



PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD EDUCATIVA III (PROMEDU III) (AR-L1152 / 2940/OC-AR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Julio 2019

Equipo de Proyecto Original: María Loreto Biehl (EDU/CAR), Jefa de Equipo; Jesús Duarte (SCL/EDU); y Claudia Cox (EDU/SCL); Gumersindo Velázquez (PDP/CAR); Ignacio Vinocur (FMP/CAR); Javier Cayo (LEG/SGO); Natalia Benasso (CSC/CAR). Se contó con el apoyo de los consultores Martin Rossi, Michaela Baroni, y Jhonn Espinoza.

Equipo PCR: Andrea Bergamaschi (EDU/CAR), Jefa de Equipo; Teodoro Noel (FMP/CAR); Marília de Souza Santos (FMP/CAR), Natalia Benasso (CSC/CAR). Se contó con el apoyo de la consultora Patricia Alvarez Domec.

ÍNDICE

Links Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales.....	ii
Acrónimos y abreviaturas	iii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	3
2.1 Relevancia	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	3
b. Alineación estratégica	4
c. Relevancia del diseño	5
2.2 Eficacia	8
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	8
b. Resultados logrados	8
c. Análisis contrafactual	12
d. Resultados imprevistos	12
2.3 Eficiencia.....	13
2.4 Sostenibilidad.....	16
a. Aspectos generales de sostenibilidad	16
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	16
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	17
3.1 Desempeño del Banco	17
3.2 Desempeño del Prestatario	17
IV. Hallazgos y recomendaciones	18

LINKS ELECTRÓNICOS

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR](#)

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES

1. [Informe de análisis de costos ex post](#)
2. [Informe de resultados de QRR](#)
3. [Actas del Taller de Cierre del proyecto](#)

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AGN	Auditoría General de la Nación
CAF	Cooperación Andina de Fomento
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CO	Capital Ordinario
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
EEOB	Enlaces Electrónicos Obligatorios
EEOP	Enlaces Electrónicos Opcionales
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ME	Ministerio de Educación
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
MPFIPyS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
MIOPyV	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NGA	Norte Grande Argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
POF	Plantas Orgánicas Funcionales
PROMEDU	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
RO	Reglamento Operativo
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición
SUM	Salón de Uso Múltiple
UCPyPFE	Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo
UEPEX	Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO(S) DE PROYECTO:	AR-L1152																																								
TÍTULO:	PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD EDUCATIVA – PROMEDU III																																								
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO:	PRÉSTAMO DE INVERSIÓN - LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL (CCLIP)																																								
PAÍS:	ARGENTINA																																								
PRESTATARIO:	GOBIERNO DE ARGENTINA																																								
ORGANISMO EJECUTOR:	MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA																																								
PRÉSTAMO (S):	2940/OC-AR																																								
SECTOR / SUBSECTOR:	SCL/EDU																																								
FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO:	31 MAY 2013																																								
FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO:	28 OCT 2013																																								
FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO:	30 DIC 2013																																								
MONTO (S) DEL PRÉSTAMO																																									
CANTIDAD ORIGINAL:	280.000.000																																								
CANTIDAD ACTUAL:	280.000.000																																								
PARI PASSU:	90% BID																																								
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	311.110.000																																								
MESES EN EJECUCIÓN																																									
DE APROBACIÓN:	68																																								
DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:	63																																								
PERIODOS DE DESEMBOLSOS																																									
FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	31-OCT-2016																																								
FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	31-OCT-2018																																								
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):	24 MESES																																								
EXTENSIONES ESPECIALES (MESES):	-																																								
DESEMBOLSOS																																									
CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA:	276.086.441,34																																								
GRÁFICO DE DESEMBOLSOS																																									
<p>Accumulated disbursements as proportion of the total amount</p> <table border="1"> <caption>Approximate data from the Disbursement Graph</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>IDB</th> <th>Country</th> <th>Alert</th> <th>Problematic</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>0.15</td> <td>0.05</td> <td>0.02</td> <td>0.01</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>0.35</td> <td>0.20</td> <td>0.10</td> <td>0.05</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>0.55</td> <td>0.35</td> <td>0.20</td> <td>0.10</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>0.70</td> <td>0.50</td> <td>0.30</td> <td>0.15</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>0.80</td> <td>0.65</td> <td>0.40</td> <td>0.20</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>0.85</td> <td>0.75</td> <td>0.50</td> <td>0.25</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>0.88</td> <td>0.80</td> <td>0.55</td> <td>0.28</td> </tr> </tbody> </table>		Year	IDB	Country	Alert	Problematic	2013	0.15	0.05	0.02	0.01	2014	0.35	0.20	0.10	0.05	2015	0.55	0.35	0.20	0.10	2016	0.70	0.50	0.30	0.15	2017	0.80	0.65	0.40	0.20	2018	0.85	0.75	0.50	0.25	2019	0.88	0.80	0.55	0.28
Year	IDB	Country	Alert	Problematic																																					
2013	0.15	0.05	0.02	0.01																																					
2014	0.35	0.20	0.10	0.05																																					
2015	0.55	0.35	0.20	0.10																																					
2016	0.70	0.50	0.30	0.15																																					
2017	0.80	0.65	0.40	0.20																																					
2018	0.85	0.75	0.50	0.25																																					
2019	0.88	0.80	0.55	0.28																																					
REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?																																									
FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO	No																																								
FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO	No																																								
Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:																																									

No.	PMR FECHA	ETAPA DE PCR	CALIFICACIÓN	DESEMBOLSOS REALES (millones de USD)
1	ENE-DIC-2013	ETAPA 1: DE APROB. HASTA ELEG	<u>SATISFACTORIO</u>	0
2	ENE-DIC-2014	ETAPA 2: POSTERIOR A ELEG	<u>SATISFACTORIO</u>	120 (120)
3	ENE-DIC-2015	ETAPA 2: POSTERIOR A ELEG	<u>SATISFACTORIO</u>	80 (200)
4	ENE-DIC-2016	ETAPA 2: POSTERIOR A ELEG	<u>SATISFACTORIO</u>	40 (240)
5	ENE-DIC-2017	ETAPA 3: DESPUÉS DEL 95% DE DESEM.	<u>SATISFACTORIO</u>	40 (280)
6	ENE-DIC-2018	ETAPA 3: DESPUÉS DEL 95% DE DESEM.	<u>SATISFACTORIO</u>	0 (280)

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO (ACB). LA METODOLOGÍA DEL ACB SE FOCALIZA EN LA ESTIMACIÓN DEL AUMENTO DIFERENCIAL DE LOS INGRESOS DE LOS EGRESADOS DE LOS CENTROS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS POR EL PROGRAMA, EN COMPARACIÓN A LA SITUACIÓN PREVIA CON MENORES NIVELES DE CULMINACIÓN ESCOLAR

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: NO CORRESPONDE

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: **Exitoso**

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARIA RODRIGUEZ	SANTIAGO LEVY
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE DA ROSA	ROBERTO VELLUTINI
GERENTE DE PAÍS	JOSE LUIS LUPPO	JOSE LUIS LUPPO
GERENTE SECTORIAL	MARCELO CABROL	HÉCTOR SALAZAR SÁNCHEZ
JEFE DE DIVISIÓN	EMILIANA VEGAS VICENTINI	EMILIANA VEGAS VICENTINI
REPRESENTANTE DE PAÍS	JOSÉ LUIS LUPPO	HUGO FLÓREZ TIMORÁN
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	ANDREA BERGAMASCHI	MARÍA LORETO BIEHL
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	ANDREA BERGAMASCHI	-

Tiempo y costo del personal

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	26	190.67K
Supervisión	63	484.12K
Total	89	674.79K

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA: El proyecto tiene como objetivos: i) contribuir al aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial y secundaria de la población más vulnerable; y ii) apoyar la política de retención y calidad en primaria y secundaria

I. INTRODUCCIÓN

1. El Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa PROMEDU III (AR-L1152) fue la tercera operación de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) AR-X1011 firmada en 2008 por un monto total de inversión de USD 2,700 millones. La CCLIP se implementa mediante cuatro operaciones, tres completadas (AR-L1038, AR-L1108 y AR-L1152) y una actualmente en ejecución (AR-L1180), y procura apoyar la estrategia educativa del país relacionada con mejorar la equidad en la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a reducir las brechas educativas de la población en toda la edad escolar.
2. El PROMEDU III (AR-L1152) representó una continuidad de las políticas apoyadas con el PROMEDU I y II (AR-L1038 y AR-L1108). Las dos primeras operaciones individuales tuvieron dos subprogramas. Subprograma I: Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo a cargo del Ministerio de Educación (ME), y subprograma II: Expansión de la Infraestructura Escolar, gestionado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS). La tercera operación se concentró en este último y en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) a partir de diciembre de 2015, siendo que las líneas complementarias, incluidas en el Subprograma I, continuarían su ejecución siendo financiadas por el PROMEDU II (que no estaba 100% desembolsado cuando se firmó la nueva operación), y con recursos propios del ME.
3. Cabe mencionar que Argentina es un país federal, por lo que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios públicos básicos como la Educación está distribuida entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales. Para el caso de este Programa, de acuerdo con el mecanismo de ejecución previsto desde el diseño¹, se definió que el Organismo Ejecutor (OE) sería el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS). El MPFIPyS tuvo la responsabilidad del programa a través de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE), la cual contó con una unidad ejecutora específica. El Ministerio de Educación (ME) participó en los procesos de elegibilidad de las obras del programa, a través de su Dirección de Infraestructura, y en el monitoreo y evaluación, a través de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Las jurisdicciones provinciales, por su parte, participaron a través de sus áreas técnicas, las cuales fueron responsables de la elaboración y presentación de los proyectos ejecutivos de obra para su elegibilidad y participaron en las fases de evaluación y adjudicación de los procesos de licitación de las obras. Como en etapas anteriores, la participación se formalizó mediante la firma de convenios de adhesión² (CA) con el MPFIPyS que establecían los requisitos mínimos de organización y las responsabilidades de las partes involucradas. Asimismo, las jurisdicciones provinciales, como responsables de la puesta en funcionamiento (dotación docente, gastos de funcionamiento) y del posterior mantenimiento edilicio de las escuelas, se comprometían en estos CA a *“operar y mantener las inversiones realizadas o recibidas de LA NACION de acuerdo con estándares aceptables, conforme a lo dispuesto en el Contrato de Préstamo con el BID”*.
4. Las prioridades de cada operación fueron evolucionando a medida que se generaban aprendizajes y resultados intermedios. En este sentido, la primera operación concentró la mayor parte de su financiamiento en la expansión de la infraestructura escolar y en el otorgamiento de becas destinadas a jóvenes para promover su permanencia y finalización

¹ Ver [Propuesta de Préstamo](#), Sección III. A (pág. 18).

² Se puede conocer un modelo de los Convenios de Adhesión en el [Anexo III del Reglamento Operativo](#).

en la escuela secundaria. El segundo préstamo se concentró en continuar con la expansión de la cobertura, y en reforzar el apoyo de acciones de mejora de la oferta educativa, en particular en la educación secundaria, y complementar los subsidios a la demanda con transferencias a las escuelas para cubrir costos de traslado de los alumnos con riesgo de inasistencia y abandono escolar (no incluyó becas). El tercer préstamo se concentró en continuar con la expansión de la cobertura (creación de infraestructura educativa) con un fuerte foco en educación inicial.

5. Al momento del diseño se identificó que, si bien los avances en asistencia escolar habían sido sostenidos durante la última década, y las mejoras en cobertura y calidad a lo largo del sistema educativo habían sido acompañados por un aumento permanente en el gasto educativo (que pasó de 4,66 % del Producto Interno Bruto (PIB) en 2000 a 6,30% en 2010)³, era necesario continuar con los esfuerzos para mantener la tendencia y asegurar una educación equitativa y de calidad a lo largo de toda la trayectoria escolar.
6. Aún existía en dicho momento un grupo importante de niños de 4 y 5 años que no asistía a la educación inicial y un porcentaje significativo de jóvenes, en particular en áreas pobres, que no lograban las tasas de graduación definidas por la ley, ni los conocimientos y habilidades que les permitirían competir en el mundo globalizado. Según estimaciones usando los datos del censo de 2010 (#EEOP 3 de la Propuesta de Préstamo), aproximadamente 700 mil niños y jóvenes entre 4 y 17 años se encontraban fuera del sistema educativo con fuertes diferencias de asistencia asociadas a la condición socioeconómica de los estudiantes, especialmente en los niveles inicial y secundario.
7. En respuesta a esta realidad, el PROMEDU III (AR-L1152; 2940/OC-AR) fue diseñado en el año 2013 con el fin de continuar contribuyendo a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a los objetivos de expansión de cobertura con calidad a los niveles educativos de inicial, primaria (jornada extendida) y secundaria.
8. En términos operativos, la propuesta de préstamo fue aprobada en mayo de 2013 por el Directorio del Banco, y el préstamo fue declarado elegible en diciembre del mismo año por un monto de US\$ 311 millones (US\$ 280 millones de financiamiento del Banco⁴ y US\$ 31 millones de contrapartida) gracias al alto nivel de eficiencia y compromiso de una Unidad Ejecutora con vasta experiencia de trabajo con el Banco. El Programa se propuso la construcción y dotación de espacios educativos de calidad, localizados en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad social y donde existía mayor demanda insatisfecha. Lo hizo en el contexto de la línea CCLIP, que fue un programa integral para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa a través de más y mejor infraestructura, formación docente, entrega de insumos educativos de calidad, subsidios para la movilidad de los estudiantes y planes de mejora específicos para las escuelas.
9. La estrategia del PROMEDU III se concentró en continuar contribuyendo, junto con esfuerzos provinciales y nacionales complementarios, a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a los objetivos de expansión de cobertura con calidad a los niveles educativos de inicial, primaria (jornada extendida) y secundaria establecidos en la Ley Nacional de Educación. El proyecto tuvo como objetivos: (i) contribuir al aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial y secundario de la población más vulnerable; y (ii) apoyar la política de retención y calidad en primaria y secundaria.

³ Nota Técnica Sectorial Educación en el marco de la preparación de la Estrategia del BID en Argentina 2012-2015. Datos obtenidos de la CGECSE del MEN y el INDEC.

⁴ El monto BID final desembolsado fue de US\$ 276.086.441 en vez de US\$ 280.000.000 debido a diferencias cambiarias favorables que permitieron completar la misma cantidad de obras con menores recursos. La devolución de los recursos no utilizados se formalizó en nota disponible [aquí](#).

10. Para ello, las acciones del Programa se organizaron en los siguientes componentes:
11. **Componente 1. Expansión de la infraestructura escolar (US\$305,55 millones).** El componente previó la construcción de 240 establecimientos nuevos que beneficiarían aproximadamente a 65.190 estudiantes (15.150 de nivel inicial, 11.160 de nivel primario, y 38.880 de nivel secundario), con una distribución a lo largo del territorio nacional que permitiera llegar a las zonas más vulnerables, de acuerdo con los parámetros de distribución territorial aprobados por el ME (ver Propuesta de Préstamo EEOP#2 pág. 6). De acuerdo con estos parámetros al menos un 56% de la inversión debía estar dirigida al NGA y Conurbano Bonaerense, donde se encuentran la mayor cantidad de población fuera del sistema con NBI (ver Propuesta de Préstamo EEOP#7). Por otra parte, el 100% de las escuelas debían cumplir con los criterios de elegibilidad descritos en la Propuesta de Préstamo (Cuadro I-4, pág. 10).
12. **Componente 2. Administración, auditoría y evaluación (US\$5,56 millones).** A través de este componente se previó financiar los gastos de administración y supervisión (US\$ 3,3 millones), de fortalecimiento institucional y capacitación (US\$ 1,25 millones), y de monitoreo, evaluación y auditoría externa (US\$ 1,01 millones).
13. Tal como podrá verse en este informe, el Programa fue implementado entre 2014 y 2018, de manera satisfactoria y con una prórroga de plazo de ejecución de 24 meses⁵. Al cierre de su ejecución en 2018, el Programa logró superar las metas establecidas en términos de escuelas construidas, entregando 254 establecimientos, que crearon cupos para más de 95mil estudiantes⁶. Asimismo, se alcanzaron sustantivamente las metas previstas en términos de matriculación. El logro de estos resultados puede atribuirse total o parcialmente al programa tal como muestra el análisis de efectividad en la sección 2.2.c. Se generaron lecciones aprendidas en términos de gestión centralizada de la provisión de infraestructura escolar con alto nivel de eficiencia y articulación con los niveles provinciales y las comunidades educativas.

II. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

Relevancia

14. Se considera que el Programa se alinea adecuadamente a las necesidades y prioridades de desarrollo del país al momento del diseño y a las prioridades del Banco en la temática (relevancia externa); y que posee una lógica vertical sólida que plantea respuestas pertinentes a los problemas identificados y a los objetivos de desarrollo definidos (relevancia interna), tal como se describe en las siguientes secciones.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

15. El Programa forma parte de la CCLIP AR-X1011, que ampara cuatro operaciones de préstamo, las que tienen objetivos similares y alineados con la estrategia educativa del país formalizada en un conjunto de leyes y planes aprobados desde 2005: Ley de financiamiento educativo (Ley 26.075 de 2005), Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 de 2006), y Plan Nacional de Educación Obligatoria de 2009, según su orden cronológico. Este marco normativo buscó extender el acceso a la educación, mejorar las condiciones de los servicios educativos y promover la equidad y calidad en el acceso y en el egreso de la educación.

⁵ Documentación de respaldo: [nota de solicitud de primera prórroga](#), [respuesta del Banco](#), [nota de solicitud de la segunda extensión](#) y [respuesta del Banco](#).

⁶ Informes de Progreso Semestral PROMEDU II.

16. A partir de estos lineamientos, y de la constatación de que, pese a que los avances en asistencia escolar venían siendo sostenidos en la década inmediata anterior, era necesario continuar los esfuerzos para mantener la tendencia y asegurar una educación equitativa y de calidad a lo largo de la trayectoria escolar⁷, las acciones del PROMEDU III, se orientaron a dar continuidad a los esfuerzos previos de ampliar la oferta de educación. De esta forma, a través de la construcción de nuevas escuelas con foco en mejorar la oferta educativa para la población más vulnerable, capitalizando los aprendizajes de las operaciones previas se esperaba dar respuesta a la existencia aún de cerca de un 15% de los niños de entre 4 y 5 años que se encontraban por fuera de la educación inicial (aproximadamente 200.000 niños), y de cerca de un 20% de los jóvenes de entre 13 y 17 años del quintil más pobre que se encontraban no escolarizados. Estas necesidades siguieron siendo priorizadas en el país durante el período de ejecución.

b. Alineación estratégica

17. El programa fue consistente con la Estrategia de País 2012-2015 ([GN-2687](#)), vigente durante su aprobación y elegibilidad en 2013, dado que se alineaba con los objetivos de promover la inclusión social y económica de la población.
18. La propia estrategia establecía que el Banco continuaría apoyando el fortalecimiento a las inversiones sociales para reducir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, priorizando acciones que fortalezcan políticas inclusivas, de género y diversidad, así como también las políticas de educación, salud y saneamiento básico que proporcionalmente beneficien más a los grupos de menor ingreso, particularmente en el Norte Grande Argentino (NGA) y el Conurbano Bonaerense. El programa definió que el 100% de los beneficiarios pertenecieran a poblaciones con índices NBI más altos que el promedio nacional, y al menos un 56% de la inversión estuviera destinada al NGA y Conurbano Bonaerense⁸. Para ello se definió como criterio de elegibilidad para los proyectos de nuevas escuelas que más del 50% de los beneficiarios fueran de población pobre (por encima de las NBI provincial). Vale mencionar que en la evaluación de la focalización de los anteriores PROMEDU, se estimó que por lo menos el 86% de los beneficiarios cumplieron con dicho criterio de elegibilidad.
19. Asimismo, durante la ejecución del programa entre los años 2016-2018 este se alineó a la nueva [Estrategia de País 2016-2019 \(GN-2870\)](#), contribuyendo al objetivo de reducción de la pobreza, mediante el mejoramiento de la calidad de la educación en los tres niveles con énfasis en la reducción de la repitencia y deserción en las regiones más afectadas, y el acceso a la educación inicial y secundaria donde existiera demanda insatisfecha. Estas prioridades surgieron principalmente de constatar que, Argentina, al igual que otros países de la región, presentaba grandes desafíos para abordar en términos de calidad y cobertura de su sistema educativo.
20. Los objetivos del proyecto también fueron consistentes con los objetivos estratégicos del Banco y se alinearon con las prioridades del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (GCI-9) (Documento [AB-2764-11](#)). En particular, los indicadores son consistentes con una política social favorable a la igualdad y a la productividad, ya que, de acuerdo con la literatura, las inversiones en infraestructura física

⁷ Ver [Propuesta de Préstamo](#), Sección I.A (párrafos 1.3 y ss).

⁸ Norte Grande Argentino (NGA): integrado por las seis provincias del Noroeste Argentino (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán); y las cuatro provincias del Noreste del país (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones). El Conurbano Bonaerense está integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires y concentra 38% de la población estudiantil del país.

educativa generan mayores cupos en las zonas más vulnerables y contribuyen a la reducción de la brecha de desigualdad entre los alumnos más vulnerables y los más favorecidos.

21. Asimismo, se alineó a las metas sectoriales en educación, vinculadas al aumento del número de estudiantes que se benefician de proyectos educativos. También durante su ejecución mantuvo la alineación con la actualización del Marco Corporativo de Resultados ([AB-3008](#)), y con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad ([GN-2588-4](#)).

c. Relevancia del diseño

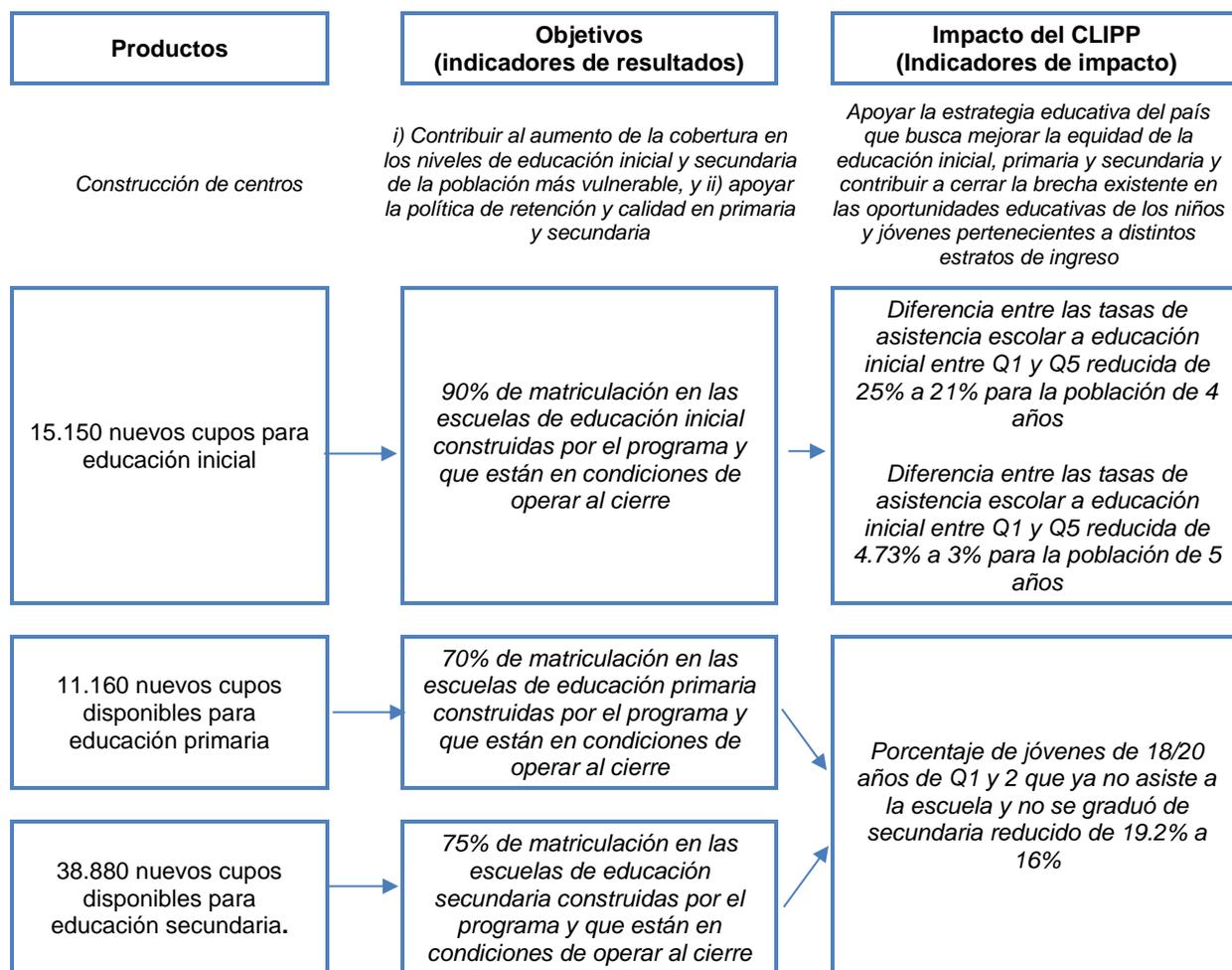
22. La lógica vertical del Programa, en términos de consistencia interna, y sus metas, se consideran apropiadas en la medida que las acciones definidas vinculadas a la identificación de localidades con déficit de cobertura, y la construcción y equipamiento de escuelas están relacionadas unívocamente con el objetivo de contribuir al aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial y secundaria de la población más vulnerable, y en apoyar la política de retención y calidad en primaria y secundaria (traducidos en los indicadores asociados al nivel de matriculación en los diferentes niveles de la educación obligatoria); y estos últimos están alineados con el impacto del CLIPP de contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso.
23. De los tres grupos de factores identificados en el Marco Sectorial del BID que inciden en el aprendizaje y la adquisición de habilidades (i) factores por el lado del estudiante, su hogar y su entorno; (ii) factores por el lado de la escuela; y (iii) factores por el lado del sistema educativo (Vegas y Petrow, 2008), la lógica vertical de este programa se focalizaba en atender los factores del lado de la escuela. Dentro de los factores por el lado de la escuela la evidencia considera como uno de los factores principales los recursos físicos (infraestructura escolar y mobiliario). Sin embargo, la sola disponibilización de infraestructura no garantiza la asistencia de los estudiantes a las escuelas, ni el acierto en la localización de esta donde hubiera demanda insatisfecha. Es por ello, que tal como muestra la ilustración 1, el Programa previó la medición de los objetivos de aumento de cobertura para cada nivel a través del logro de un nivel alto de matriculación (90% para educación inicial, 70% para primaria y 75% para media), en las escuelas financiadas por el Programa.
24. La lógica vertical del programa se amparaba en la evidencia existente al momento del diseño, de que es necesaria la inversión en infraestructura para generar ambientes propicios para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades, y de que en los países en vías de desarrollo, la inversión en generar condiciones edilicias mínimas para la enseñanza y dotar las escuelas con equipamiento tiene un efecto sobre el desempeño estudiantil (Duarte, J., F. Jaureguiberry y M. Racimo (2017), Glewwe y Murali dharan, 2015; Baker, Goesling, y LeTendre, 2002; y Heynemann y Loxley, 1983). Así como con la evidencia sobre la relación causa-efecto entre la inversión en infraestructura escolar y los indicadores de asistencia y desempeño de los estudiantes⁹.

⁹ Paxson y Schady (2002) encontraron que la construcción y renovación de escuelas en zonas vulnerables, como las beneficiadas por el PROMEDU III, llevaron a mejoras en la asistencia de los estudiantes en Perú. Complementariamente, 21 Century School Fund (2009) detectó resultados positivos entre la relación de las condiciones edilicias y las pruebas estandarizadas en un análisis comparado de experiencias en Estados Unidos. En la región, Duarte, Bos y Moreno (2011), analizaron los resultados de aprendizaje de los alumnos y las respuestas de una encuesta de directores de las escuelas de educación primaria en el marco del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) impulsado por la UNESCO, y sus resultados encontraron vínculos positivos entre los espacios de apoyo a la docencia en las escuelas o la disponibilidad de servicios básicos y los buenos desempeños de los estudiantes. Más tarde (2013), un nuevo estudio observó los aprendizajes y encuestas de las pruebas TERCE

25. Esta evidencia fue la base para el diseño de la Cadena de Resultados (CR) del PROMEDU III, que buscó el mejoramiento de la cobertura y retención de los niños y jóvenes en el sistema, por medio de la construcción y dotación de espacios educativos de calidad, localizados en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad social y donde existía mayor demanda insatisfecha. Y lo hizo en el contexto del programa integral para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa (CLIPP), donde además de más y mejor infraestructura se apoyó la formación docente, insumos educativos de calidad, subsidios para la movilidad de los estudiantes y planes de mejora específicos para las escuelas (ver párrafos 1.9 a 1.13 de la propuesta de préstamo)

26. La siguiente ilustración, muestra la vinculación de los productos con los resultados e impactos esperados.

Ilustración 1 Lógica Vertical del Diseño¹⁰



27. Se entiende que la relevancia del Programa es excelente en la medida que los objetivos y el diseño del Programa están completamente alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país tanto desde el momento del diseño hasta el de cierre.

(Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), y encontró que el factor que está asociado positivamente con mayor frecuencia con los aprendizajes es el de espacios pedagógicos, seguido por la conexión a servicios y la presencia de espacios de usos múltiples.

¹⁰ La ilustración no incluye el Componente 2 por tratarse de recursos de administración.

Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit)

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A) 2018	
Objetivos de Desarrollo: (i) contribuir al aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial y secundaria de la población más vulnerable; y (ii) apoyar la política de retención y calidad en primaria y secundaria.										
Impactos del CLIPP										
(1) Diferencia entre las tasas de asistencia escolar a la educación inicial entre el 1° y 5° quintil para la población de 4 años.	%	25	21	%	25	21	%	25	S/D	
(2) Diferencia en las tasas de asistencia escolar a la educación inicial entre el 1° y 5° quintil para la población de 5 años.	%	4.73	3	%	4.73	3	%	4.73	S/D	
(3) Jóvenes de 18/20 años de los quintiles 1 y 2 que ya no asiste a la escuela y no se graduó en la secundaria.	%	19.2	16	%	19.2	16	%	19.2	S/D	
Resultado # 1 - Aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.										
1.1 Matriculación de los cupos establecidos en las escuelas de educación inicial construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2015	%	0	90	%	0	90	%	0	85%	
1.2 Matriculación en las escuelas primarias construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2015	%	0	70	%	0	70	%	0	116%	
1.3 Matriculación de los cupos establecidos en las escuelas de educación secundaria construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2015	%	0	75	%	0	75	%	0	73%	
1.4 Estudiantes beneficiados				# estudiantes	0	51.480	# estudiantes	0	84.358	Era un producto y se pasó a resultado en el arranque

Eficacia

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

28. El objetivo general del programa es contribuir con los objetivos nacionales de mejoramiento de la cobertura y retención de los jóvenes en el sistema, por medio de la construcción y dotación de espacios educativos de calidad, localizados en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad social y donde existe mayor demanda insatisfecha.
29. Se espera alcanzarlo en el contexto del programa integral para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa, donde además de más y mejor infraestructura se apoya la formación docente, insumos educativos de calidad, subsidios para la movilidad de los estudiantes y planes de mejora específicos para las escuelas.
30. La estrategia del PROMEDU III se concentró en continuar contribuyendo, junto con esfuerzos provinciales y nacionales complementarios, a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a los objetivos de expansión de cobertura con calidad a los niveles educativos de inicial, primaria (jornada extendida) y secundaria establecidos en la Ley Nacional de Educación. En Programa se diseñó orientado por la evidencia de que mejorar las condiciones para el aprendizaje, brindando más y mejores espacios, contribuye a la eficiencia y calidad del sistema desde varios frentes: (i) habilita el acceso a educación inicial, lo cual está altamente asociada con mejores resultados educativos durante la educación primaria y con menos riesgo de fracaso escolar; (ii) habilita el establecimiento de la jornada extendida en primaria, lo cual se asocia con mejoras en las tasas de promoción y finalización de la educación secundaria, principalmente en los sectores más vulnerables; y (iii) genera condiciones para mejorar los aprendizajes escolares al tiempo que incrementa la motivación de los docentes y contribuye a prevenir problemas de mal comportamiento de los alumnos.
31. El proyecto tuvo como objetivos específicos: (i) contribuir al aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial y secundario de la población más vulnerable; y (ii) apoyar la política de retención y calidad en primaria y secundaria. Lo anterior por medio de la construcción y equipamiento de centros educativos en el contexto de un programa integral para la promoción de la equidad y calidad educativa.
32. Como parte de los impactos esperados en el mediano plazo cubierto por la CCLIP, se esperaba también reducir la inequidad en el acceso a educación inicial, medida como la brecha en los niveles de matriculación para 4 y 5 años entre los quintiles 1 y 5, y la inequidad en la culminación educativa en jóvenes, medida como la brecha de jóvenes de 18/20 años que ya no asiste a la escuela y no se graduó en la secundaria, entre quintiles 1 y 2. En todos los casos se espera poder medir estos impactos 2 años después de la finalización del Programa.

b. Resultados logrados

33. Los impactos esperados se vincularon a la reducción de las diferencias de tasas de asistencia entre los quintiles 1° y 5°, y se espera, tal como estaba previsto en la Matriz de Resultados original, medir estos efectos 2 años después de finalizada la operación. Por este motivo no se reportan datos al respecto en este PCR.
34. Con relación a los resultados esperados, de acuerdo con la Matriz de Resultados, se esperaba alcanzar un alto nivel de matriculación efectiva en los establecimientos educativos creados o trasladados a los edificios construidos por el Programa en los tres niveles (90%, 70% y 75% respectivamente para los niveles 4, 5 y educación secundaria).

35. En todos los casos, los indicadores hacían referencia a los niveles de matriculación en las escuelas construidas por el Programa y que estuvieran en condiciones de operar en el ciclo lectivo anterior al año de finalización de los desembolsos (con el plazo original de 36 meses, la meta correspondía a la matriculación del ciclo lectivo 2015, y a partir de la prórroga de 24 meses se entiende que manteniendo el criterio, la meta debe cumplirse en relación a la matriculación de las escuelas en condiciones de operar en el año 2017).
36. Para el caso de los establecimientos de educación inicial, se esperaba alcanzar un 90% de matriculación y se alcanzó un 85%, lo que representa un 94% de logro, y confirma la existencia de una demanda insatisfecha de familias que desean enviar a sus hijos a educación inicial.
37. Para el caso de los establecimientos de educación primaria, se esperaba alcanzar un 70% de matriculación y se alcanzó un 116%, lo que representa un 166% de logro. Lo que indica que aun con el incremento de establecimientos, las escuelas tienden a estar superpobladas, y los grupos son más grandes que lo estimado.
38. Para el caso de educación secundaria, por su parte, se esperaba un nivel de matriculación del 75% y se alcanzó un 73%, lo que representa un 97% de logro, en un tramo de edad dónde la afiliación escolar es sumamente desafiante.
39. En todos los casos se considera que los indicadores y las metas establecidas en el diseño fueron apropiadas para dar cuenta de los efectos de las intervenciones del Programa.
40. La Tabla 2 resume las metas esperadas y alcanzadas en términos de resultados.
41. Estos resultados se vincularon con los nuevos espacios que quedaron disponibles tanto para educación inicial, como primaria y secundaria. Se considera que tanto la identificación de los lugares con demanda insatisfecha, como la gestión de los procesos de obra y equipamiento fueron realizados con eficiencia y asertividad a partir de la experiencia previa de la Unidad Ejecutora. El establecimiento de vínculos de largo plazo con las jurisdicciones provinciales permitió la consolidación de equipos técnicos que acumularon conocimiento y experiencia.
42. Se considera que las acciones orientadas a la mitigación de los riesgos identificados durante el diseño y la implementación contribuyeron a la entrega de los productos de manera efectiva. Principalmente las asociadas a los riesgos vinculados a aspectos de gobernabilidad (fortalecimiento de la coordinación entre la UE y los equipos jurisdiccionales), de reputación (difusión de actividades y planes de adquisiciones del Programa), y de sostenibilidad (planificación de adquisiciones de acuerdo con fondos presupuestales disponibles).

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea base	Año línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto: Disminución en la diferencia de la asistencia escolar entre el 1° y 5° quintil.							
(1) Asistencia escolar a la educación inicial entre el 1° y 5° quintil para la población de 4 años.	%	25	2011	P P(a) A	21 S/D	0	
(2) Disminución en la diferencia de la asistencia escolar a la educación inicial entre el 1° y 5° quintil para la población de 5 años.	%	4.73	2011	P P(a) A	3 S/D	0	
(3) Jóvenes de 18/20 años de los quintiles 1 y 2 que ya no asiste a la escuela y no se graduó en la secundaria.	%	19.2	2011	P P(a) A	16 S/D	0	

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado (2017)	Medios de verificación
Resultado # 1 - Aumento de la cobertura en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.							
(1.1) Matriculación de los cupos establecidos en las escuelas de educación inicial construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2017	%	0	2013	P P(a) A	90 90 85	0.94 (94%)	Informes del Programa.
(1.2) Matriculación en las escuelas primarias construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2017	%	0	2013	P P(a) A	70 70 116	1 (166%)	
(1.3) Matriculación de los cupos establecidos en las escuelas de educación secundaria construidas por el programa y que están en condiciones de operar para el ciclo lectivo 2017	%	0	2013	P P(a) A	75 75 73	0.97 (97%)	
(1.4) Estudiantes beneficiados	#	0	2014	P P(a) A	- 51.480 84.358	1 (164%)	

Producto	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado A/P(a)	Medios de verificación
1.1 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación inicial (150 por centro)	cupos	0	2013	P P(a) A	15.150 18.350 18.350	100% (121% P)	ISP
1.2 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación primaria (360 por centro)	cupos	0	2013	P P(a) A	11.160 23.580 23.580	100% (211% P)	ISP
1.3 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación secundaria (360 por centro)	cupos	0	2013	P P(a) A	38.880 56.723 56.723	100% (146% P)	ISP

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis contrafactual

43. En virtud de que el Programa no contó con una evaluación de impacto¹¹, tal como está previsto en las Guías Operativas para PCR 2018 del Banco (párrafo 3.14) para estos casos, la atribución de resultados será analizada de manera empírica a partir de fundamentos basados en evidencia que apoyen la posible contribución del Proyecto a los resultados esperados. Para ello, se utilizará la evidencia internacional existente y plasmada en parte de los documentos vigentes del BID (Marco Sectorial de Educación y DIT).
44. Tal como se planteó en el diseño, la evidencia existente venía mostrando que es necesaria la inversión en infraestructura para generar ambientes propicios para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades, y que, en los países en vías de desarrollo, la inversión en generar condiciones edilicias mínimas para la enseñanza y dotar las escuelas con equipamiento tiene efectos sobre el desempeño estudiantil (Glewwe y Muralidharan, 2015; Baker, Goesling, y LeTendre, 2002; Heynemann y Loxley, 1983).
45. Complementariamente, Paxson y Schady (2002) habían encontrado que la construcción y renovación de escuelas en zonas vulnerables, como las beneficiadas por el PROMEDU III, llevaron a mejoras en la asistencia de los estudiantes en Perú. También el 21 Century School Fund (2009) detectó resultados positivos entre la relación de las condiciones edilicias y las pruebas estandarizadas en un análisis comparado de experiencias en Estados Unidos. En la región, Bando (2010) mostró que inversiones en infraestructura escolar pueden llevar a mejoras en desempeño educativo mediante un análisis de diferencias en diferencias en México; y Duarte, Bos y Moreno (2011) analizaron los resultados de aprendizaje de los alumnos y las respuestas de una encuesta de directores de las escuelas de educación primaria en el marco del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) impulsado por la UNESCO. Los autores encontraron vínculos positivos entre los espacios de apoyo a la docencia en las escuelas o la disponibilidad de servicios básicos y los buenos desempeños de los estudiantes.
46. Más tarde (2013), un nuevo estudio observó los aprendizajes y encuestas de las pruebas TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) y encontró que el factor que está asociado positivamente con mayor frecuencia con los aprendizajes es el de espacios pedagógicos, seguido por la conexión a servicios y la presencia de espacios de usos múltiples. En la misma línea, otros estudios posteriores como Duarte, Jaureguiberry y Racimo (2017)¹² han mostrado la necesidad de atender la carencia de una adecuada infraestructura para atender la demanda creciente por servicios de tiempo integral, y la falta de espacios pedagógicos para el desarrollo de habilidades y la enseñanza de contenidos como ciencias, matemática y para el aprovechamiento de las tecnologías de la información.
47. De esta forma, se entiende que la evidencia existente, acumulada en más de dos décadas, sobre la relación causa-efecto entre la inversión en infraestructura escolar y los indicadores de asistencia y desempeño de los estudiantes, y el hecho de que la línea CCLIP del PROMEDU ha sido el principal programa de inversión en infra educativa de las últimas

¹¹ No se previó en el diseño la realización de una evaluación de impacto. El Anexo de Monitoreo y Evaluación establecía la realización de una evaluación descriptiva que analizara las tasas de abandono en educación media, comparando centros con nueva infraestructura proporcionada por el Programa con otros no beneficiarios, para identificar la medida en la que es posible mejorar las tasas de retención a partir de la nueva infraestructura concebida con mayor cercanía a la comunidad y con espacios específicos para actividades pedagógicas y recreativas.

¹² [Duarte, J., F. Jaureguiberry y M. Racimo \(2017\). Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE, BID y UNESCO.](#)

décadas en Argentina¹³, permiten atribuir de manera teórica los resultados alcanzados con las acciones de ampliación de infraestructura educativa del PROMEDU III. Se entiende que el % de matriculación alcanzado en cada nivel para las escuelas construidas se asocia directamente a las acciones realizadas por el Programa tanto en lo que refiere a la implementación de las obras, como a las actividades previas de identificación de las localizaciones con déficit de oferta, y a la gestión de articulaciones con las comunidades educativas vinculadas a las nuevas escuelas para favorecer su funcionamiento. También se puede atribuir al Programa las mejoras en escalas deseables, procurando que los estudiantes puedan asistir a escuelas de tamaño adecuado para favorecer los procesos de aprendizaje, y que cuenten con los espacios comunes necesarios.

48. Es pertinente analizar los posibles efectos de otras inversiones sobre los indicadores de resultados del Programa. Con relación a las acciones del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), financiado por el Banco Mundial, se entiende que dado que éste está focalizado en educación rural, no se perciben incidencias posibles en los niveles de matriculación de las escuelas financiadas por PROMEDU, de perfil urbano. Con relación a las inversiones de mejora de calidad financiadas por el propio Ministerio de Educación, estas son consideradas parte del modelo integral del CCLIP, en los hechos formaban parte de las operaciones anteriores. En cualquier caso, el efecto esperable de la calidad se vincula más con el objetivo de retención que con las metas de matriculación que responden directamente a la creación de nuevos cupos mediante la expansión de infraestructura.
49. En términos generales, se considera que el Programa tuvo una efectividad satisfactoria, en la medida que se alcanzaron niveles muy altos de cumplimiento tanto en los indicadores de resultados como en los de producto, y dichos efectos son atribuibles al programa, tal como fue analizado en esta sección.

Eficiencia

50. El análisis de eficiencia se realizará contemplando, por un lado, los niveles de ejecución reales con relación a los previstos, en sintonía con la información financiera monitoreada a través del PMR, y por otro lado, los resultados de la evaluación costo beneficio expost realizada para el Programa.
51. Los resultados en materia de eficiencia en la ejecución de fondos son satisfactorios, de acuerdo con los indicadores monitoreados por el PMR, siendo que el Cost Performance Index (CPI) es de 1.48 y el Schedule Performance Index (SPI) es de 1.23.
52. La Tabla 3 muestra el avance de la ejecución financiera a lo largo del período de ejecución del Programa, con una leve subejecución durante los primeros años que llevó a su extensión y alcanzó 92% de su ejecución total en 4 años.
53. La valorización de los impactos del proyecto en comparación a sus costos se realizó mediante un Análisis Costo Beneficio (ACB) ex-post. Para el análisis de eficiencia del PROMEDU III se estimó el Valor Actual Neto (VAN) del Programa y la Tasa Interna de Retorno (TIR). En función de los supuestos, parámetros y metodología utilizada los resultados obtenidos de este análisis indican que el retorno social del PROMEDU III es positivo. Esto significa que los beneficios del proyecto superaron el uso de sus recursos sociales.
54. El análisis de eficiencia de las acciones acumuladas de la operación arrojó lo siguiente: VAN fue positivo y alcanzó US\$ 44 millones y la TIR estimada fue de 12,17%. Los beneficios se calcularon bajo los siguientes supuestos: (i) vida útil de las infraestructuras de 50 años; (ii)

¹³ También existe un Programa del Banco Mundial ([PROMER](#)) pero focalizado en educación rural.

cantidad de años trabajados luego de egresar de secundario de 30 años; (iii) tasa de egreso de la situación con proyecto de 74% proveniente de la evaluación ex – ante; (iv) que los beneficiarios alcanzarán ciertos niveles de escolaridad, y de acuerdo a estos se les imputa el diferencial de ingresos esperados utilizando una estimación de los rendimientos de la educación; (v) que no se ajustan los ingresos por inflación o incrementos que afectan a los salarios mínimos del país.

55. Para calcular los efectos del Programa se empleó la tasa de impacto sobre la promoción en el número de beneficiarios reales¹⁴, tanto mediante la cobertura con el porcentaje de escuelas nuevas como con el efecto sustitución de escuelas en peores condiciones por escuelas en mejores condiciones en el caso de las instituciones de secundario. Se realizaron análisis de sensibilidad de tres factores que revisten importancia principal sobre el nivel de beneficios y costos. Se sensibilizó la TIR al diferencial de ingresos entre una persona con secundario completo vs una con secundario incompleto. Ante reducciones de 20% en el diferencial de ingresos, la TIR del proyecto pasa de 12,2% a 10,7%. Por otra parte, si el diferencial de ingresos se incrementa en 20%, la TIR crece a 13,5%. La segunda sensibilización correspondió a la tasa de promoción del secundario en la situación con Proyecto. En este caso, una reducción de 20% en la tasa de promoción desciende la TIR al 10,1%, mientras un incremento de 20% en la tasa de promoción hace crecer la TIR al 13,9%. Por último, se realizó un análisis de sensibilidad de la TIR a los costos de operación por centro alumno. En este caso una reducción de 20% en los costos de operación aumenta la TIR del proyecto al 13,5% mientras un aumento de 20% reduce la TIR al 11,1%.
56. Cabe mencionar que el análisis económico ex ante había previsto resultados esperados positivos de mayor escala, en virtud de que el diferencial de ingresos futuros considerado como hipótesis era significativamente mayor (3 veces) que el diferencial que las estadísticas actuales permiten considerar como razonable. En función de los supuestos, parámetros y metodología utilizada los principales beneficios que se cuantificaron están vinculados a los diferenciales salariales esperados en el futuro, obtenidos por quienes son intervenidos por los programas y alcanzan ciertas habilidades versus quienes no las alcanzan.
57. Como conclusión, se entiende que el Programa tuvo una eficiencia excelente, considerando que la TIR estimada en el CBA ex post fue mayor a la tasa de descuento, y el alcance de un VAN de US\$ 44 millones.

¹⁴ Se proyectó el nivel de matrícula para los centros financiados por el programa y entregados el último año que aún no estaban en funcionamiento.

Tabla 3 Costos del proyecto¹⁵

Productos	Costo Total US\$		2014	2015	2016	2017	2018	Avance a la Fecha
Título Componente 1: Expansión de la infraestructura escolar								
1.1 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación inicial (150 por centro)	50,099,000	P	\$19,345,000	\$21,825,000	\$8,929,000			\$50,099,000
		A	\$12,368,424	\$22,352,909	\$8,646,192	\$7,685,936	\$4,277,948	\$55,331,409
1.2 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación primaria (360 por centro)	48,598,000	P	\$12,541,000	\$26,650,000	\$9,407,000			\$48,598,000
		A	\$8,690,004	\$24,888,839	\$8,406,505	\$10,757,545	\$9,980,341	\$62,723,234
1.3 Nuevos espacios (cupos) disponibles para educación secundaria (360 por centro)	206,856,000	P	\$34,476,000	\$114,920,000	\$57,460,000			\$206,856,000
		A	\$36,036,111	\$86,515,499	\$30,017,058	\$20,947,331	\$ 10,914,694	\$184,430,693
Título Componente 2: Administración, auditoría y evaluación								
Administración, auditoría y evaluación	5,557,000	P	\$557,000	\$3,000,000	\$2,000,000			\$5,557,000
		A	\$109,647	\$1,660,882	\$1,255,419	\$1,665,751	\$799,147	\$5,490,845
Total	311,110,000	P	\$66,919,000	\$166,395,000	\$77,796,000			\$311,110,000
		A	\$57,204,186	\$135,418,129	\$48,325,173	\$41,056,563	\$25,972,130	\$307,976,181

¹⁵ Para programas multifase, se debe preparar una tabla separada de costos para cada fase. Para PBLs, no se requiere la descomposición de los costos por componente.

Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

58. **Mantenimiento de establecimientos creados.** Los resultados alcanzados se relacionan con la construcción y equipamiento de establecimientos educativos, que se convierten en centros educativos cuando la provincia les asigna la dotación de personal y servicios necesarios para el funcionamiento. Se espera que esta inversión permita aumentar la matrícula en los tres niveles de educación obligatoria. En virtud de la estructura federal de Argentina, para que estos resultados sean sostenibles se requiere de presupuesto y prioridad política a nivel de las provincias para asignar y sostener la dotación necesaria para cada escuela, y para gestionar los procesos de mantenimiento edilicio tanto preventivo como correctivo que eviten el deterioro de la infraestructura escolar. Dado que esta realidad, y la distribución de las responsabilidades exceden a la UE, existe un riesgo medio inherente al funcionamiento de un país federal, ya que la sostenibilidad real de la infraestructura provista dependerá de las posibilidades de inversión y de implementación efectiva de estrategias sistemáticas de mantenimiento a nivel de provincias con diferente capacidad financiera para dichas inversiones. Este riesgo fue identificado desde el diseño.
59. **Fortalecimiento de los procesos de planificación de las provincias.** La selección de las localidades donde se realizarían las obras fue realizada en conjunto con los gobiernos de cada provincia a partir de las necesidades identificadas localmente. Para postular al programa, cada provincia debía elaborar un proyecto que al principio no era percibido como sencillo de realizar, y que en muchos casos generaba una gran heterogeneidad de un proyecto a otro, dejando traslucir la heterogeneidad de capacidad técnica en los diferentes territorios. Para mejorar estos procesos se realizaron una serie de instancias de intercambio y formación, de manera que las áreas de infraestructura educativa de todas las provincias priorizadas por el programa manejaran elementos y niveles de calidad similares para la presentación de los proyectos, y para su posterior monitoreo. De esta forma se lograron mejoras muy importantes en los procesos de planificación de las provincias no solo a efectos del Programa, sino también para los casos que financian con recursos propios. Se entiende que este fortalecimiento permitirá mejoras en la sostenibilidad de las inversiones, dado que son las mismas áreas las que deberán planificar el mantenimiento de toda la infraestructura disponible. Por lo que de alguna manera este efecto, mitiga al menos parcialmente, el riesgo mencionado en el punto anterior.
60. **Continuidad de la inversión.** EL programa (PROMEDU III) permitió dar continuidad a las acciones iniciadas por PROMEDU I y II generando expectativas positivas respecto a la continuidad de la inversión en este ámbito de manera estratégica. Así mismo, el PROMEDU IV (AR-L1180), que es la cuarta y última operación de la línea CCLIP PROMEDU, y el nuevo CLIPP (AR-O0003) y su primera operación AR-1254 (Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia y la Política de Universalización de la Educación Inicial - PRINI)¹⁶ permiten sostener la visión construida de necesidad y tipo de gestión.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

61. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación fue clasificada como Categoría B debido a que la construcción, ampliación y/o refacción de escuelas podría generar impactos ambientales y sociales propios de

¹⁶ El **PRINI** fue aprobado en 2017 y tiene el objetivo que ampliar la cobertura de servicios a la población de 0 a 5 años con criterios de calidad. Se estima la construcción de 98 nuevos jardines de infantes (educación inicial).

instalaciones civiles de obras, como ruido, polvo, generación de residuos sólidos y líquidos, etc. Los mecanismos para cumplir las salvaguardias ambientales y sociales quedaron establecidos en el anexo de salvaguardias, y en el Reglamento Operativo¹⁷. Además, los contratos con los constructores incluyeron su responsabilidad de cumplir con las salvaguardias. La supervisión de obras por parte del equipo central de la UE y de las provincias también le daban seguimiento. Con relación a la supervisión por parte del BID, la consultoría especializada contratada para el acompañamiento de obras también debería de constatar la aplicación de las medidas de gestión ambiental y social contempladas en el informe de gestión ambiental y social requerido de cada proyecto de obra, conforme las políticas y procedimientos del Banco. En términos generales, los informes de la profesional a cargo no identificaron faltas en la aplicación de salvaguardias y no se observó la ocurrencia de impactos negativos.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

Desempeño del Banco

62. El Banco ha mantenido un intercambio permanente con la Unidad Ejecutora, tanto en relación con aspectos técnicos como fiduciarios. Esto ha ocurrido tanto durante el proceso de preparación de la operación, como durante la ejecución e incluso durante el cierre.
63. Adicionalmente, cabe mencionar que la División de Educación proporcionó asesoramiento técnico especializado de diferente índole durante el período de ejecución, dentro del cual se destacan consultorías de apoyo en la supervisión de obras, que incluyeron la revisión de la operación, conservación y mantenimiento de los edificios terminados y la recopilación y presentación de buenas prácticas en la materia.
64. Se considera que el acompañamiento brindado por el Banco permitió asegurar la calidad del diseño de la operación y el acompañamiento permanente durante la ejecución permitió mitigar riesgos y resolver inconvenientes para logro de los resultados previstos.

Desempeño del Prestatario

65. Se considera que el desempeño del prestatario ha sido muy satisfactorio en la medida que el equipo del Programa en la UE ha demostrado capacidad de ejecución para llevar adelante con eficiencia las inversiones acordadas con el Banco. En los momentos en que fue necesario realizar ajustes a las actividades y programas previstos, los mismos fueron analizados juntamente con el Banco.
66. En particular, en lo que respecta a aspectos organizativos, la UE contó durante todo el proceso con el personal necesario, el cual contaba con la capacidad técnica necesaria para resolver de manera oportuna las problemáticas de construcción y supervisión de los establecimientos. Los procesos de esta Unidad fueron tomados como referencia en otros países de la región como ejemplo de buenas prácticas para la implementación de infraestructura educativa, y participaron activamente del Programa de Bienes Públicos Regionales “Aprendizaje en las Escuelas del Siglo XXI”¹⁸, liderado por la División de Educación, compartiendo experiencias con otros países.
67. Finalmente, en términos contractuales el OE ha cumplido a satisfacción del Banco con la entrega oportuna de la documentación relativa a las cláusulas contractuales de Informes de Progreso, Semestral, Planes Operativos Anuales, entre otros.

¹⁷ Véanse: [Informe de Gestión Ambiental y Social](#) y [Reglamento Operativo del Programa](#)

¹⁸ Detalles del Programa en: www.iadb.org/es/sectores/educacion/aprendizaje-en-las-escuelas-del-siglo-xxi/inicio

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

68. En esta sección se sintetizan los principales hallazgos del programa que generaron lecciones aprendidas durante su implementación y que, para proyectos en similares circunstancias, permiten facilitar la resolución de problemas, la mitigación del riesgo o la repetición del éxito.

Tabla 4
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnica – Sectorial.	
<p>1. Gestión de procesos de obras y sistemas de información.</p> <p>El buen desempeño del programa se sostuvo con sólidos procesos de gerenciamiento de la información, con sistemas que pueden ser aprovechados por otros Programas.</p> <p>Se desarrolló un sistema de información propio para la gestión de las obras llamado SGP, que ayudó con éxito al monitoreo de los tiempos de gestión de las obras del Programa. Con sucesivas adaptaciones, el Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda lo está utilizando actualmente para obras de otros programas con financiamiento externo (2929/OC-AR, programas hídricos, de mejoramiento de barrios y provinciales del BID y de otros organismos multilaterales). Entre las mejoras introducidas, se lo integró al sistema de contable-financiero UEPEX y al sistema de gestión documental electrónico GDE. Aún queda pendiente la incorporación de un módulo de comunicación.</p>	<p>1. Se recomienda dar a conocer este tipo de sistemas que pueden ser de utilidad para otras UE, y optimizar las posibilidades de utilización cruzada de sistemas desarrollados por diferentes proyectos.</p>
<p>2. Modelo de intervención.</p> <p>El modelo de interacción entre los diferentes actores involucrados en cada tipo de procesos de gestión puede facilitar o enlentecer la implementación de un Programa. En este caso se logró establecer un modelo de interacción virtuoso, donde se creó una Unidad Central que se comunicaba con Unidades Operativas Locales (una en cada provincia) que articulaban con las comunidades educativas de cada escuela para ajustar los requerimientos específicos de cada caso. Las Unidades Operativas Locales de todas las provincias, fueron fortalecidas con jornadas de capacitación con espacios-taller de intercambio sobre buenas prácticas de cada provincia.</p>	<p>2. Se recomienda generar conocimiento sobre lecciones aprendidas relativas a modelos de intervención exitosos que permitan sinergias entre diferentes programas.</p>
Dimensión 2: Organización y Gestión.	
<p>3. Continuidad de equipos técnicos.</p> <p>La experiencia y capacidad de la Unidad Ejecutora son claves para garantizar cumplimiento de cronograma de obras.</p> <p>La continuidad del equipo que conforma la UE se identifica como un aspecto clave del éxito del Programa. Esto permitió la consolidación del equipo como también de los procesos, y facilitó la implementación de mejoras.</p>	<p>3. Se recomienda priorizar siempre, y en la medida de lo posible, la continuidad de equipos de gestión con acumulación de conocimientos.</p> <p>En este caso, algunas de las buenas prácticas a compartir son la participación de la UE en iniciativas regionales para creación de aprendizajes cruzados; y la permanencia de una administración centralizada, pero promoviendo la existencia de mecanismos de participación real de los</p>

Hallazgos	Recomendaciones
	beneficiarios en todas la etapas del proceso de generación de nueva infraestructura (desde la planificación de las obras, pasando por la identificación de oferentes, y el proceso de adquisición y ejecución para facilitar la adecuación a las necesidades.)
Dimensión 3: Procesos Públicos y Actores.	
<p>4. Modelo de gobernanza autónomo, con participación de involucrados.</p> <p>Se evalúa que el Programa pudo hacer frente exitosamente a momentos críticos, al menos en parte, por el modelo de gestión del Organismo Ejecutor que garantizó la gobernanza del programa. Particularmente, como se construyó y mantuvo la relación la unidad central y cada unidad operativa local, como así también el vínculo tanto con la comunidad educativa como con el sistema productivo. La UE tenía una interacción fluida con el Ministerio de Educación Nacional y con los ministerios provinciales. Se realizaban actividades de capacitación e intercambio periódicas que fomentaban el traspaso de conocimiento entre jurisdicciones y la mayor participación de las provincias en la toma de decisiones. Esto permitió una mayor apropiación del proyecto y de las obras, facilitando el entendimiento y resolución de los problemas en terreno.</p>	<p>4. Se recomienda sistematizar los factores de éxito en este tipo de experiencias de Programas con gestión compleja que encuentran un modelo eficiente, de manera de colaborar con otros programas en fases de inicio o que no logran resolver temas de gestión. Asimismo, en este tipo de proyectos, se recomienda mantener un modelo participativo, que permite una mayor apropiación del proyecto y atender de mejor manera los problemas en el terreno.</p>
Dimensión 4: Gestión Fiduciaria y de Riesgo.	
<p># 5 Valor agregado de la línea CCLIP a la política nacional de infraestructura educativa.</p> <p>La existencia de una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), con una estructura de financiamiento sostenido para 15-20 años, permitió desarrollar una estrategia de mediano plazo que, por un lado, permitió fortalecer la planificación de la infraestructura educativa - en contraposición de una primera etapa más bien reactiva, en la que el programa debió atender déficits urgentes - y, por otra parte, consolidar la relación tanto con las provincias como con el mercado de proveedores.</p>	<p>5. Se recomienda dar a conocer este tipo de beneficios alcanzables en el marco de una CLIPP cuando se mantienen los lineamientos estratégicos y operativos. Asimismo, en este tipo de intervenciones, se aconseja analizar el uso de instrumentos CLIPP por permitir desarrollar una estrategia apropiada de mediano plazo.</p>