

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PROVINCIAL

(AR-L1248)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Carola Pessino (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Emilio Sawada (ENE/CUR); Juan Manuel Leño (TSP/CAR); Axel Radics (IFD/FMM); Huáscar Eguino (IFD/FMM); Natasha Kate Ward (VPS/ESG); Verónica Alaimo (SCL/LMK); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Leslie Harper (IFD/FMM); Marisol Pinto (FMP/CAR); Ana Niubo (FMP/CAR); Cecilia Ares (CSC/CAR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	8
C. Indicadores Claves de Resultados.....	11
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A. Instrumentos de Financiamiento	12
B. Riesgos Ambientales y Sociales	12
C. Riesgos Fiduciarios	13
D. Otros Riesgos.....	13
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	16

ANEXOS

Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Plan de Ejecución Plurianual \(PEP\)](#)
2. [Plan Operativo Anual \(POA\)](#)
3. [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#)
4. [Informe de Gestión Ambiental \(IGAS\)](#)
5. [Plan de Adquisiciones \(PA\)](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico](#)
2. [Reglamento Operativo del Programa \(ROP\)](#)
3. [Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública \(GFP\) a Nivel Provincial en Argentina \(IERAL, 2016\)](#)

ABREVIATURAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ASAP	Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CDC	<i>Country Development Challenges</i>
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (por sus siglas en inglés)
CMA	Convenio Marco de Adhesión
CO	Capital Ordinario
AAS	Área Ambiental y Social
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
EFA	Estados Financieros Auditados
GN	Gobierno Nacional
HRIS	Sistemas de Información de Recursos Humanos (por sus siglas en inglés)
IERAL	Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IIB	Impuestos de Ingresos Brutos
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MHFP	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas
MIOPV	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
OE	Organismo Ejecutor
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
OSE	Organismos Subejecutores
PA	Plan de Adquisiciones
PBG	Producto Bruto Geográfico
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (por sus siglas en inglés)
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMR	Informe de Gestión de Proyectos (por sus siglas en inglés)
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEPA	Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera
SINTyS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
TDR	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UEC	Unidad Ejecutora Central
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional (por sus siglas en inglés)

RESUMEN DEL PROYECTO
ARGENTINA
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PROVINCIAL
(AR-L1248)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Argentina			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV)			VPP original:	15,25 años
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto (US\$ millones)	%	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO) ^(e) :	120,0	85	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)
Local:	21,2	15	Tasa de interés:	Basada en Libor
Total:	141,2	100	Comisión de crédito:	^(b)
			Moneda de aprobación:	US\$ con cargo al Capital Ordinario
Esquema del proyecto				
<p>Objetivo del proyecto y descripción: El objetivo general de esta operación es contribuir al crecimiento y el empleo privado provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública, y la implementación de proyectos de inversión. La interacción entre las acciones de fortalecimiento y los proyectos de inversión pública permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal, a través de su vinculación con el financiamiento de proyectos; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión provincial sean implementadas. La operación tiene como objetivos específicos a nivel provincial: (i) incrementar los ingresos provinciales, con foco en el impuesto inmobiliario; (ii) mejorar la gestión y focalización del gasto público provincial; (iii) fortalecer la gestión de la inversión; (iv) financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos y así incrementar el empleo privado; y (v) apoyar en el diseño de reformas del Federalismo Fiscal.</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: El primer desembolso de los recursos del programa está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco, los siguientes requisitos: (i) presentación de evidencia de la creación de la Unidad Coordinadora del Programa en la órbita de la Secretaría de Provincias del MIOPV; y (ii) entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa, en los términos acordados previamente con el Banco, incluyendo, el Marco de Gestión Ambiental y Social (¶3.7).</p>				
<p>Condición contractual especial de ejecución: Como condición especial de ejecución de los Componentes I (Subcomponentes 1 y 2) y Componente II del programa, se deberá cumplir, a satisfacción del Banco, con el requisito de presentar evidencia que se ha suscrito un Convenio Marco de Adhesión (CMA) con la provincia elegible para el programa, a través del cual dicha provincia se compromete a la debida ejecución del programa conforme sus términos y condiciones (¶3.8).</p>				
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(c):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(d):	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Argentina es un país Federal con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y más de 2.000 gobiernos municipales. La Constitución Argentina establece competencias privativas de la Nación, concurrentes entre la Nación y provincias y reservadas para las provincias, de modo que el diseño institucional federal expresa una compleja matriz de decisión, tanto en su dimensión jurídica como en la fiscal y política. Las provincias y la Nación participan en el gasto público en proporciones distintas según las funciones. Dada la atribución de responsabilidades correspondiente a los diferentes niveles de gobierno, las provincias ejecutan casi el 45% del gasto público social, incluyendo el 93% del gasto en educación primaria y secundaria, 50% del gasto en salud, 38% del gasto en asistencia social y 25% del gasto de inversión, relevantes para determinar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes¹.
- 1.2 En los últimos años el crecimiento económico provincial y del empleo privado sufrió un estancamiento. Desde 2012 el crecimiento económico de las provincias promedió solo 0,9%, mientras que el crecimiento en las provincias de Corrientes, Mendoza, Salta y Neuquén, fue consistente con este estancamiento y promedió 1% en el mismo periodo². Asociado con el bajo crecimiento económico el número de empleados del sector privado se estancó en torno a 6,5 millones de trabajadores a nivel nacional, mientras que en las provincias de Corrientes, Mendoza, Salta y Neuquén se mantuvo en torno a los 550 mil trabajadores^{3,4}. Este bajo crecimiento del empleo privado también se ve reflejado en una alta dependencia a nivel provincial del empleo en el sector público. En promedio el empleo público provincial representa el 51% del empleo total privado, mientras que en las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén y Salta este número representa 79%, 36%, 53% y 55% respectivamente⁵.
- 1.3 **El problema y sus causas.** Ante este entorno de desaceleración del crecimiento y baja generación de empleo privado, la capacidad de los gobiernos provinciales para fomentar el crecimiento y el empleo privado a través de la

¹ Ver [Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública \(GFP\) a nivel provincial en Argentina \(IERAL, 2016\)](#). Para mayor discusión ver entre otros: Avila (2000), FIEL (1993), Gervasoni y Porto (ed. 2013), Jones, Sanguinetti y Tomassi (2000), Llach (2013), Núñez Miñana (1973), Piffano (2005), Porto (1990, 2004), Porto y Sanguinetti (2001). Para el dato de inversión la fuente es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP).

² El promedio para Salta fue de 1,9%, Neuquén 1,1%, Mendoza 0,1% y Corrientes 0,9%. Fuente: Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior y Obras Públicas. Para el caso de Corrientes el promedio es entre 2014 y 2015.

³ Fuente: Boletín Trimestral de Empleo Privado Provincial, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁴ Una métrica adicional que refleja el estancamiento de generación de empleo privado es el empleo privado formal en Argentina, que tiene una baja participación con un nivel de 18 empleos privados formales por cada 100 habitantes de la población total, que se compara desfavorablemente con el de otros países de la región como por ejemplo Chile que cuenta con 36 empleos privados formales por cada 100 habitantes. Fuente: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea.

⁵ Fuente: IERAL en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (MHFP) y Ministerio de Trabajo. Para el promedio nacional se utiliza el número mediano. Como referencia, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) en promedio este dato es del 15%. Fuente: OECD y BID, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2014.

inversión pública se redujo. Dentro de los principales factores que explican este debilitamiento de la capacidad provincial de impulsar el crecimiento se encuentran: (i) los incentivos del Federalismo Fiscal Argentino; (ii) las debilidades en su capacidad de gestión fiscal y de la inversión en particular; y (iii) una reducción en los recursos asignados a la inversión pública relacionada con un crecimiento del empleo público.

- a. **Incentivos del Marco Federal Argentino.** La evolución reciente del arreglo federal argentino se ha caracterizado por una creciente dependencia de las transferencias federales en el financiamiento de los gastos provinciales disminuyendo en consecuencia la correspondencia fiscal. El Sector Público Nacional incrementó su participación de los ingresos consolidados del país llegando a 75% en 2014, mientras que subió su participación en el gasto consolidado de 50,5% a 56,5% entre 2000 y 2014⁶. Al mismo tiempo las transferencias discrecionales se incrementaron de 7,3% de los ingresos totales provinciales en 2003 a 18,3% en 2010 para luego reducirse a 9,7% en 2015⁷. Los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales se redujeron en Mendoza de 44,7% a 34,9%, en Corrientes se redujo de 11% a 8,9%, en Salta de 20,5% a 16,2%, en Neuquén de 72,8% a 50,1%⁸. Esta dependencia separa las decisiones de gastar y de recaudar en los gobiernos provinciales y por lo tanto reduce los incentivos de las provincias y municipios para gastar de manera eficiente y realizar inversiones, así como dificulta un financiamiento predecible de las provincias y municipios. Como resultado de ello, se generan incentivos para conductas fiscales irresponsables⁹.
- b. El incremento en las transferencias discrecionales ha profundizado las inequidades del sistema de Coparticipación Federal que se ve reflejado en una gran heterogeneidad en el nivel del gasto provincial per cápita que promedia 14,7 mil pesos a nivel nacional pero tiene en sus extremos a la provincia de Tierra del Fuego con 55 mil pesos y a la Provincia de Buenos Aires con 9,8 mil pesos^{10,11}. Para los casos de las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén y Salta el nivel de gasto total per cápita es 14 mil; 16,2 mil; 29,4 mil y 12,9 mil respectivamente. Reducir las disparidades del sistema federal argentino requiere de un sistema de transferencias con criterios de igualdad entre las provincias que busque permitir que al mismo nivel de esfuerzo fiscal que las provincias sean capaces de proveer servicios

⁶ Fuente: IERAL en base a datos de MHFP.

⁷ Dichas transferencias guardan un nivel bajo de correlación con diversas medidas de necesidad a nivel provincial (la correlación con el índice de necesidades básicas insatisfechas de las transferencias per cápita es 0,09).

⁸ Fuente: Porto (2015) en base a datos de MHFP.

⁹ Como muestra la literatura de descentralización fiscal, la dependencia de transferencias genera incentivos contrarios a la eficiencia y responsabilidad fiscal, porque un gobierno que recibe una gran proporción de sus recursos desde fuera de su distrito, pierde el contacto necesario entre los contribuyentes y el gasto público sigue una conducta más expansiva (Fretes y Ter-Minassian, 2015; Qian y Weingast, 1997; Oates, 1999).

¹⁰ El desvío estándar del gasto público provincial per cápita es de 10.196 pesos mientras que el coeficiente de variación es 0,47. Fuente: Porto (2015).

¹¹ Como ejemplo de las disparidades que generan las transferencias discrecionales, la provincia de Santa Cruz recibió en 2014 transferencias per cápita 11 veces superiores a la provincia de Buenos Aires, aun cuando la última tiene un gasto por habitante 33% inferior al promedio nacional. Fuente: IERAL.

de la misma calidad. Adicionalmente no existen mecanismos formales de coordinación intergubernamental y los entes rectores tienen debilidades institucionales que impiden un efectivo ejercicio de sus funciones¹².

- c. **Debilidades en la Política y Administración Tributaria Provincial.** En la última década la presión tributaria provincial se incrementó de 3,3% a 4,9% del Producto Bruto Interno (PBI), al mismo tiempo que la composición de los ingresos tributarios provinciales se volvió más distorsionante al incrementarse la relevancia del Impuesto de Ingresos Brutos (IIB) que pasó de 2,4% a 4,0% del PBI y de 72% a 82% de los ingresos propios provinciales. El IIB es un impuesto altamente distorsionante ya que grava las ventas intermedias y por lo tanto genera un efecto cascada que resulta en tasas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final¹³. Adicionalmente tiene un elevado costo de cumplimiento para las empresas asociados a que¹⁴: (i) las provincias utilizan distintos nomencladores para clasificar a las empresas que no son consistentes con los nomencladores de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y por lo tanto la misma empresa es clasificada de forma distinta en diferentes provincias; (ii) no existe un padrón único de contribuyentes de Ingresos Brutos; y (iii) existe una gran variedad de tasas entre las distintas provincias discriminando tasas dependiendo del domicilio de la empresa¹⁵. Por lo tanto para reducir los costos de cumplimiento de los sistemas tributarios provinciales y lograr que empresas similares sean tratadas en forma homogénea en las distintas provincias, destaca la necesidad de crear una nomenclatura única y de un padrón único de contribuyentes.
- d. El deterioro en la eficiencia de la mezcla de ingresos provinciales también ha sido resultado de la caída en la recaudación de la principal base tributaria provincial no distorsionante – el impuesto inmobiliario – que se ha reducido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 0,6% en 2004 a 0,4% en 2014, producto en parte de sistemas de catastro obsoletos, de la falta de cruzamiento de datos con registros de la propiedad inmueble y con el padrón de contribuyentes de rentas, falta de coordinación con los gobiernos municipales que en algunos casos son responsables del cobro de este impuesto, y de la falta de incentivos en las provincias para actualizar las valuaciones de los mismos¹⁶. Para el caso de las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén y Salta su recaudación del impuesto inmobiliario como

¹² Durante la Misión de Análisis se detectó la necesidad de fortalecer la capacidad de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior para: (i) generar los estudios para fortalecer los incentivos del marco federal argentino; y (ii) coordinar la nación, provincias y de éstas hacia los municipios de la gestión y política fiscal. Ver [Ter-Minassian y De Mello, 2016](#).

¹³ Para una discusión del efecto cascada de IBB ver: Artana, El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo (2015).

¹⁴ Para una discusión detallada de las distorsiones de IBB ver: Artana et. al, en Fretes y Ter-Minassian (2015).

¹⁵ Veintiuna de las 23 provincias y la Capital Federal tienen un impuesto más alto sobre los fabricantes ubicados en otras provincias que los de su propio territorio. Esta diferencia en las tasas es una barrera interna al comercio debido a los ahorros en impuestos por la compra a fabricantes locales.

¹⁶ Ver Bonet, Pineda y Muñoz El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina (2015) y Lincoln Institute of Land Policy (2014), Tributación Inmobiliaria en América Latina, un estudio comparado.

porcentaje de su producto se encuentra por debajo del promedio nacional siendo de 0,2%, 0,3%, 0,2% y 0,1% respectivamente¹⁷. Dentro de los principales factores que inciden en el desempeño del impuesto inmobiliario en estas provincias destacan: (i) inconsistencia en los datos catastrales por administración en sistemas inconexos¹⁸; (ii) registros incompletos o inexistentes de viviendas no formales provenientes de planes estatales, de cooperativas y otros desarrollados sobre tierras fiscales¹⁹; (iii) deficiente vinculación Catastro-Rentas-Registro y otros organismos que gestionan información territorial²⁰; y (iv) plataformas tecnológicas obsoletas²¹.

- e. **Debilidades en la gestión del gasto.** El gasto corriente tuvo un marcado crecimiento en el periodo, impulsado por el crecimiento del gasto en personal que pasó de representar el 44% del gasto total en 2005 a 59% en 2015. En el caso de Corrientes el gasto en personal se incrementó de representar el 43% del gasto total al 64%, en Mendoza de 45% a 63%, en Neuquén de 36% a 61% y en Salta de 43% a 58%. Este crecimiento en el gasto corriente ha estado acompañado por bajos niveles de transparencia fiscal particularmente en el reporte de la plantilla de personal ocupado²². Dentro de los factores que han incidido en esta falta de transparencia destacan las debilidades en estas cuatro provincias de sus sistemas de gestión de recursos humanos entre las que se incluyen²³: (i) debilidades en la capacidad institucional y en los sistemas para procesar y brindar información exacta sobre el número de empleados y su distribución; (ii) integración de la información de asistencias y licencias con el sistema de liquidación de sueldos; (iii) ausencia de sistemas de registro de asistencias y licencias; y (iv) sistemas de liquidación de sueldos desactualizados. Adicionalmente, otros factores en estas provincias que ha incidido en la baja transparencia del gasto se destacan: (i) debilidades en los sistemas de administración financiera así como en los sistemas de administración de bienes²⁴; y (ii) debilidades y disparidades en los sistemas de compra pública (marco regulatorio, estandarización de documentos y portales electrónicos), afectando tanto la transparencia como la eficiencia y el uso de los fondos públicos. Una fuente importante de

¹⁷ Fuente: IERAL.

¹⁸ Solo para el caso de Mendoza se estiman 75.000 casos a sanear, sobre 580.000. También problemas con datos de titulares y dominios. En el caso de Neuquén se estiman que podrían ser más de 50.000. En el caso de Corrientes se estima un faltante de 25% a 30% (de 350.000 parcelas).

¹⁹ Solo para el caso de Neuquén se estiman 15.000 ocupantes no registrados.

²⁰ Las actualizaciones del catastro se realizan de manera *batch* y actualización de titulares y dominios en paralelo al registro. Adicionalmente no existe un vínculo entre el catastro, con otros registros como el irrigación, catastro minero y sistemas estadísticos (ref. proyectos de Min. Econ. y Energía).

²¹ Las plataformas se caracterizan por trámites en forma personal con pocas aplicaciones específicas.

²² La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP) basándose en la oportunidad e integralidad de la información presupuestal pública durante 2015, establece que de las 4 provincias solo Neuquén reporta de manera oportuna su planta de personal ocupada.

²³ En base a indicadores estilo PEFA, se realizó una clasificación de los sistemas de Recursos Humanos de las 4 provincias con los siguientes resultados: Mendoza D+, Neuquén B, Corrientes D+, y Salta B. Para más detalles ver [Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública \(GFP\) a nivel provincial en Argentina \(IERAL, 2016\)](#).

²⁴ Dentro de las principales debilidades detectadas en los Sistemas de Gestión Financiera destacan la multiplicidad de sistemas contables y presupuestales con dificultades para interactuar entre sí, la obsolescencia tecnológica y la ausencia de sistemas de gestión de deuda. Ver [Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública \(GFP\) a nivel provincial en Argentina \(IERAL, 2016\)](#).

potenciales eficiencias y ahorros es una mejor utilización de herramientas de intercambio de información para dar seguimiento y mejorar la focalización del gasto en asistencia social, pensiones y subsidios. El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) estima que mediante el cruzamiento de diversas bases de datos en estas cuatro provincias se puede alcanzar ahorros por un monto de US\$30 millones anuales producto de una mejor focalización²⁵.

- f. **Bajo nivel de inversión pública y debilidades en su gestión.** La inversión pública se redujo como porcentaje del gasto total provincial de un promedio de 17% en 2005 a 11,9% en 2015, a pesar de que existen persistentes brechas de infraestructura regional²⁶ y el impacto favorable de la inversión en el empleo privado²⁷ y el mayor multiplicador de la inversión que el gasto corriente en el producto²⁸. En Corrientes se redujo de 24% a 11%, en Mendoza de 13% a 8%, en Neuquén de 22% a 9% y en Salta de 22% a 13%. Adicionalmente, el impacto de la inversión provincial se encuentra limitado por la ausencia de sistemas de gestión de inversiones que incluyan la obligatoriedad de realizar evaluaciones ex ante de los proyectos, vinculen las inversiones con la planificación estratégica provincial, y permitan el monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos. En particular en las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén y Salta las principales debilidades identificadas son²⁹: (i) las provincias no disponen de una estrategia formal para la formulación de proyectos; (ii) no existe un proceso formal de evaluación de proyectos; (iii) el proceso de integración presupuestaria se hace sobre la base de criterios políticos y caso a caso; y (iv) no hay procesos formales para la medición de la calidad de servicios prestados.
- 1.4 **Justificación.** Dadas las debilidades en la gestión tributaria y del gasto de los gobiernos provinciales, el gobierno nacional (GN) solicitó al Banco apoyo para el diseño de un programa destinado a fortalecer sus capacidades de gestión fiscal, particularmente en la mejora de la recaudación de impuestos a la propiedad y la

²⁵ El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) tiene como principal objetivo mejorar la focalización del gasto social y detectar casos de evasión, resguardando el derecho a la privacidad. A través de estos se ejercicios se han logrado ahorros anuales en aquellos casos que se ha utilizado superiores a los US\$140 millones de dólares. Ver: Pessino y Fenochietto (2011) y Banco Mundial. (2006) que realizan una estimación de los beneficios basados en una evaluación económica ex post.

²⁶ Ver nota de indicadores regionales del *Country Development Challenges* (CDC) de Argentina; a ser aprobado junto con la Estrategia País 2016-2019.

²⁷ La DNIP de Argentina estima que por cada \$ 10 millones de pesos invertidos en obra pública se generan 8 puestos de trabajo directo en el sector de la construcción y 5 puestos de trabajo indirectos y en valor agregado en la economía por \$ 6,49 millones. La estimación se hace haciendo uso de un modelo de Insumo Producto. Ver DNIP, Metodología de análisis de resultados e impactos del plan nacional de inversión pública, disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/DNIP/eespeciales.htm>.

²⁸ El gasto en inversión en Argentina ha mostrado tener un efecto multiplicador sobre el producto superior a la unidad mientras que el gasto corriente tiene un efecto multiplicador de 0,18, utilizando una metodología de Vectores Autoregresivos Estructurales. Ver Puig, Jose Pablo, El multiplicador del gasto público en Argentina, Tesis de Maestría, Universidad de la Plata.

²⁹ En base a indicadores estilo PEFA se realizó una calificación de la Gestión de la Inversión provincial, donde A es la calificación más alta y D la más baja con los siguientes resultados: Mendoza "D", Neuquén "D", Corrientes y Salta "D". Ver [Diagnóstico de la Gestión Financiera Pública \(GFP\) a nivel provincial en Argentina \(IERAL, 2016\)](#).

- mejora en la eficiencia del gasto, al mismo tiempo que premiara las mejoras en la gestión con recursos de inversión asegurándose que éstos se gestionen con procesos de preinversión robustos y en áreas prioritarias con impacto en la generación de empleo privado. Los siguientes factores justifican la intervención en el programa propuesto: (i) la experiencia del Banco en Argentina con programas de fortalecimiento de la gestión subnacional; (ii) la alineación con la Estrategia de País con Argentina (2016-2019); que se encuentra en negociación, en particular con el objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejorar la eficiencia del estado; y (iii) la experiencia del Banco en la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura
- 1.5 **Experiencias y lecciones aprendidas.** La experiencia previa del Banco en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, resalta las ventajas de diseñar programas que cuenten con incentivos de inversión vinculados a las mejoras en la gestión así como la importancia de una relación de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión. El Programa Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-X1002) en México y el Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018) en Colombia; ambos Líneas de Crédito Condicional Multisectorial para Proyectos de Inversión (CCLIP); así como los proyectos de inversión Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (1855/OC-AR) de Argentina, el Programa Desarrollo de la Gestión Subnacional (2668/OC-UR) de Uruguay y el Programa de Mejora en la Gestión de la Inversión Territorial (2703/OC-PE) de Perú; muestran los resultados positivos de esta estrategia.
 - 1.6 En particular esta operación incorpora las siguientes lecciones aprendidas del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (1855/OC-AR) que buscan mejorar su impacto y facilitar su ejecución: (i) la conveniencia de focalizar la mejora en los sistemas de gestión tributaria y financiera a nivel provincial para de esta forma atender al nivel provincial y municipal con un solo sistema de forma más eficiente; (ii) establecer un mecanismo de ejecución y adhesión al programa que no requiera aprobación por parte de las legislaturas provinciales; (iii) establecer un mecanismo de ejecución que centralice la mayoría de los procesos licitatorios a nivel nacional; y (iv) vincular el acceso a los recursos de inversión al correcto avance en el fortalecimiento de la gestión para así fortalecer el incentivo para llevar a cabo estas reformas. Adicionalmente esta operación, al centrar sus intervenciones al nivel provincial, es complementaria al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (AR-L1243), actualmente en trámite, que concentra sus áreas de intervención al nivel municipal.
 - 1.7 **Alineación estratégica.** El programa está alineado con la Estrategia de País 2012-2015 con Argentina (GN-2687), en particular con el área de diálogo de Gestión Pública Nacional y Provincial. También está alineado con las prioridades de la nueva Estrategia de País con Argentina (2016-2019), que se encuentra en la etapa de preparación; en especial con el objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejorar la eficiencia del Estado y también está vinculado con el área transversal de fortalecimiento institucional.
 - 1.8 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión

social e igualdad; por medio de una política fiscal más distributiva como resultado del fortalecimiento de la recaudación de la contribución inmobiliaria que como impuesto directo tiene un impacto progresivo en la distribución del ingreso. El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho; por medio del objetivo de fortalecer la capacidad del Estado a través de mejoras en la gestión tributaria, gestión de gasto y gestión de la inversión de los gobiernos provinciales. El programa adicionalmente contribuye con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), en particular con el indicador de resultados impuestos recaudados como porcentaje del PIB al fortalecer la recaudación del impuesto inmobiliario; y el indicador de producto agencias gubernamentales con sistemas fortalecidos que benefician la mejora de los servicios públicos al fortalecer los sistemas catastrales y de gestión financiera de las provincias intervenidas. Adicionalmente es consistente con dos Marcos Sectoriales: el Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en las dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y la prestación de servicios; (ii) mejorar la recaudación de ingresos propios y el acceso a financiamiento; y (iii) gestionar con mayor transparencia y rendición de cuentas; y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), relacionado con la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social. Finalmente, el programa también es consistente con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en particular con el área de Gestión y Financiamiento del Sector Público a través de mejoras en la gestión de ingresos y de gastos.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.9 **Objetivo.** El objetivo general de esta operación es contribuir al crecimiento y el empleo privado provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública, y la implementación de proyectos de inversión. La interacción entre las acciones de fortalecimiento y los proyectos de inversión pública permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal, a través de su vinculación con el financiamiento de proyectos; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión provincial sean implementadas. La operación tiene como objetivos específicos a nivel provincial: (i) incrementar los ingresos provinciales, con foco en el impuesto inmobiliario; (ii) mejorar la gestión y focalización del gasto público provincial; (iii) fortalecer la gestión de la inversión; (iv) financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos y así incrementar el empleo privado; y (v) apoyar en el diseño de reformas del Federalismo Fiscal.
- 1.10 En esta operación las provincias beneficiarias de manera directa serán Salta, Mendoza, Corrientes y Neuquén. La selección de las mismas se basó en la representatividad geográfica, sus niveles de inversión pública per cápita por debajo del consolidado nacional, junto al compromiso mostrado por las autoridades con las mejoras en la gestión. Adicionalmente, el programa beneficiará de manera indirecta a todas las provincias al apoyar reformas en el diseño del Federalismo Fiscal y en el fortalecimiento de sus órganos rectores.
- 1.11 Estos objetivos se buscarán a través de los componentes y principales actividades del programa que se describen a continuación:

- 1.12 **Componente I. Fortalecimiento de la administración tributaria y financiera, junto a la gestión de la inversión pública (US\$42,8 millones).** El objetivo de este componente es mejorar la autonomía fiscal de las provincias, junto a la eficiencia y efectividad del gasto público, a través del fortalecimiento de las capacidades provinciales relacionadas a la recaudación tributaria, la administración financiera y la gestión del ciclo de la inversión pública. El presente componente estará subdividido en tres subcomponentes:
- a. **Subcomponente 1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y sistemas de Catastro (US\$20 millones).** Incluye³⁰: (i) modernización de los Sistemas de Información Territorial; (ii) modernización de los Sistemas de Registros de la Propiedad; (iii) modernización de los Sistemas de Administración Tributaria; y (iv) sistema integrado e identificatorio de catastro y otras bases tributarias y su coordinación con los municipios.
 - b. **Subcomponente 2. Fortalecimiento de la gestión financiera, del gasto público y de la inversión provincial (US\$16 millones).** Fortalecimiento de la administración financiera y de la inversión provincial. Los productos a ser financiados incluyen: (i) implementación y fortalecimiento de los Sistemas de Recursos Humanos y Nóminas³¹; (ii) fortalecimiento de los Sistemas de Administración Financiera y presupuesto por resultados³²; (iii) fortalecimiento de los Sistemas de Administración de Bienes; (iv) implementación de sistemas de E-compras³³; (v) implementación y fortalecimiento de Sistemas de Inversión Pública Provinciales incluyendo acciones de conservación y mantenimiento³⁴; y (vi) capacitación y fortalecimiento de la gestión ambiental y social en los sistemas de inversión pública.
 - c. **Subcomponente 3. Fortalecimiento del diseño del Federalismo Fiscal Argentino y sus Órganos Rectores (US\$6,8 millones).** Este subcomponente realizará acciones transversales de fortalecimiento del MIOPV en su rol de coordinador de la mejora del federalismo fiscal y la gestión provincial, incluyendo, entre otros, a la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y el SINTyS como entes vinculados con la recaudación

³⁰ La experiencia de actualización de valores y sistemas catastrales en Argentina han estado asociadas con incrementos entre el 18 y el 44%. Para un resumen de estas experiencias basadas en evaluaciones antes y después y haciendo uso de regresiones, ver Bonet, Muñoz y Pineda (2015).

³¹ Aggarwal and Kapoor (2012) realizan una revisión de los beneficios de los sistemas de información de recursos humanos (HRIS) y destacan entre sus principales beneficios reducción de costos y mejor control del presupuesto.

³² La literatura muestra que la implementación del SIAF (Sistema Integral de Administración Financiera) permite obtener información financiera de manera más oportuna y de manera más completa. Basados en evaluaciones antes y después. Dener, Watkins y Dorotinsky (2012) encuentran que la implementación de SIAF ha estado asociada con la reducción del tiempo para presentar reportes financieros del sector público de 21 a 8 meses.

³³ La Red Federal de Compras Argentinas establece que subsisten importantes debilidades en los sistemas de compras provinciales entre los que destacan debilidades o ausencias de registros de proveedores, obligatoriedad de un sistema de Ecompras, y ausencia de un plan anual de adquisiciones.

³⁴ Incluyen el establecimiento de un proceso sistemático de planificación de la conservación vial y programación específica de actividades de mantenimiento rutinario y periódico, incluyendo la generación de bases de datos de redes viales y recopilación de información existente en relación a todas las obras realizadas de las troncales principales. Adicionalmente se incluirán capacitación y fortalecimiento de la gestión ambiental y social.

y focalización de gasto en las provincias. Dentro de los productos a ser financiados se incluyen: (i) Nuevo nomenclador de actividades para contribuyentes provinciales consistente con la AFIP; (ii) Padrón Nacional Integrado de Contribuyentes de Ingresos Brutos³⁵; (iii) Sistema de Recaudación del Convenio Multilateral Fortalecido y Optimizado; (iv) Sistemas integrados e identificatorios de beneficiarios de programas sociales y subsidios³⁶; (v) Programas piloto de eficiencia de gasto fortaleciendo la gestión por resultados; y (vi) estudios y seminarios para el desarrollo de una nueva propuesta de Ley de Coparticipación.

- 1.13 **Componente II. Inversiones para el desarrollo (US\$96 millones).** Este componente tiene como objetivo financiar inversiones en sectores estratégicos de los programas de inversión de las provincias para reducir los principales obstáculos para el crecimiento económico y para lograr la generación de empleo privado³⁷, al mismo tiempo de incrementar el compromiso de las autoridades provinciales con la consecución de una mejor gestión de ingresos y mejora en la calidad del gasto público. El Banco participará activamente en la selección, preparación y evaluación de estas inversiones a través de sus especialistas sectoriales. Se creará un fondo que estará compuesto por dos tramos de financiamiento: el primero de ellos consiste en un Fondo Inicial (US\$60 millones) al cual acceden las provincias a partir de que suscriban un Convenio Marco de Adhesión (CMA) al programa donde formalizan y explicitan su compromiso asumido en materia de fortalecimiento fiscal contenidos en el Componente I. Al segundo tramo, que consiste en un Fondo Complementario (US\$36 millones), sólo podrán acceder aquellas provincias que demuestren un grado de avance en las actividades y metas del Componente I, funcionando como un incentivo extra³⁸.
- 1.14 Los proyectos de inversión deberán cumplir con los criterios de elegibilidad técnica, económica, ambiental y social que se establecerán en un Reglamento Operativo del Programa (ROP) entre los que destacan: (i) el ciclo del proyecto de las obras debe observarse avanzado; (ii) las obras deben tener impacto en el desarrollo local y en la generación de empleo, de acuerdo con los Planes Estratégicos Nacional y Provinciales y contar con una análisis económico que lo respalde; y (iii) cumplir con el MGAS. El Fondo Inicial será distribuido de manera igual entre las 4 provincias. Se acordó la muestra de proyectos que representa el 37% del Componente II e incluye: (i) obras sobre la Ruta Provincial No. 8; (ii) ampliación de la red troncal de gas natural en el sur de corrientes; (iii) construcción de la Estación Transformadora San Agustín; y (iv) obras de equipamiento del Parque Industrial Salta (ver [Análisis Económico](#)). En función de ella se estableció como sectores de elegibilidad principalmente: conectividad y

³⁵ Para una discusión del efecto cascada de IBB y cómo la ausencia de un nomenclador único junto la ausencia de un padrón único incrementan los costos a los contribuyentes ver: Artana, El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo (2015).

³⁶ A través de estos ejercicios se han logrado ahorros anuales superiores a los US\$140 millones de dólares. Ver: Pessino y Fenochietto (2011) y Banco Mundial (2006).

³⁷ Ver DNIP, [Metodología de análisis de resultados e impactos del plan nacional de inversión pública](#).

³⁸ El ROP establecerá los criterios para medir el grado de avance entre los que se incluirán avances en los planes de acción acordados y la ejecución de las obras.

rutas provinciales; energía; e infraestructura para el desarrollo económico³⁹. Los recursos de este componente también podrán financiar estudios de preinversión. En caso que se financien intervenciones en servicios públicos domiciliarios, los proyectos deberán cumplir con las condiciones de sostenibilidad financiera y evaluación económica (Capítulo IV) de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) y demostrar coherencia con los principios de dicha Política (ver [Análisis del Cumplimiento de la Política de Servicios Domiciliarios \(GN-2716-6\)](#)).

- 1.15 **Administración del programa (US\$2,4 millones).** Con cargo a la administración del programa se financiará la creación y funcionamiento de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y la Unidad Ejecutora Central (UEC), así como gastos para la elaboración de informes, auditorías, evaluaciones e imprevistos.

Cuadro 1. Costos por componente (US\$ millones)

Componente	Financiamiento	Contrapartida	Total
I. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Financiera	36,4	6,4	42,8
I.1- Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Sistemas de Catastro	17,0	3,0	20,0
I.2- Fortalecimiento de la Administración Financiera	13,6	2,4	16,0
I.3- Fortalecimiento del Federalismo y Órganos Rectores	5,8	1,0	6,8
II. Inversiones para el Desarrollo	81,6	14,4	96,0
Administración y Gestión del Programa	2,0	0,4	2,4
Total	120,0	21,2	141,2

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.16 **Impactos y resultados esperados.** Como impacto se estima un incremento del Producto Bruto Geográfico (PBG) con respecto al promedio de la región de cada provincia. Los principales resultados esperados del programa son: (i) crecimiento del empleo privado formal como porcentaje del empleo público; (ii) incremento en la generación de recursos propios no distorsionantes (ingresos impuesto inmobiliario/ingresos tributarios totales); (iii) reducción del gasto en personal como porcentaje de los ingresos propios; (iv) inversión que hace la provincia respecto del gasto primario; y (v) reducción de filtraciones en gasto social producto de una mejor focalización del gasto (ver [Anexo II - Matriz de Resultados](#)).
- 1.17 **Evaluación Económica.** El equipo del programa realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios financieros, considerando los principales resultados esperados. Se decidió realizar una evaluación componente por componente, considerando sólo aquellas acciones para las cuales existe una elevada certidumbre respecto a sus resultados y que generarán mayor impacto. Para la

³⁹ Dentro de las potenciales infraestructuras para el desarrollo económico destacan equipamiento de parques industriales.

evaluación del Componente II se utilizó una muestra de proyectos que representa el 37% del componente (ver [Análisis Económico](#)).

- 1.18 Dentro del Componente de fortalecimiento de la gestión, se evaluó financieramente el área de gestión del impuesto inmobiliario y los ahorros que se generan a través de los mecanismos de focalización del gasto social. Se estimó una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 21,5%. Los análisis de sensibilidad sustentan su alta rentabilidad. En el Componente de inversiones públicas, se decidió realizar una evaluación económica de una muestra de proyectos identificados como posibles beneficiarios del programa. El beneficio económico de los proyectos tiene una TIR estimada de 20,9%. Los análisis de sensibilidad muestran que la TIR continúa situándose por encima del umbral crítico del 12%, incluso antes caídas significativas de los principales supuestos.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Recursos del programa y cronograma de desembolsos.** El costo total del programa es de US\$141,2 millones, de los cuales US\$120 millones serán financiados por el Banco con cargo al Capital Ordinario (CO) y los restantes US\$21,2 millones serán el aporte de contrapartida local. El instrumento de financiamiento será un préstamo de inversión específica con garantía soberana. Los desembolsos serán realizados en el plazo de cinco años a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo, según la programación de desembolsos del Cuadro 2.

Cuadro 2. Financiamiento anual (US\$ millones)

Fuente de financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Financiamiento	8,4	27,6	24,0	36,0	24,0	120,0
Contrapartida	1,5	4,9	4,2	6,3	4,3	21,2
TOTAL	9,9	32,5	28,2	42,3	28,3	141,2
%	7	23	20	30	20	100

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación es clasificada como categoría B.13 (instrumento flexible), dado que el programa financia proyectos de inversión en sectores prioritarios de infraestructura los cuales no son definidos en su totalidad. Sin embargo, basado en una muestra indicativa de proyectos analizados durante la preparación del programa, se espera que la mayoría de proyectos bajo el programa sean de categoría B, ya que podrían causar impactos ambientales y sociales negativos localizados y de corto plazo, para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas. El Fondo no financiará proyectos de categoría "A". Los impactos ambientales y sociales negativos se asocian especialmente con la construcción y los impactos temporales sobre la comunidad local durante

el periodo de ejecución de las obras⁴⁰. El Banco requerirá que el organismo ejecutor cree un Área Ambiental y Social (AAS) y apruebe un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) el cual será aplicado a todos los proyectos que sean sometidos para consideración bajo el Componente II. Como medida de mitigación cada proyecto requerirá un Estudio de Impacto Ambiental y Social (EIAS) y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) que cumpla con la legislación local y con las políticas salvaguardias del BID, las cuales serán detalladas en el MGAS. El [Informe de Gestión Ambiental y Social](#) (IGAS) resume el análisis ambiental y social efectuado a nivel del programa y la muestra de proyectos, y presenta los requerimientos que serán incluidos en las condiciones contractuales del préstamo. Se ha identificado como riesgo medio la infracción de normas y parámetros de buen desempeño ambiental y social, para lo cual se utiliza como medida de mitigación el establecimiento del MGAS.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 Se realizó un taller de gestión de riesgos siguiendo la metodología del Banco y se determinó que la operación es de riesgo medio. Se identificó el siguiente riesgo fiduciario de nivel medio: (i) retrasos en procesos de licitaciones debido a cuellos de botella en el flujo de coordinación entre la UCP y la UEC para la ejecución de las adquisiciones de las provincias. Como medidas de mitigación se han identificado: (i) dotar con recursos del programa a la UCP de especialistas sectoriales capaces de formular pliegos con la calidad técnica necesaria; y a la UEC de especialistas fiduciarios que contribuyan a una gestión eficiente de las adquisiciones; previendo que estas acciones permitan, entre otras, identificar el flujo de coordinación entre los actores, así como el fortalecimiento de la capacidad tanto de la UCP como de la UEC y un rol activo en los procesos de contrataciones y adquisiciones por parte del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV).

D. Otros Riesgos

- 2.4 Se identificaron tres riesgos evaluados con severidad media. Los riesgos se vinculan principalmente con: (i) retrasos en la identificación de proyectos de inversión provinciales; (ii) retrasos en ejecución de obras producto de debilidades en las capacidades de gestión operativa de la UCP; y (iii) infracción de normas y parámetros de buen desempeño ambiental y social, para lo cual se han identificado las siguientes medidas de mitigación: (i) utilización de recursos de preinversión del préstamo 2851/OC-AR para contribuir a identificar y formular proyectos de inversión; (ii) apoyo a la Coordinación Técnica de la UCP incluyendo capacitación y (iii) establecer el MGAS reflejado en el reglamento operativo. Éstas y otras medidas de mitigación ya se han identificado y presupuestado.

⁴⁰ Estos impactos y riesgos dependerán de los proyectos individuales y su ubicación, pero por ejemplo podrán incluir: erosión hídrica por deforestación para rutas y redes eléctricas; agravamiento de inundaciones por rutas; posibles deslizamientos por deforestar; contaminación de cursos de agua por manejo sectorial de servicios en parques industriales; ductos enterrados y afectación a bienes culturales y arqueológicos.

- 2.5 Las provincias serán responsables de la operación y mantenimiento de los activos financiados por este programa y los gastos recurrentes generados por los mismos. Ante las debilidades de las provincias en la gestión de la inversión, el Componente I financiará acciones para el fortalecimiento de las capacidades de conservación y mantenimiento incluyendo el establecimiento de un proceso sistemático de planificación de la conservación vial y programación específica de actividades de mantenimiento rutinario y periódico, incluyendo la generación de bases de datos de redes viales y recopilación de información existente en relación a todas las obras realizadas de las troncales principales. Adicionalmente, uno de los resultados esperados del programa es fortalecimiento de las fuentes de ingresos propias de las provincias, lo que le permitirá a éstas contar con mayores recursos y flexibilidad para financiar el mantenimiento de estos activos.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El Prestatario será la República Argentina y el Organismo Ejecutor (OE) será el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) a través de la Secretaría de Provincias. En la órbita de la Secretaría, se creará una UCP a tal fin⁴¹, teniendo a su cargo la coordinación general y técnica de todas las actividades relacionadas con la ejecución del programa. Las principales funciones de la UCP serán detalladas en el ROP.
- 3.2 La Coordinación Administrativa y Financiera estará a cargo de la UEC del MIOPV. La UCP instruirá a la UEC sobre los aspectos asociados con la administración fiduciaria del programa. La UCP definirá las especificaciones técnicas generales de los procesos de adquisiciones, mientras que la UEC tendrá a su cargo todo el proceso de preparación de documentos, selección, adjudicación, etc., así como el procesamiento de los pagos correspondientes a cada contrato.. Se creará dentro de la UEC, una AAS lo cual tendrá a su cargo prestar servicios ambientales y sociales de revisión, gestión y monitoreo de los proyectos del programa.
- 3.3 A fin de facilitar la ejecución, cada Provincia elegible deberá designar, en coordinación con el OE, los organismos que serán Organismos Subejecutores (OSE).
- 3.4 La ejecución de los Subcomponentes 1 y 2, del Componente I, y el Componente II, serán coordinados entre la UCP y cada OSE conforme a lo establecido en el ROP

⁴¹ La UCP fortalecerá la capacidad de gestión a través de: (i) una ejecución eficiente que profesionalice el desarrollo de la documentación necesaria para los procesos administrativos y operativos; y (ii) una coordinación intrainstitucional que facilite la ejecución del Proyecto a nivel Nacional y Subnacional.

- 3.5 El programa prevé una segunda instancia de ejecución, el Fondo Complementario (Componente II), sujeto a los avances de ejecución realizados por las provincias que suscribieron los correspondientes CMA. Las provincias elegibles deberán presentar un Plan de Obra para aplicar a dicho Fondo, cumpliendo con los criterios incorporados al CMA. La documentación presentada será evaluada y aprobada y/o rechazada por un Comité Técnico creado a tal fin en la órbita de la Secretaría de Provincias del MIOPV. El Comité Técnico estará integrado conforme a lo establecido en el ROP.
- 3.6 La ejecución del Subcomponente 3 del Componente I, Fortalecimiento del Diseño del Federalismo Fiscal Argentino y sus Órganos Rectores, prevé acciones transversales de fortalecimiento fiscal aplicables a todas las provincias del país. Dichas acciones serán realizadas por el Organismo Ejecutor, en calidad de coordinador de la mejora del federalismo fiscal y de la gestión provincial, y en coordinación con Organismos Rectores vinculados a la recaudación y focalización de gasto en las provincias, como la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y SINTyS. Adicionalmente habrá apoyos para el fortalecimiento de las interfaces de los sistemas provinciales con los nacionales. La selección de las provincias beneficiarias de estas actividades responderá a criterios estratégicos definidos por el MIOPV, entre los que se incluirán el compromiso de reforma expresado por las autoridades provinciales y su representatividad geográfica. La ejecución de este Subcomponente I.3 no requerirá la suscripción de un CMA.
- 3.7 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento. El primer desembolso de los recursos del programa está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco, los siguientes requisitos: (i) presentación de evidencia de la creación de la UCP en la órbita de la Secretaría de Provincias del MIOPV; (ii) entrada en vigencia del ROP, en los términos acordados previamente con el Banco, incluyendo, el MGAS.**
- 3.8 **Condición contractual especial de ejecución.** Como condición especial de ejecución de los Componentes I (Subcomponentes 1 y 2) y Componente II del programa, se deberá cumplir a satisfacción del Banco, con el requisito de presentar evidencia que se ha suscrito un CMA con la provincia elegible para el programa, a través del cual dicha provincia se compromete a la debida ejecución del programa conforme sus términos y condiciones.
- 3.9 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, en las categorías de obras, bienes, servicios de no consultoría, y servicios de consultoría, hasta por la suma de US\$12 millones (10% del monto propuesto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo, incluyendo cumplimiento con las políticas de salvaguardias del BID. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto (15 de julio de 2016), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- 3.10 **Desembolsos.** La modalidad de desembolsos será la de anticipos basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 80% del monto anticipado, y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición, y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 3.11 **Adquisiciones y Gestión Financiera.** El Anexo III presenta los arreglos fiduciarios para la ejecución en cuanto a modalidades de desembolso, sistemas de administración financiera y de adquisiciones y arreglos de auditoría. Tanto la contratación de obras y la adquisición de bienes como la contratación de consultores, ambos con cargo al financiamiento de la operación, seguirán las políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9) de marzo de 2011 y con las precisiones que se establezcan en el Contrato de Préstamo y se detallen en el ROP. La gestión del PA será a través del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA). Para el funcionamiento de la UEC se podrá contratar según el método de selección directa a consultores que en ese momento se encuentren desarrollando actividades en el marco de contratos financiados por otros programas que la UEC ejecuta, de acuerdo con lo establecido en el documento GN-2350-9, Sección V, párrafo 5.4.
- 3.12 **Auditorías.** El OE presentará anualmente y al final del proyecto los Estados Financieros Auditados (EFA) referentes a las actividades financiadas por el programa y un informe auditado de los mismos. Dichos informes deberán ser presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal, y el final, a los 120 días después del último desembolso conforme lo establecido en las políticas del Banco, pudiendo, a requerimiento del Banco, remitir informes intermedios. A tal efecto, se recomienda que tanto la AGN como firmas auditoras independientes sean elegibles contractualmente para realizar las auditorías del programa.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.13 **Sistema de monitoreo y seguimiento.** El programa será monitoreado a través de los siguientes instrumentos: PEP, POA, Informes semestrales que incluirán al Informe de Gestión de Proyectos (PMR) como uno de sus capítulos y el plan de supervisión en terreno. Ello se complementará con la actualización periódica del Análisis de Riesgos realizado en el diseño de la operación. Se incluye como parte del programa recursos para monitoreo y evaluación. Para el seguimiento de los aspectos fiduciarios, la unidad continuará utilizando los sistemas nacionales, ya implementados y satisfactorios para el Banco. Los informes financieros requeridos serán el plan de ejecución financiera para los 180 días posteriores a la solicitud de anticipos y los EFA auditados. El seguimiento de adquisiciones se basará en el SEPA. Para el seguimiento de los requerimientos ambientales y sociales se requiere un informe semestral en forma y contenido satisfactorio al Banco. Ver [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#).

- 3.14 El programa realizará también una evaluación intermedia y una final. La UCP preparará y enviará al Banco un informe intermedio, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 30 meses de ejecución, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo.
- 3.15 **Evaluación.** Se realizará una evaluación de los principales resultados del programa, de acuerdo con los datos que se presentan en la matriz de resultados del Anexo II. Se han previsto recursos específicos para la actividad de evaluación. Como parte de la evaluación final del programa se realizará un análisis económico (costo-beneficio) ex post, que permita validar la rentabilidad social calculada a través de la sección de Análisis Económico. Para esto se verificará el cumplimiento de los supuestos de costos y beneficios incluidos en dicho análisis, incluyendo la ejecución oportuna de los componentes respetando las actividades, productos, montos y tiempos previstos; el cumplimiento de los supuestos respecto a los costos por operación y mantenimiento, así como los beneficios netos estimados. En particular se evaluará: (i) el incremento en los ingresos por concepto de mejora en la gestión de la contribución inmobiliaria; (ii) los ahorros producto de la focalización en los gastos; y (iii) el impacto en el empleo de los programas de inversión. Adicionalmente la evaluación también revisará los impactos ambientales y sociales. El trabajo de evaluación será contratado con una consultoría calificada con términos de referencia acordados con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)	GN-2687	El programa está alineado con el área de diálogo de gestión pública nacional y provincial de la estrategia de país.	
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.2		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	7.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo general del proyecto es contribuir al crecimiento y el empleo privado provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública, y la implementación de proyectos de inversión. Los objetivos específicos son: (i) incrementar los ingresos provinciales, con foco en el impuesto inmobiliario; (ii) mejorar la gestión y focalización del gasto público provincial; (iii) fortalecer la gestión de la inversión; (iv) financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos, y así incrementar el empleo privado; y (v) apoyar el diseño de reformas asociadas al proceso de implementación del Federalismo Fiscal.

El POD presenta los problemas que se abordarán en el proyecto, así como sus factores causantes. El proyecto identifica como principal problema la desaceleración del crecimiento y la baja generación de empleo privado. Los principales factores explicativos son: (i) el sistema de incentivos del Marco Federal Argentino, (ii) las debilidades de la política administrativa y tributaria provincial, (iii) las debilidades en la gestión del gasto, y (iv) el bajo nivel de inversión pública y en su gestión. Los beneficiarios del proyecto, las provincias de Salta, Mendoza, Corrientes y Neuquén, están claramente especificados. El proyecto presenta evidencia adecuada de validez interna y externa para las soluciones propuestas.

La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. La matriz de resultados está adecuadamente construida y contiene los elementos necesarios para el monitoreo del proyecto.

El programa incluye un análisis de coste-beneficio (ACB) para seis proyectos. El más rentable tiene una TIR de 24.7%, y el menos rentable de 14.89%. Los beneficios económicos han sido claramente cuantificados y los costes reflejan los costes reales de los recursos a la economía. Los supuestos utilizados han sido claramente presentados y se ha realizado un análisis de sensibilidad tomando en consideración variaciones en supuestos clave.

El programa incluye un plan de monitoreo adecuado. El proyecto identifica y aborda adecuadamente los requisitos de seguimiento y evaluación, así como la disponibilidad de datos. El proyecto sustenta la medición de resultados en una metodología de análisis coste-beneficio ex-post, cuya atribución se sustenta a nivel teórico.

La clasificación de riesgo general del programa es media. Las medidas de mitigación han sido identificadas y presentan indicadores de seguimiento adecuados.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de esta operación es contribuir al crecimiento y el empleo privado provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública, y la implementación de proyectos de inversión.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Medio de verificación	Observaciones		
		Valor	Año	Valor	Año				
IMPACTO ESPERADO									
Crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG) de las 4 Provincias	Crecimiento porcentual	Corrientes	2,1%	2015	Corrientes	3,1%	2021	PBG estimado por la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.	La evaluación discriminará cuál es el crecimiento del producto atribuible al programa
		Mendoza	3,4%		Mendoza	4,4%			
		Neuquén	3,4%		Neuquén	4,4%			
		Salta	1,4%		Salta	2,4%			

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Intermedios		Metas		Medio de verificación	Observaciones		
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año				
RESULTADO ESPERADO											
Resultado 1 Tasa de crecimiento del empleo privado formal	Crec. porcentual	Corrientes	1,4%	2014	Corrientes	1,9%	2019	Corrientes	2,4%	2021	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
		Mendoza	0,0%		Mendoza	0,5%		Mendoza	1,0%		
		Neuquén	8,1%		Neuquén	8,6%		Neuquén	9,1%		
		Salta	4,6%		Salta	5,1%		Salta	5,6%		
Resultado 2 Generación de recursos propios no distorsionantes	ingresos impuesto inmobiliario/ ingresos tributarios totales	Corrientes	4,16%	2015	Corrientes	4,3%	2019	Corrientes	4,4%	2021	Información Fiscal Provincial y Municipal publicada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal Provincial del MECON
		Mendoza	4,13%		Mendoza	4,2%		Mendoza	4,4%		
		Neuquén	4,01%		Neuquén	4,1%		Neuquén	4,2%		
		Salta	1,25%		Salta	1,25%		Salta	1,3%		
Resultado 3 Generación de recursos propios	impuestos provinciale/ total de ingresos corrientes	Corrientes	8,9%	2015	Corrientes	9,9%	2019	Corrientes	10,9%	2021	Idem
		Mendoza	34,7%		Mendoza	35,7%		Mendoza	36,7%		
		Neuquén	50,1%		Neuquén	51,1%		Neuquén	52,1%		
		Salta	16,2%		Salta	17,2%		Salta	18,2%		

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Intermedios		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Resultado 4 Inversión que hace la provincia respecto del gasto total	Inversión/gasto total	Corrientes 10,0% Mendoza 8,0% Neuquén 8,8% Salta 12,6%	2015	Corrientes 11,0% Mendoza 9,0% Neuquén 9,8% Salta 13,6%	2019	Corrientes 12,0% Mendoza 10,0% Neuquén 10,8% Salta 14,6%	2021	Idem	
Resultado 5 Ahorros en gasto social producto de una mejor focalización del gasto en las 4 provincias	Millones de dólares	4,5	2015	15	2019	22	2021	Informe Técnico de SYNTyS	Estimación de los ahorros realizada por el SYNTyS a partir de la depuración y cruzamiento de bases de datos de beneficiarios

PRODUCTOS

Productos	Costo estimado (US\$)	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medio de verificación
Componente 1: Fortalecimiento de la administración tributaria y gestión y política del gasto público, junto a la gestión de la inversión pública									
Subcomponente 1.1: a. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Sistemas de Catastro									
Producto 1.1.1: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Información Territorial modernizados	US\$5.000.000	Provincias	0	0	1	2	1	4	Informe Técnico de la Secretaria de Provincias del Ministerio del Interior. Los sistemas incluyen: software y adecuación de procesos.
Producto 1.1.2: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Registros de la Propiedad modernizados	US\$5.000.000	Provincias	0	0	1	2	1	4	Idem.
Producto 1.1.3: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Administración Tributaria modernizados	US\$5.000.000	Provincias	0	0	1	2	1	4	Idem.
Producto 1.1.4: N° de gobiernos provinciales con sistema integrado e identificador de catastro y otras bases tributarias y su coordinación con los municipios	US\$5.000.000	Provincias	0	0	1	2	1	4	Idem.
Subcomponente 1.2: b. Fortalecimiento de la gestión financiera, del gasto público y de la inversión provincial									
Producto 1.2.1: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Recursos Humanos y Planillas modernizados	US\$4.000.000	Provincias	0	0	2	2	0	4	Idem.
Producto 1.2.2: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Administración Financiera modernizados	US\$3.000.000	Provincias	0	0	2	0	0	2	Idem.
Producto 1.2.3: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de Administración de Bienes o Ecompras actualizados	US\$6.000.000	Provincias	0	0	2	2	0	4	Idem.
Producto 1.2.4: N° de gobiernos provinciales con Presupuesto por Resultados instalado	US\$1.000.000	Provincias	0	0	1	1	0	2	Idem.
Producto 1.2.5: N° de gobiernos provinciales con Sistemas de	US\$2.000.000	Provincias	0	0	2	2	0	4	Idem. Los sistemas incluyen:

Productos	Costo estimado (US\$)	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta final	Medio de verificación
Inversión Pública fortalecidos									(i) software; (ii) cambios de normativas; y (iii) adecuación de procesos.
Subcomponente 1.3 Fortalecimiento del diseño del Federalismo Fiscal Argentino y Órganos Rectores									
Producto 1.3.1: Nuevo nomenclador de actividades para contribuyentes provinciales consistente con la AFIP	US\$50.000	Nomenclatura adoptada por el Convenio Multilateral	1	0	0	0	0	1	Informe Técnico de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.
Producto 1.3.2: Padrón Nacional Integrado de Contribuyentes de Ingresos Brutos	US\$120.000	Padrón Federal adoptado por el Convenio Multilateral	1	0	0	0	0	1	Idem.
Producto 1.3.3: Sistema de Recaudación del Convenio Multilateral fortalecido y optimizado	US\$2.630.000	Sistema Fortalecido	1	0	0	0	0	1	Idem. El sistema se refiere a software.
Producto 1.3.4: Provincias con sistema integrado e identificador de beneficiarios de programas sociales y subsidios	US\$2.500.000	Provincias	1	2	2	5	0	10	Informe Técnico del SYNTyS El sistema se refiere a software.
Producto 1.3.5: Estudios y seminarios para el desarrollo de una nueva propuesta de Ley de Coparticipación	US\$1.500.000	Estudios	0	5	5	0	0	10	Idem. El objetivo principal de estos estudios es culminar con una nueva propuesta de Ley de Coparticipación Federal.
Componente 2: Inversiones para del Desarrollo									
Producto 2.1: Número de obras financiadas por el Fondo Inicial	US\$60.000.000	Obras Recibidas	1	2	5	0	0	8	Idem.
Producto 2.2: Número de obras financiadas por el Fondo Complementario	US\$36.023.500	Obras Recibidas	0	0	0	2	3	5	Idem.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Argentina
PROYECTO N°: AR-L1248
NOMBRE: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial
Unidad Ejecutora Central (UEC) del Ministerio del Interior,
Obras Públicas y Vivienda
EJECUTOR:
PREPARADO POR: Ana Niubó (CSC/CAR) y Marisol Pinto Bernal (FMP/CAR)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial será ejecutado por la UEC del MIOPV.
- 1.2 Para la evaluación de riesgos se utilizó la Guía de Procedimientos de la Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP) con Garantía Soberana. Por este procedimiento se determinó que existe un nivel de riesgo medio para la ejecución del proyecto.
- 1.3 No se contempló realizar una evaluación de capacidad institucional debido a que:
 - a. Recientemente el Banco realizó una evaluación de la capacidad del organismo ejecutor para planificar, ejecutar e implementar las acciones de control de los recursos, con motivo del proceso de aprobación del Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Argentina (AR-L1245). El Anexo III del POD de dicha operación indica que se determinó que el organismo ejecutor cuenta con adecuada capacidad operativa, técnica y humana para realizar la ejecución del programa de manera satisfactoria.
 - b. La UEC tiene experiencia en la ejecución de préstamos financiados por multilaterales como FONPLATA y en el caso particular del BID, se encuentra actualmente a cargo de la ejecución de dos operaciones de préstamo y pronto de una tercera que está en proceso de aprobación. El capítulo siguiente detalla más sobre estas operaciones.
- 1.4 El programa no incluye financiamiento de otros multilaterales.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 La UEC cuenta con experiencia en el manejo de las siguientes operaciones en ejecución: (i) Programa de Gestión Municipal (1855/OC-AR, que finaliza en diciembre de 2016); y (ii) Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (2499/OC-AR – DAMI I, que finaliza en 2017). Adicionalmente, comenzará a ejecutar el Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Argentina (3688/OC-AR) aprobado el 02 de junio de 2016 y la Cooperación Técnica Asistencia de Emergencia por Inundaciones en la región Noreste y Centro de Argentina (ATN/OC-15515-AR) aprobada el 16 de marzo de 2016. Por último, se halla en proceso de aprobación

- el Préstamo correspondiente al Proyecto AR-L1243 DAMI II, el cual debería iniciar ejecución en 2017 de manera paralela con el DAMI I.
- 2.2 Los sistemas fiduciarios utilizados para la ejecución del programa son el Presupuestario a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y el de información y contabilidad (UEPEX).
 - 2.3 Para los actos referidos a la adquisición de bienes y servicios, la UEC utiliza las políticas del Banco para las compras centralizadas y verifica la aplicación de las mismas para las compras que se realizan a nivel provincial.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El [análisis de riesgos](#) (incluyendo los fiduciarios) fue realizado con la metodología GRP, y se contó con la participación de integrantes del Organismo Ejecutor para el análisis. Aun cuando el ejecutor tiene experiencia ganada con la ejecución de programas similares, se ha determinado un nivel de riesgo medio debido al esquema de ejecución, que involucra a las provincias y esto puede llegar a ocasionar retrasos por temas de coordinación entre los actores.
- 3.2 Sobre la base de estos riesgos identificados se ha determinado la modalidad de supervisión aplicable para la Gestión Financiera y la Gestión de las Adquisiciones. La modalidad de supervisión inicialmente establecida podrá variar durante la ejecución del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas.

IV. ASPECTOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

- 4.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente de Legal, se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados según corresponda en las estipulaciones especiales o en el Anexo Único, y que pueden actualizarse o modificarse durante la ejecución del programa, si corresponde, y previa documentación y autorización por parte del Banco:
- 4.2 **Condiciones previas al primer desembolso.** Será condición previa al primer desembolso del préstamo:
 - a. Constitución de la Unidad Ejecutora bajo la órbita de la Secretaría de Provincias del MIOPV.
 - b. Presentación de evidencia de la entrada en vigencia del ROP en los términos acordados previamente con el Banco, incluyendo el MGAS.
- 4.3 Gestión de Desembolsos
 - a. El ejecutor deberá presentar la planificación financiera del programa de acuerdo con los lineamientos acordados entre el Banco y el país. El

porcentaje mínimo que se requerirá para la reposición de anticipo de fondos será del 80%.

- b. La tasa de cambio a ser aplicada para la rendición de cuentas será la estipulada en el Artículo 4.10 inciso (b) (i) del Contrato de Préstamo. Para efectos de determinar la equivalencia de gastos incurridos en Moneda Local con cargo al Aporte Local o del reembolso de gastos con cargo al Préstamo, la tasa de cambio acordada será la tasa de cambio del primer día hábil del mes del pago. Debido a limitaciones del sistema UEPEX, para un gasto abonado con fondos BID y con fondos de contraparte local se utilizará el tipo de cambio de la conversión de los desembolsos a la moneda local (Pesificación).

4.4 Supervisión Financiera

- a. A fin de tener flexibilidad y poder ajustar la cartera de préstamos a la capacidad de auditoría oportuna de la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN) se recomienda que tanto la AGN como firmas auditoras independientes sean elegibles contractualmente para realizar las auditorías del programa.
- b. El informe que se requerirá para realizar la supervisión financiera, adicional a los requeridos para tramitar desembolsos y el de auditoría anual, será el Plan Financiero.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 5.1 Los diferentes tipos de adquisiciones de bienes, obras, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría ejecutados en el marco del programa se realizarán de acuerdo las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9 de marzo de 2011, respectivamente. Como se ha mencionado en el documento previamente, la UEC cuenta con experiencia en adquisiciones ya que se encuentra ejecutando los programas 1855/OC-AR y 2499/OC-AR, financiados por el Banco, por lo cual el ejecutor cuenta con el conocimiento en el manejo de las políticas del Banco. La UEC será responsable en cuanto al cumplimiento de las pautas establecidas en el Contrato de Préstamo de todas las adquisiciones del programa. El programa cuenta con un Manual de Procedimientos aprobado por la institución, el cual permite conocer el manejo de las adquisiciones del proyecto.

- a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del Jefe de Equipo del proyecto. No se contemplan contrataciones directas en estas categorías, pero las que se definan a lo largo del programa, serán identificadas en el Plan de Adquisiciones (PA), con su respectiva justificación, así como también se deberán identificar todos los procesos de selección que requieran precalificación de oferentes.

- b. **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto estarán incluidos en el PA y se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. En este momento no se contemplan contrataciones directas en esta categoría, pero las que se definan a lo largo del programa, serán identificadas en el PA, con su respectiva justificación.
 - i. **La selección de los consultores individuales.** En los casos identificados en el Plan de Adquisiciones, la contratación de consultores individuales se regirá por lo establecido en el documento GN-2350-9, Sección V, párrafos del 5.1 al 5.4. Para el funcionamiento de la UEC se podrá contratar según el método de selección directa a consultores que en ese momento se encuentren desarrollando actividades en el marco de contratos financiados por otros programas que la UEC ejecuta.
 - ii. **Capacitación.** En el PA se detallan los procesos que se aplican a los componentes del proyecto que incluyen elementos de capacitación y que se contratan como servicios de consultoría o servicios de no consultoría según corresponda en cada caso.
- c. **Gastos Recurrentes.** Los gastos recurrentes aplicables, tales como gastos de comunicación, traducciones, artículos de oficina, gastos de propaganda o anuncios, fotocopias, viáticos, pasajes, entre otros, serán financiados por el proyecto dentro del presupuesto anual aprobado por el Banco, y serán realizados siguiendo los procedimientos administrativos del Organismo Ejecutor, siempre que no vulneren los principios fundamentales de competencia, eficiencia, y economía. Estos gastos están asociados a los costos de operación y no incluyen salarios de funcionarios en ejercicio público.
- d. **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, en las categorías de obras, bienes, servicios de no consultoría, y servicios de consultoría, hasta por la suma de US\$12 millones (10% del monto propuesto del préstamo bajo la primera operación individual), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto

(15 de julio de 2016), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- e. **Preferencia Nacional.** No se contempla la preferencia nacional.
- f. **Otros.** No existen disposiciones especiales para donaciones, adquisiciones de terrenos, derechos y servidumbres necesarias para la ejecución del proyecto.

B. Montos Límites para Licitación Internacional y Lista Corta con Conformación Internacional (US\$)

Método	LPI Obras	LPI Bienes y Servicios diferentes a la consultoría	Lista Corta Internacional en servicios de consultoría
Monto Límite	≥5.000.000	≥500.000	≥500.000

C. Supervisión de Adquisiciones

- 5.2 El método de supervisión será ex post para los procesos en los umbrales de LPN para Obras, Bienes y Servicios de No Consultoría. Se revisarán de manera ex ante, los procesos correspondientes a LPI, contrataciones directas y aquellos procesos que por su complejidad o riesgo, justifiquen una supervisión ex ante.
- 5.3 En el caso de Servicios de Consultoría, en los umbrales inferiores US\$500 mil, la revisión será ex post, salvo los dos primeros procesos de cada método de selección (SBCC, SBC, SCC, etc.) que serán revisados de manera previa. En todos los casos en que la contratación sea mayor o igual a US\$500 mil, la revisión será ex ante.
- 5.4 En el caso de Consultores Individuales, se revisará de manera ex ante, toda contratación por un monto superior a US\$50 mil. Para contrataciones inferiores a ese monto, la revisión será ex post.
- 5.5 Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de Supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física², escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.

Límite para Revisión Ex Post		
Obras	Bienes y Servicios de no Consultoría	Servicios de Consultoría
<5.000.000	<500.000	<500.000 ³

Nota: 1. Los montos límites establecidos para revisión ex post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución de la UEC y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe. 2. Los

² La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

³ En el caso de Servicios de Consultoría, en los umbrales inferiores US\$500 mil, la revisión será ex post, salvo los dos primeros procesos de cada método de selección (SBCC, SBC, SCC, etc.). En todos los casos en que la contratación sea mayor o igual a US\$500 mil, la revisión será ex ante.

procesos de bienes por debajo de US\$100 mil podrán ser efectuados bajo el método de comparación de precios, al igual que las obras por debajo de US\$350 mil. En los dos casos, la revisión será ex post.

D. Disposiciones especiales

- a. **Medidas para reducir las probabilidades de corrupción.** Atender las disposiciones de las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9 en cuanto a prácticas prohibidas. También será deber del ejecutor revisar el listado de firmas y personas sancionadas para participar en procesos financiados por la Banca Multilateral.
- b. **Otros Procedimientos especiales.** Mantener el PA actualizado de acuerdo con las necesidades del proyecto e integrado a la planificación del mismo.

E. Registros y Archivos

- 5.6 La división de contrataciones estará encargada de mantener los archivos de las adquisiciones del proyecto que se desarrollen en la UEC, mientras que las adquisiciones desarrolladas en las UEPs o entidades de gestión de las AMs, mantendrán los archivos originales en cada UEP o entidad de gestión.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 6.1 El presupuesto del organismo ejecutor cuenta con categorías programáticas y otras clasificaciones por objeto del gasto (incisos), que son gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de la deuda y disminución de otros pasivos, y otros gastos. Según su carácter económico, los rubros son gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras. Por otro lado las fuentes internas de financiamiento pueden ser el tesoro nacional, recursos propios, afectaciones específicas y las transferencias internas. Dentro del financiamiento externo están las transferencias externas y los créditos externos.
- 6.2 El responsable del proceso de formulación y programación del presupuesto anual es la UEC quien se encarga de realizar todos los procedimientos conducentes a la consolidación del presupuesto anual para su aprobación. A medida que surgen necesidades de ampliaciones o reasignaciones de partidas, la UEC solicita las modificaciones encargándose de gestionar su aprobación. Los créditos presupuestarios se ejecutan mediante cuotas de compromiso trimestrales y mensuales de devengado, las cuales son asignadas por la Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas).
- 6.3 No se anticipan dificultades para el manejo presupuestario, oportunidad de contrapartida local o atrasos del sistema que afecten la ejecución.

B. Tesorería y Gestión de Desembolsos

- 6.4 El Tesoro Nacional transfiere a la UEC los fondos de contrapartida local, a una cuenta abierta por el programa para uso exclusivo del presente Préstamo, en razón de tratarse de un programa cofinanciado con recursos del Banco.

- 6.5 Los desembolsos se realizarán con base en un plan financiero detallado, cuyo modelo ha sido acordado con las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

C. Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes

- 6.6 La UEC utilizará el sistema UEPEX como sistema de administración financiera. El registro de la contabilidad se hará en base de caja y se seguirán las Normas Internacionales de Información Financiera cuando aplique de acuerdo a los criterios nacionales establecidos. Los informes financieros requeridos serán: (i) Plan de Ejecución Financiera para hasta 180 días posteriores a la solicitud de anticipos; (ii) estados financieros anuales auditados, según lo estipulado en el artículo 7.03 inciso (a) de las Normas Generales del Contrato de Préstamo; y (iii) otros informes a ser requeridos por los especialistas fiduciarios.

D. Control Interno y Auditoría Interna

- 6.7 El ente nacional de Control Interno es la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). La auditoría interna de cada organismo ejecutor (OE) se realiza por intermedio de la Unidad de Auditoría Interna (UAI). Dicha unidad, dependiente en forma directa del Ministro, es la encargada de efectuar las auditorías y recomendaciones de acuerdo con las facultades conferidas por la Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera).

E. Control Externo: Auditoría Financiera Externa e Informes de los Proyectos

- 6.8 En el año 2011 el Banco concluyó un diagnóstico sobre Prácticas de Auditoría Gubernamental de la AGN, realizado de acuerdo a la guía del Banco para determinar el nivel de desarrollo de los sistemas de gestión financiera pública. La evaluación concluyó en la validación de la AGN como auditor de proyectos del Banco.
- 6.9 A fin de tener flexibilidad y poder ajustar la cartera de préstamos a la capacidad de auditoría oportuna de la AGN se recomienda que tanto la AGN como firmas auditoras independientes sean elegibles contractualmente para realizar las auditorías del programa.

F. Supervisión Financiera del Proyecto⁴

- 6.10 El plan de supervisión financiera inicial surge a partir de las evaluaciones de riesgo y capacidad fiduciaria realizadas de acuerdo a las revisiones in situ y de “escritorio” previstas para el programa que incluye el alcance de las acciones operacional, financiera y contable, de cumplimiento y legalidad, frecuencia y responsable de las mismas.
- 6.11 El informe que se requerirá para realizar la supervisión financiera, adicional a los requeridos para tramitar desembolsos y el de auditoría anual, será el Plan Financiero.

⁴ Ver Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6) Anexo I Aplicación de los Principios y Requisitos de Gestión Financiera requisito 4 Supervisión Financiera.

G. Mecanismo de Ejecución

- 6.12 Los detalles de la ejecución del programa se encuentran en el borrador de reglamento operativo y en el POD.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

Argentina. Préstamo ___/OC-AR a la República Argentina
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Argentina, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$120.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2016)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 40697915
Pipeline No. AR-L1248