

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

(AR-L1272)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Javier Reyes (ICS/CAR), Jefe de Equipo; Edgardo Mosqueira, Jefe alterno, Mariano Lafuente, Melissa Gonzalez (IFD/ICS); Elba Luna (KNL/CAR), Emilio Pineda (FMM/CAR), Andrea Bergamaschi (EDU/CAR), Juan Carlos Lazo, Brenda Alvarez (FMP/CAR), Milagros Mosteirín, Sofia Garcia (CSC/CAR) y Rodolfo Graham (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

ARGENTINA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Provincia de Buenos Aires	
Número de Proyecto:	AR-L1272	
Equipo de Proyecto:	Javier Reyes (ICS/CAR), Jefe de Equipo; Edgardo Mosqueira, Jefe alterno, Mariano Lafuente, Melissa Gonzalez (IFD/ICS); Elba Luna (KNL/CAR), Emilio Pineda (FMM/CAR), Andrea Bergamaschi (EDU/CAR), Juan Carlos Lazo, Brenda Alvarez (FMP/CAR), Milagros Mosteirín, Sofia Garcia (CSC/CAR) y Rodolfo Graham (LEG/SGO).	
Prestatario:	Provincia de Buenos Aires con garantía de la República de Argentina	
Organismo(s)	El prestatario a través de los Ministerios de Economía y de	
Ejecutor(es):	Infraestructura y Servicios Públicos (MlySP)	
Garante	República Argentina	
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$20 millones
	Local:	US\$5 millones
	Total:	US\$25 millones
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.01 (OP-102), B.02, B.03, B.07 y B.17
	Clasificación:	C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 La Provincia de Buenos Aires (PBA) concentra el 39% de la población argentina, genera el 28% del Producto Interno Bruto total del país, y el 32% de las exportaciones totales del país¹. No obstante, también concentra la mayor parte de la población pobre que en su conglomerado urbano llega al 34,6% de la población pobre total del país². Cerca del 20% de la población carece aún de acceso a agua de red pública y el 42% no tiene acceso a desagüe de red pública³, mientras que las vías pavimentadas solamente llegan al 30% del total y

¹ [Ministerio de Economía. Buenos Aires - Ficha Provincial. Octubre 2015.](#)

² Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre del 2016. Informes Técnicos Vol. 1 No. 53. 2017.

³ [Encuesta de Hogares y Empleo](#) de la provincia de Buenos Aires. Enero 2017 (resultados correspondientes al tercer trimestre del 2015). Ministerio de Economía.

- el porcentaje de las vías en regular o mal estado con necesidades de mantenimiento asciende al 57% del total de vías existentes en la provincia⁴.
- 2.2 El gobierno de la PBA ha priorizado políticas destinadas a ampliar la cobertura y calidad de la infraestructura, Su programa de Inversión Pública para el 2017 -el de mayor envergadura después del programa del gobierno federal- ha incrementado los recursos para 2017 en 131% (más de un 412% respecto a 2015)⁵. Sin embargo, en los últimos 5 años el promedio de ejecución de dicho gasto alcanzó solamente el 60%.
- 2.3 Para enfrentar esta debilidad, la PBA implementará de manera secuencial dos grupos de reformas⁶:
- (i) **Eficacia.** Mejorar la operación de los procedimientos para la coordinación, priorización, programación, análisis, selección, financiamiento, ejecución y monitoreo de la inversión pública, para acelerar la aprobación y ejecución de las obras públicas y será apoyado por este programa.
 - (ii) **Eficiencia.** Mejorar la calidad del gasto de inversión pública. El diálogo impulsado por este proyecto ha permitido iniciar la discusión de un segundo grupo de políticas que estarían orientadas a mejorar la asignación y productividad del gasto.
- 2.4 Las reformas del programa serán de dos tipos. Reformas Horizontales en el Ministerio de Economía para el fortalecimiento de funciones y sistemas de la Subsecretaría de Inversión Pública, funciones presupuestales (programación y pago)⁷. Reformas Verticales a las funciones sectoriales de inversión y de adquisiciones del: (i) MlySP que concentra el 77,6% del presupuesto de inversión, incluyendo los recursos transferidos a los municipios mediante el Fondo de Infraestructura Financiera (FIM); y (ii) la Dirección General de Cultura y Educación (DGCE) que gestiona el 3,2% del presupuesto de inversión de la infraestructura escolar.
- 2.5 **El problema principal** que busca enfrentar el programa es la limitada eficacia de la gestión administrativa y técnica de los procesos de inversión pública, entendida como el grado de cumplimiento de la aprobación y ejecución de los programas anuales de inversión, dentro de los plazos esperados. La evidencia del problema se refleja en la ejecución parcial del avance financiero -60% de lo

⁴ Fuente: [Consejo Vial Federal](#). Universidad Tecnológica Nacional. Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Resumen del Evaluación del Estado de la Red Nacional de Caminos No Concesionados. Mayo 2014.

⁵ El programa fue anunciado en el Mensaje de [presentación del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio fiscal 2017](#). El gasto en bienes de capital se viene incrementando de 3,7% del gasto total en 2015 (ejecutado) a 6,3% en 2016 y 8,4% en 2017 (proyectado).

⁶ "Not all capacities can be strengthened at the same time. It is therefore valuable to identify binding constraints and the proper sequence of reforms (Mizell and Allain-Dupré, 2013)" en OECD, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, March 2014.

⁷ El reglamento de la Ley de Inversión Pública, Decreto 78/14 del 2014, asignan las funciones respectivas al Ministerio de Economía.

programado en los últimos 5 años- y del avance físico -50% de lo programado anualmente-. A continuación, se presentan los principales elementos causales del problema.

- 2.6 La demora en la aprobación de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs) en el Ministerio de Economía se evidencia en: (i) escasa información sobre brechas de inversión que alimente la priorización; (ii) debilidades en el servicio civil a cargo de la evaluación de PIPs; (iii) pobre capacidad y falta de sistemas de seguimiento de las instancias responsables; y (iv) escasa coordinación entre los procesos de formulación presupuestaria y de aprobación de PIPs. Estos factores ocasionan que el periodo que va de la selección a la aprobación de PIPs tome ocho meses en el caso de infraestructura educativa, pudiendo reducirse a la mitad si dichos factores fueran resueltos.
- 2.7 La demora en el diseño y ejecución de PIPs en el MlySP y en la DGCE se evidencia en la demora generada por el relevamiento individual de información para cada PIP. A ello, se suman: (i) debilidades de capacitación del personal a cargo del diseño de PIPs y del procesamiento de las contrataciones⁸; (ii) lento procesamiento del registro de avances físicos, de pagos y otros eventos clave de la ejecución⁹; y (iii) imposibilidad de seguimiento de los recursos transferidos a municipios a causa de débiles mecanismos de registro y monitoreo. Por estos factores, la ejecución de obras en el MlySP sólo alcanzó el 47% de las obras programadas en el 2016.
- 2.8 **El objetivo del programa** es mejorar la eficacia de la gestión administrativa y técnica de los procesos de inversión pública del gobierno de la PBA, con el fin de contribuir a acelerar la expansión de servicios de educación, viales y de agua en favor de la población beneficiaria. Estas mejoras contribuirán a sentar las bases para la futura mejora de la eficiencia de la inversión.
- 2.9 **Componente 1. Fortalecimiento de las funciones de inversión pública del Ministerio de Economía (US\$10.500.000)**, correspondiente a las reformas horizontales, cuyas actividades se organizarán de la siguiente manera:
- 2.10 **Subcomponente 1.1. Fortalecimiento de procesos de inversión pública:** (i) diseño de metodologías para el alineamiento de propuestas de inversión con los planes del gobierno, la evaluación ex-ante y ex-post de PIPs, la evaluación de opciones para su financiamiento y ejecución (incluso alianzas con el sector privado); (ii) mejora del proceso de aprobación de inversiones, incluyendo sus procedimientos de planeamiento, evaluación de viabilidad, priorización y programación presupuestaria; (iii) implementación de soluciones tecnológicas para la coordinación con el Sistema de Gestión y Administración Financiera; y (v) implementación de un mecanismo de innovación para la gestión del conocimiento y el análisis del gasto en inversión pública.

⁸ Deloitte & Co, Diagnóstico para la implementación del SAP. El Ministerio adquirió en junio de 2017 por \$500.000 un sistema SAP para la gestión de obras.

⁹ Desde marzo de 2017, mediante Decreto N° 144/17, se dispone la obligatoriedad del uso del módulo "GENERADOR DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS OFICIALES" del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires.

- 2.11 **Subcomponente 1.2. Mejora del Sistema Provincial de Información Municipal (RAFAM)¹⁰:** (i) diseño e implantación de nuevo marco conceptual, normativa y software RAFAM; y (ii) desarrollo del sistema de automatización, normalización y procesamiento de la información municipal.
- 2.12 **Subcomponente 1.3. Mejora de la coordinación con los organismos de control para la gestión del ciclo de la inversión pública:** (i) análisis y reingeniería de procesos; (ii) mejora de metodologías y manuales para auditorías de obras públicas; y (iii) capacitación.
- 2.13 **Subcomponente 1.4. Ampliación de fuentes de financiamiento de PIPs:** (i) fortalecimiento de la unidad de alianzas público-privadas; y (ii) establecimiento de un mecanismo de promoción de inversiones en infraestructura pública.
- 2.14 **Componente 2: Optimización de la preparación y ejecución de la inversión pública en el MlySP y la DGCE (US\$13.750.000),** correspondiente a las reformas verticales, cuyas actividades se organizarán de la siguiente manera:
- 2.15 **Subcomponente 2.1: Fortalecimiento de los procesos de preparación y ejecución de PIPs:** que financiará para ambas instituciones: (i) diseño de metodologías y estándares de pre-inversión e inversión para la preparación de PIPs; (ii) reingeniería de procesos de inversión, presupuesto y adquisiciones; y (iii) implementación del Sistema de Gestión de Infraestructura de PIPs, incluyendo un tablero de control de PIPs, la digitalización de los archivos y expedientes contractuales, el registro de proveedores y contratos. Además, para el MlySP la implementación de un mecanismo de innovación para la gestión del conocimiento y el análisis del gasto en inversión pública, y para la DGCE un censo de infraestructura escolar.
- 2.16 **Subcomponente 2.2: Mejora de las capacidades para la gestión de PIPs:** que financiará para ambas instituciones el fortalecimiento de las unidades y la capacitación de los recursos humanos a cargo de: (i) la elaboración de estudios de factibilidad económica y pliegos de especificaciones para licitaciones; (ii) la evaluación de PIPs; y (iii) los procesos de adquisiciones, de seguimiento y supervisión de obras públicas. En todos los casos se incluirá la contratación temporal de consultores para apoyar la gestión de los procesos y crear capacidades en el personal de planta.
- 2.17 **Subcomponente 2.3. Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública en los gobiernos locales:** (i) fortalecimiento de las capacidades de gestión de la inversión pública en municipios seleccionados; y (ii) diseño e implantación de un sistema de información de seguimiento de las obras municipales financiadas con recursos del FIM.
- 2.18 **Los resultados esperados del programa,** que tendrán un período de desembolso de 4 años son: (i) reducción de los tiempos de procesamiento de

¹⁰ La modernización tecnológica del sistema RAFAM y la sistematización de los procesos de consolidación de la información mediante el Sistema de Información Municipal Consolidada, permitirá disponer de información económico-financiera de los municipios en forma confiable y oportuna, con el fin de dar seguimiento a la inversión pública.

PIPs generados por el MlySP y la DGCE, entre las etapas de selección y aprobación de PIPs; (ii) reducción de los tiempos de ejecución de PIPs generados por el MlySP y la DGCE en el procesamiento de las adquisiciones y en el pago de adelantos de obra; y (iii) incremento en la ejecución presupuestal de gastos de bienes de capital del MlySP y la DGCE.

- 2.19 **Ejecución del programa.** Los arreglos de ejecución tendrán un presupuesto estimado de US\$750.000 y serán: (i) el Ministerio de Economía estará a cargo de la gestión financiera del programa, elaboración y remisión de reportes requeridos, así como de la ejecución del Componente 1; y (ii) el MlySP estará a cargo de la ejecución del Componente 2, incluyendo las actividades de la DGCE, y la coordinación de planes de operación y reportes respectivos para su consolidación a cargo del Ministerio de Economía. Las adquisiciones se realizarán de acuerdo con las Políticas GN-2349-9 y GN-2350-9- y desembolsos. Convenios de coordinación serán suscritos entre las entidades mencionadas.
- 2.20 **Alineación estratégica.** La operación está alineada con el objetivo de la Estrategia de País con Argentina del Grupo BID 2016-2019 (GN-2870-1) específicamente el resultado esperado de “mejorar la eficiencia de la gestión pública”. Es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008); y el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho (“eficacia gubernamental”). También está alineado con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), específicamente con la dimensión 2: “Los gobiernos fortalecen las capacidades institucionales del sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos”. Además, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), “agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos”. Esta operación se encuentra en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2017 (GN-2884).

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El costo total del programa se estima en US\$25 millones y se financiará con un préstamo de inversión específica por un monto de US\$20 millones con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y un aporte local en efectivo de US\$5 millones. El periodo de desembolsos será de cuatro años.
- 3.2 **Experiencia en el Sector.** El Banco ha apoyado el fortalecimiento de sistemas de inversión pública, así como de reestructuración de procesos de gestión institucional y la simplificación de procesos administrativos. Las experiencias recientes son: ATN/OC-14257-PR, ATN/OC-13924-PR, “Apoyo para el Fortalecimiento de los Programas de Inversión en Obra Pública en Costa Rica (ATN/OC-15916-CR)” (2016), y “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública” (2977/OC-CO) de Colombia (2013).
- 3.3 **Riesgos.** Las medidas de mitigación de los siguientes riesgos, estimados en medios, se definirán en el POD: (i) demora en la implementación de los nuevos procedimientos y sistemas podría afectar los resultados esperados del programa; (ii) resistencia del personal para adopción de reformas podría retrasar la

ejecución de la inversión pública; (iii) cambio de prioridades y estrategia a causa del cambio de autoridades que podría afectar las metas y resultados, (iv) débil coordinación entre las unidades ejecutoras; y (v) rotación del personal técnico dentro de la UCEPO y de las entidades responsables de la ejecución del programa podrían retrasar sus resultados.

- 3.4 **Riesgos fiduciarios.** Falta de experiencia en la gestión financiera y de adquisiciones en programas financiados por organismos internacionales podría retrasar las contrataciones y desembolsos. Medidas de mitigación serán previstas en el POD.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas. No se financiará ningún componente de infraestructura o se preparará proyectos de inversión específica. Según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (GN-2208-20) y Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703), la operación fue clasificada como de Categoría C.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El Banco reconocerá financiamiento retroactivo para aquellos 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, por una suma de hasta 20% 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, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo. Se han identificado dos procesos de contratación en curso actualmente para financiamiento retroactivo: (i) compra de equipamiento informático por US\$200.000; y (ii) contratación de servicios de consultoría para la adecuación SAP por US\$500.000.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se prevé la distribución del POD a QRR el 2 de octubre de 2017, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por OPC el 10 de noviembre de 2017 y la aprobación de la Propuesta de Préstamo por el Directorio el 6 de diciembre de 2017. Los recursos necesarios para la preparación de esta operación se estiman en US\$73.502 (recursos transaccionales). El tiempo de personal requerido será de 1.12 FTE (Anexo V).

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
AR-L1272 Program for Strengthening of the Management of the Buenos Aires province		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA		
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Country Office Argentina	SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JAVIER RAMIRO REYES	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$20,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
28 Jul 2017	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	28 Aug 2017	
QRR (Estimated)	2 Oct 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
AR-L1272 Program for Strengthening of the Management of the Buenos Aires province		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA		
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Country Office Argentina	SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JAVIER RAMIRO REYES	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$20,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
28 Jul 2017	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	28 Aug 2017	
QRR (Estimated)	2 Oct 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El objetivo del programa es mejorar la eficacia de la gestión administrativa y técnica de los procesos de inversión pública del gobierno de la PBA, con el fin de contribuir a la expansión de servicios de educación, viales y de agua en favor de la población beneficiaria.
- 1.2 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas. No se financiará ningún componente de infraestructura o se preparará proyectos de inversión específica. Según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (GN-2208-20) y Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703), la operación fue clasificada como de Categoría C.

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Descripción	Estado de Preparación
Levantamiento de procesos de gestión de inversiones del Ministerio de Infraestructura	En proceso de elaboración
Análisis de la capacidad institucional de la UCEPO Ministerio de Infraestructura	En proceso de elaboración
Levantamiento de procesos del Sistema de Inversión Pública	En proceso de elaboración
Plan de Implementación de infraestructura tecnológica Ministerios de Infraestructura y de Educación.	En elaboración de TDRs
Alcance del proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental en la Provincia de Buenos Aires	En elaboración de TDRs
Hoja de Ruta de implementación de PPP en la Provincia de Buenos Aires	En elaboración de TDRs
Proyecto de implementación del RAFAM	Elaborado

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).