

Noviembre, 2024




EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

**PROGRAMA PARA LA PROMOCIÓN DEL
MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD
Y EL ACCESO A DERECHOS DE LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PcD)**





-
-
-
-

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Argentina

Número de operación

CFA 11960

Producto - Sector

Operación de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp) – Inclusión Personas con Discapacidad

Cliente

República Argentina

Organismo Ejecutor

Secretaría General de Presidencia de la Nación, a través de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Promover el pleno goce de los derechos de las Personas con Discapacidad (PcD) en el marco del Modelo Social de la Discapacidad.

Fuente de Financiación

Préstamo CAF (USD)	300.000.000
Desembolsado CAF (USD)	288.000.000
Aporte local (USD)	0
Otros aportes (USD)	N/A
Detalle de otros aportes	N/A

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

11 de enero de 2023

Fecha de aprobación

7 de marzo de 2023

Fecha de entrada en vigencia

17 de marzo de 2023

Fecha de último desembolso

20 de marzo de 2023



EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta persigue realizar una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El Programa para la Promoción del Modelo Social de la Discapacidad y el Acceso a Derechos de las Personas con Discapacidad (PcD) fue estructurado a partir de dos tramos de financiamiento. El primero financiado a partir de una operación de libre disponibilidad, mientras que el segundo fue estructurado para ejecutarse a partir de un Programa y Proyecto de Inversión (PPI). En este sentido, este informe de evaluación expost se centra únicamente en el primer tramo de la operación (USD 288.000.000), el cual ya fue desembolsado en su totalidad.

En lo que respecta a su alineación con el contexto del país, se considera que la operación identificó con precisión la problemática que motivó la solicitud del préstamo, definiendo adecuadamente las necesidades sectoriales del país. Además, definió con claridad los objetivos de la operación, los cuales se encuentran alineados con su propósito. Lo anterior, ayudó a precisar la finalidad de las acciones previstas, así como a entender sus resultados esperados. Asimismo, se definieron adecuadamente los beneficiarios de la operación, incluyendo una estimación del número potencial de beneficiarios, así como algunas características sociodemográficas relevantes del grupo poblacional objetivo de las acciones planteadas.

En relación con la robustez de matrices de política, se estableció un esquema claro de seguimiento de la operación en lo que respecta a su primer tramo, el cual se estructuró a partir de una matriz de acciones sectoriales.



Componentes de la evaluación

#	Componente	Descripción
1	Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se calcula un puntaje promedio con base en cuatro (4) preguntas que permiten obtener una primera medida de pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las tres preguntas - con sus respectivos puntajes - utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

De acuerdo con el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad en Argentina de 2018, el 10% de la población mayor de 6 años presentaba algún tipo de dificultad y 1 de cada 4 hogares tenía al menos una persona con discapacidad. Además, solo el 33% de las personas con discapacidad contaba con un certificado vigente, el cual se utiliza principalmente para acceder al pase libre de transporte y a la cobertura integral de medicación y salud. En 2021, el número total de personas con discapacidad certificadas ascendió a 1.493.225, de las cuales el 91% utilizaba su certificado vigente, lo que resalta la importancia práctica y funcional de este documento en el acceso a derechos esenciales.

La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) es responsable de la implementación de programas que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a diversas herramientas proporcionadas por el Estado argentino, como las Pensiones No Contributivas por Invalidez, el Programa Federal de Salud *Incluir Salud*, el Certificado Único de Discapacidad (CUD), el Fondo Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad (FONADIS) y el Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad a nivel local, conocido como *ACCESAR*.

En el marco de este último programa, la ANDIS recopiló información sobre la situación de los municipios en relación con la discapacidad, encontrando importantes barreras físicas, actitudinales y sistémicas en diversos territorios. Específicamente, se detectó que muchos gobiernos locales carecían de los recursos necesarios o que los recursos existentes eran insuficientes para satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad y así mejorar la disponibilidad y accesibilidad a los servicios disponibles.



Además, se identificó la falta de espacios accesibles con diseño universal en áreas urbanas, rurales, periurbanas, públicas y de uso común, lo que limita la implementación de políticas públicas inclusivas que fomenten la participación de las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones de la sociedad civil. También, se observó una escasez de medidas para promover la accesibilidad tanto en el entorno físico como en las comunicaciones y las tecnologías de la información. Finalmente, se evidenció la ausencia de mecanismos adecuados para la gestión y actualización normativa, así como la falta de mecanismos de control sobre el cumplimiento efectivo de las políticas y leyes en materia de discapacidad.

Las problemáticas que enfrentan las personas con discapacidad en la actualidad son, en gran medida, el resultado de la falta de alineación legislativa y del cumplimiento efectivo de las normativas a nivel nacional, provincial y municipal. Las barreras que enfrentan están relacionadas principalmente con los tipos de deficiencias más comunes, que limitan su capacidad para caminar, moverse, ver, escuchar, comunicarse y mantener relaciones sociales. Además, las personas con discapacidad deben hacer frente diariamente a la negación de sus derechos humanos, lo que se traduce en discriminación, exclusión social y un mayor riesgo de caer en la pobreza debido a la falta de acceso a oportunidades tanto laborales como educativas. La interacción con un entorno inaccesible también vulnera su autonomía, ya que enfrentan obstáculos al realizar actividades cotidianas que limitan su capacidad para desenvolverse de manera independiente. Esta situación se convierte en un problema tanto económico como social, ya que el entorno, los estereotipos y las estigmatizaciones asociadas a la discapacidad contribuyen a la perpetuación de la desigualdad de oportunidades y dificultan su desarrollo pleno.

Con el fin de abordar los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en 2006 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), un instrumento jurídico internacional vinculante, acompañado de su protocolo facultativo. Argentina aprobó y ratificó dicha Convención en 2008 mediante la Ley N° 26.378, y la incorporó a su Constitución con la Ley Nacional N° 27.044. El objetivo principal de la Convención es garantizar el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos para las personas con discapacidad, convirtiéndose en la primera convención internacional de derechos humanos adoptada en el siglo XXI.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo general del préstamo fue promover el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en el marco del modelo social de la discapacidad. Los objetivos específicos fueron: i) promover el acceso efectivo a derechos de los titulares de las Pensiones No Contributivas (PNC), ii) fortalecer la gestión local y el despliegue territorial de políticas públicas basadas en el modelo social de la discapacidad y iii) facilitar la construcción y equipamiento de Torres de Inclusión (TDI). Estos objetivos se encuentran alineados con las necesidades sectoriales del país, así como con la problemática



identificada. Los objetivos destacan la necesidad de diseñar e implementar medidas que eliminen las barreras de acceso a objetos, instalaciones, bienes, servicios y tecnologías, y alcanzar la inclusión y accesibilidad de manera progresiva para todas las personas con discapacidad.

El Programa esta alineado con la propuesta de fortalecimiento patrimonial de CAF que plantea una estrategia de apoyo al sector soberano de sus países accionistas, la cual integra tres ejes de acción: (i) el cambio climático, la sostenibilidad ambiental y los negocios verdes; (ii) la equidad e inclusión social y la provisión de servicios públicos; y (iii) la recuperación económica, y el aumento de la productividad y competitividad del tejido productivo de la región.

Este programa se enmarca en el segundo eje a través del cual se dedican esfuerzos por la equidad y la inclusión en segmentos vulnerables como las mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad, entre otros, y pretende seguir promoviendo la integración de sus ciudadanos para el ejercicio de actividades económicas de todo tipo en la región. En ese sentido, con este programa se buscó apoyar a Argentina en sus compromisos en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y la correspondiente normativa dictada en el país, así como también en la mejora de los servicios de atención de dicho segmento poblacional.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

El préstamo se estructuró en función del objetivo propuesto, definiendo actividades alineadas con el propósito de fortalecer la promoción del modelo social de la discapacidad a nivel local. Estas actividades se centraron en la expansión territorial, la promoción de la vida autónoma y el acceso efectivo a derechos, servicios y prestaciones para las personas con discapacidad (PcD).

Los productos y resultados del programa estuvieron orientados a fomentar la autonomía y garantizar el acceso efectivo a los derechos de los titulares de Pensiones No Contributivas (PNC), con el objetivo de reducir la brecha existente entre las personas con discapacidad certificadas y aquellas estimadas (aquellas con PNC que no contaban con el Certificado Único de Discapacidad - CUD). En este sentido, la operación se estructuró en tres componentes:

- **Componente 1 - Reembolso del pago de Pensiones No Contributivas:** por hasta doscientos ochenta y cinco millones cuatrocientos mil dólares (USD 285.400.000,00), entre enero de 2022 y la fecha de la solicitud del préstamo (11/01/2023), en cumplimiento con la normativa del país y del contrato de préstamo.
- **Componente 2 - Despliegue territorial:** Se dividió en cuatro subcomponentes.
 - Subcomponente 2.1: construcción de nuevas TDI comunitarias en los municipios seleccionados. Estas torres de inclusión eran espacios



municipales donde estaría centralizada toda la oferta estatal de apoyos y servicios para garantizar la autonomía y el acceso a derechos de las personas con discapacidad. Las TDI funcionarían abordando los siguientes ejes prioritarios:

1. Acceso a derechos: certificación, salud, transporte, protección Social y otros.
 2. Apoyos: asistencia personal, capacidad jurídica, tecnologías, parentalidad.
 3. Plan de vida: accesibilidad, deporte, educación, trabajo y vivienda.
 4. Capacitación y asesoramiento: talleres hacia la comunidad, asesoría en normativa vigente y acceso a la justicia.
- Subcomponente 2.2: levantar la información diagnóstico acerca del estado del arte de la inclusión comunitaria en Argentina.
 - Subcomponente 2.3: diseño e implementación de planes municipales de acción orientados a abordar los desafíos presentes en cada uno de los municipios priorizados. Entre las tareas contempladas se encontraron un mapa de inclusión, la conceptualización de obras de infraestructura para ciudades accesibles e inclusivas, la provisión de productos de apoyo o ayudas técnicas; entre otras.
 - Subcomponente 2.4: seguimiento y monitoreo específico en materia de cumplimiento de derechos en el marco del componente 2.2 realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **Componente 3 - Administración, gestión y auditoría del Programa:** financiar la ejecución del Programa en materia de administración, seguimiento, coordinación y supervisión, así como también consultorías para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Organismo Ejecutor (“OE”) y la auditoría externa. En este componente se incluyeron también el costo de la comisión de financiamiento y los gastos de evaluación del préstamo CAF.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.4	Alineación de política con el contexto del país	4	¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

Según la información de la operación, el Programa tenía por objetivo beneficiar directamente a aproximadamente 1.145.000 personas titulares de Pensiones No Contributivas por Invalidez, entre las cuales se incluían las personas con discapacidad certificadas a través del Certificado Único de Discapacidad (CUD), como parte del fortalecimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad.

Además, se esperaba beneficiar de manera directa a los 15 municipios en los que se construyeron las Torres de Inclusión (TDI) y se previó un beneficio indirecto para los habitantes de las localidades en las que se implementaron mejoras en la gestión pública,



a través de la promoción de la accesibilidad universal y el fortalecimiento de las políticas públicas a nivel local.

Considerando al municipio como una comunidad política y administrativa dentro de un territorio específico, se incluyó como beneficiarios indirectos a todas las personas que residían, transitaban e interactuaban en las áreas intervenidas. Entre estos se encontraban los entornos cercanos a las personas con discapacidad, como sus familias, amigos y redes de apoyo, así como aquellas personas con necesidades específicas de accesibilidad, como personas gestantes, personas mayores, entre otras.

#	Componente	Descripción
2	Robustez de matrices de políticas	Analiza los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. Como se mencionó, el esquema de ejecución se estructuró en dos tramos, siendo el primero el correspondiente al pago de Pensiones No Contributivas (PNC), con un monto mínimo de USD 285.400.000,00, que debía ejecutarse entre enero de 2022 y la fecha de la solicitud del préstamo (11 de enero de 2023).

Para la instrumentación de los desembolsos del préstamo, el Organismo Ejecutor debía cumplir con las condiciones especiales establecidas en el contrato de préstamo, que incluían la entrega de los medios de verificación detallados dentro de la Matriz de Acciones Sectoriales Consensuadas presentada en la documentación del crédito, previa a la aprobación de la operación. Esta matriz incluyó indicadores sobre la ejecución de recursos de las pensiones no contributivas y descripción de la población atendida, tal y como se aprecia en la Tabla 1.

Esta Matriz de Seguimiento tuvo por objetivo realizar el monitoreo y seguimiento de la operación, y debía incluir datos de línea base, los medios de verificación y los entregables de las acciones previstas en el programa.

Tabla 1. Matriz de Acción Sectorial (Tramo 1)

Acción de política Indicador	Indicador	Valor del indicador (Reconocimiento 2022)	Medio de verificación
Certificado Único de Discapacidad (CUD)	Número de personas con CUD	1.489.643	Reporte elaborado por Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (RNPcD)
	# de Mujeres	377.860	
	# de hombres	476.561	
Pensiones No Contributivas por Invalidez	Número de personas beneficiarias de PNC	1.150.643	Reporte sobre los registros de la Dirección Nacional de Apoyos y Asignaciones Económicas (DNAyAE).
	# de Mujeres	563.670	
	# de hombres	586.973	
	Número de personas beneficiarias de PNC con CUD	357.686	Reporte sobre los registros de la Dirección Nacional de Apoyos y Asignaciones Económicas (DNAyAE).
	# de Mujeres	162.573	
	# de hombres	195.113	
	Presupuesto destinado al pago de la PNC (USD)	1.332.627.435	Reporte del Sistema Integrado de Información Financiera Internet (ESIDIF).

Fuente: Documento de términos y condiciones.

El cronograma estimado de desembolsos del préstamo previó un primer desembolso correspondiente al 96% del monto aprobado (USD 288.000.000), a ser desembolsado durante el año fiscal 2023, como se muestra en la Tabla 2. El primer tramo cerró con este único desembolso realizado el primer año, mientras que el remanente corresponde al PPI, el cual se encuentra vigente y en ejecución.

Tabla 2. Cronograma estimado de desembolsos

Préstamo	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
En MM USD	288,0	4,0	4,0	4,0
En %	96,17%	1,33%	1,33%	1,33%

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

La operación contó con una matriz de seguimiento para el primer componente, en la cual se incluyeron indicadores de cumplimiento de las actividades y la descripción de los respectivos medios de verificación.

Por último, vale destacar que las necesidades de financiamiento de Argentina en el año de solicitud de la operación (2023) rondaron los 14 puntos porcentuales del PIB; aspecto que resalta la importancia de este tipo de operaciones como mecanismo para apaciguar las necesidades financieras de los países.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

El Programa estructurado bajo una modalidad híbrida al incluir un tramo de libre disponibilidad y otro de inversión, ha cumplido a satisfacción el tramo 1, en tanto el segundo sigue vigente.

Los recursos de libre disponibilidad fueron destinados al reembolso del pago de las pensiones no contributivas, teniendo en cuenta una matriz indicativa de la población beneficiarias y del presupuesto destinado al pago de dichas pensiones; no obstante, el único desembolso de este tramo quedó condicionado a la presentación del comprobante E-sidif correspondiente a los recursos asignados en el tramo 1.

ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
ACCESAR	Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad a nivel local
CUD	Certificado Único de Discapacidad
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
FONADIS	Fondo Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad
MOP	Manual Operativo del Programa
OE	Organismo Ejecutor
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PcD	Personas con Discapacidad
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Pensiones No Contributivas
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio
TDI	Torres de Inclusión

A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.



La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país: valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?
- ¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

Robustez de las matrices de políticas: indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.



EXPOST
Informes de
Evaluación
2024

