con una ley del niño de Avanzada Progresista con una mirada integral pero no contamos con la infraestructura para poder sostener el personal. Se ejecutaron menos obras en la Provincia. Pero si se hubiera ejecutado todo el préstamo, hoy tendríamos una red de infraestructura en toda la provincia de Buenos Aires que podría permitir trabajar directamente con la problemática de niñez que cada vez es más compleja...” (Entrevista 3)

“...No es lo mismo tener terminada [una obra] hoy que (...) tres años más tarde porque el nene que tenía que haber entrado cuando tenía proyectado el año pasado no va a poder, se acabó, ya regresó (...) Esa necesidad, ese momento, no se puede satisfacer (...) además estaban los tiempos políticos también para mostrar resultados, mostraron que los años de elecciones se celebraban (...) Si uno no trabaja en planificar la gestión pública, lo que tiene no es una rueda que se mueve a velocidad constante sino que se la puede acelerar y al menos acortar los tiempos

(...) Si no arrancaste, tiende a desacelerarse durante este tiempo (...) Es un proceso que llevará su tiempo...” (Entrevista 5)

Identificación de las Causas

Al momento de identificar las causas de las problemáticas o de las ineficiencias que se rescontraron durante el proceso del préstamo BID 1700/OC-AR, hubo distintas percepciones por parte de las personas entrevistadas. Gran parte de esta heterogeneidad es debida a las distintas funciones y a los roles puntuales que tenían en el proceso.

Por ejemplo, hablando de la problemática relativa a la inexperiencia y a la falta de experiencia, se mencionó más de una vez que esto fue debido principalmente a una carencia de experiencia por parte de las personas involucradas que se encontraban por la mayoría en su primer caso de préstamo con financiamiento internacional. Además, reconocieron que se tuvieron que capacitar y formar durante todo el arco del proceso. Faltó una capacitación previa, que involucre a todos los actores que iban a participar del proceso.

Otras causas fueron relativas a la organización, a las instituciones y a los diferentes procesos burocráticos que existían entre los entes que participaban del préstamo (la Provincia de Buenos Aires y el BID). En particular, durante la primera entrevista, se reconoció que el sistema de validación ex-ante fue una de las principales causas de las problemáticas que tuvieron que enfrentar. La misma persona reconoció que el sistema de determinación de los términos de referencia no fue eficiente y generó bastante retraso y

problemas. Esto se debía a la organización interna del INDEC de ese momento y a la inflación que existía en la Argentina. Resultaba difícil ponerse de acuerdo para determinar los precios de referencia y había una enorme diferencia entre los precios reales de mercado y los valores oficiales.

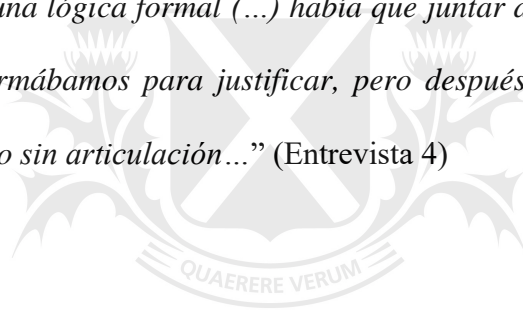
A nivel de causas políticas, en la Entrevista 3, se menciona que las principales causas de los obstáculos

“...fueron sobre las miradas políticas del territorio (...) Las podríamos caracterizar, categorizar de varias maneras. Una podría ser: la visión de alianza política que uno tiene cuando está llevando adelante un gobierno, en el cual uno puede entender que tiene que aliarse con algunos sectores, en otros casos podemos entender que debe ser integral la mirada, que deben incorporarse todas sus visiones para construir un territorio más justo, más equitativo. Entonces se necesita integrar a la totalidad de los actores. Otros creen que las decisiones son políticas solamente, mientras otros creen que las decisiones son técnicas solamente, y confluyen las diferentes miradas...” (Entrevista 3)

Bajo este punto de vista, se nota entonces que algunas causas fueron por factores humanos, por los actores políticos involucrados en el proceso que tenían miradas diferentes. Faltó entonces una visión única, homogénea, para poder llevar adelante el proceso y optimizarlo. El cuarto entrevistado también comparte esta perspectiva:

“...Primero los obstáculos es la mirada sectorial. Era imposible plantear una mirada articulada (...) ver la cosa como sectorial y los sectores es una disputa de poder y es una disputa, en este caso, por los recursos (...) Entonces uno de los

principales obstáculos fue la imposibilidad de construir una mirada (...) sea trabajar articuladamente o de definir, por ejemplo, en este territorio elijamos juntos dónde vamos a construir una escuela o un jardín o un centro sanitario. Pensemos en una lógica territorial. Nada de eso se pudo hacer. O sea toda la primera parte donde yo estuve, fue una disputa por imponer una mayor porcentaje del préstamo para cada ministerio (...) no se pensaba con una lógica de planificación: pensar en un objetivo de bajar la mortalidad materna o de implementarla (...) después se justificó con eso pero no como lógica de construcción de una lógica formal (...) había que juntar datos y ahí hay unos datos con cosas que armábamos para justificar, pero después la lógica fue de disputa sectorial y ha sido sin articulación...” (Entrevista 4)



Universidad de

San Andrés

Conclusiones

El presente estudio nos brindó informaciones valiosas y percepciones concretas sobre lo que realmente pasó durante el proceso del préstamo BID 1700/OC-AR. A pesar de que todos los entrevistados concordaron con reafirmar el éxito del programa y del proceso de préstamo con financiamiento internacional, se pudo ver que surgieron distintas problemáticas e ineficiencias que hicieron que se tardó más de lo previsto en la ejecución de las obras y sobre todo, que no se pudieron cumplir todos los objetivos planteados en la planificación inicial.

En el siguiente capítulo, vamos a presentar las Lecciones Aprendidas para poder optimizar los futuros procesos de préstamo con financiación internacional. Se empezará identificando las soluciones propuestas y describiendo los Cambios de Contexto político que se recomiendan. Esta parte terminará con unas recomendaciones finales para poder mejorar los procesos de financiamiento internacional a futuro.



Universidad de
SanAndrés

Capítulo 4 – Las Lecciones Aprendidas gracias al Préstamo BID 1700/OC-AR

Identificación de las Soluciones Rescontradas

Gracias al estudio del marco teórico, a los textos encontrados sobre el Préstamo BID 1700/OC-AR y a los aportes valiosos de los expertos entrevistados, se pudo identificar algunas soluciones que podrían reducir las ineficiencias mencionadas en el capítulo anterior.

En primer lugar, para evitar que se repita en situaciones similares con préstamos internacionales la falta de conocimiento y de experiencia, se aconseja incluir una sección de capacitación y formación a las personas involucradas en el proceso desde una fase inicial. Como sugieren los expertos, esto podría haber ayudado a reducir esta primera problemática. Además, se recomienda incorporar a los equipos personas expertas en temas de préstamos con fondos internacionales que puedan asesorar y trabajar en conjunto con los miembros del equipo para facilitar y agilizar el proceso.

“(...) documentar el proceso de aprendizaje de todos los equipos en cada uno de los momentos del programa porque después del 2015 la ejecución de programas con financiamiento externo en la provincia tuvo un ritmo de ejecución muy bajo.”

(Entrevista 1)

“(...) Recomendaría que se rodee de los mejores profesionales y técnicos, que sean profesionales, que pueda pelear una unidad ejecutora, que pueda discutir las decisiones técnicas con las decisiones políticas, que pueda sentarse, que pueda.... y que cuando conforma equipos técnicos, que sean equipos técnicos, que puedan

entender que la técnica competitiva de la política que es parte de lo mismo y que es muy necesario profesionales formados con esa cabeza.” (Entrevista 3)

“(…) Tratar de acercar saberes y tratar de romper la lógica sectorial para pensar en problemáticas concretas. Pensar en pobreza extrema, pensar en algunas cuestiones que tienen que ver con cuestiones territoriales, lo que sea...” (Entrevista 4)

“(…) Esa persona que conozca (...) Ahora tenés este escenario donde ya tenés la experiencia en el préstamo, y saber digamos qué puntos habría que hacer, o por dónde habría que empezar, o por lo menos será seguramente mucho mejor, mucho más rápida y va a tener menos problemas.” (Entrevista 5)

Hubo varios problemas relativos a temas administrativos, como por ejemplo, la determinación de los precios de referencia y los sistemas de control de la Provincia de Buenos Aires. Una posible solución podría ser determinar que las obras que se realizan a través de fondos internacionales tengan un procedimiento diferencial, para poder agilizar los procesos internos y adaptarse a las necesidades del ente internacional:

“(…) Que para sacar la aprobación de un término de referencia no se tenga que pasar por los organismos de la Constitución (...) agilizaría el procedimiento de la provincia respecto a hacerlo más ágil. O una modificación por el tema de la re-determinación. El tema es ya una vez que la obra estaba licitada, la re-determinación de obra corre por expediente local y eso debe cambiar la ley de

contratación de obra pública. (...) que las obras que tengan financiamiento internacional tengan un procedimiento diferencial (...)” (Entrevista 1)

Sin embargo, en caso de que esto no sea posible, es recomendable adaptar la estructura administrativa de la Provincia de Buenos Aires a que rediseñe sus procedimientos internos para actualizarse al siglo XXI.

“(...) En cuanto al procedimiento administrativo, me parece que habría que aprender de la administración pública provincial. Algunas funciones temporales, ejecución de obra, ... No estoy diciendo flexibilizarlas ni quitar los controles. Estoy diciendo que me parece que es un marco normativo pensado para un Estado del siglo XIX y que hoy hay que pensar otro marco normativo y administrativo y no sé si alcanza con digitalizar. Me parece que hay que ir un poco más allá. La digitalización ayuda, colabora pero no deja de ser una herramienta. Estoy hablando de procedimiento (...)” (Entrevista 3)

En última instancia, si rediseñar los procedimientos de la Provincia no fuese posible, se recomienda aunque sea tratar de simplificarlos y homogeneizarlos, cómo sugiere el quinto experto:

“(...) Validación de los expedientes ex-post y no ex-ante...” (Entrevista 1)

“(...) Yo sumaría formatos y modelos diferentes que faciliten la articulación de las áreas...” (Entrevista 4)

“(...) Y creo que trabajaría en tratar de simplificar ciertos procedimientos y homogeneizar los patrones ya que al tener distintos ejecutores, cada uno tenía un

sistema interno de aprobación distinto. Pero claro cuando llegaban las cosas, quedaban los formatos y era mucho más dinámico.” (Entrevista 5)

En sustancia, es necesario que la Provincia reconozca la importancia de los préstamos internacionales y haga un esfuerzo para que dicha importancia sea reflejada en los procedimientos internos para poder agilizar las actividades y así poder cumplir los objetivos en tiempo y forma y evitar incumplimientos o subejecución de los programas previstos.

Otra gran problemática que fue mencionada por los expertos fue sobre la planificación de las obras y su ejecución real y concreta. Como se mencionó anteriormente, esta problemática puede ser en parte resuelta a través de procedimientos diferentes pero también incorporando una mesa multisectorial o un comité intersectorial, como remarca el experto 2, para poder planificar correctamente desde un principio, involucrando los distintos actores y así compartir visiones, plazos, modalidades, objetivos, etc.

“(…) en este programa, un esquema de Mesa Multisectorial o Comité Intersectorial, que funcionó en un principio y después se diluyó. Me parece que era una figura que estaba pensada estratégicamente para la ejecución del préstamo para hacer confluir los distintos co-ejecutores. Me parece que esa figura hubiera servido para destrabar algunas cuestiones (...) me parece que las mesas de trabajo para la implementación de los programas sirven. Para poder llegar a acuerdos de implementación tanto sectoriales como territoriales para poder avanzar con los Acuerdos de implementación.” (Entrevista 2)

El experto 4 concuerda con esta visión ya que recomienda incorporar una lógica distinta en la planificación del programa:

“(...) Haría el préstamo de una lógica distinta. Yo haría una estrategia más que sectorial, territorial, estratégica. Yo hubiese pedido algún diagnóstico social a la provincia, con el objetivo territorio y hubiese pensado el préstamo en función de algunas cuestiones. Lo hubiese definido en ese momento pero lo hubiese pensado en una lógica más integrada, más territorial y más bajo un diagnóstico construido colectivamente. (...) Si yo hubiese decidido romper la lógica sectorial era muy difícil. (...) Además existen varias formas de trabajar con cosas existentes pero con una lógica superadora (...)” (Entrevista 4)

El experto 5 también remarcó la importancia de una buena planificación. Reconoció que es necesario poder disponer de una cierta flexibilidad ya que es imposible prever todo al 100 por ciento, sin embargo, insistió con que una mejor planificación hubiese ayudado a resolver muchos problemas que surgieron durante el proceso:

“(...) Recomendaría pensar a cada uno de los pasos que va a tener (...) Planificar [mejor] sería una de las opciones para acortar los tiempos (...) Lógico cuando se pensó, se pronunció según la lógica de flexibilidad que necesitan los proyectos. Por eso al ser tan flexible hay que pensar antes el proyecto con todas las intermedias para llegar (...) Ejemplo, una empresa necesita algunas modificaciones y para determinar si se sale con este proyecto que plantea la empresa, tengo que aprobar la modificación. Sin embargo, esa aprobación tarda 12 meses. Cuando el plazo de ejecución de obra es cuatro, la extendí casi el doble.” (Entrevista 5)

Los cambios de actores políticos, un liderazgo inconsistente, una dirección a veces insuficiente y una visión limitada del programa fue la última grande ineficiencia nombrada por los expertos. Para resolver y evitar esta problemática, se recomienda entonces formar una entidad específica, que este a cargo de todo el proceso y que esté involucrada en todas las actividades, desde la planificación, los acuerdos iniciales, hasta el final y que tenga relaciones directas con todas las partes (Provincia de Buenos Aires, Banco, Ministerios, etc.). Es importante que esta entidad y su equipo de trabajo sea visto como un socio activo del programa, como remarca el experto 1:

“(…) Mucha interacción con el banco en todo sentido: para las consultas, para mirar otras alternativas, para repensar lo que está escrito, para conversar sobre los problemas internos de los equipos técnicos y políticos de la provincia, ... (…) teníamos una relación diaria franca. Si había algo que nos haya salido mal, se lo decíamos; si había algo que estaba buenísimo, que no lo teníamos documentado, tratábamos de ver la manera de poder encuadrarlo en el marco del programa y eso permitió que se nos abrieron puertas adentro de los equipos de adquisiciones y del área fiduciaria que antes no estaban abiertas para nosotros. Por ejemplo el equipo de adquisiciones hablaba de manera muy horizontal con el responsable adquisiciones del Banco y del programa (…) la recomendación que daría es que nosotros lo que hicimos fue tomarlos como socios al equipo del banco, como “uno más” involucrado en la ejecución del programa. Y valió la pena así que la recomendación que yo le daría a alguien que está trabajando en una unidad ejecutora o en una unidad vinculada al financiamiento externo es asociarse porque

de verdad que son socios (...) Y sin una conducción política entonces, esas áreas no tienen el mismo ritmo de ejecución...” (Entrevista 1)

El experto 3 concuerda con esta visión de trabajar en conjunto, sin “barreras organizativas” entre los diferentes miembros del equipo de trabajo:

“(...) Insistiría con la unidad ejecutora. Pero además con un espacio gubernamental, de una unidad ejecutora desde el ministerio (...) si tuviera la posibilidad de discutir un poco más, pensaría en esa unidad ejecutora que tenía economía, tendría sentados en la mesa a los técnicos de cada una de las unidades ejecutoras. Para que hubiese un puente. Pero eso es fundamental porque si no, pasa lo mismo, se toman las decisiones y quienes vienen llevando adelante, están en otra punta...” (Entrevista 3)

Lo mismo explica el experto 4, quien remarca las particularidades de los programas sociales, que necesitan una lógica distinta de otros programas (por ejemplo, puramente económicos o normativos):

“(...) trabajaría con diagnósticos sociales más precisos (...) pensaría en lógica donde se fortalezcan procesos territoriales porque está claro que no hay ninguna acción sectorial que resuelva ni la pobreza ni la desigualdad. Ahí para mí el elemento central de la desigualdad, de la pobreza, es una estructura que requiere una estructura social diferente, un modelo distributivo diferente. Con este tipo de préstamos lo que se puede modificar son algunos niveles de desigualdad, de pobreza y de ingresos (...) lo que sí se puede trabajar es en algunas partes donde toca achicar algunas desigualdades, en el sentido del acceso a servicios, el acceso

a la calidad y a mejorar la calidad de vida, mejorar los índices de desarrollo humano...” (Entrevista 4)

Otras recomendaciones que podrían haber eliminado las problemáticas que surgieron durante todo el proceso del préstamo se refieren a algunas cuestiones particulares y específicas de la Provincia de Buenos Aires y del Programa AR-L1007 y por lo tanto, no serían de utilidad académica para otras personas que se encuentren en programas similares.



Descripción de los Cambios de Contexto Político

Como se pudo ver anteriormente, durante todo el proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR, desde su diseño en el 2004 hasta su finalización en el noviembre de 2014, hubo una estabilidad política gracias a la continuidad de los gobiernos nacionales y provinciales, lo cual permitió poder seguir de manera relativamente constante los avances y las actividades previstas. De hecho, al momento de empezar el proceso del Préstamo, el Presidente de la Nación Argentina era Néstor Kirchner (hasta diciembre 2007, cuando asumió su esposa Cristina Fernández de Kirchner quién se quedó al gobierno nacional hasta la finalización del Préstamo). A nivel provincial, el Gobernador cuando inició el programa AR-L1007 era Felipe Solá (hasta 2007 cuando asumió Daniel Scioli quien quedó como Gobernador hasta 2015). Sin embargo, como se mencionó en el Capítulo 2, a pesar de encontrarse en un contexto político estable con los presidentes y gobernadores que formaban parte del mismo

bloque político, hubo distintos cambios de actores involucrados: cambiaron los Ministros de Economía de la Nación Argentina, pasando de Roberto Lavagna a Axel Kicillof; los Ministros de Economía de la Provincia de Buenos Aires, pasando de Gerardo Otero a Silvina Batakis; y sobre todo, se elevó el rango de la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales de Crédito a Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales (SCEOCI).

Este cambio formal facilitó la organización de los procesos y permitió acelerar las actividades ya que desde el 2011, la ejecución del préstamo comenzó a estabilizarse con una tasa de desembolsos constantes por año (entre 35 y 40 millones de USD). Esto fue posible gracias al rol proactivo que tuvo el Subsecretario de la SCEOCI quien entendió todo el potencial del préstamo y vio este tipo de financiamiento como parte integrante de la política pública provincial. Gracias a su liderazgo y a su visión, se pudieron desarrollar las capacidades necesarias para su correcta ejecución. Cabe recordar que antes de esta fecha, se pensaba que no se iba a poder implementar el programa ya que la ejecución hasta ese momento era muy por debajo de lo previsto.

Haber modificado el contexto político y la estructura burocrática interna a la Provincia de Buenos Aires, permitió realizar las actividades previstas y cumplir con las metas del programa.

Además, después de la finalización del préstamo, cabe mencionar que desde el 2015, la situación política cambió ya que en Diciembre 2015 asumió Mauricio Macri como Presidente de la Nación Argentina y María Eugenia Vidal como Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires. Estos nuevos actores forman parte de un bloque político y se

pudo ver un cambio de lógica en cuanto a la ejecución de programas con financiamiento externo, como remarca el Experto 1:

“(...) después del 2015, la ejecución de programas con financiamiento externo en la Provincia tuvo un ritmo de ejecución muy bajo. Y por supuesto en Nación también, pero en la Provincia también, porque creo yo que se tomó la decisión, de entrecomillas, como “descentralizar la ejecución de los programas” y llevar hacia la lógica de unidades ejecutoras en cada ministerio... que en estos últimos años ha sido básicamente programas con financiamiento externo para obra pública, con algunos componentes de fortalecimiento. Y sin una conducción política entonces, esas áreas no tienen el mismo ritmo de ejecución...” (Entrevista 1)

Estos dos hitos demuestran la importancia del contexto político, de la capacidad de liderazgo de los actores involucrados y de una visión clara y estratégica para poder ejecutar de manera exitosa un programa de financiamiento internacional.

Universidad de
San Andrés

Conclusiones

En este estudio, se analizó el diseño, formulación e implementación del primer préstamo con financiamiento internacional, Préstamo BID 1700/OC-AR, que solicitó directamente la Provincia de Buenos Aires con el aval de la Nación Argentina. El Programa AR-L1007, también conocido como PAISS (Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires) fue planificado y diseñado durante los años 2004 y 2005

con el objetivo general de *“mejorar los niveles de cobertura y calidad de servicios en Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.”* Por Resolución del Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 7 de diciembre de 2005 se acordó otorgar a la Provincia de Buenos Aires un préstamo por hasta 230 millones de dólares estadounidenses, para dicho Programa. Este préstamo tenía la característica de ser un Programa de diseño, formulación e implementación netamente interministerial y que consistía en el Apoyo a los Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires para garantizar la infraestructura y consultoría especializada para los sectores sociales de Salud, Educación y Desarrollo Social.

Se trató de identificar algunas líneas de acción y recomendaciones orientadas a sugerir mejoras en la implementación de futuros préstamos con financiamiento internacional, sobre todo por la necesidad de financiamiento en el área de políticas públicas en materia social. Para poder hacer esto, se desarrollaron 4 preguntas de investigación:

- 1) ¿El proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR fue gestionado de manera óptima y eficiente? En caso de que el proceso haya sido ineficiente, ¿Cuáles fueron las principales ineficiencias?
- 2) En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales consecuencias de las ineficiencias?
- 3) En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cuáles fueron las principales causas de las ineficiencias?

- 4) En caso de que el proceso de diseño, de formulación y de implementación del Préstamo BID 1700 OC-AR no haya sido eficiente y/u óptimo, ¿Cómo se podría evitar que dichas ineficiencias se repitan en procesos similares?

Gracias a mi directa experiencia en el préstamo, pude formular distintas hipótesis: existieron diferentes tipologías de ineficiencias y de obstáculos que no permitieron al Programa alcanzar todas las metas y los objetivos propuestos originariamente.

En línea general, la hipótesis central fue que las ineficiencias en el diseño, formulación e implementación de los préstamos con financiamiento internacional en la Provincia de Buenos Aires estaban intrínsecamente relacionadas con la lógica interna del procedimiento y marco normativo de la misma, como así también de los actores, tanto políticos como burocráticos, que intervinieron en el proceso de toma de decisiones en el ciclo del préstamo.

Por lo tanto, se formularon las siguientes hipótesis, en relación a las preguntas de investigación presentadas anteriormente:

1. Efectivamente existieron diferentes ineficiencias (falta de estructura institucional adecuada para manejar las complejidades de tal programa, falta de visión política de algunos actores involucrados en el proceso, diferencias de procesos administrativos y burocráticos entre la Provincia de Buenos Aires y el BID, entre otros) durante todo el proceso del Préstamo BID 1700 OC-AR, las cuales dificultaron su correcta y óptima implementación.
2. Entre las principales consecuencias de dichas ineficiencias figuran la dilatación de los tiempos reales del programa (pasaron de ser seis años estimados a poco menos

de diez años – fecha de aprobación: 07/12/2005; fecha actual de último desembolso: 07/11/2015) y la falta de implementación de distintas áreas previstas en el proyecto original (sobre todo, en las áreas relativas a la tecnología informática).

3. Las principales causas de dichas ineficiencias pueden ser encontradas en las diferencias institucionales entre la Provincia de Buenos Aires y el BID. Muchos de los obstáculos fueron internos a la APP y no fueron generados por el BID, lo cual permitió resolverlos internamente a través de algunos cambios institucionales y de actores involucrados.
4. Se podrían optimizar los procesos desde las fases iniciales de diseño y de formulación de los programas entendiendo las necesidades y los requisitos de la entidad financiera que otorga el préstamo, definiendo objetivos y metas realistas y alcanzables, y poniendo desde el principio una organización estructurada y ágil con actores capacitados que tengan una visión política adecuada.

La metodología utilizada fue la de Estudio de Casos. En el detalle, la metodología empezó inicialmente con una revisión bibliográfica del marco teórico y de los principales conceptos y teorías sobre la administración pública y la escuela institucional.

Luego, se adoptó un enfoque de caso con investigación de tipo cualitativo y se analizó el préstamo BID 1700/OC-AR para construir una comprensión teórica de los procesos y de las acciones realizadas. El análisis teórico fue acompañado por un estudio empírico cualitativo para conocer los procesos internos y las sensaciones de los principales actores involucrados en las distintas etapas. Se redactó un formulario y se realizó una serie de entrevistas semi-estructuradas con personas involucradas en el préstamo BID 1700/OC-AR en los distintos niveles de gestión e implementación, con distintos roles y funciones y de distintas áreas de

gobierno, tal como el ex Jefe de Asesores de la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Provincia de Buenos Aires, la ex Directora Provincial de la SCEOI, la ex Directora de Emergencia Habitacional del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el ex Director de Adquisiciones del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la Técnica Especialista en Formulación de Proyectos de la SCEOI, el Especialista Sectorial del Ministerio de Salud.

El objetivo de esta fase de estudio cualitativo fue confirmar (o rechazar) nuestras hipótesis y profundizar nuestro conocimiento sobre las dinámicas internas, el contexto político y social, los objetivos del programa, sus resultados y los procesos de tomas de decisiones.

Para ello, se formuló un cuestionario semi-estructurado y se entrevistaron personas involucradas en el proceso del préstamo, de distintas áreas y con diferentes roles y funciones.

El cuestionario consistía de las siguientes preguntas:

- 1) ¿Podría presentarse y explicar cuál fue su rol/función con relación al Préstamo BID 1700/OC-AR?
- 2) ¿Podría contar cómo fue el proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles fueron las principales etapas, los resultados y actores involucrados?
- 3) ¿Usted personalmente se considera satisfecho/a con los resultados del Programa PAISS? ¿Por qué?
- 4) ¿Rescontraron algunos obstáculos durante el Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles?
- 5) ¿De dónde salían estos obstáculos? ¿Cuáles fueron, en su opinión, las principales causas?

- 6) ¿Y cuáles considera fueron las consecuencias de estos obstáculos?
- 7) Si pudiera volver atrás, sabiendo lo que sabe hoy, ¿Qué haría diferentemente? ¿Por qué?
- 8) ¿Qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?
- 9) ¿Quiere agregar algo más?

Las entrevistas fueron grabadas y transcritas respetando al máximo la conversación mantenida. Las transcripciones de las mismas se encuentran en los Anexos 6-10.

Con toda esta información, se analizó el desarrollo del diseño, formulación e implementación del préstamo y se evaluó el resultado del mismo observando que, en el ciclo del préstamo, el mismo procedimiento administrativo sumado a la ineficiencia de los actores políticos y burocráticos intervinientes efectivamente obstaculizaron la implementación del préstamo con financiamiento internacional de la Provincia de Buenos Aires de manera eficaz y eficiente. Se trató entonces, una vez confirmada la primera hipótesis, de entender cuáles fueron las principales consecuencias de dichas ineficiencias. Se pudo ver que el principal resultado de estas problemáticas fue el retraso en la ejecución del programa ya que duró más del previsto (casi 10 años, en lugar de 6) y se tuvo que pedir distintas prórrogas. Además, algunas áreas del programa fueron sub-ejecutadas y no se pudieron cumplir todos los objetivos originales del préstamo (aunque muchos de los fondos fueron re-destinados a otras actividades).

Para entender cómo evitar que dichas ineficiencias se puedan replicar en contextos similares y en la implementación de programas futuros, se identificaron las principales

causas que causaron estos retrasos y obstaculizaron la correcta implementación del programa.

Se pudieron identificar cuatro grandes problemáticas:

- La falta de experiencia y de conocimiento sobre las dinámicas específicas de un préstamo con financiamiento internacional por parte de las personas involucradas. Cabe recordar que el préstamo BID 1700/OC-AR fue el primer préstamo que solicitó y se le otorgó directamente a la Provincia de Buenos Aires con el aval de la Nación Argentina.
- Los problemas administrativos, debido a los distintos procedimientos internos propios de la Provincia de Buenos Aires y del BID, que causaron retraso en las obras y “cuellos de botella” a causa de problemas relativos a aprobaciones, controles, revisiones, etc. sobre todo en la determinación de los precios de referencia y a las diferencias que aparecían entre los valores indicados por el INDEC y los valores reales de mercado.
- Una planificación carente e incompleta, que no incluyó el contexto económico, político, burocrático y socio-demográfico real de la Provincia de Buenos Aires y que no incorporó desde un primer momento los actores involucrados en su ejecución.
- Cambios en los actores políticos involucrados en el proceso, que tuvieron capacidades diferentes de liderazgo, de dirección, de visión política, entre otros y que fueron responsables de importantes pérdidas de tiempo en la ejecución de las obras así como la falta de coordinación entre las distintas áreas.

Esto se puede ver especialmente con el primer desembolso del Préstamo que fue realizado casi 29 meses después de la firma del convenio, el 31 de marzo de 2009. Los primeros dos años y medio fueron prácticamente perdidos. Esta demora inicial fue fruto principalmente de una falta de capacidad técnica e inexperiencia para el abordaje de un programa tan complejo y con financiamiento internacional. Además, se pensaba que la fecha de finalización establecida originalmente iba a ser insuficiente para completar la ejecución del programa y cumplir con las metas, objetivos y resultados para los que había sido diseñado. Esto es debido a una planificación incorrecta que no haya tenido en cuenta algunas características propias de la administración de la Provincia de Buenos Aires. Además, se puede reconocer que algunas causas de esta demora fueron también políticas ya que en ese período hubo cambio de Gobernador y sobre todo en Desarrollo Social, la cual era una de las áreas con menor nivel de desarrollo e implementación del Préstamo. Se generaron tres cambios de Ministros lo cual dificultó la implementación correcta de un préstamo de esta magnitud. Estos cambios políticos, sumados a la falta de equipos técnicos especializados y capacitados y de voluntad política obstaculizaron el avance y la ejecución del programa. Gracias a la creación de la SCEOCI (Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Créditos Internacionales), la ejecución del préstamo comenzó a estabilizarse en una tasa de desembolsos de entre 35 y 40 millones USD por año, la suma necesaria para acometer la ejecución prevista originalmente de 230 millones en seis años.

Después de haber identificado las principales causas de las ineficiencias riscontradas durante el proceso del préstamo, se trató de identificar algunas soluciones y recomendaciones para evitar que se reproduzcan en contextos similares. Las principales lecciones aprendidas de esta experiencia pueden ser resumidas en:

- Para evitar la falta de conocimiento y de experiencia, se aconseja incluir una sección de capacitación y formación a las personas involucradas en el proceso desde una fase inicial. Además, se recomienda incorporar personas expertas en temas de préstamos con fondos internacionales que puedan asesorar y trabajar en conjunto con los miembros del equipo para facilitar y agilizar el proceso.
- Para evitar los problemas administrativos, como por ejemplo, la determinación de los precios de referencia y los sistemas de control de la Provincia de Buenos Aires, se recomienda determinar que las obras que se realizan a través de fondos internacionales tengan un procedimiento diferencial, para poder agilizar los procesos internos y adaptarse a las necesidades del ente internacional. Es necesario que la Provincia reconozca la importancia de los préstamos internacionales y que dicha importancia sea reflejada en los procedimientos internos y poder cumplir los objetivos en tiempo y forma. Sin embargo, en caso de que esto no sea posible, se aconseja adaptar la estructura administrativa de la Provincia de Buenos Aires a que rediseñe sus procedimientos internos para actualizarse al siglo XXI. En última instancia, si rediseñar los procedimientos de la Provincia no fuese posible, se recomienda simplificarlos y homogeneizarlos.
- Para evitar la dicotomía entre Planificación y Ejecución, se recomienda incorporando una mesa multisectorial o un comité intersectorial, para poder planificar correctamente desde un principio, involucrando los distintos actores y así compartir visiones, plazos, modalidades, objetivos, etc. Es fundamental poder disponer de una cierta flexibilidad en la planificación para evitar muchos problemas que efectivamente surgieron durante el proceso. Además es necesario incluir desde la fase de planificación las características de cada programa. En el caso de los

programas sociales, necesitan una lógica distinta de los demás programas (económicos, financieros o normativos, por ejemplo).

- Para resolver y evitar los cambios de actores políticos, un liderazgo inconsistente, una dirección a veces insuficiente y una visión limitada del programa, se recomienda formar una entidad específica, que este a cargo de todo el proceso y que esté involucrada en todas las actividades, desde la planificación, los acuerdos iniciales, hasta el final y que tenga relaciones directas con todas las partes (Provincia de Buenos Aires, Banco, Ministerios, etc.). Es importante que esta entidad y su equipo de trabajo sea visto como un socio activo del programa, sin “barreras organizativas” entre los diferentes miembros del equipo de trabajo.

Gracias al presente estudio, se pudo entonces ver que los procesos podrían haber sido optimizados desde las fases iniciales de diseño y de formulación de los programas entendiendo las necesidades y los requisitos de la entidad financiera que otorga el préstamo, definiendo los objetivos y las metas de manera más realista y que sean más alcanzables, y poniendo desde el principio una organización estructurada y ágil con actores capacitados que tengan una visión política adecuada.

Bibliografía

Para poder redactar el trabajo de investigación, se analizaron varios textos y documentos oficiales, junto a distintos libros, publicaciones y artículos académicos sobre el tema de las organizaciones e instituciones locales, provinciales, nacionales e internacionales, de las políticas públicas, de las políticas sociales y de la financiación internacional.

- Acuña, Carlos H. Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 19, Febrero 2001;
- Aguilar Villanueva, Luis F, et al. La hechura de las políticas. 3a ed., 2a reimp. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, 2007. 434 p. Antologías de políticas públicas; 2. ISBN 9789688429907.
- Artana, Daniel, et al. Las Transformaciones del Estado en el Período 1999-2003. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 14. Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales. 1999;
- Aucoin, Peter. Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos, en Subirats, Joan y Brugué, Joaquín. Lecturas de Gestión Pública. 1996;
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. Fondo de Cultura Económica. México 1986;

- Centrángolo, Oscar y Devoto, Florencia. La Salud en Argentina. Un sistema ineficiente e injusto. Buenos Aires, FADE 1999;
- Decreto Ley 7647/1970 del Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires;
- Decreto Reglamentario 3260/08 de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires;
- Documentos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social 2005-2015;
- Documentos producidos por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires 2005-2015;
- Dolowitz, David P. y Marsh, David. Policy Transfer: a framework for comparative analysis, en *Beyond the New Public Management; Changing Ideas and Practices in Governance*. 1998;
- Esping-Andersen, Gosta. *After the Golden Age? State Dilemmas in a Global Economy* en Esping-Andersen, Gosta. *Welfare State in Transition*. Sage, Londres 1996;

- Filmus, Daniel. La Descentralización Educativa en el Centro del Debate, en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel (comps.) La Argentina que viene, Tesis/FLACSO/UNICEF, Buenos Aires 1998;
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos. Argentina: La Política de Liberalización Económica bajo un Gobierno de Base Popular, en Vellinga, Menno. El Cambio del Papel del Estado en América Latina, Siglo Veintiuno editores 1998;
- Gorz, André. Miserias del Presente, Riqueza de los Posible, Paidós, Buenos Aires 1998;
- Hass, Ernst B. Characteristics That Differentiate International Organizations, en When Knowledge is Power, University of California Press 1991;
- Informe de Evaluación Final 1700 OC-AR (PAISS), del Banco Interamericano de Desarrollo;
- Informes anuales del Programa PAISS (2012-2015) de la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales;
- Isuani, Ernesto A. Bismarck o Keynes ¿Quién es el Culpable? Notas sobre la crisis de acumulación, en Isuani, Ernesto. Lo Vuolo Rubén y Tenti, Emilio. El Estado de Bienestar: Crisis de un Paradigma. CIEPP/Miño Dávila editores 1991;

- Isuani, Ernesto Aldo y San Martino, Jorge y Rofman, Rafael. Las Jubilaciones del Siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta? En Boletín Informativo Techint N° 286, Buenos Aires 1996;
- Isuani, Ernesto A. Una nueva etapa histórica, en Isuani, E.A. y Filmus, D. et al. La Argentina que viene – Análisis y propuestas para una sociedad en transición. Ed. Norma, Buenos Aires 1998;
- Isuani, Ernesto A. Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico. SOCIALIS N° 6, 2002
- Isuani, Ernesto A. Fragmentación Social y Otras Cuestiones: Ensayos sobre Problemas Argentinos. Cuadernos de Investigación de FLACSO, Buenos Aires 2002;
- Isuani, Ernesto Aldo y Nieto, Daniel Ricardo. La Cuestión Social y el Estado de Bienestar Post-keynesiano, en “Reformas y Democracia” N° 22, Caracas, 2002;
- Ley 13767 y el Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13929;
- Lindblom, Charles E. La Ciencia de “Salir del Paso”. PublicAdministrationReview 1959;

- Lipsky, Michael. La Burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Russell Sage Foundation 1980;
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto. La Nueva Oscuridad de la Política Social – Del Estado Populista al Neoconservador, CIEPP/Miño Dávila editores 1998;
- MDSyMA. Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional, Buenos Aires 2000;
- Merton, Robert K. La Estructura Burocrática y la Personalidad. The Free Press. 1957;
- Mohr, Lawrence B. One Hundred Theories of Organizational Change. The Good, the Bad, and the Ugly, en H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston (eds.), Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999;
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Documento CEDES-CLACSO N° 4. Buenos Aires 1976;
- Perrow, Charles y González, Benjamin. Sociología de las Organizaciones. McGraw-Hill. Madrid, 1991;

- Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. BeaconPress, Boston 1944;
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *La Implantación*. University of California Press 1973;
- Reich, Robert. *El Trabajo de las Naciones*. Ed. Vergara, Buenos Aires 1993;
- Repetto, Fabián. *Gestión Pública y Desarrollo Social en los Noventa*. Prometeo 2002;
- Rosanvallon, Pierre. *La Nueva Cuestión Social*. Ed. Manantial, Buenos Aires 1995;
- Scott, W. Richard y Meyer, John W. *La Organización de los Sectores Sociales: Propositiones y Primeras Evidencias*, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* 1999;
- Tokman, Victor. *La Especificidad y Generalidad del Mercado del Empleo en América Latina* en Beccaria, Luis López, Néstor. *Sin Trabajo*, UNICEF-LOSADA, Buenos Aires 1996;

Anexo 1 – Estructura Original Aprobada

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>FIN</p> <p>Contribuir para recuperar y sostener un nivel de inversiones sociales compatible con los objetivos de aumento de equidad social y reducción de la pobreza</p>	<p>Reducción en el valor y en las diferencias regionales (intra-provinciales) en términos de NBI:</p> <p>1. NBI promedio de la provincia disminuye de 13,0 en 2005 a 11,5 en 2011.</p> <p>2. La desviación estándar y la mediana disminuye de 4,4 y 9,6 en 2001 a 4 y 8,6 en 2011.</p> <p><u>Línea de Base:</u> Censo Demográfico 2001.</p>	<p>Censo Demográfico</p>	<p>El país mantiene un crecimiento económico per capita positivo a lo largo del período.</p> <p>La Provincia mantiene su proceso de saneamiento fiscal y financiero.</p>
<p>PROPÓSITO</p> <p>Mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios en</p>	<p><u>Educación</u></p> <p>1. Disminución de la proporción de niños de cinco años que no asisten a la escuela de 23% en 2004 a 18% en 2011.</p>	<p>Dirección de Estadística de la DGCyE</p>	<p>No ocurren cortes presupuestales en las áreas de Educación, Salud y Desarrollo</p>

<p>Educación, Salud y Desarrollo Humano, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más pobres de la Provincia de Buenos Aires.</p>	<p>2. Aumento en 6% en el rendimiento escolar de los estudiantes de 7° año de EGB entre 2006 y el año 2011.</p> <p>La línea de base de este indicador se calculará en la prueba de calidad a realizar en el tercer trimestre del 2006</p> <p><u>Salud</u></p> <p>1. Disminución de la proporción de muertes neonatales reducibles por tratamiento oportuno de 57% en 2004 a 37% en 2011¹.</p> <p>2. Disminución de la proporción de muertes obstétricas directas de 88% en 2004 a 55% en 2011².</p> <p>3. Aumento de la captación precoz de embarazadas (antes de las 14 semanas de gestación) del 39% en el 2004 al 50% en el 2011³.</p>	<p>Prueba muestral estandarizada de evaluación de la calidad que realiza la DGEyC.</p> <p>Dirección de Información Sistematizada Programa Materno Infantil (SIPA)</p>	<p>Humano y se mantiene el apoyo político a las áreas sociales.</p>
--	---	---	---

¹Definición del indicador: muertes de menores de 28 días consideradas reducibles por tratamiento oportuno (es decir por prevención, diagnóstico o tratamiento oportuno en el embarazo -incluido el BPN- parto y recién nacido) sobre el total de muertes de menores de 28 días;

² Definición del indicador: Causas obstétricas directas son las que resultan de complicaciones del embarazo, parto o puerperio, de intervenciones, de omisiones, de tratamiento incorrecto o de una cadena de acontecimientos originada en cualquiera de las circunstancias mencionadas (OPS-OMS). Las causas obstétricas directas incluyen el aborto. Se calcula: muertes obstétricas identificadas como por causas directas, sobre el total de muertes materna;

³ Definición del indicador: embarazadas con 1er control realizado antes de las 14 semanas, sobre total de embarazadas registradas;

	<p>4. Aumento de la proporción de embarazadas con ciclo completo de control prenatal de 54% en 2004 a 60% en 2011⁴.</p> <p><u>Desarrollo Humano</u></p> <p>1. Primera Infancia (UDIs): a) mejora en las competencias de alfabetización emergente en niños de 3 a 5 años de 29% en 2004 a 45% en 2011; b) mejora en el conocimiento adecuado de las madres sobre prevención de la anemia del 1% en 2004 al 25% en 2011.</p> <p>2. Niñez y Adolescencia (SZ-SL): disminución de la cantidad de causas asistenciales iniciadas en el fuero de menores de 53.000 (2003) a 41.000 (2011).</p>	<p>Evaluación Externa</p> <p>Universidades.</p> <p>Línea Base del Programa Mas Vida</p> <p>Sistema de Información Jurídica de la Suprema Corte de Justicia.</p>	
<p><u>COMPONENTES</u></p> <p>I. Infraestructura</p>	<p><u>Educación</u></p>	<p>Sistema de</p>	<p>Mantenimiento de los</p>

⁴ Definición del indicador: embarazadas con 5 controles prenatales o más realizados, sobre el total de embarazadas registradas;

<p>física en Educación, Salud y Desarrollo Humano</p> <p>Infraestructura edilicia construida o rehabilitada y equipada en los sectores de educación, salud y desarrollo humano.</p>	<p>-85 nuevos jardines infantiles construidos y equipados (35 sustituyen existentes y 50 amplían cobertura).</p> <p>-40 establecimientos de EGB nuevos construidos y equipados (20 sustituyen existentes y 20 amplían cobertura).</p> <p>-4.500 laboratorios de informática en establecimientos de EGB instalados (equipos, mobiliario y conectividad)</p> <p>-134 distritos educativos de la provincia equipados con equipos informáticos, mobiliario y conectividad</p> <p><u>Salud</u></p> <p>- 92 unidades nuevas de atención primaria de salud construidas y equipadas.</p> <p>-360 unidades de atención primaria de salud rehabilitadas y equipadas.</p>	<p>Seguimiento del Programa.</p> <p>Sistema de Seguimiento del Programa.</p>	<p>valores básicos de mano de obra y de materiales de la construcción.</p>
---	---	--	--

	<p>-350 unidades de atención primaria de salud sin intervención edilicia equipadas.</p> <p>-1 hospital general materno infantil construido y equipado.</p> <p>-40 obras en 22 hospitales en servicios de neonatología, internaciones pediátricas-tocoginecológicas, centros quirúrgicos-obstétricos, unidades de terapia pediátrica, guardia pediátrica, centro regional de hemoterapia, área de consultorios externos materno-infanto-juveniles, áreas para hospitales de día pediátricos y cámaras frigoríficas para almacenamiento de vacunas rehabilitados o ampliados y equipados.</p> <p>-Equipamiento materno infantil y médico-diagnóstico para servicios hospitalarios de la provincia instalados y en funcionamiento.</p>	<p>Sistema de Seguimiento del Programa.</p>	
--	---	---	--

	<p>-Manual de Operadores en Higiene Hospitalaria preparado e implantado.</p> <p>-Equipamiento informático para el Sistema Único de Información y Gestión Sanitaria.</p> <p><u>Desarrollo Humano</u></p> <p>- Aumenta la cobertura de atención integral a niños/as pobres de 70 mil en 2005 a 73,6 mil en 2011.</p> <p>-72 Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) nuevos construidos y con equipamiento.</p> <p>-17 Servicios Locales de Protección de Derechos (SLPD) construidos y equipados.</p> <p>-13 SLPD equipados adicionales.</p> <p>-12 Servicios Zonales de Protección de Derecho (SZPD) nuevos construidos y equipados.</p> <p>-equipamiento informático para implantación del sistema GIC.</p>		
--	--	--	--

<p>II.</p> <p>Fortalecimiento sectorial para la entrega de servicios y gestión en Educación, Salud y Desarrollo Humano.</p> <p>Dotar los sectores sociales de la Provincia de los instrumentos y la capacidad técnica y administrativa necesarios a mejorar su capacidad de operación y mantenimiento de la infraestructura física – tanto la</p>	<p><u>Educación</u></p> <p>-20.000 Docentes y directivos y 500 administrativos capacitados en el uso de equipamientos y sistemas de informática.</p> <p>-Gestión distrital equipada y funcionando.</p> <p><u>Salud</u></p> <p>- Sistema Único de Información y Gestión Sanitaria desarrollado, implantado y funcionando (módulos estadísticos, gestión hospitalaria y referencia/contra-referencia, programas provinciales).</p> <p>-Derivación organizada de pacientes entre niveles de atención diferente funcionando: en el 2011, 90% de las referencias para internación se concretizan.</p> <p>-Equipos de salud de los 134 Distritos capacitados en procesos de gestión de los servicios.</p>	<p>Sistema de Seguimiento del Programa.</p> <p>Sistema de Seguimiento del Programa.</p> <p>SUIS</p>	<p>La Provincia sigue priorizando la gestión de sus servicios sociales</p>
---	---	---	--

<p>financiada por el Programa como la infraestructura sectorial de servicios – y de la capacidad de gestión de los programas bajo su responsabilidad.</p>	<p>-34 docentes y 2700 usuarios finales capacitados en sistemas de información.</p> <p>-Atención oportuna y según normas son cumplidas por los equipos de salud⁵</p> <p>-Manual de gestión interna de residuos patogénicos.</p> <p><u>Desarrollo Humano</u></p> <p>- Sistema de Gestión de Información Centralizado diseñado e implantado.</p> <p>-Sistema de supervisión de gestión y resultados de las prestaciones, formalizado y en funcionamiento.</p> <p>-2 estándares de prestaciones de calidad de servicio desarrollados.</p> <p>-400 UDI, SLPD y SZPD monitoreadas de acuerdo a los estándares de prestaciones de calidad de servicio</p>	<p>Manuales de procedimiento de Auditoria Sistema de Seguimiento del Programa.</p> <p>Manual de estándares de calidad</p> <p>Certificación de la capacitación extendida por el Ministerio de Desarrollo Humano y el IPAP</p>	
---	---	--	--

⁵ Implica la atención de acuerdo a protocolos y procedimientos institucionalmente establecidos por la autoridad sanitaria nacional o provincial, e incluye: control de salud de mujeres en edad fértil (abarca también embarazadas); control de crecimiento y desarrollo de niños de 0 a 6 años; control de patologías prevalentes (básicamente IRA y EDA).

	<p>-2000 integrantes de equipos técnicos de operación de las UDIs, SLPD y SZPD capacitadas.</p> <p>-35 mil trabajadoras vecinales que disponen de materiales de difusión para el trabajo con las familias.</p> <p>-2000 ONGs participantes del proyecto adolescentes capacitadas y fortalecidas en su gestión.</p> <p><u>Economía</u></p> <p>-Sistema de seguimiento de programas provinciales financiados con crédito externo implantado.</p>	<p>Sistema de Seguimiento del Programa.</p>	
--	---	---	--

Anexo 2 – Principales Cambios y Modificaciones al Nuevo Marco Lógico

INDICADOR	META ORIGINAL	META DICIEMBRE 2009	JUSTIFICACIÓN
COMPONENTE 1			
J. Infantes nuevos construidos y equipados	50	55	Se adecúa la cobertura en respuesta a las nuevas demandas etarias localizadas
J. Infantes a ser sustituidos	35	30	La disminución responde a que fueron ejecutados con fondos propios, por la urgencia
Establecimientos de EGB nuevos construidos y equipados	40	0	La obligatoriedad de la educación inicial promovida por la nueva Ley de Educación obligó a resolver la demanda con urgencia, por otros medios
Laboratorios informáticos en escuelas de EGB	4.500	4.273	-
Capacitación en el área	20.000	60.000	-

de alfabetización digital			
CAPS nuevos construidos y equipados	92	34	Aumento del costo del m2
CAPS rehabilitados y equipados	360	132	Aumento del costo del m2
CAPS sin intervención edilicia equipados	350	896	Al no comprarse rubros que provee el Plan Nacer nacional, podrán equiparse más CAPS
Hospitales rehabilitados	22	10	Aumento del costo del m2
UDIS nuevas construidas y equipadas	72	25	Aumento del costo del m2
SLPD nuevos construidos y equipados	17	10	Aumento del costo del m2
SZPD nuevos construidos y equipados	12	10	Aumento del costo del m2
COMPONENTE 2			
Sistema de Gestión de Información Centralizado diseñado e implantado.	Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de Programas implantado en 134 Municipios y en Unidad Central a 2011		
Sistema de supervisión de gestión y resultados de las prestaciones, formalizado y en funcionamiento			
2 estándares de prestaciones de calidad de servicio desarrollados.			

Trabajadores vecinales que disponen de material de difusión para el trabajo con las familias	35.000	42.000	-
ONG y Municipios capacitados y fortalecidos en su gestión de políticas sociales de adolescencia y juventud	2.000 ONG	500 ONG 134 Municipios	Se prioriza un universo de ONG con experiencia específica en la temática que actúen con multiplicadores, en el total de 3200 ONG con las que trabaja el MDS en la Provincia de Buenos Aires. Se incluyen 134 Municipios y sus equipos y funcionarios (alrededor de 1900 personas)

Anexo 3 – Desembolsos por Trimestre desde el Inicio del Programa

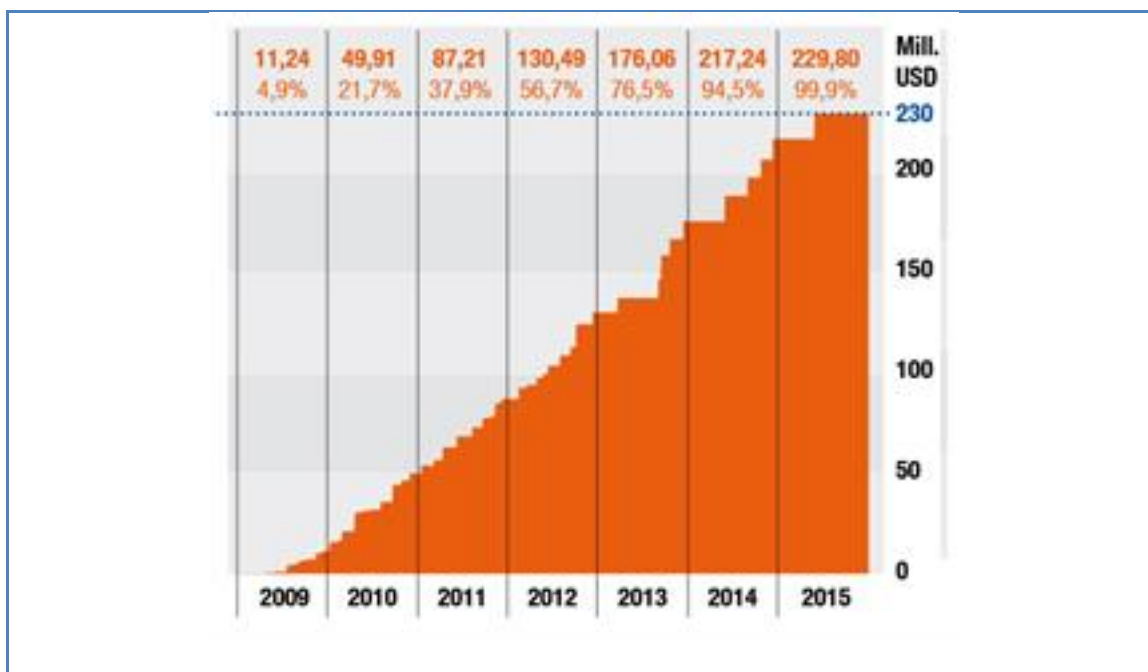
DESEMBOLSOS POR TRIMESTRE DESDE EL INICIO DEL PROGRAMA

(EN MILLONES DE U\$)



DESEMBOLSOS ACUMULADOS DESDE EL INICIO DEL PROGRAMA

(EN MILLONES DE U\$)



Anexo 4 – Cumplimiento de las Metas al Cierre del Programa

Tipo de indicador	Unidad	Meta	Estimado
Impacto			
Mortalidad de menores de 1 año en la Provincia de Buenos Aires	Muertes / mil nac. vivos	10,20	<10
Resultados			
Niveles de cobertura y calidad de los servicios de educación de la Provincia de Buenos Aires mejorados			
Escuelas primarias priorizadas por el Programa cuyos profesores de 4° a 6° utilizan computadoras pedagógicamente	Escuelas	1.663	1.810
Niños de 3 a 5 años que asisten al nivel inicial en los distritos priorizados por el Programa	Estudiantes	196.703	214.523
Niveles de cobertura y calidad de los servicios de desarrollo social incrementados.			
Población de 0 a 14 años con necesidades básicas insatisfechas en distritos priorizados cubiertos por las UDI	Porcentaje	12,51	14,34
Niños (0 a 18) para los que se tienen que adoptar medidas de abrigo, como consecuencia de la vulneración de DESC	Porcentaje	0,50	1,28
Niveles de cobertura y calidad de los servicios de salud de la provincia incrementados			
Captación oportuna de embarazadas (antes de las 14 semanas de gestación) en la provincia.	Porcentaje	60	45,6
Embarazadas residentes de la provincia con ciclo completo de control prenatal	Porcentaje	68	68,9
Número de consultas en Centros de Atención Primaria de la salud.	Consultas	520.000	527.114
Derivaciones perinatales oportunas en la Provincia.	Porcentaje	70	73,4
Personas que consultan un Centro de Atención Primaria de la Salud de la Provincia construido por el programa	Personas	130.000	N/D
Productos			
Infraestructura física y equipamientos en educación, salud y desarrollo social			
Jardines de infantes construidos, cumpliendo con estándares de calidad	Jardines de infantes	88	88
Aulas construidas en escuelas primarias	Aulas	45	43
Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) construidos (cumpliendo con estándares de calidad) y equipados	CAPS	27	27
CAPS y/u Hospitales rehabilitados y/o equipados	CAPS	219	NA
Hospitales que cuentan con equipo básico para la atención materno-infantil	Hospitales	188	198
Hospital materno infantil construido (cumpliendo con estándares) y equipado	Hospital	1	1
Hospitales rehabilitados cumpliendo con estándares	Hospitales	11	10
CAPS sin intervención edilicia que cuentan con equipo básico para la atención materno-infantil	Municipios	135	135
Unidades de Atención Infantil (UDIs) construidas cumpliendo con estándares y equipadas	UDIS	23	22
UDIs previamente construidas equipadas	UDIS	44	44
Proyectos de integración deportiva.	Proyectos	5	5
Viviendas asistidas	Viviendas	6.000	6.000
Fortalecimiento de la gestión en la provision de servicios de educación, salud y desarrollo social			
Sistema Único de Información Sanitaria operando (al menos sistema de referencia/contrarreferencia, con base única pacientes)	Sistema de info.	1	NA
Regiones Sanitarias con equipos salud con competencias desarrolladas en procesos de gestión de serv. de salud materno-infantil	Regiones sanitarias	4	4
Establecimientos educativos de nivel primario con aulas móviles en funcionamiento (incluye Centros de Investigación Educativa)	Escuelas / CIES	1.663	1.785
Hitos			
Centros de Investigación Educativa (aulas multimedia) equipados	Centros	135	160
Sistema de Información del REUNA mejorado	Registros Digitales	1	1
Efectores capacitados (1)	Efectores	16.200	NA
Material Didáctico adquirido	Ejemplares	1	1
DPE fortalecida	Encuesta	1	1
Diseño del Proyecto ejecutivo para la Construcción Edificio Estadística	Edificio	1	1
Informe de Evaluación del Plan Más Vida finalizada (presentada en un taller de diseminación)	Informe	1	1

(1) se reformuló la estrategia hacia una "formación de formadores"; (2) Se reformuló la meta atendiendo a la nueva estrategia de la Provincia, serían 111 obras de refacción de CAPS + 6 UPA a rendir, en términos financieros la meta se cumplirá

 Se cumplirá

 Se replanteó / Sin Datos

 Incumplimiento leve

 Incumplimiento

Fuente: SCEOCI, Coejecutores y Contratantes del Programa

Anexo 5 – Cuestionario

Entrevista Informantes

Hola, buen día, gracias por estar acá. Le recuerdo que el cuestionario es anónimo y sus respuestas serán utilizadas únicamente con fines académicos. La entrevista será grabada.

- 1) ¿Podría presentarse y explicar cuál fue su rol/función con relación al Préstamo BID 1700/OC-AR?
- 2) ¿Podría contar cómo fue el proceso del Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles fueron las principales etapas, los resultados y actores involucrados?
- 3) ¿Usted personalmente se considera satisfecho/a con los resultados del Programa PAISS? ¿Por qué?
- 4) ¿Rescontraron algunos obstáculos durante el Préstamo BID 1700/OC-AR? ¿Cuáles?
- 5) ¿De dónde salían estos obstáculos? ¿Cuáles fueron, en su opinión, las principales causas?
- 6) ¿Y cuáles considera fueron las consecuencias de estos obstáculos?
- 7) Si pudiera volver atrás, sabiendo lo que sabe hoy, ¿Qué haría diferentemente? ¿Por qué?
- 8) ¿Qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?
- 9) ¿Quiere agregar algo más?

Muchas gracias por su tiempo y disponibilidad

Anexo 6 – Entrevista 1 – Ex Directora Provincial de Organismos Multilaterales de Crédito

Experto 1:

Yo me sumé al equipo de la provincia en 2009-2010. Empecé a trabajar como asesora del subsecretario que estaba a cargo de la coordinación e implementación de programas con financiamiento externo de la provincia, en este momento era la UCO. Cuando empecé a conocer el programa, lo primero que me tocó hacer es trabajar con equipos de desarrollo social para realizar un plan de acción, como para actualizar las metas del programa porque era el componente que venía con menor desempeño de ejecución. Entonces trabajamos con el equipo del banco que en ese momento también cambió. Vino un jefe de proyecto nuevo y el banco puso un consultor que nos ayudó a armar el plan de acción con el equipo de desarrollo.

Natalia de Sio:

Antes era el uruguayo, no? Te acordas como se llamaba el anterior?

Experto 1:

Juan Pablo, no me acuerdo el apellido

Natalia de Sio:

El nuevo era Mario Rodríguez

Experto 1:

Mario Sánchez. Entonces habremos estado dos-tres meses hasta que armamos un nuevo plan de acción donde ajustamos metas tanto para obra como para fortalecimiento. Y empezamos a trabajar de manera muy fluida con los equipos de contraparte tanto de desarrollo como de salud, educación y con el equipo de infraestructura. Con este nuevo personaje en el banco y la nueva gestión en la provincia lo que se hizo fue acercar desde Economía, más recursos y apoyo a los equipos de contraparte. Entonces ahí armamos como una especie de mini unidad ejecutora en el ministerio de Desarrollo Social. El de Salud se lo robusteció con otro tipo de perfiles porque avanzaron más en los temas de área materno infantil. En el equipo de Educación se empezó a trabajar el tema mucho más fuerte de educación digital, que no me acuerdo como se llamaba. Tenía otro nombre.

Natalia de Sio:

Sí, porque fue anterior al conectar igualdad

Experto 1:

Claro, no me acuerdo bien el nombre - Alfabetización digital, ahí está. Y en el equipo de infraestructura lo que se hizo fue montar un equipo de apoyo a los inspectores para hacer el seguimiento de obra. Seguimos ejecutando bastante bien, se avanzó muchísimo en ese tiempo y después el otro gran cambio que tuvo el proyecto fue después de las inundaciones que también con un saldo de subejecución que venía mejor pero todavía con retraso desarrollo educación y salud, se redireccionan con eso fue el otro gran cambio hasta que finalizó programas a redireccionar en 12 millones de dólares para atender el programa de reparación de

viviendas. Eso fue en 2013, después de abril de 2013, se tomó la decisión en el gabinete de la provincia de redireccionar estos fondos. Se decretó la emergencia porque el banco nos pedía tener una normativa de emergencia para enclavar, para anclar el redireccionamiento y se terminó de ejecutar con él. Hicimos una prórroga de plazo no de monto, el monto siempre fue el mismo pero la prórroga de plazo y se termina de ejecutar en 2015. Creo que fue la evaluación última del programa. A ver qué más puedo decir... Bueno y después en algún momento dentro de lo que primero fue la UCO, fui asesora y después cuando fue SCEOCI estuve unos ocho meses con la Dirección Provincial de la Subsecretaría.

Natalia De Sio:

Vamos a la pregunta 2: "¿Podría contar cómo fue el proceso del préstamo? ¿Cuáles fueron las principales etapas?"

Experto 1:

Bueno, yo creo que como grandes etapas estuvo toda la preparación, que en esa yo no participé pero entiendo que fue una oportunidad que tuvo la provincia de poder tener un cupo para un programa con financiamiento directo a la provincia así que eso fue una oportunidad muy buena que celebro que se haya tomado esa decisión. Provincia de Buenos Aires. Entiendo que el préstamo se pensó como acompañamiento de toda una mirada diferente a las políticas sociales para hacerlas intersectoriales de verdad y para acompañar la puesta en marcha de la Ley de Promoción y Protección de Derechos del Niño y Niña, Adolescente que son como contemporáneo porque la ley se promulgó más o menos 2004-2005 y el préstamo se

firmó 2005-2006 por ahí. Pero tanto el marco la reglamentación de la ley como la puesta en marcha del programa tardaron un montón de años pero entiendo que la lógica de política era ésta: la de trabajar de manera intersectorial salud, educación y desarrollo en temas de mejorar las condiciones de la población más vulnerable. Creo que el programa estuvo diseñado con mucha fortaleza conceptual que tenían pensado un comité interministerial que lamentablemente no funcionó. Creo que nunca se constituyó tampoco pero sí era un espacio, para el diseño. Pero después nunca más se puso en funcionamiento real y la manera en la cual se trabajó el diseño estuvo también creo que súper bien porque se trabaja con los datos de pobreza y NBI por radio censo a partir del Censo de 2010\). La verdad que eso es impecable en pocos programas. La verdad que se ve tanta tanta claridad en la formulación con instrumentos de medición estadística. La verdad que eso estuvo muy bien. A nosotros nos sirvió como modelo metodológico para diseñar el redireccionamiento de los 12 millones cuando trabajamos con el tema de las inundaciones.

Los resultados, creo que es un programa que a pesar de que se ejecutó en tan largo tiempo porque fueron como siete años de vida el programa, es bastante comparado con otros programas nacionales o provinciales digamos que puede estar por la media. Para nosotros no fue mucho pero no está tan mal. Me parece que el hecho de que en ese momento por lo menos desde el 2009 hasta el 2015, el Ministerio de Economía haya estado tan involucrado con la problemática social en la gestión del programa de manera conjunta con los otros tres ministerios fue buenísimo porque también creo yo que al estar involucrado el Ministerio de Economía fortalecía las

capacidades de los otros co-ejecutores para el tema de las contrapartidas de juegos y la ejecución presupuestaria también para cada uno de los AFF. Porque en la provincia de Buenos Aires no está internalizada la mecánica de trabajo con los problemas con financiamiento externo y les parece como algo aparte del presupuesto. Esa lógica no se entendió a pesar de que trabajamos muchísimo con las áreas de Hacienda y de presupuesto. Estando adentro del Ministerio de Economía y trabajando también con fortalecimiento hacia adentro del Ministerio de Economía no sólo con el BID sino con los otros dos que estaban contemporáneos a este programa 1700 que eran dos del Banco Mundial que trabajamos en componentes de fortalecimiento al área de Presupuesto y la de estadística pero no se terminaba de entender la lógica entre el financiamiento externo y la política pública financiada con plata del tesoro pero bueno por suerte en este equipo si lo logramos los resultados a pesar de que el alcance del programa fue menor a lo diseñado en un primer momento fueron buenos los resultados y los aprendizajes y las externalidades fueron excelentes y sobre los actores involucrados creo que lo que hay que destacar es que la apropiación de este programa por parte de la SCEOCI y del Banco Interamericano el jefe de proyecto los interlocutores técnicos de cada uno de los ministerios fue fundamental. Para nosotros en economía esta subsecretaría tenía una DG aparte. No trabajamos con la DGA del Ministerio de Economía. Nuestra dirección de Administración de la Subsecretaría funcionaba solamente para los programas con financiamiento externo así que trabajan para nosotros si bien teníamos también presupuesto local. en ese sentido la experiencia adquirida por todo el equipo es buenísima. Interactuaban con las otras áreas con otros ministerios para la ejecución contable y financiera. Bueno me ocurre lo mismo en este caso de

los DGA de los ministerios con este comentario que hacía yo era la dificultad de poder aprender por parte de los funcionarios agentes del sector público de la provincia y cómo hibridar el financiamiento externo con el financiamiento del Tesoro. Eso la verdad que fue difícil y muy desgastante para los que estábamos en la gestión cotidiana porque si bien las normas y contrataciones del banco por supuesto que las tuvimos en cuenta en cada uno de los procedimientos. para estos equipos la norma válida de manera un poco irónica lo estoy diciendo es la Ley de Contratación de la provincia y no se salen de ahí entonces fue súper difícil esto porque los expedientes no los entendían.

Hicimos una serie de capacitaciones hacia adentro de las gestiones de las DGA y también a los organismos de la Constitución nosotros tratamos a especialistas de nivel nacional e internacional y también de la ONUDI para hacer una sensibilización y capacitación en los mecanismos de adquisición compra y rendición de cuenta del financiamiento externo a los organismos de la Constitución de la provincia y a las autoridades y DGAs de los ministerios que forman parte del 1700 y los dos programas con Banco Mundial que eran los dos APL de obra pública. Ahora no me acuerdo los nombres ni tampoco los números pero eran los contemporáneos del 1700 y fue muy difícil.

Hicimos una propuesta para revisar los procedimientos administrativos con una consultoría del Banco Interamericano con gente que había estado trabajando muchos años en la oficina anticorrupción de nación. Y bueno no lo pudimos implementar justamente para solicitar que la propuesta que nosotros teníamos era la siguiente. Como los problemas con financiamiento externo son aprobados por

contrato de préstamos están re-aprobados porque hay un decreto nacional y un decreto provincial y esta vinculación entre país y organismo multilateral están contenidos a nivel constitucional, que los procedimientos de aprobación en la provincia estuvieran en revisión ex-post no ex-ante también.

Pero no pudimos avanzar en eso.

Natalia de Sio:

Pregunta 3 "¿Usted personalmente se considera satisfecho con los resultados del programa Matriz?".

Experto 1:

Bueno yo hace poquito estuve dando clases sobre temas de planificación y programación de programas con financiamiento externo y desde el 2014 que empezamos a sistematizar a fines de 2014 la experiencia del redireccionamiento de los 12 millones yo digo que tengo dos hijos y el programa de reparación de viviendas porque la verdad que sí estoy súper satisfecha, fue una experiencia de trabajo bien interesante con mucho como por un lado con mucha libertad por parte de las autoridades políticas para llevar adelante las decisiones que se tomaron por lo menos en el ministerio Economía hacia adentro y hacia afuera con mucha libertad para trabajar de codo a codo y de manera horizontal con todos los equipos tanto dentro de la Subsecretaría de Economía como con los equipos de contraparte y con mucho involucramiento en el trabajo técnico político y en el administrativo también con lo cual estoy súper satisfecho yo que estuve como en un momento de debilidad del programa porque estaba con mucha subejecución porque el banco tenía casi la

decisión tomada de cancelar el componente de desarrollo social por su baja ejecución. Logramos hacer el plan de acción después pudimos trabajar hasta el final en cada uno de los componentes y después tener la posibilidad de redireccionar unos fondos para un problema coyuntural y un imprevisto la verdad que estoy súper satisfecha.

Natalia de Sio:

Ah sí, sí se encontraron algunos obstáculos durante el préstamo. Cuáles.

Experto 1:

A ver, obstáculos... el gran obstáculo en todos los temas de financiamiento externo de los programas con financiamiento externo es el desconocimiento de los procesos. El prejuicio de que el equipo del banco del organismo internacional decide y son como unos obstáculos y prejuicios que tienen que ver con el imaginario preconcebido de trabajar con financiamiento externo y por otro lado estos obstáculos que estuve comentando respecto de lo administrativo financiero.

Pero después, creo que no. En esta experiencia para mí no vale la pena detallar obstáculos porque rotaron en esos dos ejes: uno respecto al imaginario del actor organismo internacional y sus normas de contratación y por otro lado...

Natalia de Sio:

Los actores políticos?

Experto 1:

Para los actores políticos creo yo que estuvo muy, tuvo mucha incidencia en este caso en la provincia de Buenos Aires la participación de Gerardo Hita como líder de este equipo la Subsecretaría pero digo líder de ejecución del financiamiento externo en la provincia por la experiencia que él tenía, había sido más de 15 años director nacional del Ministerio de Economía de la Nación.

Casi todo el equipo que trabajó con él lo conocía y los que no lo conocían aprendieron muchísimo. Entonces lo claro me parece que los actores políticos es haber confiado en una persona que tenía experiencia.

Y entonces bueno se empezaron a abrir puertas creo yo... y bueno obstáculos con respecto a la ejecución de obras tienen que ver con el mestizaje que hubo entre la Ley de Obra Pública de la provincia y la muy poca apropiación por parte del Ministerio de Infraestructura de estas obras como propias. Estos procedimientos internos de revisión ex-ante y ex-post que entonces por cada redeterminación de precio de obra el expediente tenía una vida útil que andaba dando vueltas por los organismos casi un año entonces

Natalia de Sio:

y el INDEC también. Los precios de referencia...

Experto 1:

Porque justamente en ese momento el INDEC estaba puertas para adentro nada de información bueno, digamos que tenía que ver con un momento coyuntural que nunca hubiese estado previsto en el diseño del programa entonces digamos no es el

instrumento en sí, sino el contexto más que funcionó como un obstáculo digamos. Después las 5\ "¿De dónde salían esos obstáculos cuáles fueron en su opinión las principales causas?" Bueno creo que ya conté un poco.

Natalia de Sio:

Sí, yo me refería a como había inflación, era un problema para redeterminar los precios

Experto 1:

La re-determinación de precio estaba atada a los índices de inflación del Indec.

Qué pasa? justo en esa época el Indec se tardaba como cuatro meses entonces teníamos parados los expedientes durante ese tiempo promedio.

También fue que se juntó el hambre y las ganas de comer todo porque eso no lo podía prever nadie.

Pero también era un problema, porque el banco decía si los precios de referencia que ustedes me marcan son los del INDEC cómo puede ser que la obra les salga mucho más cara. Nosotros decíamos No pero la obra en realidad cuesta esto, a valor real y había que buscar los manuales de mercado libre o había que buscar un precio de referencia. Este método no oficial.

Natalia de Sio:

6 "¿Cuáles considera que fueron las consecuencias de estos obstáculos y retrasos en la ejecución?"

Experto 1:

Retraso en la ejecución. Claramente sea no otro.

Natalia de Sio:

7 "¿si pudiera volver atrás sabiendo lo que sabe hoy qué haría diferente y por qué?"

Experto 1:

Si yo pudiera volver atrás lo único diferente que haría es documentar el proceso de aprendizaje de todos los equipos en cada uno de los momentos del programa porque después del 2015 la ejecución de programas con financiamiento externo en la provincia tuvo un ritmo de ejecución muy bajo. Y por supuesto en nación también pero en la provincia también porque creo yo que se tomó la decisión de entrecomillas como descentralizar la ejecución de los programas y llevar hacia la lógica de unidades ejecutoras en cada ministerio que en estos últimos años ha sido básicamente programas con financiamiento externo para obra pública con algunos componentes de fortalecimiento y sin una conducción política entonces esas áreas no tienen el mismo ritmo de ejecución. Están lejos. Esto lo hago como una metáfora, lo digo como una metáfora están lejos del Ministerio de Economía porque bueno otra vez no es tan clara. Entonces creo que lo que haría como nuevo que no se hizo fue sistematizar el aprendizaje y valorarlo.

Natalia de Sio:

8 "¿Qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?"

Experto 1:

Mucha interacción con el banco en todo sentido para las consultas para mirar otras alternativas para repensar lo que está escrito. Para conversar sobre los problemas internos de los equipos técnicos y políticos de la provincia no sólo nos sirvió mucho nosotros con Mario teníamos una relación diaria franca. Si había algo que nos haya salido mal se lo decíamos si había algo que estaba buenísimo, que no lo teníamos documentado, tratábamos de ver la manera de poder encuadrarlo en el marco del programa y eso a Mario adentro del banco también lo robusteció mucho se le abrieron puertas adentro de los equipos de adquisiciones y del área fiduciaria que antes no estaban abiertas para nosotros. Por ejemplo el equipo de adquisiciones hablaba de manera muy horizontal con el responsable adquisiciones del Banco. Y del programa o sea nosotros con la recomendación que le daría es que nosotros lo que hicimos fue tomarlos como socios al equipo del banco como uno más involucrado en la ejecución del programa. Y valió la pena así que la recomendación que yo le daría a alguien que está trabajando en una unidad ejecutora o en una unidad vinculada al financiamiento externo es asociarse porque de verdad que son socios

Natalia de Sio:

Y el procedimiento administrativo de la provincia

Experto 1:

Bueno nosotros ya habíamos hecho esa propuesta. No sé estará en algún lugar porque la consultoría la terminamos, la trabajamos los términos de referencia la hicimos de manera acordada con asesoría y con Fiscalía, la consultoría se revisó, se

hicieron tres talleres con los organismos provinciales de la constitución y con los responsables de las áreas de crédito de Ministerio de Economía está crédito público y presupuesto. Bueno todos nosotros los asesores del ministro estaba contaduría bueno Fiscalía asesoría tesorería que trabajábamos también con ellos los responsables de los co-ejecutores.

Y bueno no hubo, no hubo quórum.

Natalia de Sio:

O sea, no cambiarías nada del procedimiento.

Experto 1:

Sí sí, o sea volver a esa propuesta que habíamos hecho, que tengan validación los expedientes ex-post no ex-ante.

No que vos para sacar la aprobación de un término de referencia tengan que pasar por los organismos de la Constitución

Natalia de Sio:

O que se le delegue el Ministerio de Economía de alguna manera la posibilidad de aprobación de los términos de referencia confiando en ...

Experto 1:

Claro! después sí por supuesto las revisiones como todo procedimiento administrativo por más que tenga financiamiento externo los tiene también en la provincia

Natalia de Sio:

Estaría bueno que aclares esto porque cada antes de la ejecución de dinero cada procedimiento del banco tenía que pasar por todos los organismos...

Experto 1:

Teníamos que armar los términos de referencia, hacerlos aprobar por todos los organismos de la Constitución.

Volvían a la SCEOCI y recién ahí salían al banco para la no-objeción

Natalia de Sio:

Que tardaban mucho menos

Experto 1:

Si, y las no-objeciones y las modificaciones teníamos que mandar esas modificaciones otra vez a los organismos

Natalia de Sio:

Y eso tardaba años

Experto 1:

Un montón

Natalia de Sio:

Y creo que queda una sola

Experto 1:

Si agregaría algo más? no, creo que no

Natalia de Sio:

Estaría bueno lo de las obras que siempre también tardaban mucho en los procedimientos.

Por eso digo ahí en ese punto agilizarías el procedimiento de la provincia respecto a hacerlo más ágil. O una modificación por el tema de la re-determinación?

Experto 1:

El tema es ya una vez que la obra estaba licitada, la redeterminación de obra corre por expediente local y eso debes cambiar la ley de contratación de obra pública.

Natalia de Sio:

Pero podrías sugerir eso? Por ejemplo en la Ley de Obra Pública de la provincia...

Experto 1:

Lo había propuesto

Natalia de Sio:

No pero está bueno para... está bueno para mejorarlo.

Experto 1:

Por lo menos él decía que para las obras que tenían financiamiento internacional fuese un procedimiento diferencial. Eso eso siempre fue una propuesta que estuvo sobre la mesa pero no trabajamos en ninguna consultoría en ese sentido ni en ninguna propuesta de reforma porque era trabajar sobre un nuevo proyecto de ley y en ese momento no. No sé

Natalia de Sio:

Porque por ejemplo si vos por ejemplo observaste que si se hubieses digamos implementado de manera más eficaz el préstamo podrían haberse hecho la totalidad de las obras que estaban propuestas

Experto 1:

Y si alguna vez se tuvieron que hacer muchas.

No lo sabemos pero podríamos suponer pero no no sabemos lo que sí hicimos con el banco en los últimos dos años de ejecución de obras fue ampliar el criterio de decisión de quienes entraban al registro de proveedores de obra con financiamiento externo que no solo era el registro de contratistas del Estado de proveedores del Estado y proveedores del Estado eso tratamos de ampliarlo y de mejorarlo. Ampliarlo porque pusimos algunas condiciones que permitían que otras empresas más chicas que las que estaban anotadas históricamente en ese registro pudieran ingresar y mejorarlo en el sentido de que al momento de ofertar tenían que hacer como una declaración jurada de cuántas obras en ejecución cuántos contratos en ejecución tenían en la provincia de Buenos Aires para qué que esto es la capacidad de trabajo que tienen puesta en oferta las empresas fuese real y no sobre la base cero

entonces eso también mejoró pero creo que sobre el tema de obras lo que faltó es que el equipo de responsable de Obra del Ministerio de infraestructura en sus distintas áreas en arquitectura con el 1700 nosotros trabajamos con hidráulica con vialidad. No se apropiaron de ese proyecto porque por ejemplo los mismos ... no construimos obra

Natalia de Sio:

Vos crees que el área sustantiva si tuvieron mayor apropiación del proyecto Salud Educación y Desarrollo Social?

Experto 1:

Bastante más, sí y te voy a dar este ejemplo. Nosotros si bien no hicimos obra pública con un redireccionamiento de la reparación de materiales por las inundaciones el equipo de infraestructura se apropió del proyecto. Entonces funcionó de una manera súper distinta si bien no teníamos expediente de obra pública. Entonces, por ejemplo, el ministerio de infraestructura se apropió del hospital materno infantil porque era la única obra que podían inaugurar. Porque las otras estaban todas paradas porque no había plata en la provincia, o sea era una época de súper crisis en la provincia. Entonces en los últimos 8 meses se apropiaron del hospital, genial.

Natalia de Sio:

9 Quiere agregar algo más?

Experto 1:

No gracias

Natalia de Sio:

Gracias

Anexo 7 – Entrevista 2 – Técnica de la parte de formulación y evaluación de proyectos de la SCEOCI

Natalia de Sio:

Bueno empezamos con la entrevista. La pregunta ahora es que podría presentarse y explicar cuál fue su rol o función con relación al préstamo mil setecientos.

Experto 2:

Bueno yo trabajé en el préstamo BID 1700 primero como consultora contratada de préstamo en el área de formulación y evaluación de proyectos. Y fundamentalmente es la parte de evaluación de proyectos sociales que venían digamos de los organismos que en ese momento eran co-ejecutores o beneficiarios del proyecto.

Natalia de Sio:

Bueno la siguiente pregunta 2. Podría contar cómo fue el proceso de préstamo BID 1700? Cuáles fueron sus principales etapas. Los resultados y actores involucrados

Experto 2:

En el préstamo BID fue un préstamo muy interesante en el sentido de que tenía una mirada un enfoque multisectorial y multidisciplinario. Para dar respuesta a las problemáticas sociales.

Eso lo hace para mí un préstamo muy interesante y a la vez complejo. Las primeras etapas digamos fueron etapas donde hubo que ponerse de acuerdo de los distintos ministerios. Cuáles iban a ser los objetivos y apuntar digamos entre los de las

distintas miradas sectoriales a dar respuesta a una misma población. En ese sentido había muchos actores involucrados. Tanto del área de salud como desarrollo social como educación. Eso hace que la mirada muchas veces estuviera enriquecida por las distintas disciplinas pero a la vez eso dificultará muchas veces la implementación.

Natalia de Sio:

3 Usted personalmente se considera satisfecho con los resultados del Programa País 1700? Por qué?

Experto 2:

Sí creo que él, como programa tuvo muchos muchos buenos resultados. A pesar de haber enfrentado durante la ejecución, como muchos de los programas no es propio de éste sino que todos los programas durante la ejecución van teniendo que, manteniendo que resolver situaciones propias de la implementación.

Natalia de Sio:

Podrías nombrar algunas? áreas administrativas? de decisión política? ...

Experto 2:

Sí sí, por ejemplo. Fundamentalmente todo lo que tiene que ver con la planificación de obras. En un principio hay siempre una planificación preliminar que después puede ir cambiando a lo largo de la implementación por distintos motivos por ejemplo porque también hay fondos que vienen de la Nación o que hacen que después se prioricen otro tipo de inversiones o se cambia el destino de las inversiones. La jurisdicción.

Natalia de Sio:

Vos crees que cambiaron mucho de destino las obras que estaban planificadas en la matriz de marco lógico inicial?

Experto 2:

Creo que fueron cambiando algunas sí, y algunas fueron cambiando fundamentalmente la cantidad por cuestiones de monto de presupuesto. Y el destino o la ubicación geográfica de las obras por cuestiones más políticas o por cuestiones de que hay inversiones. Inversiones de otras jurisdicciones.

Natalia de Sio:

4. Encontraron algunos obstáculos durante el prestábamos 1700? Cuáles?

Experto 2:

Un poco lo que te contaba recién, a lo largo de la ejecución, con el paso del tiempo, puede haber cuestiones presupuestarias y cuestiones de planificación estratégica en cuanto a las inversiones por ejemplo inversiones de salud si había por ejemplo a veces fuertes inversiones de nación de equipamiento hospitalario por ejemplo entonces lo que estaba previsto comprar con este préstamo se compraba para otros hospitales pero siempre en el marco digamos de lo que estaba previsto en el contrato de préstamo, eso que quede claro que siempre dentro de lo que era el marco de control

Natalia de Sio:

Y administrativo? del procedimiento administrativo?

Experto 2:

Y administrativo no, de esa parte mucho no tengo participación en la parte de compras y adquisiciones.

Sí sé que es engorroso el procedimiento administrativo en la provincia pero entiendo que hubo algunas modificaciones que posteriores a la ejecución de este préstamo que son en pos de mejorar digamos esos procedimientos administrativos que muchas veces hacen que el procedimiento se extienda mucho en el tiempo. Esto va muchas veces por ejemplo para el mantenimiento de las ofertas

Natalia de Sio:

O para la contratación de consultores individuales también?

Experto 2:

Si, no tanto, no tanto en la consultoría individual. Por ahí en las firmas consultoras los plazos de contratación a veces se jugaban en contra para el mantenimiento de ofertas o para encontrar oferentes.

- Natalia de Sio:

De dónde salían esos obstáculos? Cuáles fueron en su opinión las principales causas?

Experto 2:

Un poco esto que te decía. Quizás los tiempos, no? Los tiempos administrativos a veces podrían funcionar como obstáculos ya que por ejemplo si había una obra adjudicada pero esto más el área de adquisiciones que puede dar alguna certeza en relación a esto.

- Natalia de Sio:

Y al cumplimiento de los objetivos de las metas propuestas?

Experto 2:

Las metas también porque vos por ejemplo tenías una meta para cumplir en un año y si de acuerdo a los plazos se retrasaban los plazos administrativos, se retrasaban las obras y no llegabas a cumplir la meta de X obras finalizadas durante el año por ejemplo

Natalia de Sio:

Si pudieras volver atrás sabiendo lo que sabe hoy qué haría diferente y por qué?

Experto 2:

No, quizás en este programa un esquema de Mesa Multisectorial o comité intersectorial que funcionó en un principio y después se diluyó. Me parece que era una figura que estaba pensada estratégicamente para la ejecución del préstamo para hacer confluir los distintos co-ejecutores. Me parece que esa figura hubiera servido para destrabar algunas cuestiones.

Natalia de Sio:

Bien qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?

Experto 2:

No, me parece que las mesas de trabajo para la implementación de los programas sirven. Para poder llegar a acuerdos de implementación tanto sectoriales como con las territoriales para poder avanzar los Acuerdos de implementación.

Natalia de Sio:

Bueno quiero agregar algo más?

Experto 2:

No nada más creo que fue una experiencia muy rica para toda la administración provincial.

Natalia de Sio:

Se cumplieron las metas?

Experto 2:

Si, se cumplieron las metas la evaluación fue buena. Se aprendió mucho y creo que eso sirve para ellos para la implementación de los próximos programas.

Natalia de Sio:

Bueno, muchas gracias.

Anexo 8 – Entrevista 3 – Arquitecta, ex Directora de Emergencia Habitacional del Ministerio de Desarrollo Social en la Provincia de Buenos Aires

Natalia de Sio:

Podría presentarse y explicar cuál fue su rol o función con relación al préstamo 1700?

Experto 3:

Yo soy arquitecta y estuve a cargo del área de Arquitectura del Ministerio de Desarrollo Social en la provincia de Buenos Aires. Me encargo en la coordinación de los equipos técnicos y participé de las primeras reuniones de conformación del interministerial y después tuve distintos roles en el seguimiento del equipo técnico de arquitectos.

Natalia de Sio:

Podría contar cómo fue el proceso del préstamo BID 1700 y cuáles fueron las principales etapas y los resultados y actores involucrados.

Experto 3:

Bueno vamos a tratar de hacer memoria por decisión del gobernador se plantea la búsqueda de... se define el fortalecimiento de las áreas de niñez educación y salud y se plantea un préstamo BID en el cual se involucra un proyecto conjunto entre los tres ministerios provinciales. En una primera instancia se arma una mesa interministerial con participación de la Gobernación también y de la junta de gabinete y el Ministerio de Economía en donde se empezaron a mantener reuniones

tratando de que cada instancia programática de cada ministerio concluyera en un programa conjunto. Quienes participaban? previamente era una área muy interministerial.

Después se conforma una unidad ejecutora que estaba anclada en el ministerio de economía en el cual todos los pedidos y todas las obras y todo lo que tenía que ver con el proceso y procedimiento administrativo de la ejecución del préstamo era revisado por un equipo específico y avalado y si era obra luego se realizaba la compra el procedimiento de licitación.

Natalia de Sio:

Algunos actores políticos que recuerde que hayan intervenido en el proceso?

Experto 3:

Recuerdo de Educación estaba Ayal, que a través de la Unidad Ejecutora. En Salud, no recuerdo, si recuerdo a Beatriz Prieto pero me acuerdo del director de Arquitectura que era Cañete, colega de arquitectura

Natalia de Sio:

De arquitectura de salud?

Experto 3:

Si, de arquitectura de Salud era Cañete y estaba también ahora no me acuerdo el nombre que es ahora la vice decana de la Facultad de Varela.

Natalia de Sio:

En cuanto a los decisores políticos, los ministros...

Experto 3:

En Desarrollo Social estuvo en una primera etapa Varela y en una segunda etapa Arroyo quien realmente logra... Y bueno, primero estuvo Cafiero, era el impulsor del programa fue desde el ministerio de Desarrollo Social fue Cafiero que tenía un equipo conformado específicamente con conocimientos acabado técnico político digamos que fue una síntesis. de los tres ministros fue el que más mayor síntesis tuvo en cuanto a lo técnico y lo político porque podía manejar las cuestiones incluso los documentos políticos y las ciencias políticas y los acuerdos con los ministros con el mismo gobernador. Pero tenía un espacio decisor y de discusión técnica con los equipos de su ministerio y fue él quien impulsó la mesa interministerial en definitiva. Es donde había una mesa transversal de todos los profesionales de todos los técnicos profesionales donde podíamos discutir los procedimientos porque muchas veces estaba la discusión política pero no estaba, no había solvencia técnica para poder realizar y ejecutar el préstamo ya sea de una licitación desde la realización de un programa, desde la conformación del programa mismo, el planteo del diseño y el planteo de los objetivos. Cuando Cafiero se va lo lamentamos muchísimo porque fue una pesadilla. Bueno, no esta ya naturalmente en esta tierra el ministro así que puedo decirlo. Nos costó mucho. después fue como entrar en un limbo porque lo primero que no teníamos... Durante seis meses no tuvimos desarrollo social no pasó así con educación y con salud pero desde Desarrollo Social, el equipo de Varela no comprendía técnicamente, creía que sólo alcanzaba con las decisiones políticas. Es imposible prescindir la política de la técnica y la

técnica de la política cuando se hace gestión de las políticas públicas van de la mano. Cuando los decisores políticos no tienen el conocimiento necesario, muchas veces se cometen injusticias o se realizan problemas graves, actas de malversación o malversación sobre ejecución. Se toman decisiones erróneas en el territorio, mala política.

Natalia de Sio:

Cuando vino Arroyo, que es lo que cambió? Que notaste vos que estuviste en todo el proceso?

Experto 3:

Cuando vino Arroyo, bueno hubo como un diálogo, bueno pudimos retomar el diálogo técnico y profesional, cuando estuvo Varela durante seis meses no se hablaba de nada o sea, que había como un....

Natalia de Sio:

Pero vos seguías trabajando?

Experto 3:

Nosotros seguíamos diseñando y a los principios venían y los traían en carpeta y seguíamos armando las carpetas así que cuando se pudo ejecutar teníamos un montón de proyectos en carpeta.

Pero cuando viene Arroyo como que fue muy importante porque él armó un equipo técnico en el cual volvió a retomar la pieza técnica y empezamos a tener un diálogo.

La síntesis política y técnica que tuvo, la culpa no la tenía el otro equipo pero pero fue maravilloso volver a retomar la línea.

Natalia de Sio:

Volvió a retomar la idea de continuar con las dos cosas...

Experto 3:

Las dos cosas, tomó la decisión política y tomó la decisión técnica y conformó un equipo que aceleró el proceso de ejecución de las obras y del proyecto que seguía ahí paralizado.

Natalia de Sio:

Otra pregunta: usted personalmente se considera satisfecho con los resultados del Programa País? Por qué?

Experto 3:

Porque creo que cuando uno, como funcionario público se ha involucrado en algún programa que involucraba un préstamo internacional debe tener la responsabilidad de que quede algo concreto y real que lo pueda usar la bonaerense en este caso, la población.

Me parece que este programa tuvo esa particularidad, construyó edificios que pudieron contener programas y articular políticas entre tres áreas tan sensibles como pueden ser la de salud la de educación y la de niñez. Más allá del período que existiera entremedio que hubo que Varela que se perdió mucho tiempo y fue una

pena porque no se pudo ejecutar la totalidad del presupuesto a raíz del tiempo porque requiere tiempo.

Me parece que lo bueno que tuvo este programa fue que tuvo desde la política la inteligencia de tomar decisiones sobre cosas, que no fue una consultoría, no fue un diagnóstico, no fue un enlatado. Se adaptó a la realidad concreta del territorio y se dejaron,... se pudo materializar

Natalia de Sio:

Usted cree que tuvo vinculación con la nueva ley que había diseñado justamente Juanpi Cafiero para la implementación del nuevo paradigma de la niñez o sea de la promoción y protección de los derechos de los niños niñas y adolescentes?

Experto 3:

Es recontra importante lo que decís porque el tema de esta ley fue un antes y un después de la Provincia de Buenos Aires. Tiene justamente un nuevo paradigma de la política de niñez.

Es una letra que está a nivel internacional, está reconocida como la ley, está en los pactos internacionales que estamos avalando la Constitución Nacional.

Lo que iba a ser este programa de préstamos que, el pedazo del préstamo o la porción del préstamo que ejecutaba desarrollo social tenía que ver con la política de niñez y con las políticas alimentarias, a través de lo que sería la conformación de las Unidades de Desarrollo Infantil, que también tenía que ver en realidad tenía que ver todo con la ley pero algunas tenían que ver con la promoción de derechos y con el

apoyo técnico a las situaciones de conflicto con la ley y otra tenía que ver con la construcción de las Unidades de Desarrollo Infantil que estaba más vinculada a la cuestión alimentaria y asistencia territorial.

Por eso digo que estructuró, no solamente a través de acompañó la ejecución de una política de niñez a través de no solamente por las herramientas legales y las herramientas institucionales sino además consolidó los espacios físicos donde se desarrollaban...

Natalia de Sio:

Se cerró todo el ciclo de la implementación diseño formulación y ejecución...

Experto 3:

Exactamente, tenía una visión integral de la política en el territorio.

En cuanto a los espacios, de las facciones, al marco normativo y legislativo legal, fue muy completa y creo que fue una de las pocas experiencias en la gestión en donde estaba atado todo, había una noción de integralidad en la política.

Natalia de Sio:

Perfecto, Vos crees que sí que se lograron todos estos resultados con la ayuda del préstamo.

Experto 3:

Creo que para alguien que hace política internacional debería trabajar justamente ese plan integral de estas características porque sabemos que comprometiendo

recursos y el patrimonio que genera. Se va a generar que el Estado haga una política concreta y efectiva en el territorio que trascienda la coyuntura.

Natalia de Sio:

Encontraron algunos obstáculos durante el desarrollo del préstamo? Cuáles serían?

Experto 3:

Fundamentalmente administrativos. Sobre todo en la ejecución de las obras. Porque tenemos dos leyes de la Administración Pública: una es la Ley de Obra Pública y la otra de la administración y la Ley de Contratación de administración, en la cual muchas de las licitaciones de obra social no teníamos educación y salud. Las licitaciones las hacía obra pública y eso generó que otro organismo con otra lógica distinta que estaba por fuera de la concesión del préstamo porque entre salud educación nosotros habíamos logrado armar una mesa conjunta y habíamos podido destrabar algunas cuestiones administrativas contables de la provincia pero obra pública venía con otra lógica distinta y no estaba sentada en esa mesa entonces no podíamos hacer... las certificaciones de obras las hacía obras públicas

Natalia de Sio:

Sería infraestructura

Experto 3:

Claro, infraestructura. El actual ministerio de infraestructura. Y eso generó, hasta que logramos armar un lenguaje común, acuerdos y demás, nos hizo perder mucho tiempo. Y después bueno, la sucesión, los cambios de administración en donde se

perdía de la gestión de Cafiero o la gestión de Arroyo se tenía una visión del territorio determinada en la visión de la política determinada, de las políticas sociales en el territorio y se conjugaba eso, el territorio en la política, en la política y la técnica. Había una mirada común. Sí se podría decir con sus matices pero había una mirada común. Pero el resto de los cambios de gestión hacían perdido muchísimo tiempo porque tenían otra mirada de la política pública, tenían en realidad otro enfoque de la política pública entonces no era comprensible esta manera de ejecución del presupuesto.

O tenían otra.

Natalia de Sio:

Bueno, un poco está vinculada con la anterior. De donde salían esos obstáculos?
Cuáles fueron en su opinión las principales causas?

Experto 3:

Todos fueron sobre las miradas políticas del territorio. Creo que son entender que podríamos caracterizar, categorizar de varias maneras. Una podría ser: la visión de alianza política que uno tiene cuando está llevando adelante un gobierno en el cual uno puede entender que tiene que aliarse con algunos sectores, otros podemos entender que debe ser integral la mirada, que deben incorporarse todas sus visiones para construir un territorio más justo, más equitativo entonces necesitas integrar a la totalidad de los actores y otros creen que las decisiones son políticas solamente, otros creen que las decisiones son técnicas solamente, que confluyen las diferentes miradas.

Natalia de Sio:

Cuáles considera que fueron las consecuencias de esos obstáculos?

Experto 3:

Y que no se ejecutó en tiempo y forma el programa y por eso después una de las últimas gestiones como no estaba ejecutada la totalidad del préstamo, se terminó de desviar ese fondo, pidiendo permiso al BID, pero desviando fondos. Exactamente y las consecuencias son que no se terminó de armar la estructura que estaba pensada para la política de niñez en cuanto a los servicios zonales y locales. Entonces hoy nos encontramos con una ley del niño de Avanzada Progresista con una mirada integral pero no contamos con la infraestructura para poder sostener el personal. Se ejecutaron menos horas que en las provincias. Pero si se hubiera ejecutado todo el préstamo, hoy tendríamos una red de infraestructura en toda la provincia de Buenos Aires que podría permitir a trabajar directamente con la problemática de niñez que cada vez es más compleja.

Natalia de Sio:

Si pudiera volver atrás sabiendo lo que hoy sabe, que haría diferente?

Experto 3:

Si, insistiría con la unidad ejecutora.

Insistiría con la entidad ejecutora. Pero además con un espacio gubernamental de una unidad ejecutora desde el ministerio. No, si me tocará ejecutar desde el ministerio pero si tuviera la posibilidad de discutir un poco más arriba pensar en esa

unidad ejecutora que tenía economía podía tener sentada en la mesa a los técnicos de cada una de las unidades ejecutoras. Para que hubiese un puente. Pero eso es fundamental porque si no, pasa lo mismo, se toman las decisiones y quienes vienen llevando adelante, en otra punta...

Natalia de Sio:

Qué recomendarías a una persona que se encuentra en un proceso similar a la que te encontraste?

Experto 3:

Recomendaría que se rodee de los mejores profesionales y técnicos, que sean profesionales, que pueda pelear una unidad ejecutora, que pueda discutir las decisiones técnicas con las decisiones políticas, que pueda sentarse, que pueda.... y que cuando conforma equipos técnicos, que sean equipos técnicos, que puedan entender que la técnica competitiva de la política que es parte de lo mismo y que es muy necesario profesionales formados con esa cabeza.

Natalia de Sio:

En cuanto al procedimiento administrativo?

Experto 3:

En cuanto al procedimiento administrativo, me parece que habría que aprender de la administración pública provincial. Algunas funciones temporales, ejecución de obra. No estoy diciendo flexibilizarlas ni quitar los controles.

Estoy diciendo que me parece que es un marco normativo pensado para un Estado del siglo XIX y que hoy hay que pensar otro marco normativo y administrativo y no sé si alcanza con digitalizar. Me parece que hay que ir un poco más allá. La digitalización ayuda, colabora pero no deja de ser una herramienta. Estoy hablando de procedimiento.

Natalia de Sio:

Quería agregar algo más, esta es la última pregunta

Experto 3:

Que estoy, a ver si no sé si me va a llegar, pero estoy muy agradecida de la oportunidad que me dio tanto Cafiero como Arroyo porque crecí un montón y después me permitió para toda... Esta experiencia me sirvió para poder entender cuando tuve ocasión de poder comprender la complejidad que tiene el Estado que desde mi experiencia que hacía, estaba en un lugar complejo pero también me permitió comprender el estado en una esfera mucho más compleja, más amplia y a mí me sirvió un montón.

Natalia de Sio:

Muchísimas gracias

Anexo 9 – Entrevista 4 – ex Jefe de Asesores de la Subsecretaria Operativa del Ministerio de Desarrollo social de la Provincia de Buenos Aires

Natalia de Sio:

Hola quería preguntarte, hacerte una pregunta, gracias por estar acá. Este cuestionario es anónimo y empieza por la primera pregunta: te podría presentar y explicar cuál era tu rol y tu función en relación al préstamo BID 1700.

Experto 4:

Bueno, Desde el 2003 al 2005 era jefe de Gabinete de la subsecretaria de Coordinación operativa que era algo así como una viceministra por lo menos así se hacía llamar la subsecretaria y yo como jefe de Gabinete tenía el rango de Director Provincial, en la época me recortaban el 13 por ciento.

Digamos dentro de las tareas de asistencia a la subsecretaria. Una fue ser parte activa desde que se empezó a hablar del préstamo del BID hasta que se firmó. Yo tuve la suerte de estar en Washington con la delegación que firmó el préstamo, no me acuerdo las fechas, deben estar en los papeles pero fue a fines de 2005 porque estábamos terminando la gestión. después de las elecciones donde Felipe reelige la gobernación. a mí me tocó ser el representante permanente junto con la subsecretaria general. Cuando yo fui todos los encuentros del Ministerio de Desarrollo Humano ese momento en la provincia, las reuniones tenían dos tipos de encuentros, o tres podríamos decir: el primero era interno nuestro donde definíamos la parte que nos tocaba.

Segundo eran las reuniones con el área de Economía, que manejaba la Financiamiento Internacional con Barone y todo su equipo y el ministro de Economía. También que no me acuerdo quien era en ese momento, pero había representantes de los tres ministerios que participaban: salud, educación y desarrollo humano. Por salud, no me acuerdo el nombre. Fue cambiando pero.

Después lo que había cada tantos meses había reuniones con la misión del BID.

Me acuerdo mucho de las misiones, una fue en un country, en Abril.

Natalia de Sio:

La segunda que tiene que ver con esto: podría contar cómo fue el proceso del préstamo BID: cuáles fueron las principales etapas, los resultados y los actores involucrados

Experto 4:

Por lo que para me acuerdo, fue un proceso, para mí un financiamiento absolutamente político.

Hubo una decisión de algún lugar que se presentara.

No sé dónde se originó la... donde el BID decidió, por acción de quién el BID decidió financiar 250 millones... era claramente para nosotros habíamos tenido una experiencia con el BID, con el área de financiamiento de la provincia cuando estábamos en seguridad y con un programa que se llamaba Construyendo seguridad ciudadana.

Yo coordiné ese programa, con financiamiento chiquito pero eso nos llevó a tener buena relación con el grupo de Barone, tenemos una buena relación. Tenía experiencia también Tenía mucha mucha experiencia, venía de mucho préstamos. Los actores políticos son muy importantes. Además fue el tipo que manejó toda la relación política con el banco. Claramente claramente, fue el tipo que definía las disputas internas porque al ser un préstamo tan... Fue un préstamo que primero se definió el monto. Después se definieron los actores y después dejaron que los actores debatían entre sí para ver qué partes se llevaba cada uno cómo se diría. Como se dividían la torta. Esa fue una torta dividida. Entonces no me acuerdo.

Seguramente los papeles lo dicen y vos lo sabes, que había tanto para desarrollo tanto para salud, tanto para educación...

Irene estuvo de acuerdo y estuvo en el banco la mandaba ella tenemos buena relación con Marcia que era la jefa de la delegación brasileña aunque el jefe de redacción era un brasileño que no me acuerdo el nombre.

La segunda la que más venía del medio se jubila el brasileño se queda un uruguayo el uruguayo el argentino Santiago González hace cuánto se hizo después trabajé con él.

No es que el uruguayo el argentino fuera del Mercosur fue el director del Mercosur y por eso no era mi apellido. Yo he puesto en relación con él cuando él después terminó en Cancillería con me metió una consultoría que era todo mentira. Bueno Santiago que también es muy amigo de Barone vino por ese lado era el que hacía el enlace.

Era lo que él ha contratado por el BID pero hacía como si eso ayuda mucho a diseñar nuestros componentes. Había mucha experiencia la prueba había mucha experiencia y todo fue una construcción política. Creo que lo administrativo vino después. Yo creo que en ningún momento se pensó lo administrativo.

El presidente de la Comisión Interministerial de hecho de muchos años sin funcionar. Fue uno de los pilares por los cuales avanzó tanto en ese momento.

En ese momento la Comisión dos veces por semana nos peleamos todo el tiempo que me mandaba. Fueron muy intensas las discusiones . Discutieron Ghazal era muy divertido me decía Marcelo varias veces que Marcelo sabía que me cargaba siempre. Alguna vez me confundió y quedó pero tenemos una buena relación con Marcelo a partir de ahora.

Lo que pasa es que dentro del ministerio sí armamos este.

Entonces yo sabía todo parecía que íbamos a afinaciones entonces ahí también había una disputa entre los distintos ministerios.

Claro no. Y dentro de mí también porque ahí la disputa de Maurice tabulado por ejemplo cuánto va para el sistema operativo cuánto más barato exactamente.

Seguridad alimentaria.

Era como una construcción piramidal de abajo hacia arriba o sea la plataforma después de ver cómo se repartía y dónde quedó el engendro que fue un conjunto de voluntades y deseos no había ninguna seguridad. Y de hecho apenas terminó de

redactarse terminó nuestro mandato claro que me serio porque me acuerdo de mandar un ambiente terrible.

Así que una sola etapa fue en una sola etapa fue la definición y el formato la más difícil regulación.

Además el banco fue muy porque había cosas que solo pueden esto porque justamente no tenía muchos antecedentes y no tenía mucha lógica. Era un rejunte no era un programa bueno gastemos esta plata.

Hubo que construir un discurso un discurso un relato si querés o no toda la inversión social toda la inversión social en las tres áreas clave la inversión de largo y de las áreas sociales.

En eso tuvo lógica. No tuvo lógica entre sí porque no es que hubo alguna articulación entre las tres partes entre los tres ministerios no como uno.

A pesar de la Comisión Interministerial sí la comisión interministerial lo que define definida era la disputa de cómo se repartía la plata y después construir un relato para todas las partes técnicas de cada exactamente.

Eso es un poco lo que pasó

Natalia de Sio:

La pregunta 3: Usted personalmente se considera satisfecho con el resultado del programa?

Experto 4:

Bueno en la etapa en la que yo participé sí porque más allá de que fue una comisión básicamente política entonces la perspectiva de cómo se iba a implementar porque en realidad en definitiva la plaza iba a entrar al presupuesto cada ministerio decidió implementar la iniciativa en ese momento no se planteó porque si en lugar de querer no se creó una unidad externa salvo creo que sí se había creado como una unidad de control y seguimiento pero la ejecución iba a depender de cada ministerio pues no se generaba pero en la etapa que yo estuve yo pude vivir desde el primer momento en que se planteó hasta la firma del convenio de Washington hasta me acuerdo del almuerzo que nos dieron el día que firmamos.

Así que sí me quedé muy muy contento porque pude vivir una experiencia estar porque pude vivir todo el ciclo que me tocó enfrentar.

En eso sí sí argumentar discutir pelear. Si se fueron tensas las reuniones interministeriales eran intensas más plata se justificaba y explicaba pero ahí Barone juega un papel importante de mediación.

Natalia de Sio:

La cuarta pregunta:¿se encontraron algunos obstáculos durante el préstamo BID 1700? ¿Cuáles?

Experto 4:

En la etapa que yo estuve. Los obstáculos fueron ponerse de acuerdo de Naciones cuando mandaban las misiones.

Las misiones fueron muy facilitadoras o sea Salmona conoce bien hubo un tiempo que era especialista en nutrición. La grandeza del ecuatoriano ecuatoriano que fue muy hinchapelotas sí pero no.

La contraparte de salud. 1 de salud.

Me acuerdo que tenía una conjuntivitis en una de las misiones que es argentino creo bueno pero en general la voluntad del banco era este crédito tenía que salir había una decisión política del banco también bancario y entonces fueron eran como que aparecían obstáculos absurdos que ellos miran y decían no puede ser que nos pidan esto y al final se. Hubo mucha negociación y mucho.

Natalia de Sio:

5 ¿De dónde salían esos obstáculos y cuáles fueron en su opinión las principales causas?

Experto 4:

Primero los obstáculos es la mirada sectorial. Era imposible plantear una mirada articulada cosa que es una garantía de que al Estado argentino y del Estado moderno ver la cosa como sectorial y los sectores en una disputa de poder y una disputa en este caso por los recursos. Entonces uno de los principales obstáculos fue la imposibilidad de construir una mirada. De cruce entre desarrollo y salud desarrollo y educación o sea trabajar articuladamente o de definir.

Por ejemplo en este territorio elijamos juntos dónde vamos a construir una escuela o un jardín o un centro sanitario.

Pensemos en una lógica territorial. Nada de eso se puede hacer.

O sea toda la primera parte donde yo estuve fue una disputa por imponer una mayor porcentaje del préstamo para cada ministerio para que después resuelva en definitiva todo el mundo lo veía como caja se pensaba con una lógica de planificación pensar en un objetivo de bajar la mortalidad materna o de implementarla después se justificó con eso pero no como lógica de construcción de una lógica formal si había que juntar datos y ahí hay unos datos con cosas que armábamos para justificar pero después la lógica fue de disputa sectorial y sin articulación sido.

Después de la intervención se suspendió por un tiempo pero después en la última etapa de mayor ejecución en 2011 en adelante se crea la ciudad. Ahí sí era como una reunión permanente. Economía con infraestructura se articuló pero bueno ya estaban definidos los compañeros nuevos me decía que ya lo había solucionado.

Natalia de Sio:

¿Cuáles considera que fueron las consecuencias de estos obstáculos?

Experto 4:

No, no han aparecido consecuencias, de hecho el préstamo se firmó se acuerdan se acordó. Hubo tensiones que se resolvieron. Toda la plata.

Natalia de Sio:

Si pudiera volver atrás sabiendo lo que sabes hoy, ¿qué harías diferente y por qué?

Experto 4:

Quedaría el préstamo de una lógica distinta. Yo haría una estrategia más que sectorial territorial estratégica si yo hubiese perdido algún diagnóstico social de la provincia. Objetivo territorio y hubiese pensado el préstamo en función de algunas cuestiones. Haber definido en ese momento pero lo hubiese pensado en una lógica más integrada más territorial y más bajo un diagnóstico construido colectivamente.

Si yo hubiese decidido romper la lógica sectorial era muy difícil responder a la pregunta eso no fue la primera vez que su trabajo interno en empresas Chile ya teníamos la lógica de trabajo que la integraba en economía y más avanzado el tema de infraestructura porque había mucha construcción de una parte se derivó a la inundación después de 2013 que se ejecutó una parte que era la social que se derivó ahí.

Natalia de Sio:

Bueno, la pregunta ¿Qué recomendaría a una persona que se encuentra en un proceso similar?

Experto 4:

Tratar de acercar saberes y tratar de romper la lógica sectorial para pensar en problemáticas concretas. Pensar en pobreza extrema pensar en algunas cuestiones que tienen que ver con cuestiones territoriales que hubiese sea lo que yo no haría es suplantar la caja de los ministerios por un puesto.

Yo sumaría formatos y modelos diferentes que faciliten la articulación de las áreas y no suplantador cajas. En definitiva fue eso lo bueno de la lógica que aparecía 120 palos esto sirve para reforzar plan alimentario que es la caja que yo manejo.

Además existen otras varias formas de trabajar con cosas existentes pero con una lógica como de capaz superadora.

Y no sería suplantar el presupuesto existente destinado obviamente sintió que el préstamo terminó parecía alimentándolos presupuesto.

Natalia de Sio:

Sería bueno que saliera en la última pregunta en entrevista. ¿Querés agregar algo más?

Experto 4:

¿Qué significa? ¿Qué aconsejaría para mejorar lo que tiene que ver con un diseño en financiamiento internacional para la provincia de Buenos Aires?

Natalia de Sio:

Tu lógica digamos de tu experiencia por distintas áreas no digo que aconsejarías para la provincia de Buenos Aires.

Experto 4:

Volvería a repetir lo que te dije. Primero hay que no hay que usar un préstamo como caja de los ministerios para su marca. Debería ser una oportunidad extra que debería utilizarse como una oportunidad para mejorar determinadas cosas.

Después trabajaría con diagnósticos sociales más precisos haría parecer más a la gente al destinatario y a las comunidades claro y pensaría en lógica donde se fortalezcan procesos territoriales porque está claro que no hay ninguna acción sectorial que resuelva ni la pobreza y la desigualdad.

Ahí para mí el elemento central la desigualdad la pobreza es una estructura que requiere una estructura social diferente un modelo distributivo diferente. Con este tipo de préstamos lo que se puede modificar son algunos niveles de desigualdad de pobreza y de ingresos menos un poquito para inmune multidimensional. Pero lo que sí se puede trabajar es en algunas partes donde toca achicar algunas desigualdades en el sentido del acceso a servicios el acceso a la calidad y a mejorar la calidad de vida mejorar los índices de desarrollo humano.

El paradigma de desarrollo humano más que el que quiera todos terminan en la misma gente. Esas listas son lo mismo.

Como los en la misma Argentina no sé si pensar en la desigualdad para mí hoy es la clave de esta etapa.

Hay mucha desigualdad en cada una.

Porque además la esfera celeste es controlar las controversias.

Hay controversia sobre la desigualdad que hace un análisis de 2013.

Plantea el análisis fuera diferenciada porque no es lo mismo de donde parte Educación de donde parte de desarrollo donde partes salud hay historias diferentes hay trayectorias diferentes todo en la misma línea de largada. No es lo mismo. Yo

podría pensar que un préstamo podría buscar alcanzar. Si se toma en primera infancia. Los chicos no tienen lugares donde están ni los lugares que hay una gran cantidad de espacios con muy poco o muy poca calidad con muy pocos recursos se desarrollan claramente. Entonces tendría que ser obligatorio para educación de primera infancia en adelante el proceso educativo.

Ya no es un tema complejo. Lo que digo es que yo lo pensaría común con formatos más articulados más integrados. No es que sí otra cosa es resolver la pobreza si trabajas en un territorio y garantizar que el mismo vaya un consejo comunitario o municipal. Pero además tenga la sala primer sencillo sobre la sala de la salud y que tenga garantía después de programas como el envión de otras políticas pero que en lo territorial estén articulados ahí no se puede mover un poco el amperímetro de la desigualdad por ejemplo se habla de la gestión territorial integrada totalmente descentralizada que requiere integrarse en otro mayor ejemplo de Chile va por ahí y aparece para este lugar sigue tal cual pero digo Oparin se analizaron mucho los chilenos son neoliberales pero nosotros experiencias como el atándose por ejemplo experiencias de décadas pasadas que tenían una perspectiva integral articulada hay muchas experiencias en América Latina pequeñas que se pueden llevar a escala pero son trabajarías.

Anexo 10 – Entrevista 5 – ex Director de Adquisiciones de Economía de SCEOCI

Natalia de Sio:

Bueno empezamos, podrías presentarte y explicarme cuál fue tu rol o función con relación al préstamo BID 1700?

Experto 5:

Yo era analista en contrataciones, a la operación de fin del programa 1700.

Natalia de Sio:

Bueno, me podrías contar cómo fue el proceso del préstamo y ¿cuáles fueron las principales etapas y los resultados y los actores involucrados?

Experto 5:

Bien, fue una operación que tenía originalmente seis años en plazo de ejecución después tuvo una prórroga de, creo, tres años más.

Los primeros años como en toda operación nueva sirven para iniciar a la ejecución y cuando ya se tomó el ritmo, una ejecución fue bastante buena en los últimos tres años con un buen porcentaje de desembolsos y logró cumplir con todos los objetivos de la matriz.

Natalia de Sio:

Igual, la matriz se fue reformulando, ¿no?

Experto 5:

Si, la matriz a mitad del plazo de ejecución, una renegociación y se modificaron algunos indicadores.

Natalia de Sio:

Y ¿respecto a los actores involucrados? Desde el punto de vista de economía...

Experto 5:

En una operación que tenía una complejidad, en particular porque había distintos sub-ejecutores. Estaban el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Escuelas, en el cual el rol del Ministerio de Economía en la coordinación de la ejecución del programa fue vital para lograr los objetivos. Fue un aprendizaje normal en las operaciones del banco, tener tantos sub-ejecutores y el rol de coordinación fue vital para lograr alinear a distintos actores.

Natalia de Sio:

Sí, con respecto a esto, te pregunto, por ejemplo, el tema de las contrataciones de los consultores individuales que fueron tema en su momento.

Experto 5:

Sí, ahí lo que se hizo, los unificamos en el procedimiento de contrataciones. Y teníamos todo el plano de perfiles que tenía cada uno de los sub-ejecutores, en el cual se buscaba que no se superpongan los perfiles y una sinergia para los recursos que debían, para tener un mejor resultado posible.

Natalia de Sio:

Yo me acuerdo de un caso, no está en la pregunta, pero es parte de la pregunta. Nosotros en desarrollo social, no sé si te acordás, teníamos consultores por ahí por para tres o cuatro meses, entonces cuando te autorizaban la línea presupuestaria después te autorizaba Personal, y se había pasado el plazo, se había pasado el año. ¿Te acordás de eso, algo referido al tema de los consultores individuales de como agilizaron los procesos?

Experto 5:

Eso sí, se trabajó mucho con concientizar a los organismos de control, como Fiscalía, de los procedimientos que utilizamos nosotros que eran a normativa Banco de la normativa provincial y que regían la mayoría de la contratación por esa normativa, que tenía la prevalencia sobre la normativa legal y con ese trabajo de concientización, como logrando unir los tiempos muertos porque había mucho desconocimiento, era una provincia muy grande y representativamente nuestra consultoría era muy pequeña. Entonces llegaba a una oficina en el cual estaba un empleado que no estaba familiarizado con la normativa, entonces volvías con observaciones y todo eso retrasaba los tiempos. Con el paso de los años, en los últimos años de la ejecución, logramos reducir los tiempos de contratación a más o menos 60 días, 45 días.

Natalia de Sio:

También había un prejuicio de los gremios, con el tema del financiamiento internacional, que no entendían que si la plata... Pensaban que la plata estaba en el

momento y no entendían que había un plazo de ejecución... Toda una temática burocrática...

Experto 5:

...Muy particular, y era ajena a la normativa provincial entonces era como que uno hacía camino al andar...

Natalia de Sio:

Una inducción al financiamiento internacional.

Experto 5:

Sí, hasta trabajamos con ese papel con carátula, con un color especial y que era con financiamiento para poder distinguirlas, que ellos las puedan agilizar.

Natalia de Sio:

Y con respecto al proceso, ¿te acordás de algunas etapas? ¿En qué periodo estuviste? ¿Qué te acordás de esa parte del proceso? Del proceso de contratación, implementación, todo lo que fue el préstamo, digamos.

Experto 5:

Sí, se trabajó digamos también tratando de analizar los errores y los desvíos en los plazos lo trabajamos siempre con una planificación anual y después se van viniendo cada uno de los resultados con los hitos.

Hay para el plan de adquisiciones trabajamos con el POA trabajamos con todos nosotros armamos el plan y después con el conjunto de seguimiento y monitoreando

los hitos acataban de que coincidan las metas del POA para el desplaza donde existe algún desvío se trabajaba en cómo prevenir y tratar de solucionarlo minimizarlo y hasta el próximo. La planificación el próximo año qué medidas de mitigación podíamos hacer para evitar que definitiva repercutiendo. La ejecución del programa tuvo gran demora y ahora afectan los resultados del proyecto entonces personal fue el que estuvo como está mal sino el que estuvo ejecutado con Hita donde hubo la mayor ejecución de este programa 2011 2012 2013.

Cuando se trabajó para el Plan de Emergencia bien las inundaciones que fue el centro de esta operación. Hay tres o más casos excepcionales. Pero bueno también se trabajó para ese programa en particular.

Con los organismos y se trabajó muy coordinadamente con las distintas reparticiones interministerial. Había reuniones pero que recuerdo que eran semanales.

Se planteaba dónde estaban los inconvenientes o trabajaban a punto para dejar de aportábamos personal. Teníamos un trabajo social en arquitecta que lleva.

Un relevamiento al detalle de 11000 viviendas y sentimientos encontrados para poder súper exitoso.

Qué bueno que se queden con ese recuerdo. A parte era mucho laburo mucho mucho mucho compromiso mucho trabajo relevar al detalle las necesidades de una vivienda y eso se concentraba en el pedido que había que bajarlo a la cantidad de materiales que iba a procedimientos y después había que comprende la distribución. De material que era casa por casa tenía un periodista judicial la realidad. Respecto.

Que las contrataciones las horas porque esta partes de procesos están sobre la mesa para que parezca bueno y que recién le da forma pero respecto al proceso de las obras que era una de las monedas en cuanto al procedimiento administrativo y las obras de por sí se tiene un procedimiento digamos y provincial. Las permitieron que la pintura era tratada en otro centro, salvo las de educación que las contrato la UEP, que fue la única opción para contratar sus propias obras.

Tenían esa unidad que ahora no sé si si existiera el sistema ejecutora del programa el cual ellos hacían el proyecto y la contratación. Si no todo el resto las obras las ejecuta militen progenitura que dentro del universo de obras de infraestructura, que también se maneja en la normativa particular de la que manejan normalmente los procedimientos. El resto claro resto del misterio también.

A ser como un trabajo de concientización de cada una de las series que intervenía para que entiendan que ciertos procedimientos financiado tenían un casillero en particular.

Y es que si hoy llegamos a esta ciudad se inicia el proceso en algún punto y porque tienen lo que se exigen ciertas aptos ambientales muy cuidadosos y sociales previos a se logra que la normativa local exige que el sacrificado impacto ambiental no sé si el acuario guarda el aceite.

Si todos los articuladamente mental lo mismo que la titularidad del dominio y la cesión a los municipios tienen que hacer otro proyecto que tenga todos y cada uno de los que lo tienen. No hay un checklist llamado sería bueno si no se entiende esto no se puede avanzar con proceso un cambio normativo normativa local vamos a

hacer un paralelo más laxa se permite quizás agilizar un poquito más pero ya te hago esta pregunta ahora vamos a con nueva pero igual las otras son más llevaderas podría llegar a tres.

Natalia de Sio:

¿Usted personalmente se considera satisfecho con los resultados del Programa PAISS? ¿Por qué?

Experto 5:

Sí, sí, porque nosotros teníamos una oficina debemos pasar papeles muchas oportunidades logramos pues hacíamos visitas a las obras terminadas menciona que por ejemplo aterrizados Infantil o era un.

Nosotros fuimos a ver la entrega de materiales a personas que habían sufrido lesiones.

El hecho es un procedimiento tedioso y termina en beneficio para mucha gente esperando.

Además problema es que había unas condiciones.

Si el Consejo Consultivo social o ayuntamiento o las organizaciones modera el procedimiento con el tiempo.

Eso a veces se mucha ansiedad porque le llegaba a un vecino una matiz y ahí se había quedado entonces explicando que estando preso político que tenía no se iba a entrar en una compra Oceanografía y eso lo entendía y además decían la explicación

y después otros tres meses vemos cómo se cumplía. Se logró tener confianza. Otro motivo es que no era bueno que la gente se agradeciera.

Ya es parte de nuestro trabajo diario. Pero bueno una vez que solamente. Se involucra la parte emocional de alguna manera filantrópica en el trabajo diario la discusiones si valía la pena porque estás mejorando la vida y la calidad de vida para eso está.

Bueno qué pasa. Yo estuve siempre en desarrollo social entonces. El problema era que estábamos más en contacto pero también con un tema que no podías concretar ni dar soluciones entonces esto fue gestión por resultados eso es lo que tiene el préstamo que podría y aparte fue muy lindo el trabajo con economía de eran un punto crítico y de peleas y de debates pero en otro punto que todos llegamos a un lugar que estábamos todos contentos.

El mensaje de prevención está presidida entonces ahí por eso repensado los procedimientos de la planificación en función de las necesidades que canalizaban el contacto con los beneficiarios de la operación.

Natalia de Sio:

Bueno hasta la cuarta: encontraron obstáculos durante la implementación del préstamo? Cuáles?

Experto 5:

Si, siempre. Financiación pública. Es una carrera de obstáculos tres pasos adelante para atrás. Muchas veces y desde el proceso administrativo.

No ya los conocen saben que el mejor sería el punto nodal de agosto.

Contra eso son procesos que están pensados con un esquema burocrático que hace muchísimo tiempo y quizás faltaba formarlos. Entonces. No se topa con cuestiones que hoy en día y todos los expedientes eran papel electrónico radiocomunicación tenía que estar hoy funciona el mail de la digitalización.

En estas condiciones no pudo avanzar o no aprobaba porque no cumplían con la mínima mejora de las computadoras que hay hacia los bancos tienen estándares realmente altos para la media inicial. A veces la policía no está acostumbrada. Entonces era un ejercicio de adaptar los estándares. Entonces bueno siempre podía surgir algún inconveniente y bueno depende de cada caso.

Y que en el Indec para el tema del valor del dólar y el tema de la compra. Me acuerdo que hace un problema.

Nosotros decíamos que el dólar valía tanto y buenos precios de referencia se acuerda de nosotros teníamos más procedimientos los cuales con insumos importados a cotizar en dólares para evitar. Proveedor. Hay un sobreprecio. La cuestión de manera local con inflaciones estimadas cuesta del. Tiene un valor de referencia. Quizás ocho meses cuando terminan cobrando después de meses púdica el producto.

Ese valor cambiaba mucho. Había dos opciones o decían no cotizar por cumplir Plaza o cotizar a un precio excesivamente alto que después a la hora de evaluar una comparación. Era muy difícil aceptar la dispersión del precio el presupuesto entonces muchas veces se buscan métodos alternativos para tratar de incertidumbre

y tener más oferentes en condiciones las que los productos importados puedan cotizar en moneda extranjera debido a que un préstamo era extranjera. No digo riesgo cambiario para. Aprovechar esa ventaja deteníamos recursos en moneda dura. Tuvimos ciertas ventajas y trabajar todo lo que era la aprobación de los pagos de Zalama o posibles acta con la firma para que los papeles se demoren los pagos implicaba el costo financiero que si no los incorporaban en el precio.

Si hicieran como el cuento de la buena pinta habían pactado.

Natalia de Sio:

Bueno un poco la pregunta 5: ¿de dónde salían esos obstáculos y cuáles fueron?

Experto 5:

Las principales causas de esta bonanza digamos.

Natalia de Sio:

¿Y cuáles considera que fueron las consecuencias de esos obstáculos?

Experto 5:

Consecuencias en la implementación estricta?. La principal consecuencia fue la ideación de los tiempos de confusión se modificó los proyectos particulares que estaban pensando en seis años se termina ejecutando 9 abandona el 50 por ciento más de plazo. Y todo lo que llega a ya es un tiempo en definitiva.

Termina teniendo más allá de que se logra el estado de la matriz.

Es lo mismo tener terminada hoy que tantas empresas jardín maternal porque tuviste tres años más tarde el nene que tenía que haber entrado cuando tenía proyectado el año pasado va a manejar se acabó ya regresó esa necesidad ese momento no se puede satisfacer aparte estaban los tiempos políticos también para mostrar resultados mostraron que los años de elecciones se celebraban. Si uno no trabaja en planificar la gestión pública lo que tiene eso es una rueda que se mueve a velocidad.

Constante sino que se la puede acelerar y al menos acortar los tiempos.

Si no arrancaste tiende a desacelerarse durante este tiempo no será un proceso que llevará su tiempo. Cuando salía el sol y amanecer más rápido.

Natalia de Sio:

¿Si pudiera volver atrás con lo que sabes hoy qué harías diferente y por qué?

Experto 5:

Sería diferente.

Y creo que trabajaría en tratar de simplificar ciertos procedimientos y homogeneizar los patrones y al tener distintos ejecutores cada uno tenía un sistema interno de aprobación distinto. Pero claro cuando llegaban las cosas quedaban los formatos y la vida era mucho más dinámico.

Más interactivo que Educación porque hacen posible hoy que dentro de un marco operativo y compromiso se empezaran. Poder trabajar antes de que inicie la ejecución. Porque no hemos seguido las cosas con trabajo ex-post como todo. Si

uno va aprendiendo se aprende a manejar. El auto y seguramente lo patochadas mucho más. Si aceptó el discurso y prácticas. No me corresponde.

A esa persona que conozca la gente. Este escenario que ahora que ya tienes la experiencia en el préstamo a saber digamos qué puntos habría que claro por dónde o por lo menos no mejor. Seguramente será. Mucho más rápida y va a tener menos.

Y explica que la mayor parte de las obras salían a licitación sin el básico del proyecto y después el adjudicatario lo primero que hace una casa para diseñar la obra y hacer cálculos. Correcto. Se salía por los tiempos y no estaba pensado como que el adjudicatario hacía el estudio si no se ajustaba al proyecto.

Así preadjudicación acelera muchísimo más con las obras. Y por supuesto entiendo porque después implica la trabajo a la hora de la modificación del antes de borrado los circuitos de proceso.

Bueno qué recomendarías a una persona que se encuentra en un proceso similar así que un poco es éxito o de solo pensar que cada uno de los pasos que va a tener.

Planificar ese serían las opciones para acortar los tiempos.

Natalia de Sio:

No te referís a los tiempos que realiza siguiendo la iniciativa de la provincia y no del banco era como son como dos lógicas la lógica del Banco de Crédito se inyecta en efectivo el banco más la lógica sedimenta energético de la previsión social.

Experto 5:

Si, las dos lógico cuando se pensó la matriz se pronunció según la lógica de quien no tiene la flexibilidad que necesitan los proyectos. Por eso al ser tan flexible hay que pensar antes proyecto todas las intermedias para llegar así que sería dentro. Ejemplo de salió un proyecto.

La empresa necesita modificaciones se para determinar si se sale con este proyecto que plantea la empresa. Ahí nomás porque tengo que aprobar la modificación. Esa aprobación tarda 12 meses el plazo de ejecución de obra eran cuatro la extendí casi el doble. Sí sí lo mismo que espanta presupuestariamente la planificación no sale al 100 pesos. Con la modificación de 130 ya la planificación presupuestaria ya.

No sé si con China. Si es así también pues no solo es un trámite administrativo sino.

Sin tener recursos disponibles para afrontar esa modificación que también compromete este presupuesto en otras trabajadoras que fue también un poco lo que pasó con el.

Natalia de Sio:

Bueno y la última quiere agregar algo más.

Experto 5:

Creo que deberíamos agregar que cuando estábamos grabando el tema del nuevo procedimiento administrativo de la provincia. Que ahora se hace por la utilización de firma digital.

Natalia de Sio:

A partir de que año?

Experto 5:

Desde el año pasado cambiaron algunos procedimientos.

Es un cambio muy importante por los antecedentes. Si uno quiere ir en paralelo sacar copia del expediente. Hoy en día existe el expediente electrónico.

Considerablemente los plazos del procedimiento que antes como mínimo tardaba. Seis meses. Si desea utilizar las ventajas de la tecnología en los procedimientos que utilizan y no incorporarse a qué reformas una modificación de la Administración del Estado a partir de ahí la reglamentación de la Ley de Administración Financiera permitió en conjunto.

Natalia de Sio:

Bueno muchas gracias por todo.