

**ARGENTINA**

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PRODUCTIVO Y  
DE GESTIÓN FISCAL PROVINCIAL  
(AR-L1002)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto integrado por: Héctor Salazar (RE1/SC1), Jefe del Equipo; Dana Martin (LEG/RE1); Manuel Castilla (COF/CBR); Marisa Ramírez (Consultora); Tomás Rodrigo (Consultor); y Oriana Bonfim (RE1/SC1).

## ÍNDICE

<b>I. MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes	1
B. Aspectos institucionales y de gestión pública asociados al entorno productivo y fiscal de las provincias	3
C. Estrategia del país en el sector	5
D. Estrategia del Banco con el país, experiencia en el sector y lecciones aprendidas	6
E. Estrategia del Programa	9
F. Coordinación con otras instituciones de Desarrollo Financiero	10
<b>II. EL PROGRAMA</b>	<b>10</b>
A. Objetivos & Descripción	10
B. Costo y Financiamiento	13
<b>III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>14</b>
A. Prestatario	14
B. Estructura	14
C. Elegibilidad de las provincias participantes	16
D. Asignación de recursos entre las provincias participantes	17
E. Elegibilidad de proyectos	17
F. Áreas de actuación de los proyectos	17
G. Formulación y aprobación de los proyectos	18
H. Financiamiento de los proyectos	19
I. Adquisiciones	19
J. Revisión ex-post de adquisiciones y desembolsos	20
K. Período de ejecución cronograma de desembolsos	20
L. Seguimiento y Evaluación	21
<b>IV. VIABILIDAD Y RIESGOS</b>	<b>23</b>
A. Viabilidad Institucional	23
B. Viabilidad Socioeconómica	24
C. Viabilidad Financiera	25
D. Impactos sociales y ambientales	27
E. Beneficios e impactos	28
F. Riesgos	28

Referencias Electrónicas	
Siglas y Abreviaturas	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361458">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361458</a>
Datos Básicos Socioeconómicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Cartera en ejecución & préstamos aprobados	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=370919">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=370919</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=370921">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=370921</a>
Marco Lógico	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=378788">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=378788</a>
Plan de Adquisiciones	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361513">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361513</a>
Términos de Referencia, Especificaciones Técnicas y	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=373261">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=373261</a>
Reglamento Operativo	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361461">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=361461</a>
Información disponible en los archivos de RE1/SC1	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=388682">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=388682</a>

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la inspección y vigilancia del 1% del monto del préstamo. En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto, dividido por el número de semestres en el plazo original de desembolsos.

## RESUMEN DE PROYECTO

### ARGENTINA

#### Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (AR-L1002)

Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup>					
Prestatario: Nación Argentina Organismo Ejecutor: Subsecretaría de Relaciones con Provincias (SSRP), dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP)			Período de amortización:	20 años	
			Período de gracia:	5 años	
			Período de compromiso:	4,5 años	
			Desembolso:	5 años	
Fuente:	Monto	Tasa de Interés:		Libor	
Tasa de Interés:	Comisión de Inspección y vigilancia:		0,00 %		
Comisión de crédito			0,25 %		
Comisión de crédito					
Local	12,0 millones (40%)	Moneda:		Dólares de los EE.UU. provenientes de la facilidad Unimonetaria.	
Total	30,0 millones (100%)				
Esquema del Proyecto					
<b>Objetivo del Proyecto:</b> El objetivo general del Programa es contribuir al fortalecimiento del entorno institucional de inversiones a nivel provincial, mediante la creación de un marco jurídico previsible y la introducción de reformas en la gestión del gasto público provincial. Con el logro de este propósito, se pretende contribuir, en el mediano y largo plazo, a la consolidación paulatina de mecanismos de interacción entre el Estado Nacional, las Provincias y los sectores productivos priorizados por las provincias de menor desarrollo relativo. Este objetivo general estará apoyado por los objetivos específicos correspondientes a los dos Proyectos en que se estructura el Programa: (a) el “Proyecto A de Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales Vinculados a los Sectores Productivos”, y (b) el “Proyecto B de Fortalecimiento de las Relaciones Nación-Provincias”.					
<b>Condiciones Contractuales Especiales:</b> Véanse párrafos 3.4 y 3.9.					
<b>Excepciones a las Políticas del Banco:</b> El Proyecto no contempla excepciones a las políticas del Banco.					
El Proyecto es coherente con la Estrategia de País:	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>			
El Proyecto califica como:	SEQ <input type="checkbox"/>	PTI <input type="checkbox"/>	Sector <input type="checkbox"/>	Geográfico <input type="checkbox"/>	% de beneficiarios <input type="checkbox"/>
Fecha de verificación del CESI:	9/17/04				
Revisión social y ambiental:	Véanse párrafos 4.14 y 4.15				
Adquisiciones: Véanse párrafos 3.19, 3.20, 3.21 3.22, 3.23, 3.24, y 3.25					

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Antecedentes

- 1.1 El año 2003 fue un año de inflexión en la economía de Argentina, durante el cual la implementación ordenada de las políticas macroeconómicas aunada a un entorno externo favorable, permitió recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos, dando así un impulso al nivel de actividad, y con ello, el logro de la reversión de la profunda crisis por la que atravesó el país durante los últimos cuatro años. (Situación Económica y Perspectivas -SEP, marzo 2004-BID).
- 1.2 El país finalizó 2003, en efecto, con una tasa promedio de crecimiento real del PBI del 8,7%, contrastando así con los cuatro años de recesión precedentes que culminaron a mediados de 2002 con un derrumbe del PBI del 10,9%. Esta recuperación se basó principalmente en una mayor utilización de la capacidad instalada en varios sectores económicos, los que alcanzaron niveles máximos de producción<sup>1</sup> como resultado de un importante aumento (8,5%) de los precios de exportación y de una baja variabilidad de los precios de bienes importados (0,5%). Esta mejora en los precios de exportación, en una economía como la Argentina, donde las exportaciones representan un 22,5% del PBI, implica un importante impulso de crecimiento a través de un efecto ingreso directo cercano a los 2 puntos del producto.
- 1.3 Sin embargo, a pesar de la fuerte recuperación verificada en 2003, el PBI en términos reales estuvo un 3,1% por debajo del nivel de 2001 (período previo a la devaluación del peso) y un 11,2% por debajo del nivel alcanzado un lustro antes. Esta diferencia se observa también en términos del PBI real *per cápita* que se encuentra todavía por debajo de los niveles correspondientes a 2001 (4,9%) y 1998 (15,2%).

### 1. Disparidades económicas y factores de crecimiento provincial

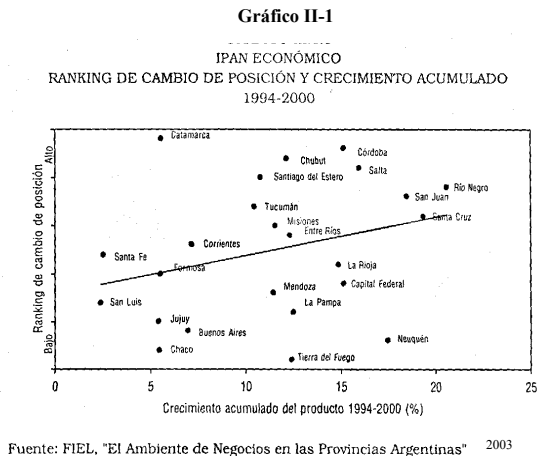
- 1.4 La Argentina es un país con importantes niveles de disparidad económica a nivel subnacional. En términos comparativos internacionales, el grado de dispersión intranacional del producto *per cápita* para Argentina (0,60) es sensiblemente mayor al de otros países como Estados Unidos (0,22) y España (0,20), e incluso México (0,42). A nivel interprovincial, sus disparidades son también importantes. En este sentido, basta mencionar que el 80% del producto del país es generado sólo por cinco jurisdicciones, las tradicionalmente denominadas *provincias avanzadas* -Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, y Mendoza- y Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, mientras que el 20% del producto restante es generado por las demás 19 jurisdicciones denominadas *provincias de menor desarrollo relativo* (ver párrafo 3.5). La disparidad del producto per cápita entre provincias pertenecientes a estos grupos es asimismo alta y varía en promedio entre Ar\$8.000 y Ar\$3.000 (pesos de 1993). (Estudios y Perspectivas No.12, CEPAL)
- 1.5 En Argentina existe una marcada concentración geográfica de población y de actividades económicas en las *provincias avanzadas*, las que concentran dos terceras

---

<sup>1</sup> Al tercer trimestre del 2003 los sectores que alcanzaron nuevos picos de oferta son: (i) agricultura, ganadería, caza y silvicultura, (ii) suministro de electricidad, gas y agua y (iii) enseñanza, servicios sociales y de salud.

partes de la población, así como una proporción semejante o mayor de las inversiones privadas, las exportaciones totales del país, y además, el 80% las PyMES y el empleo privado vinculado a ellas. En contraste las estructuras económicas de las provincias de *menor desarrollo relativo* son poco diversificadas y de escala limitada. En estas provincias el peso de las actividades productivas tradicionales (agropecuarias, pesqueras, minería e industria manufacturera) varía considerablemente entre ellas. Sólo en siete de estas provincias, dichos sectores agregados superaban en el año 2000 el 30% del PGB de cada jurisdicción (Catamarca, Chubut, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa), representando el extremo opuesto las provincias de Formosa y de Santiago del Estero donde este porcentaje alcanzaba sólo el 16% y el 20% del PGB, respectivamente. En estas circunstancias, no es extraño que la reciente bonanza exportadora del país se haya dado en forma de una expansión sumamente concentrada en sólo tres provincias *avanzadas* -Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba- generando el 86% de las exportaciones de manufacturas de origen agrícola. (Síntesis de la Economía Real No. 44, marzo 2004, Centro de Estudios para la Producción. MEyP).

- 1.6 La combinación de diversos factores económicos e institucionales contribuyen a explicar la trayectoria del dispar crecimiento provincial argentino. Algunos de estos factores son analizados en un estudio reciente que estima que entre un 60% y 70% de las diferencias en los niveles de producto provinciales están determinadas por las diferencias en su dotación



relativa de recursos económicos, mientras que entre el 30% o 40% restante, está dado por otros factores tales como la dotación de infraestructura, el desempeño de las finanzas públicas, y la percepción empresarial sobre el desempeño de los gobiernos provinciales. (FIEL, 2003).<sup>2</sup> En general estos resultados subrayan la importancia que pueden tener en el desempeño económico provincial las instituciones públicas provinciales, no sólo aquellas pertenecientes al ámbito propiamente fiscal y financiero, sino también aquellas del ámbito no financiero que están vinculadas al funcionamiento de los sectores productivos provinciales.

## 2. Relaciones financieras Nación-Provincias y desempeño fiscal reciente

- 1.7 Durante los años 90, el desarrollo del federalismo argentino se caracterizó por la adopción de diversos pactos fiscales del gobierno nacional y los gobiernos

<sup>2</sup> La medición de esa asociación se hace a través de la estimación de un índice denominado Índice Provincial del Ambiente de Negocios (IPAN-1 o IPAN Económico) y es compuesto por variables correspondientes a los factores señalados, excepto el de la percepción empresarial de "buen gobierno". Existe un segundo índice que hace esta inclusión denominado IPAN-2, estimado sólo para los años 1997 y 2001, que en lo substancial no modifica la relación señalada. Estimaciones propias del nivel de correlación de rangos del IPAN-2 y el producto y exportaciones provinciales comprueban que en efecto existe una asociación positiva de 0,64 y 0,65, respectivamente entre 1998 y 2001.

provinciales, con reglas de distribución de recursos y de asignación de gastos cambiantes. Desafortunadamente, la naturaleza política de corto plazo de esos arreglos, en un entorno económico tan cambiante e inestable, no han permitido sentar las condiciones para avanzar hacia un modelo de federalismo más balanceado.

- 1.8 En la actualidad, la Nación recauda el 80% de los tributos y tiene a su cargo el 49% del gasto total, mientras que las provincias recaudan el 17% y gastan el 40%, correspondiendo el resto a los gobiernos municipales. Las provincias, a su vez, financian en promedio el 47% de sus gastos corrientes con recursos propios y el resto con transferencias de recursos de la coparticipación federal y de un conjunto de regímenes especiales que distribuyen fondos de la Nación a las provincias, cuyas reglas son de gran complejidad, y cuyo uso principal ha sido para financiar tanto garantías de endeudamiento como gastos de previsión social.
- 1.9 Puede concluirse que, la alta vulnerabilidad procíclica y discrecional de este tipo de arreglos financieros entre la nación y las provincias, ha dado lugar a un ambiente de escasos incentivos para superar sus propias limitaciones y apuntar al logro de una mejor efectividad tributaria compensatoria interprovincial. Sin embargo, especialmente en estos momentos de inicio de recuperación económica, y en tanto no se logren reformas en las reglas de coparticipación, la adopción en 2002 de los Programas de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (PFO) entre la nación y las provincias, han sido instrumentos eficaces para recuperar y mantener la disciplina financiera provincial. En efecto, como resultado de una mayor recaudación y una mejor disciplina en su nivel de gasto, entre 2001 y 2003 las provincias lograron pasar de un resultado financiero deficitario promedio de 16,30% de sus ingresos totales a un resultado superavitario promedio de 4,98% de sus ingresos totales.
- 1.10 Otro elemento que ayudará a la disciplina fiscal de Argentina es la recientemente sancionada ley 25.917<sup>3</sup> de Creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El objetivo básico de esta ley es el establecimiento de reglas generales de comportamiento fiscal y mayor transparencia a la gestión pública. Cabe señalar que, una de las condiciones necesarias para que esta ley tenga efectividad es necesario que las Provincias adhieran a la misma, y si se pretende un resultado más amplio, que similarmente lo hagan sus municipios. El régimen creado entrará en vigencia a partir del 1º de enero de 2005, y para los gobiernos subnacionales que adhieran con posterioridad, la vigencia comenzará a regir a partir de la fecha de adhesión.

**B. Aspectos institucionales y de gestión pública asociados al entorno productivo y fiscal de las provincias**

- 1.11 Los aspectos que aparecen listados en el Cuadro II-1 sugieren la existencia de debilidades en factores semejantes a los referidos en la sección anterior, en el caso de seis provincias de menor desarrollo relativo que fueron escogidas como muestra

---

<sup>3</sup> Ley Nacional N°25.917, Creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, promulgada por Decreto N° 1079/2004 del Poder Ejecutivo Nacional. Esta ley complementa a lo dispuesto por Ley N° 24.156, Administración Financiera y Sistemas de Control (1992), a la Ley N° 11.672 Permanente de Presupuesto (Ley complementaria) y Ley N° 25.152 Administración Federal de los Recursos Públicos, Régimen de Convertibilidad Fiscal.

indicativa para llevar a cabo los análisis que sustentan la preparación del Programa (Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, Tierra del Fuego, y Tucumán). Por un lado, estos factores denotan la presencia de un tejido de instituciones públicas vinculadas a los sectores productivos provinciales descoordinado, con redundancias potenciales, y percibido por el sector privado como poco efectivo. Por otro lado, se puede afirmar que muchas provincias carecen de sistemas de administración financiera realmente integrados, y que la información que ofrecen no es homogénea con la de otras provincias ni con la de la nación. Como se verá más adelante, el Programa que se propone tomará en cuenta en su diseño la relevancia de estos aspectos.

#### **Cuadro II-1**

##### **A. Entorno institucional de los sectores públicos provinciales vinculados a la producción \***

###### **1. Ausencia de coordinación institucional e interinstitucional efectiva:**

- Superposición y descoordinación entre instituciones de la administración central (Formosa)
- El Ministerio de la Producción no implementa eficientemente las importantes funciones que le han sido asignadas en el organigrama de la Administración Pública Provincial. Asignación presupuestaria insuficiente, limita las acciones a encarar (Catamarca).
- Ausencia de organización interna debido a las restricciones presupuestarias y reformas públicas (Tucumán).
- Falta de apoyo oficial en la definición y consolidación del “servicio turístico”, insuficiente difusión de la actividad, gama de servicios alternativos restringida y decadencia de instrumentos que favorezcan la comercialización interna y externa (Corrientes).
- Necesidad de promover acciones asociativas para el sector turismo, definición de estándares mínimos de calidad de los servicios, y mejora de la articulación entre el sector privado y el sector público (Tierra del Fuego).
- Necesidad de promover la conformación de entidades intermedias para los sectores ganadero, olivícola, y la nogalicultura, y fortalecer redes de comercialización (Catamarca).

###### **2. Bajo nivel de calidad de oferta de información relevante de apoyo a las actividades empresariales:**

- Falta de información sistematizada e informatizada (Formosa).
- Déficit en la capacidad de comunicación y el manejo de la información (Catamarca).
- Desarticulación de políticas activas de desarrollo, bajo nivel de vinculación con el sector privado (Chubut).
- Información económica escasa y desarticulada (Chubut).
- Falta generar sistemas de información respecto de la olivicultura, agricultura y ganadería (Catamarca).
- Insuficiente acceso a información sobre actividades turísticas (Chubut).
- Insuficiente calidad y difusión de los sistemas de información sobre las actividades turísticas (Tierra del Fuego).
- Obsolescencia de los equipos informáticos (Corrientes).
- Déficit en equipamientos tecnológicos y de infraestructura (Tucumán).
- Falta de equipamiento informático y de comunicaciones (Chubut).

###### **3. Baja efectividad de las regulaciones vinculadas al funcionamiento de los sectores productivos estratégicos:**

- Escasa adhesión a leyes nacionales que establecen normas que regulan y/o promueven las actividades de diversos sectores productivos (vr., agricultura, ganadería, pesca, turismo, minería, forestal), y cuando existe la adhesión no están operativas, e incluso no están ordenadas, desarrollarlas y/o actualizadas (Todas las provincias).
- El sistema de normas y regulaciones está muy desarrollado en el área de promoción de inversiones productivas en actividades agrícolas, pero la legislación no promueve a las pequeñas explotaciones (Catamarca).
- Dificultades de aplicación de las normas generales y escasa capacidad institucional para implementar las normas y regulaciones existentes (Vg., en ganadería; el área de promoción económica de inversiones agrícolas en la actualidad está poco desarrollada e inclusive en retroceso, Chubut).
- Escaso cuerpo normativo para el sector turismo, el que no está adecuadamente ordenado y mucho menos sistematizado, resultando difícil el acceso a la información (Corrientes).

###### **4. Baja capacidad de recursos humanos:**

- Falta de personal técnico especializado (Corrientes).
- Falta de personal con adecuadas capacidades técnicas y operativas que permitan ejecutar líneas de acción y atender tanto lo urgente, como acciones permanentes (Tucumán).
- Débiles capacidades para la programación y formulación de proyectos (Chubut).
- Falta de actividades de capacitación para impulsar estudios especializados de potencial productivo y fortalecimiento de la sensibilidad empresarial respecto de las posibilidades de desarrollo de los sectores estratégicos (Catamarca).
- Ausencia de planes de capacitación para la formación de recursos humanos especializados que apoyen a los pequeños y medianos empresarios. Falta en el sector público profesionales impulsen el asociativismo empresario, y colaboren en la implementación de sistemas de mejora de calidad en la oferta de servicios (Chubut).

- Los funcionarios de las distintas dependencias carecen de los conocimientos, habilidades e información para gestionar mejor las regulaciones disponibles. Falta de actividades de capacitación para trabajadores en turismo (Tierra del Fuego).
- Insuficiencias en las capacidades técnicas y operativas para la realización de investigaciones específicas y estudios sobre la explotación sustentable de los recursos económicos (Tierra del Fuego.)

#### **B. Relaciones Nación-Provincias para la gestión fiscal y financiera**

##### 5. Débil capacidad institucional para el seguimiento de los acuerdos de ordenamiento fiscal Nación-Provincias:

- Ausencia de un sistema de información financiera que pueda consolidar la totalidad de la información fiscal de las provincias.
- Déficit en el nivel de habilidades y capacidades de los recursos humanos de la nación y las provincias para desarrollar las tareas que les competen.

##### 6. Nivel inadecuado de calidad e integración de información fiscal y financiera provincial:

- Algunas provincias (10) carecen de Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Gasto, reglamentada o sancionada.
- Algunas provincias (11) disponen de sistemas de administración financiera incompletos (faltan algunos módulos).
- Algunas provincias (6) carecen de sistema de administración financiera.
- Algunas provincias (7) que disponen de sistemas de administración financiera, no cuentan con todos sus datos / información en forma compatible con el sistema nacional.

##### 7. Débil capacidad de gestión de tareas de coordinación de relaciones económicas con provincias:

- La Subsecretaría de Relaciones con Provincias no dispone de los recursos humanos, físicos y financieros suficientes para fortalecer tareas de coordinación económica entre la nación y las provincias en forma sistemática y siguiendo un método consensuado.

---

\* Las **instituciones** públicas objeto del Proyecto A de esta Programa son entidades o reparticiones de la administración pública provincial pertenecientes o dependientes de los Ministerios de la Producción, Economía, Turismo, Hidrocarburos, y otros que tengan competencia sobre sectores considerados como estratégicos por las autoridades provinciales. Estos sectores son aquellos que conforman la base de la estructura productiva de la provincia en cuestión y que están identificados en los planes de desarrollo de los gobiernos provinciales.

**Fuente:** Estudios y formulación de proyectos de la muestra indicativa para seis provincias financiados con la FAPEP (1353/OC-AR).

1.12 Los resultados mostrados en el Cuadro II-1 resumen el ciclo de preparación de los diagnósticos y proyectos A analizados en la muestra indicativa antes referida. Este ciclo consistió de los siguientes pasos: (i) diagnóstico de las demandas del sector privado acerca del funcionamiento de las instituciones públicas provinciales con las cuales interactúan; (ii) evaluación de la capacidad institucional de dichas instituciones para satisfacer las demandas analizadas; (iii) talleres con representantes del sector privado y público para contrastar resultados, identificar brechas de capacidad institucional y priorizar problemas y alternativas de solución; (iv) formulación y evaluación de proyectos para atender dichas prioridades, incluyendo la preparación de un marco lógico específico para cada uno de ellos. Este ciclo se aplicará a todos y cada uno de los proyectos A para analizar su elegibilidad y viabilidad técnica y económica como se explica en el Capítulo III (secciones E, F, G y H). El Reglamento Operativo del Programa detalla estos pasos y cuenta con una guía para la formulación y evaluación de proyectos.

#### **C. Estrategia del país en el sector**

1.13 La estrategia del país para el período 2004-2006, destaca las reformas fiscales estructurales necesarias para dar una base sostenible a las finanzas públicas, así como la adopción de medidas tendientes al mejoramiento del clima de inversiones. En cuanto a las reformas fiscales, contempla: (i) la profundización de reformas de gestión del gasto público, en particular aquellas referentes a la adopción de normas comunes para cobertura presupuestaria, clasificación y contabilización en todos los niveles de gobierno; y (ii) la reforma de las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias



en relación con las modalidades de coparticipación, la introducción de límites vinculantes de deuda y déficit para los gobiernos provinciales, y otras medidas de fortalecimiento de la capacidad administrativa. Por el lado de las medidas para promover competitividad, destaca en el ámbito de lo público-institucional: (i) el establecimiento de un proceso de modernización del Estado buscando una creciente articulación entre las diferentes áreas de gobierno a cargo de la elaboración de políticas y su implantación; (ii) la creación de vínculos estrechos entre el Estado como regulador y facilitador y los productores privados; y (iii) la participación en la identificación de los principales obstáculos y medidas para su superación, para así lograr una mayor competitividad en áreas de alto valor agregado.

#### **D. Estrategia del Banco con el país, experiencia en el sector y lecciones aprendidas**

- 1.14 **Estrategia con el país.** La Estrategia del Banco con Argentina para el período de 2004-2008 fue considerada y aprobada por el Comité de Programación de la Administración el 1º de junio pasado. Esta Estrategia tiene como objetivo principal el apoyo al país para alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo mediante acciones en tres temas estratégicos: (i) el fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal; (ii) el fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país; y (iii) la reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente. Se destaca, además, que las acciones en estos tres temas incluirán préstamos a los gobiernos provinciales. El Programa que se propone en este documento es consistente con la estrategia mencionada, particularmente en relación al fortalecimiento de instituciones públicas relacionadas con el sector productivo a nivel provincial, creando las condiciones para que se establezca un ambiente de gestión productiva favorable a la inversión y a la competitividad. El Programa buscará asimismo dar continuidad a la consolidación de la reforma del sector público en el área fiscal y financiera de las provincias, avanzando en la implantación de instrumentos de administración financiera y tributaria que aumenten la transparencia y la calidad de la gestión, tanto de los ingresos como del gasto público provincial.
- 1.15 **Experiencia en el sector.** El Banco ha estado apoyando el proceso de fortalecimiento institucional de sectores públicos productivos tanto en el ámbito provincial, a través de préstamos directos, como en lo nacional. En cuanto a los préstamos directos a las provincias, el Programa de Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro (1463/OC-AR) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Integrado del Sector Turismo de la Provincia de Salta (1465/OC-AR), son ejemplos de aprobación reciente de esfuerzos específicos de apoyo al sector productivo y empresario local. Estos programas, además de un componente de inversión, tienen otro componente de reforma del Estado especialmente orientado a la mejora de la gestión fiscal cuyo avance se toma como condición para la liberación de los recursos destinados a las áreas de inversión.
- 1.16 En el nivel nacional, el Banco está financiando el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial (1206/OC-AR), con vistas a mejorar la articulación de la política comercial con el sector privado y provincias, buscando proveer instrumentos de regulación, promoción, y articulación de sectores

exportadores locales. Asimismo, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales – PROSAP (899/OC-AR) tiene un papel importante en el fortalecimiento de los servicios públicos agropecuarios provinciales, incluyendo el fortalecimiento institucional de los ejecutores agropecuarios y de la unidad ejecutora de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y mejorar la coordinación inter-institucional. Se detectan en esta operación problemas de lentitud en la ejecución debido a la escasez de recursos de contraparte y falta de capacidad para ejecutar los mismos, así como efectos aún limitados que alcanzan a sólo 9 provincias de menor desarrollo relativo en materia de sanidad vegetal y administración de recursos hídricos.

- 1.17 En el área de gestión fiscal-financiera, el Banco aprobó en septiembre de 2001, el Programa Sectorial de Apoyo al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (1341/OC-AR), cuyo tercer y último tramo se desembolsó el 3 de diciembre de 2003. Este Programa tuvo un papel fundamental en apoyar al Gobierno Argentino en avanzar en la implantación de reformas fiscales estructurales. Entre los principales logros alcanzados se pueden mencionar: (i) la implantación de acciones de seguimiento de las prioridades en la asignación de los recursos del gobierno nacional y de 11 provincias; (ii) una mejor coordinación y transferencia de información entre las administraciones provinciales y la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) en 11 provincias que aumentan un control efectivo de las obligaciones de los contribuyentes; (iii) la institucionalización de la difusión pública de la información fiscal a nivel nacional y provincial (ref. Sitio de Consulta para el Ciudadano: <http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html>); y (iv) el apoyo a la discusión técnica de propuestas de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos, cuya ley debería sancionarse en agosto de 2004 de acuerdo con la meta fijada con el FMI en su acuerdo de septiembre de 2003.
- 1.18 A los fines del Programa que se propone, el Programa Sectorial 1341/OC-AR sentó las bases para la ejecución del Proyecto “B” en algunas provincias, pues propició la sanción de leyes de administración financiera consistentes con la ley nacional N° 24.156 en 15 provincias - Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Tucumán, Tierra del Fuego- y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 1.19 En la década de 1990, el Banco y el Banco Mundial han financiado para Argentina un conjunto de proyectos en los cuales se buscaba consolidar el sistema de administración financiera en el nivel nacional, e implantar sistemas de administración financieras en las provincias y municipios argentinos. Entre estos proyectos cabe mencionar a los siguientes: Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera (826-OC/AR) con financiamiento para el gobierno nacional; Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (619-OC/AR), ejecutado conjuntamente con el Proyecto de Desarrollo Provincial I (BIRF 3280-AR) y, conocidos como “Provincias I”, y el Proyecto de Desarrollo Provincial II (BIRF 3877-AR) actualmente en ejecución. Otros proyectos para provincias actualmente en ejecución y que incluyen actividades específicas para administración financiera, son el proyecto Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba (1287-OC/AR), el Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (979-OC/AR), y Programa de Apoyo al

Desarrollo Integrado del Sector Turismo de la Provincia de Salta (1465-OC/AR). En cuanto al proyecto 1287-OC/AR para Córdoba, de concretar sus objetivos en materia de sistemas de administración financiera, el mismo debería ser eventualmente estandarizado al igual que estos últimos proyectos mencionados.

- 1.20 Si bien el programa “Provincias I” ha conseguido importantes avances institucionales, no ha logrado el objetivo de implantación y funcionamiento de sistemas integrados de administración financiera a nivel subnacional. Probablemente el mayor beneficio tanto del “Provincias I” como del “Provincias II”, en cuanto a administración financiera, haya sido el haber conseguido instalar en la agenda pública la necesidad de contar con sistemas integrados de información financiera (SIIF) en las provincias, pues financiaron la implantación de algunos sistemas de administración financiera en varias provincias. En particular, el “Provincias II” se encuentra concluyendo su etapa de ejecución, habiendo financiado varios de los SIIF que serán “estandarizados” con recursos del Programa que aquí se propone. En resumen, como demuestra el cuadro II-1, la situación actual de implantación y funcionamiento de los SIIF provinciales sigue siendo muy diversa e inconclusa.
- 1.21 La situación ha sido diferente para los proyectos destinados a los municipios, entre los se puede mencionar a los siguientes: Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales (830/OC-AR; 932/SF-AR), ejecutado conjuntamente con el Proyecto de Desarrollo Municipal II (BIRF 3860-AR), Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (1068/OC-AR), Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires (1107/OC-AR), y Programa de Reforma y Desarrollo de los Municipios Argentinos (1164/OC-AR).
- 1.22 Los dos primeros proyectos conocidos como “Programa de Desarrollo Municipal” están concluyendo su ejecución, y en lo que respecta a sistemas de administración financiera, ha sido bastante difícil instalar el tema en la agenda de gobierno municipal. El Proyecto BIRF 3860-AR financió el desarrollo de un sistema de administración financiera municipal denominado RAFAM<sup>4</sup>, a ser implantado en todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Si bien el sistema se provee sin costo (programa fuente) para los municipios, éstos deben solventar los costos de capacitación y equipamiento informático para sus sistemas. Debido a dificultades institucionales y de financiamiento el proceso de implantación no ha concluido aún.
- 1.23 En cuanto a los restantes programas, sin ahondar en detalles se puede afirmar que tanto el 1068/OC-AR y 1164/OC-AR han enfrentado diversas dificultades que impidieron su normal ejecución, y por dicho motivo ambos debieron redireccionar sus recursos, el primero de ellos en forma parcial, y el segundo totalmente hacia el “Redireccionamiento Productivo de la Cartera de Argentina”. Mientras que, el Proyecto para la Ciudad de Buenos Aires ha sorteado diversos inconvenientes y está avanzando hacia la concreción de sus objetivos.

---

<sup>4</sup> Las siglas corresponden a Reforma Administrativa Financiera en el Ámbito Municipal, título bajo el cual se encaró la reforma de los sistemas de administración financiera en la Provincia de Buenos Aires. Por Decreto Provincial N°2980/2000 se reglamentó la Ley Orgánica de las Municipalidades, y se dispuso que para 2007 todos los municipios deberían contar con estos sistemas instalados y funcionando.

- 1.24 Concluyendo, luego de diez años de esfuerzos por mejorar las relaciones fiscales nación – provincias y mejorar la gestión del gasto público, existe suficiente consenso y conciencia por parte de ambos niveles de gobierno que la gestión financiera es clave para mejorar la eficiencia y el desempeño de los servicios. Además, es el momento oportuno para que las provincias mejoren la oportunidad y la integridad de sus sistemas de información financiera y estandaricen las clasificaciones y los requerimientos de información básicos para permitir que los datos financieros nacionales y provinciales puedan agregarse y facilitar el cumplimiento de las reglas y restricciones fiscales.
- 1.25 **Lecciones aprendidas.** La experiencia del Banco en el sector, vista a través aspectos comunes que se desprenden de las operaciones descritas, permite extraer tres lecciones generales importantes: (i) los programas de alcance nacional han carecido de los incentivos suficientes para favorecer a las provincias menos desarrolladas, que se han traducido en una falta de sentido de propiedad (“ownership”) por parte de éstas en la conducción de sus proyectos; (ii) los programas dirigidos a provincias específicas que se estructuran en función de sectores particulares, han tendido a alcanzar en su ejecución más las metas de acciones de inversión que de logros de cambio institucional; y (iii) la ausencia de condiciones en el entorno político y económico no permite mantener acciones continuas de política para profundizar la gestión fiscal-financiera de las provincias, lo que condiciona fuertemente sus alcances y favorece el surgimiento de una potencial duplicidad de acciones a lo largo del tiempo, como podría ser el caso de los sistemas de administración financiera. No obstante, estas mismas lecciones sugieren la importancia para actuar en pro de mejorar el ámbito institucional provincial, especialmente dirigido a un grupo específico de provincias, las *provincias de menor desarrollo relativo*, en las cuales la nación sin duda tiene un papel clave que cumplir. Asimismo, en materia de gestión fiscal-financiera, las lecciones indican la necesidad de llevar a cabo acciones que mejoren el marco institucional por ser un elemento clave asociado a la continuidad de la disciplina fiscal de las provincias, como pretende el Programa aquí propuesto.

#### **E. Estrategia del Programa**

- 1.26 En lo referente al sector productivo provincial, el Programa focalizará acciones en el grupo de ***provincias de menor desarrollo relativo***, cuidando de no duplicar acciones que puedan estar en marcha a través del PROSAP. En cuanto al área fiscal y financiera, se priorizarán acciones que permitan desarrollar y consolidar la implantación y funcionamiento de sistemas integrados de información de gestión financiera en ***todas las provincias del país*** en el período 2005-2007, como apoyo a los acuerdos del gobierno nacional con el FMI vigentes en esta materia. En este sentido, el Programa puede verse como una secuencia del Programa 1341/OC-AR, en cuanto apoyará a la integración de los sistemas financieros provinciales, siendo éstos un área prioritaria del gobierno argentino en materia de reforma de gestión del gasto público. Además, el Programa tendrá un cuidado especial en no duplicar acciones que ya estén en marcha, en particular para aquellas provincias en las que el Banco tiene operaciones en ejecución que contemplen este tipo de apoyos (vgr. Córdoba, Salta y Río Negro). Asimismo, cabe mencionar que el Programa mantendrá una complementariedad con la Facilidad Sectorial para el Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política

Económica (AR-L1001) recientemente aprobada, toda vez que tal Secretaría también es parte de la estructura del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP).

## **F. Coordinación con otras instituciones de Desarrollo Financiero**

- 1.27 Es posible que el gobierno argentino garantice una nueva operación de financiamiento a provincias destinada a profundizar las reformas estructurales iniciadas en la década del 90. Se ha manifestado a las autoridades nacionales argentinas, que para el caso en que se concretara esta iniciativa – Provincias III (Banco Mundial)-, es necesario que se incluyan acciones que complementen al financiamiento previsto por este Programa, con el objetivo de lograr una sinergia entre ambos programas, y evitar eventuales superposiciones.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y Descripción**

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir al fortalecimiento del entorno institucional de inversiones a nivel provincial, mediante la creación de un marco regulatorio previsible y la introducción de reformas en la gestión del gasto público provincial. Con el logro de este propósito, se pretende contribuir, en el mediano y largo plazo, a la consolidación paulatina de mecanismos de interacción entre el Estado Nacional, las Provincias y los sectores productivos priorizados por las *provincias de menor desarrollo relativo*.
- 2.2 Este objetivo general estará apoyado por los objetivos específicos correspondientes a los dos Proyectos en que se estructura el Programa: (a) el “*Proyecto A de Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales Vinculados a los Sectores Productivos*”; y (b) el “*Proyecto B de Fortalecimiento de las Relaciones Nación-Provincias*”, cuyos componentes se describen a continuación (ver el Marco Lógico del Programa en Anexo II-1).
- 2.3 **Proyecto A. Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales vinculados a los sectores productivos (Banco: US\$9,0m; Local: US\$6,0m).** El propósito del Proyecto es el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales de los sectores públicos provinciales vinculados con los sectores productivos estratégicos seleccionados por las *provincias de menor desarrollo relativo*, y sus componentes específicos son:
- 1. Coordinación institucional de servicios de apoyo -no financieros- a los sectores productivos (Banco:US\$5,0millones; Local: US\$3,4millones)**
- 2.4 El objetivo de este componente es fortalecer las áreas de los sectores públicos provinciales para que se encuentren en condiciones de acordar políticas y estrategias sectoriales y brindar los servicios de apoyo efectivo a sectores productivos priorizados. El componente prevé financiar asistencia técnica y equipamiento para apoyar: (i) el fortalecimiento o desarrollo institucional de entes públicos o mixtos, que concentran la oferta de servicios de apoyo a los sectores productivos; incluyendo, en algunos casos,

los de Agencias de Desarrollo existentes o ser creadas mediante las acciones del Proyecto; (ii) la coordinación y simplificación de los procedimientos para el acceso y utilización de los servicios de apoyo por parte de los productores; y (iii) la eliminación de entes o funciones superpuestas o redundantes, mediante la absorción o reingeniería de estas entidades, lo cual redundará en el consecuente ahorro de recursos públicos y una mejora en la prestación del servicio.

**2. Desarrollo e integración de sistemas de información de apoyo a las actividades empresariales (Banco: US\$2,7millones; Local: US\$1,9millones)**

- 2.5 El objetivo de este componente es lograr que las provincias de menor desarrollo relativo cuenten con sistemas de información provinciales diseñados y operando, y con sus respectivos enlaces con la nación. Este componente apoyará el desarrollo de integración de sistemas de información que recojan, entre otros, datos económico-productivos, información sobre oportunidades comerciales, e información sobre normas legales-procedimentales, que sean relevantes a demandas específicas del sector privado. El componente podrá financiar asistencia técnica y equipamiento para: (i) mejorar la capacidad de sistemas que se encuentran en operación; (ii) el diseño y puesta en funcionamiento de sistemas nuevos; (iii) la interconexión en red de sistemas ya existentes; y (iv) la compatibilización entre sistemas para que puedan realizar intercambio de información e integrar redes mayores. Con estas intervenciones se buscará mayor eficiencia en el uso de los recursos, información confiable y oportuna. En algunos casos, posiblemente se adopte como alternativa algún sistema similar al de información legal “INFOLEG”, del MEyP de la nación, y en este sentido, es posible que se logren algunas sinergias.

**3. Adecuación del marco regulatorio provincial para el funcionamiento de los sectores productivos prioritarios (Banco: US\$0,3millones; Local: US\$0,2millones)**

- 2.6 El objetivo de este componente es que las provincias dispongan de los marcos regulatorios y procedimentales de las actividades productivas priorizadas por éstas, y con procedimientos reordenados, fortalecidos y/o desarrollados. Este componente financiará asistencia técnica para: (i) la revisión y análisis de normas legales nacionales y/o provinciales existentes, relevantes para el mejor funcionamiento de dichas actividades productivas; y (ii) la reglamentación y/o desarrollo de tales normas provinciales. Todo ello para mejorar y/o facilitar el funcionamiento de los sectores productivos provinciales estratégicos y contribuir a impulsar su desarrollo. Sus resultados impactarán sobre las decisiones de inversión del sector privado.

**4. Capacitación y entrenamiento de los recursos humanos de los sectores públicos provinciales (Banco: US\$0,9millones; Local: US\$0,6millones)**

- 2.7 El objetivo del componente es implementar programas de capacitación y entrenamiento para los recursos humanos de entes públicos y mixtos provinciales que interactúan con el sector privado. Su dimensionamiento responde a las necesidades de capacitación y entrenamiento de recursos humanos derivadas de los componentes precedentes, por lo que este componente financiará el desarrollo de los cursos correspondientes para que los funcionarios y el servicio civil de las provincias, estén

en condiciones de cumplir adecuadamente con sus funciones. De esta manera, las actividades de capacitación y entrenamiento responderán estrictamente a las necesidades específicas que se detecten por medio del análisis de capacidad institucional de los entes públicos que participarán del Proyecto. Estos diseños, asimismo, deberán ser consistentes con la verificación de demandas concretas del sector privado respecto de los servicios ofrecidos por los sectores públicos provinciales.

- 2.8 **Proyecto B. Fortalecimiento de las relaciones Nación-Provincias (Banco: US\$6,0m; Local: US\$4,0m).** El propósito del Proyecto es instalar capacidad institucional en la Subsecretaría de Relaciones con Provincias para examinar, verificar y apoyar al mejor desempeño de los aspectos fiscales y financieros provinciales, y contribuir a la dinamización de las actividades productivas. Sus componentes específicos son:

**5. Fortalecimiento de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (SSRP) (Banco: US\$5,4millones; Local: US\$3,6millones)**

- 2.9 El objetivo de este componente es proveer los recursos necesarios a la SSRP, para apoyar a los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias en la instalación y estandarización de sistemas integrados de información financiera (SIIF) compatibles con la Ley Nacional N° 24156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), en aquellas jurisdicciones que a la fecha no cuentan con estos sistemas, o bien no se encuentran en condiciones de intercambiar datos comparables y homogéneos con los del sistema nacional y no disponen de recursos presupuestarios para financiarlos. En aquellos casos de sistemas de administración financiera provinciales que si bien existen, pero cuya información no resulta compatible con la del sistema nacional, se apoyará la estandarización de la información. Sus resultados consistirán en la disposición de información fiscal consistente, relevante, oportuna y homogénea de todo el país, con lo cual se podrá monitorear en forma eficaz el comportamiento del gasto público consolidado.
- 2.10 Para diseñar los proyectos provinciales SIIF, de réplica o estandarización, se utilizará como Sistema Básico SIIF un modelo como el de la Provincia de Río Negro<sup>5</sup>, que cumple las siguientes características: (i) el sistema integre los cuatro módulos definidos como centrales – Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público- por lo que constituye una base única en la cual los organismos registran sus operaciones y permite llevar un registro de todas las transacciones al Estado Provincial; (ii) el sistema haya sido desarrollado como un proyecto institucional, siguiendo los requerimientos demandados por las autoridades y los propios usuarios del sistema; (iii) el sistema disponga de submódulos que se relacionan con el SAFyC complementando los sistemas administrativos; (iv) el sistema tenga una cantidad considerable de reportes que satisfacen las salidas de información que se requiere para las distintas aplicaciones: de análisis, de control, para la toma de decisiones, para información de las autoridades nacionales; y por último (v) el sistema esté operando.

---

<sup>5</sup> Este sistema en particular se denomina Sistema de Administración Financiera y Control – SAFyC-.

**6. Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) (Banco: US\$0,3millones; Local: US\$0,2millones)**

- 2.11 El objetivo de este componente es que la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias disponga de suficiente capacidad institucional para cumplir con sus responsabilidades y mandatos. Para ello, se financiará el fortalecimiento institucional de la Dirección a través del mejoramiento del sistema de información que recoge los datos financieros de los gobiernos provinciales y municipales. Asimismo, se financiará la nueva arquitectura organizacional de la Dirección, la capacitación y entrenamiento de sus recursos humanos y la adquisición de equipamiento auxiliar. Sus resultados se evidenciarán en el adecuado seguimiento y control de las finanzas provinciales, y del cumplimiento de metas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional a cargo de la nación y las provincias.

**7. Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DNREP) (Banco: US\$0,3millones; Local: US\$0,2millones)**

- 2.12 Este componente tiene como objetivo apoyar la reciente creación de la DNREP en el ámbito de la SSRP (Decreto No. 1359-04), de manera tal que su fortalecimiento permita dotarla de las capacidades institucionales necesarias para que pueda desempeñar sus misiones y funciones relativas al fomento del desarrollo institucional y económico provincial. Con este propósito se financiarán actividades de capacitación y entrenamiento para los recursos humanos encargados de llevar a cabo dichas funciones, y a la vez, se apoyará la adquisición de equipamiento auxiliar necesario a ellas. Se estima que al final de la ejecución del Programa, esta Dirección contará con todos los recursos, conocimientos, habilidades e información suficientes para desarrollar sus actividades para la formulación de estudios apoyo al diseño, implantación, y evaluación de políticas, y para el seguimiento de los aspectos productivos de las provincias.

**B. Costo y Financiamiento**

- 2.13 El dimensionamiento del Programa se hizo con base a: (i) el análisis de una muestra indicativa de proyectos correspondientes a las seis provincias señaladas en el párrafo 1.10, para el Proyecto A; y (ii) el análisis de un modelo tipo de SIIF diseñado para la Provincia de Río Negro para ser replicado o estandarizado en el resto de provincias del país, así como el análisis de la capacidad y necesidades de fortalecimiento institucional de la SSRP-DNCFP, para el Proyecto B. Estos análisis confirman un costo total del Programa de US\$30 millones, de los cuales el Banco financiaría US\$18 millones y los restantes US\$12 millones provendrían de la contrapartida local a ser provista por el gobierno nacional, como muestra el siguiente cuadro:



**CUADRO III-1: COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA (US\$ MILLONES)**

ITEMS	BID	LOCAL	TOTAL
<b>I. Administración, seguimiento y evaluación</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>
<b>II. FAPEPs</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>
<b>II. Costos Directos</b>	<b>15,0</b>	<b>10,0</b>	<b>25,0</b>
1. Proyecto A	9,0	6,0	15,0
2. Proyecto B	6,0	4,0	10,0
<b>Sub-Total</b>	<b>17,4</b>	<b>10,7</b>	<b>28,1</b>
<b>III. Imprevistos</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>
<b>IV. Costos Financieros</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Total</b>	<b>18,0</b>	<b>12,0</b>	<b>30,0</b>
<b>%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

- 2.14 El financiamiento del Banco incluye el de dos operaciones FAPEP por US\$1.374.000 y US\$350.000 (1353/OC-AR y 1570/OC-AR), respectivamente. La primera de ellas, ya ejecutada, contribuyó inclusive a financiar actividades de apoyo al cumplimiento de condicionalidades del Programa Sectorial de Apoyo al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (1341/OC-AR). La segunda FAPEP, aprobada recientemente (agosto 9, 2004), a su vez complementa el financiamiento para preparar el diseño de los proyectos de los SIIF provinciales, y brinda apoyo a las tareas de inicio de ejecución del Programa, especialmente a las de capacitación a las provincias en formulación y evaluación de proyectos.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario**

- 3.1 El Prestatario será el Estado Nacional. Los recursos que financien la ejecución de los proyectos en cada provincia, lo serán sin obligación de repago.

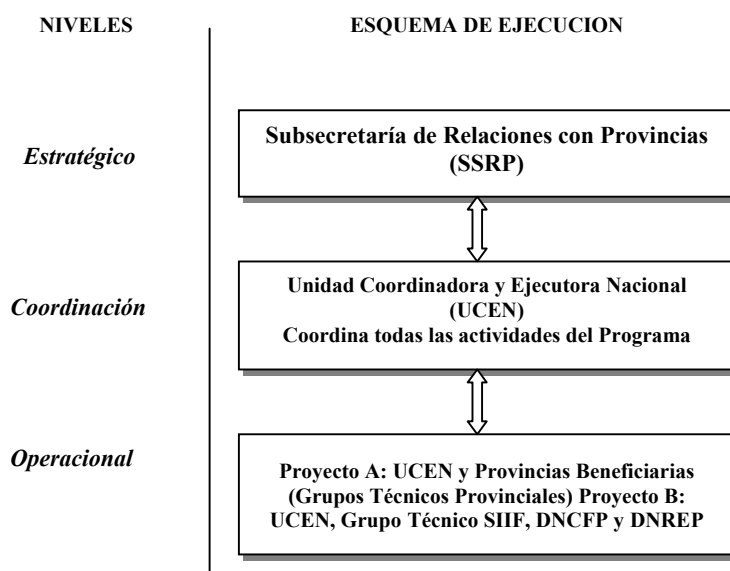
#### **B. Estructura**

- 3.2 El ejecutor del Programa será el Ministerio de Economía y Producción de la Nación (MEyP), a través de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias (SSRP), dependiente de la Secretaría de Hacienda. Para conducir la ejecución se creará una Unidad Coordinadora y Ejecutora Nacional (UCEN) en dependencia directa del Subsecretario de Relaciones con las Provincias. La UCEN estará encargada de la coordinación de todas las actividades del Programa, incluyendo la realización de todas las adquisiciones, contrataciones y pagos. Los gobiernos de las provincias participantes designarán un Grupo Técnico Provincial (GTP), con personal de sus plantas permanentes, o personal contratado por el respectivo ministerio con no menos que un año de antigüedad en el servicio, asignados a tiempo completo a la ejecución del Programa.
- 3.3 A continuación se detallan brevemente, la composición y principales responsabilidades previstas para cada instancia:
- Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (SSRP).** El Subsecretario será el Director Nacional del Programa. Sus funciones principales serán: (i)

aprobar el Reglamento Operativo del Programa (ROP) con el texto previamente acordado con el Banco, los Planes Operativos Anuales (POAs) y los Informes Semestrales de Avance; y (ii) aprobar o rechazar los proyectos presentados por las provincias, a propuesta de la UCEN, y resolver los temas planteados por las provincias participantes.

- b. **Unidad Coordinadora y Ejecutora Nacional (UCEN).** Funcionará en el ámbito de la SSRP, dependiendo directamente del Subsecretario quien designará al Coordinador Ejecutivo de la misma. Este será un funcionario profesional técnico de la planta permanente del Ministerio, o contratado por el Ministerio con por lo menos tres años de antigüedad de servicio, asignado a tiempo completo. Sus responsabilidades principales serán: (i) coordinar todas las actividades del Programa y velar por el cumplimiento del ROP y las disposiciones contractuales con el Banco; (ii) elaborar los Planes Operativos Anuales (POAs); (iii) asesorar y prestar asistencia técnica a las provincias en los aspectos relativos al Programa (Proyectos A y B); (iv) proponer al Director Nacional del Programa la aprobación o rechazo de los proyectos presentados por las provincias luego de su evaluación; y (v) atender todos los aspectos presupuestarios, adquisiciones y pagos, registros contables y administrativos del Programa. Para llevar a cabo la gestión de la ejecución del Programa, la UCEN se estructurará en: (i) una Dirección de Administración y Finanzas, (ii) una Dirección de apoyo técnico a la formulación de proyectos, y (iii) una Unidad de seguimiento y evaluación del Programa. Cada una de las direcciones contará con un coordinador y la unidad de seguimiento y evaluación tendrá un responsable, todos los que serán supervisados por el Coordinador Ejecutivo de la UCEN. Los coordinadores serán funcionarios profesionales técnicos de la planta permanente del Ministerio, o personal contratado por el Ministerio con no menos de un año de antigüedad en el servicio, asignados a tiempo completo a la ejecución del Programa. La ejecución de los tres componentes del Proyecto B, serán llevadas a cabo por el Coordinador del Grupo Técnico SIIF y los funcionarios técnicos de la DNCFP y de la DNREP, que sean designados por la SSRP como responsables de cada componente. El Coordinador Ejecutivo de la UCEN velará el cumplimiento de estas actividades de ejecución conforme a lo dispuesto en el ROP.
- c. **Grupos Técnicos Provinciales (GTPs).** Las provincias participantes, deberán constituir los GTPs: (a) para el Proyecto A, preferentemente en el ámbito de sus Ministerios de la Producción y/o de Economía y Finanzas; y (b) para el componente de Fortalecimiento de la SSRP del Proyecto B, en el ámbito del Ministerio de Hacienda o de Economía, según corresponda. Los GTPs estarán constituidos por un Coordinador y por los responsables técnicos de las oficinas de la administración provincial que se involucren en cada caso, y todos ellos serán funcionarios profesionales técnicos de la planta permanente de las entidades involucradas, o personal contratado por ellas con no menos que un año de antigüedad en el servicio, asignados a tiempo completo. Los GTPs tendrán las siguientes responsabilidades principales, según corresponda: (i) elaborar de acuerdo al ROP los proyectos a financiar para su presentación a la UCEN; (ii) conducir las acciones necesarias para la ejecución de cada proyecto

aprobado (especialmente identificación de consultores y preparación de términos de referencia), excepto las contrataciones y pagos que serán realizados por la UCEN; (iii) efectuar el seguimiento de los proyectos coordinadamente con la UCEN; (iv) elaborar toda la información necesaria para la preparación de los POAs; y, (v) preparar el anexo técnico correspondiente a la implantación del SIIF.



- 3.4 Condiciones previas al primer desembolso del Programa. Serán condiciones previas al primer desembolso del financiamiento del Banco, que el Prestatario presente para no objeción del Banco: (i) evidencia legal de la creación de la UCEN, y de la asignación del personal adecuado para operarla; (ii) puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), que deberá incluir entre sus anexos el manual de procedimientos, el modelo del Convenio de Participación a ser suscrito entre el Prestatario y cada uno de los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Guía para la preparación del Proyecto “A” y del componente de Fortalecimiento de la SSRP del Proyecto “B”, en los términos previamente acordados con el Banco; (iii) el POA correspondiente al primer año del Programa; y (iv) que se hayan implementado satisfactoriamente las medidas correctivas identificadas en el plan de fortalecimiento preparado como resultado de la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) (ver párrafo 4.3).

### C. Elegibilidad de las provincias participantes

- 3.5 Todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán participar en el Programa, excepto en el Proyecto A donde los criterios de elegibilidad se basan en el desarrollo relativo de las provincias. Para determinar ese grado de desarrollo se aplicará el porcentual de la participación de cada provincia en el Producto Bruto Nacional, la que no deberá superar el 3%, de acuerdo con la medición del MEyP.

- 3.6 No serán elegibles para participar del Programa, las provincias que tengan préstamos directos del Banco con los cuales puedan financiar proyectos SIIF. No obstante, siempre que se evite duplicación en el uso de recursos, y que exista interés manifiesto de dichas jurisdicciones para implantar un proyecto SIIF, las mismas podrán ser elegibles para recibir un apoyo del Programa para financiar la implantación de ese tipo de proyecto específico.
- 3.7 Cada provincia participante suscribirá un Convenio de Participación de acuerdo al convenio modelo antes referido (Anexo II del ROP). Este convenio hará referencia explícita a la presentación por parte de la provincia que se trate de la Adhesión a la Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional, e incluirá en cada caso uno ó más Anexos Técnicos que reflejarán su participación por proyecto (Proyecto A y/o Proyecto B), y por componente. Asimismo, el convenio hará referencia al compromiso por parte de las provincias de conformar los GTPs con el personal profesional técnico adecuado, como refiere el párrafo 3.3 (c).
- 3.8 Para ser elegibles para participar en el Proyecto A, cada provincia deberá definir los sectores estratégicos que apoyará, como hicieron las provincias seleccionadas para la muestra de proyectos. La UCEN podrá financiar un taller de apoyo para esa definición, que cuente con la participación conjunta de representantes de los sectores públicos y privados provinciales. También se realizará un estudio de la capacidad institucional del sector público en relación con los sectores estratégicos y, un análisis de demanda del sector productivo con respecto a los servicios del sector público.
- 3.9 Condiciones previas al compromiso de recursos del Programa destinados a financiar un proyecto para una provincia determinada. Estas condiciones consistirán en la presentación por parte del Prestatario de las siguientes evidencias para la no objeción del Banco: (i) evidencia de la suscripción del Convenio de Participación con el Prestatario; y (ii) evidencia de la designación del Coordinador del GTP de la provincia. El plazo para comprometer recursos del Programa para proyectos en una provincia será de cuatro años y medio (4,5 años).

#### **D. Asignación de recursos entre las provincias participantes**

- 3.10 La asignación inicial de los recursos del Programa para el Proyecto A entre provincias se hará por partes iguales (para 19 provincias potencialmente elegibles, el promedio es de US\$789mil). Esta asignación inicial podrá mantenerse por los **primeros dos años y medio** de ejecución del Programa. Posteriormente, la SSRP con la no objeción del Banco podrá reasignar los recursos remanentes, en función de la pertinencia y relevancia de los proyectos identificados por las provincias dentro de las áreas de actuación previstas en el Programa. Para el Proyecto B, los recursos destinados a financiar los proyectos SIIF de las provincias, serán asignados de acuerdo al costo de esos proyectos. Si su costo excediera un costo promedio de US\$415.000 (ver parágrafo 4.10), ya sea que se trate de una “réplica” o “estandarización”, se deberá justificar ese monto adicional demostrando que no existen proyectos por montos inferiores en otras provincias.

## **E. Elegibilidad de proyectos**

- 3.11 Para ser declarados elegibles, los proyectos a financiar deberán cumplir los siguientes requisitos: (i) corresponder a los proyectos y componentes incluidos en el documento de proyecto y marco lógico; (ii) corresponder a la tipología que se enumera en áreas de actuación de los proyectos; (iii) haber sido incluidos en el Anexo Técnico suscripto con el MEyP; (iv) haber sido formulados de acuerdo a las disposiciones del ROP; (v) haber sido evaluados por la UCEN, aprobados por el Subsecretario de Relaciones con Provincias, y contar con la no objeción del Banco.

## **F. Áreas de actuación de los proyectos**

- 3.12 A continuación se indican los diferentes tipos de proyectos, que podrán ser presentados para su financiamiento con recursos del Programa.
- 3.13 **Para el Proyecto A**, se contemplarían proyectos específicos, que podrán abarcar los cuatro componentes descriptos en los párrafos 2.3 al 2.7, comprendiendo: **(a) Fortalecimiento de entes públicos y mixtos**, considerando actividades de: (i) información sobre mercados; (ii) información sobre bolsas de trabajo y oportunidades de capacitación; (iii) integración de trámites vía ventanillas únicas; (iv) servicios de apoyo técnico a foros de productores/comercializadores/consumidores; (v) capacitación en formulación de planes de negocios; (vi) capacitación en planificación y formulación de proyectos; (vii) mejoramiento de coordinación interinstitucional; (viii) capacitación para la promoción de Foros de Competitividad; y (ix) capacitación en gestión ambiental y/o del sector turismo. **(b) Adecuación de normas, regulaciones y procesos que afecten al funcionamiento de los sectores productivos considerados estratégicos**, tomando en cuenta actividades de: (i) fortalecimiento y/o adecuación de normas; (ii) simplificación de trámites y/o creación de ventanillas únicas; y (iii) capacitación a personal calificado para la correcta aplicación de normas. **(c) Sistemas de información direccionados a los sectores productivos**, contemplando actividades de: (i) creación de bases de datos (actividades de relevamiento); (ii) actualización de bases de datos; (iii) integración de bases de datos (formación de bancos de datos); y (iv) sistematización y divulgación de información al sector privado.
- 3.14 **Para el Proyecto B**, se contemplarán los proyectos específicos de: **(a) Fortalecimiento de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias (Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF))**: (i) Estandarización de sistemas provinciales existentes al Sistema Básico (el de Provincia de Río Negro); y (ii) Réplica del Sistema Básico (el de Provincia de Río Negro) a provincias sin sistema. **(b) Fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias (SSRP)**. (i) Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP); y, (ii) Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DNREP).

## **G. Formulación y aprobación de los proyectos**

- 3.15 Los proyectos formulados se constituirán en Anexos Técnicos, que pasarán a formar parte del convenio suscripto entre la provincia respectiva y el MEyP. Las

responsabilidades para su formulación y aprobación son las siguientes: **(a) Proyecto A.** La responsabilidad de la formulación de los proyectos para los diferentes componentes del Proyecto A, estará a cargo de la jurisdicción provincial solicitante. La preparación será coordinada con los Grupos Técnicos Provinciales (GTPs) la que contará con las contribuciones de las diferentes áreas de la administración provincial involucradas. La UCEN apoyará técnicamente la preparación de los proyectos a través de sus propios cuadros técnicos, o con consultoría especializada cuando fuera necesario. Los proyectos deberán responder a los criterios de elegibilidad indicados en el párrafo 3.11. La UCEN producirá en todos los casos, un informe de evaluación con su recomendación de aprobación o rechazo, que será sometida a consideración del Subsecretario de Relaciones con las Provincias. **(b) Proyecto B.** Luego de suscripto el Convenio de Participación, las provincias interesadas tanto en la réplica como en la estandarización del Sistema Integrado de Información Financiera Básico, acordarán con la SSRP la actuación del Grupo Técnico SIIF que funciona en dicha Subsecretaría, a los efectos de evaluar los sistemas existentes para determinar las necesidades de insumos técnicos y recursos humanos adaptados a cada necesidad provincial. Una vez elaborado el proyecto a ejecutar, será sometido por la UCEN a consideración del Subsecretario de Relaciones con las Provincias para su aprobación o rechazo.

- 3.16 Los primeros seis (6) proyectos del Proyecto A e igual número del Proyecto B, aprobados por el Subsecretario, serán presentados a la no objeción del Banco. Para los siguientes proyectos se requerirá que sean solamente informados al Banco, salvo que éste, a su sólo juicio, determinara la conveniencia de continuar su revisión ex ante.

#### **H. Financiamiento de los proyectos**

- 3.17 Obtenida la no objeción del Banco a los proyectos provinciales propuestos, la UCEN lo notificará a la jurisdicción respectiva. Para el financiamiento de los proyectos, las actividades elegibles deberán estar incluidas en el Plan Operativo Anual (POA). El presupuesto correspondiente a cada proyecto, deberá especificar claramente los gastos a financiarse con recursos del préstamo y de contrapartida local. Las contrataciones y pagos correspondientes a cada proyecto estarán a cargo de la UCEN.
- 3.18 Para facilitar la ejecución de la operación, se podrá constituir un fondo rotatorio de hasta el 5% del total del financiamiento del Banco, el que deberá ser totalmente justificado 30 días antes del vencimiento del plazo para desembolsos.

#### **I. Adquisiciones**

- 3.19 **Bienes.** La adquisición de bienes se realizará conforme a las normas y procedimientos que se establezcan en el contrato de préstamo. Cuando los montos sean superiores a US\$350.000 la adquisición se hará mediante licitación pública internacional y con los requisitos establecidos en dichos procedimientos. En las adquisiciones por montos inferiores a la cantidad indicada se podrán aplicar, en forma supletoria, requisitos formales o detalles de procedimiento contemplados en la legislación nacional y no incluidos en los procedimientos del Banco, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas que deben reunir los procesos de adquisiciones, ni a las políticas del Banco en esta materia. En todo caso, cuando se utilicen recursos del financiamiento del Banco, los procedimientos y los documentos utilizados para la

adquisición de los bienes no podrán fijar condiciones que impidan o restrinjan las oferta de bienes o la concurrencia de oferentes originarios de países miembros del Banco.

- 3.20 **Servicios de Consultoría.** La selección y contratación de servicios de consultoría será realizada de conformidad con los procedimientos y políticas del Banco establecidas en el documento GN – 2220 –11 de marzo de 2004, y las disposiciones del contrato de préstamo. Teniendo en cuenta la agilidad requerida en las contrataciones previstas en el Programa y la experiencia acumulada en la Unidad Ejecutora, la supervisión que corresponde al Banco podría hacerse en forma ex post cuando se trate de consultores individuales y/o firmas consultoras contratados hasta por un año, y/o por montos inferiores al equivalente de US\$10.000, o de US\$50.000 si se trata de firmas consultoras.
- 3.21 Para el Proyecto B, en el componente relativo a los SIIF, se podrá contratar en forma directa a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) atendiendo a su amplia experiencia en materia de contratación de servicios especializados de consultoría como los requeridos en esta operación. La UTN tiene además una presencia institucional en todo el ámbito geográfico del Programa, y cuenta también con el precedente de estar realizando la misma función en la ejecución de la FAPEP (1570/OC-AR). Esta modalidad de contratación queda contemplada en la política del Banco en la materia (GS-403).

#### **J. Revisión ex post de adquisiciones y desembolsos**

- 3.22 En las contrataciones por montos inferiores a los límites señalados en el párrafo anterior o en la adquisición de bienes cuyo valor no exceda del equivalente a US\$20.000, el Banco podrá autorizar la revisión ex post de los correspondientes procesos cuando así lo solicite el Ejecutor y la UCEN demuestre, a satisfacción del Banco, que cuenta con los sistemas contables y de control interno adecuados.
- 3.23 La revisión ex post se refiere solamente a los procesos para la adquisición de bienes o la selección y contratación de consultores. Previamente a la iniciación de estos procesos, el Ejecutor debe obtener del Banco, en la forma que se establezca en el ROP, la elegibilidad del gasto para ser financiado con recursos del Programa. Las adquisiciones y contrataciones realizadas bajo la modalidad de revisión ex post están sujetas a las normas y políticas del Banco en materia de adquisiciones. La UCEN deberá conservar, a disposición del Banco, los antecedentes y documentos relativos a los procesos de adquisición de los bienes y la selección y contratación de los consultores.
- 3.24 Si la revisión ex post revela que no se han seguido los procedimientos del Banco, éste se reserva el derecho a no financiar tales contrataciones; y por lo tanto, requerir al Prestatario el reembolso, con intereses y comisiones, de aquellos recursos ya desembolsados para los citados contratos y establecer la supervisión ex ante para futuras contrataciones.
- 3.25 Las solicitudes de desembolso, a juicio del Banco, podrán revisarse en forma ex post, con excepción de las tres primeras que serán revisadas ex ante.

## K. Período de ejecución cronograma de desembolsos

- 3.26 El período de desembolsos del Programa será de **cinco años** conforme al cronograma de desembolsos que se presenta a continuación, mismo que podrá ser revisado durante la ejecución del Programa por acuerdo de las partes:

**Cuadro III-1: Cronograma de Desembolsos (millones de US\$)**

Fuente	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
BID/CO	2,7	3,6	5,4	3,6	2,7	18,0
Local	1,8	2,4	3,6	2,4	1,8	12,0
Total	4,5	6,0	9,0	6,0	4,5	30,0
% / Año	15%	20%	30%	20%	15%	100%

## L. Seguimiento y Evaluación

- 3.27 **Supervisión.** La supervisión del Proyecto estará a cargo de la Representación del Banco en Argentina en base a la información provista por el Organismo Ejecutor y a los instrumentos aprobados por el Banco para la administración de las operaciones.
- 3.28 El Programa dispondrá de un sistema de seguimiento y evaluación que tomará en su constitución al sistema de administración financiera de las Unidades Ejecutoras Externas (UEPEX), y uno o más módulos que permitirán realizar el seguimiento físico de la ejecución.
- 3.29 La UCEN deberá presentar anualmente al Banco, dentro del segundo semestre de cada período anual, un documento de ejecución trimestral correspondiente al año siguiente de ejecución en adición a la presentación del POA respectivo.
- 3.30 La UCEN deberá presentar al Banco, informes semestrales sobre el avance de la ejecución del Proyecto, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre. En cada informe se tomarán en cuenta los indicadores diseñados en el Marco Lógico para las actividades previstas para el período semestral correspondiente y las metas asignadas. Durante el segundo semestre de cada año la UCEN entregará al Banco el POA aprobado por el Subsecretario de Relaciones con las Provincias. Estos informes serán un instrumento para el seguimiento de la ejecución del Proyecto por parte del Banco y proveerán información adecuada para la actualización del sistema de informes de seguimiento de proyectos (ISDP).
- 3.31 Los estados financieros del Programa deberán ser dictaminados anualmente por auditores independientes aceptables al Banco, en base a términos de referencia previamente aprobados por el mismo. El informe de la auditoría anual será presentado dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de la auditoría final, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.
- 3.32 **Evaluaciones.** Durante los cinco años de ejecución del Programa, se aplicará un esquema de evaluación que comprende, un sistema de seguimiento continuo, evaluaciones anuales, una evaluación intermedia, y una evaluación final. Las revisiones anuales serán sustentadas en los informes mencionados en el párrafo anterior, y en especial deberán: (i) analizar la capacidad de la UCEN y adoptar los ajustes que se juzguen necesarios para asegurar la buena marcha del Programa; y (ii) tomar en cuenta el nivel alcanzado de compromiso de recursos para el Proyecto A y el



Proyecto B (proyectos SIIF), y de ser el caso, acordar transferencia de recursos necesaria a los efectos de cumplir las metas del Programa, conforme a las disposiciones contractuales especiales acordadas en esta materia con el Banco. La **revisión intermedia**, se llevará a cabo a los **dos años y medio** de iniciada la ejecución del Programa, o cuando se haya alcanzado un nivel de desembolsos de 50%, lo que ocurra primero, o en un período más próximo si así lo acuerdan el Prestatario y el Banco. En oportunidad de esa misión, se determinará la reasignación de los recursos remanentes del Programa, si los hubiera, acorde con lo indicado en el parágrafo 3.10. La **evaluación final** tendrá lugar seis meses previos al término de ejecución del Programa, será realizada por medio de servicios de consultoría especializados a ser contratados con recursos del Programa. Los términos de referencia serán acordados entre el Prestatario y el Banco, tomando debida cuenta la información generada por el sistema de indicadores para el monitoreo de resultados del Programa, a modo que esta evaluación sea un insumo para la preparación más adelante del Informe de Terminación de Proyecto (PCR-siglas en inglés).

- 3.33 La evaluación de impacto del Programa se llevará a cabo a los tres años después de finalizada su ejecución. La SSRP financiará la realización de una **evaluación ex post** del mismo. Dicha evaluación será realizada por medio de servicios de consultoría especializados, cuyos términos de referencia serían acordados entre la SSRP y el Banco en oportunidad de las misiones de Evaluación Intermedia y Final. Estos términos deberán asegurar la adopción de un método de análisis adecuado para responder a la comprobación de los resultados de impacto postulados en el Marco Lógico, relativos a la mejoría de los ambientes de negocios provinciales debidos a las acciones del Programa.
- 3.34 **Indicadores de seguimiento.** La matriz del Marco Lógico del Programa define en forma general un conjunto de indicadores, los que serán utilizados para el seguimiento y evaluación del grado de avance logrado por cada una de las intervenciones de los dos Proyectos en que se organiza el Programa.
- 3.35 Para el caso del Proyecto A: *“Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales vinculados a los sectores productivos”*, los indicadores que aquí se presentan, tendrán un mayor grado de especificidad o desagregación, a medida que se avance en la formulación del Programa pues, las provincias participantes han priorizado distintas actividades productivas. Respecto de los proyectos de desarrollo y/o fortalecimiento institucional que prepare cada provincia que aspire a participar del Programa en este Proyecto, se deberá preparar la matriz del marco lógico de cada proyecto, con sus correspondientes indicadores, y se establecerán los valores de base y las metas a alcanzar. En un primer momento, y hasta finalizar la etapa de formulación del Proyecto A, se trabajará con seis provincias. Estas provincias constituyen la muestra indicativa de los proyectos provinciales elegibles para su financiamiento con recursos del Programa, y a partir de dicha muestra, se han definido los criterios de medición de efectividad (i.e., costo-efectividad) aplicables a los distintos componentes del Proyecto A. El seguimiento de estos indicadores se hará a través de los informes semestrales de avance que se acuerden con el Ejecutor.

- 3.36 Similarmente para el Proyecto B: “*Fortalecimiento de las relaciones Nación-Provincias*”, los indicadores que aquí se presentan tendrán un mayor grado de especificidad o desagregación, conforme se complete el diagnóstico de la situación por provincia respecto de la existencia o no de un SIIF. Consecuentemente, se trabajará con la implantación del SIIF o bien con la estandarización de datos de los sistemas de administración financiera existentes para hacerlos compatibles con el sistema nacional. Esta situación indudablemente obligará a un ajuste de los indicadores propuestos. Para el caso de los otros dos componentes del Proyecto B, los indicadores están definidos y sólo se producirán mayores ajustes al finalizar la preparación del Proyecto. Los valores de los indicadores se revisarán en oportunidad de desarrollarse la Misión de Arranque del Programa.
- 3.37 **Indicadores de propósito e impacto.** Dado que se trata de un Programa, se han definido indicadores para los Propósitos de los dos proyectos, para el Propósito del Programa y para su Fin. Se buscó utilizar indicadores ya existentes con el objeto de minimizar los costos, complejidad y garantizar la efectividad de los mismos, no obstante ello, se utilizarán dos indicadores especialmente contruidos para el Programa.
- 3.38 El primero de ellos es el “Índice de Inclusión de Provincias de Menor Desarrollo Relativo” (IIPMDR). Este índice ha sido formulado por el equipo de preparación del Programa y básicamente recoge, mide y pondera aquellos factores que determinan la condición de provincia de menor desarrollo relativo respecto de la media nacional de Argentina. Se utilizará a nivel de Propósito del Programa. El segundo indicador, es un “Índice de Capacidad Institucional” (ICI) de las agencias o reparticiones públicas o mixtas (público-privadas), beneficiarias de los proyectos de desarrollo y/o fortalecimiento institucional. Se utilizará a nivel de Propósito del Proyecto “A” y para medir los logros del Componente b del Proyecto “B”. El ICI se ha elaborado a partir de los datos del relevamiento realizado como parte de la preparación del Programa en las provincias que integran la muestra indicativa (ver párrafo 4.8), y del diagnóstico de capacidad institucional de la DNCFP. Posteriormente, a medidas que se incorporen nuevas provincias al Proyecto “A”, se relevarán los datos básicos para cada una de las entidades públicas provinciales directamente involucradas en al ejecución de los distintos proyectos, y se elaborarán los correspondientes ICI.
- 3.39 Está previsto que el relevamiento de los datos necesarios para la construcción de ambos indicadores se desarrollará conjuntamente con las tareas necesarias para la inclusión de nuevas provincias en el Proyecto “A”. El “Índice de Capacidad Institucional”, medirá periódicamente el incremento / disminución en la capacidad institucional instalada a nivel de las administraciones provinciales que interactúan con el sector productivo. Inicialmente, y al igual que el IIPMDR será una labor conjunta de los consultores de la UCEN y personal de la DNREP, para luego ser una actividad rutinaria en esta Dirección. El seguimiento de la variación de estos índices se hará periódicamente y las lecturas dependerán de cada proyecto específico. Tanto los ICI como los restantes indicadores permitirán hacer una evaluación intermedia del Programa.

- 3.40 Para el caso del Fin del Programa, se propone trabajar con indicadores ya existentes que reflejen el impacto del mismo en el mediano y largo plazo sobre variables macroeconómicas y políticas. Ello no obsta a que al momento de la evaluación de impacto se utilice otras variables macro o se construya una evaluación “ad hoc”.

#### **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

##### **A. Viabilidad Institucional**

- 4.1 El MEyP del Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias (SSRP), será responsable de la ejecución y coordinación técnica del Programa. Para la ejecución se creará en el ámbito de la SSRP una Unidad Coordinadora y Ejecutora del Programa (UCEN), cuyo diseño resulta adecuado para el cumplimiento de las responsabilidades que se le asigna. Los recursos humanos básicos que la integrarán podrán provenir de la Unidad Ejecutora Nacional (UTEN) de las operaciones FAPEP (1353/OC-AR) y FAPEP (1570/OC-AR) en ejecución. Esta FAPEP, incluye recursos para fortalecer la capacidad de ejecución para las tareas iniciales del Programa, inclusive actividades de capacitación para la formulación y evaluación de proyectos y talleres de Marco Lógico dirigidos a las provincias, en especial a aquellas que no formaron parte de la muestra indicativa para preparar el Programa.
- 4.2 La viabilidad institucional del Programa ha sido analizada a nivel distintos niveles, a saber, de la SSRP se analizó la DNCFP y se dimensionó un componente para fortalecer su capacidad como ya fue descrito. Para el caso de las entidades provinciales que ejecutarán los proyectos de la muestra indicativa, se analizó su capacidad institucional de acuerdo con una adaptación del método SADCI<sup>6</sup>. El resultado obtenido de acuerdo con el análisis en promedio indica que las entidades disponen de una capacidad básica (i.e., 60% del óptimo 100%).
- 4.3 Asimismo, se analizó la estructura de la UTEN a los efectos de definir la capacidad adicional necesaria para atender las demandas del Programa. Con esta capacidad incrementada, la UTEN se conformará en la UCEN. Para que este paso sea posible, se considera conveniente definir un plan de acción utilizando el método SECI<sup>7</sup>, que especificará las condiciones mínimas que deberá satisfacer esta unidad para contar con dicha capacidad. El cumplimiento de estas acciones será parte de las condiciones previas a la elegibilidad para el primer desembolso del Programa.
- 4.4 Para la ejecución del Proyecto B, Componente de Fortalecimiento de la SSRP utilizará su propia capacidad, y servicios de consultoría especializada. En cuanto al fortalecimiento de la DNCFP, y de la DNREP, se ejecutará con personal de esas Direcciones y con personas contratadas por la UCEN a tal efecto, en carácter de consultorías específicas. Esto resulta adecuado porque contribuye a la sustentabilidad de las acciones del Programa.

---

<sup>6</sup> Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Ver archivos técnicos del Proyecto.

<sup>7</sup> Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional –SECI–, método desarrollado por ROS-DAU.

- 4.5 En cuanto a las jurisdicciones provinciales, se ha previsto la participación de personal técnico perteneciente a las áreas de los proyectos en los Grupos Técnicos Provinciales (GTPs) lo que significará el involucramiento de los propios actores en la ejecución de los proyectos, con el apoyo y la coordinación de la UCEN, la que si bien centralizará las contrataciones y pagos, procurará lograr las contribuciones posibles en diferentes actividades de la ejecución tales como, identificación de consultorías y preparación de términos de referencia. Como ya se dijo en el párrafo 3.3 (c), se prevé que dicho personal técnico tenga dedicación exclusiva y forme parte de la estructura permanente de las instituciones provinciales participantes beneficiarias del Programa.

## **B. Viabilidad Socioeconómica**

- 4.6 **Proyecto “A”.** El análisis de la viabilidad socioeconómica del Proyecto A del Programa se realizó considerando el impacto de una muestra indicativa de proyectos A en el ahorro del gasto público de las jurisdicciones en cuyo ámbito se prevé realizar su ejecución. La muestra se compone de 16 proyectos que responden a sectores estratégicos y demanda del sector privado relevadas en diagnósticos financiados con la FAPEP (1353/OC-AR). El método utilizado para esta evaluación se basó en la determinación de la relación Costo – Eficiencia para cada proyecto. Esta relación fue definida como el cociente entre el valor presente de los costos de inversión, operación y mantenimiento, y el número de beneficiarios - empresarios/productores - de los proyectos.
- 4.7 La identificación y cuantificación de los beneficiarios esperados, se hizo teniendo en cuenta componentes específicos de los proyectos que inducen una ampliación de cobertura de beneficiarios, esto es, que introducen innovaciones institucionales y desarrollan esquemas organizacionales de vinculación pública – privada, orientados a mejorar la prestación de servicios de apoyo y regulación de los sectores productivos estratégicos para la economía de las provincias participantes en el Programa.
- 4.8 El cuadro siguiente muestra los resultados obtenidos en la evaluación socioeconómica de la muestra indicativa de Proyectos A, desagregados por provincias e indicándose la cantidad de beneficiarios, el costo de inversión, la relación Costo – Eficiencia y el valor actualizado neto (VAN) del ahorro estimado del gasto público o beneficio neto (BN) correspondiente. Para el VAN se utilizó una tasa de descuento de 12% y se supuso en forma conservadora un período de 5 años de flujo de beneficios. En el caso de los beneficiarios se ha estimado la participación de las micro y pequeñas empresas, que se estima en promedio para el conjunto de los proyectos de 64,4%. El cuadro incluye también los Índices de Capacidad Institucional (ICI) correspondientes a la evaluación efectuada en cada institución contemplada en cada uno de los proyectos de la muestra. Considerando que el ICI óptimo debería ser de 100%, los ICI de los proyectos son susceptibles de mejorarse hasta en un 10% en promedio, según indica el Marco Lógico del Programa.

**Cuadro IV-1**

Provincia/Proyecto	Beneficiarios		Costo (US\$)	Costo/ Beneficio	VAN (BN)	ICI (%) ("baseline")
	Total	(%)				
<b>Tucumán</b>						
Creación Instituto Desarrollo Productivo	8.423	75	328.272	39	2.165.066	59,5
<b>Catamarca</b>						
Ministerio de Producción (CentroAten.Prods.)	8.042	75	113.304	14	3.563.821	59,5
Agencia Desarrollo Económico	1.339	60	99.537	74	25.277	67,6
Secretaría de Turismo	336	60	137.412	409	2.285.033	61,9
<b>Corrientes</b>						
Ministerio Producción, Trabajo y Turismo	11.357	75	122.295	11	3.328.968	64,3
Instituto Correntino del Agua y el Ambiente	5.566	75	210.253	38	1.406.220	62,4
Subsecretaría de Turismo	581	60	135.869	234	1.124.026	63,3
<b>Formosa</b>						
Ministerio de Producción	8.011	80	192.092	24	1.989.598	61,9
Agencia Desarrollo Económico	3.145	60	90.526	29	200.711	67,6
Ministerio de Turismo	8.011	60	92.967	156	195.082	56,7
<b>Chubut</b>						
Secretaría de Turismo	4.104	60	165.992	40	7.821.837	61,0
Dirección Protección Ambiental	290	70	46.089	159	351.377	58,1
Foros de Competitividad	291	60	155.345	533	1.383.791	64,8
<b>Tierra del Fuego</b>						
Comisión Área Aduanera Especial	402	40	114.137		135.064	66,2
Instituto Fuegoño de Turismo	530	50	210.130	396	587.863	65,7
Aprovechamiento Sustentable de la Turba	98	70	233.483	2.391	96.531	60,0
<b>TOTAL</b>	<b>53.113</b>	<b>64,4</b>	<b>2.447.703</b>	<b>46</b>	<b>26.660.265</b>	

4.9 Con el propósito de evaluar la sensibilidad del VAN del flujo de ahorro de gasto público estimado para los proyectos de la muestra, se utilizaron las siguientes hipótesis: (i) incremento del 10% acumulativo anual en los costos recurrentes, (ii) disminución del 50% en la secuencia prevista para la incorporación de beneficiarios, y (iii) el efecto combinado de (i) y (ii). Los resultados obtenidos que se muestran en el siguiente cuadro, permiten concluir que si bien los proyectos analizados son económicamente viables, su versión ejecutiva deberá ser adecuadamente dimensionada para garantizar su viabilidad. Con la FAPEP (1570/OC-AR) se asegurará que los proyectos ejecutivos cumplan los criterios de viabilidad técnico-económica acordes con lo indicado en la Guía de Preparación de Proyectos anexa al ROP.

**Cuadro IV-2**

Provincia/Proyecto	VAN BN	Sensibilidad		
		1	2	3
<b>Tucumán</b>				
Creación Instituto Desarrollo Productivo	2.165.066	1.915.670	554.599	514.364
<b>Catamarca</b>				
Ministerio de Producción (CAP)	3.563.821	2.014.269	936.631	-9.197
Agencia Desarrollo Económico	25.277	6.520	1.406	-10.043
Secretaría de Turismo	2.285.033	1.539.788	597.777	125.673
<b>Corrientes</b>				
Ministerio Producción, Trabajo y Turismo	3.328.968	549.924	213.492	-3.587
Instituto Correntino del Agua y Ambiente	1.406.220	1.166.737	350.908	184.849
Subsecretaría de Turismo	1.124.026	788.501	288.084	72.588
<b>Formosa</b>				
Ministerio de Producción	1.989.598	739.816	514.735	66.018
Agencia Desarrollo Económico	200.711	107.675	48.955	-7.832
Ministerio de Turismo	195.082	104.673	47.639	-7.546

Provincia/Proyecto	VAN BN	Sensibilidad		
		1	2	3
<b>Chubut</b>				
Secretaría de Turismo	7.821.837	739.816	514.735	66.018
Dirección Protección Ambiental	351.377	107.675	48.955	-7.832
Foros de Competitividad	1.383.791	104.673	47.639	-7.546
<b>Tierra del Fuego</b>				
Comisión Área Aduanera Especial	135.064	43.096	31.823	-22.031
Instituto Fuegoño de Turismo	587.863	317.921	144.911	-19.858
Aprovechamiento Sustentable de la Turba	96.531	48.578	10.772	-18.129
<b>TOTAL</b>	<b>26.660.265</b>	<b>17.210.254</b>	<b>6.223.039</b>	<b>2.187.012</b>

- 4.10 **Proyecto “B”.** El análisis de la viabilidad económica de los proyectos SIIF se hizo tomando en cuenta la estimación de costo para replicar o estandarizar el SIIF de la provincia de Río Negro. Las características técnicas de este sistema ya en funcionamiento permitieron una estimación de costo promedio para llevar a cabo su réplica o estandarización en 21 provincias (se excluyen Río Negro y Córdoba que ya recibe financiamiento del Banco) y la Ciudad de Buenos Aires. Este costo se estimó aproximadamente en US\$415.000 por proyecto SIIF a ser financiado por el Programa. Con recursos de la FAPEP (1570/OC-AR) se prepararán los proyectos ejecutivos SIIF específicos para 8 jurisdicciones. En esa oportunidad se verificará dicho costo, y se determinarán las soluciones técnicas de mínimo costo para réplica y estandarización que financiará el Programa. Dichas soluciones considerarán explícitamente los costos de adaptación y costos de conectividad necesarios para su factibilidad de ejecución. La elegibilidad de los proyectos SIIF se hará acorde con lo establecido en el ROP.

### C. Viabilidad Financiera

- 4.11 El análisis de la viabilidad financiera del Programa, se realizó considerando el impacto presupuestario durante su ejecución, tanto en el presupuesto nacional como en el de las jurisdicciones participantes. También se analizó el crecimiento del gasto que ocasionaría la implementación de los proyectos, para asegurar su sustentabilidad.
- 4.12 Con respecto al período de ejecución y considerando que el costo total del Programa será financiado con recursos Banco (60%), y con recursos de contrapartida a cargo del Gobierno Nacional (40%), sin ninguna obligación de repago por parte de las provincias participantes, la viabilidad financiera de la ejecución estará dada por el suficiente y oportuno aporte presupuestario nacional. A este respecto considerando el dimensionamiento del Programa y su plazo de ejecución, resulta un promedio anual US\$2,4 millones para atender el gasto de contrapartida. Este monto no resulta significativo en relación al presupuesto nacional, por lo que se considera que la viabilidad financiera de la ejecución del Programa no presenta riesgos previsibles.
- 4.13 En lo que se refiere a las provincias participantes, y teniendo en cuenta lo mencionado precedentemente sobre el financiamiento del Programa, no se identifican problemas presupuestarios para la ejecución. Por otro lado, si bien la ejecución de los proyectos provocará en algunos casos gastos incrementales a las administraciones provinciales, cabe señalar que por la misma naturaleza de los mismos, su ejecución producirá mejoras cualitativas en capacitación de recursos humanos y equipamiento, que no inducirán a posteriori costos adicionales significativos, como ha podido apreciarse en la muestra indicativa de proyectos analizada. Cabe señalar que en algunos de esos

casos, constitución o fortalecimiento de agencias de desarrollo, el apoyo directo del sector privado y la potencial venta de servicios por parte de dichas agencias, podrán contribuir a generar recursos que fortalezcan su sustentabilidad. La evaluación de los proyectos que realizará la UCEN deberá tomar en consideración el impacto presupuestario de su ejecución, como señala el ROP. En síntesis, bajo estas consideraciones, el dimensionamiento previsto para el Programa se lo considera financieramente viable.

#### **D. Impactos sociales y ambientales**

- 4.14 Los proyectos “A” del Programa por su naturaleza inducirán impactos positivos como es el caso de los proyectos de la muestra analizada que financiarán integralmente la capacitación de recursos humanos, normas y bases de información, en instituciones públicas vinculadas a la actividad ambiental y turismo contemplando las recomendaciones del CESI al respecto. Sin embargo, en aquellos casos en que por las características específicas de algunos proyectos se espera que su ejecución producirá un impacto negativo indirecto sobre el ambiente, deberá realizarse el estudio de impacto ambiental correspondiente e incorporar, en la estructura de costos del proyecto, las medidas de mitigación correspondientes. Este sería el caso de proyectos que al mejorar las regulaciones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, viabilicen el incremento de una explotación ordenada de dichos recursos. Por ejemplo, en la muestra se tiene el caso del aprovechamiento sustentable de la turba. El ROP incluye la obligación de hacer un estudio de ese impacto acorde con la política del Banco en la materia, pero también los proyectos de fortalecimiento de agencias ambientales incluirán la capacitación necesaria para que mejoren las normas ambientales y las apliquen adecuadamente.
- 4.15 Con respecto al tipo de beneficiarios, ya se señaló en el párrafo 4.7 el impacto potencial que pueden tener los proyectos “A” al inducir mejoras de servicios institucionales para empresarios/productores de bajos ingresos. Con respecto a los proyectos “B”, de SIIF, por su naturaleza no tienen impactos ambientales negativos, por lo contrario se estima que las mejoras en los mecanismos de acceso a información fomentarán la percepción positiva del sector empresarial y de los ciudadanos a nivel provincial.

#### **E. Beneficios e impactos**

- 4.16 La naturaleza de los beneficios del Programa se refiere fundamentalmente a aquellos beneficios que se derivarán de la mejora de capacidad institucional, procesos y sistemas de gestión asociados a los diferentes componentes de los Proyectos “A” y “B”. Los beneficios económicos netos agregados de los proyectos constituyen la base para medir el principal beneficio directo del Programa. En este sentido, la medición de los impactos directos e indirectos corresponden a los criterios explicados en la sección anterior y en todos los casos los resultados están expresados a través del ahorro público estimado para las jurisdicciones en cuyo ámbito se ejecutan los proyectos. Se hace notar que este ahorro de US\$26,7 millones, solamente relacionado para los proyectos “A” de las seis provincias analizadas, prácticamente cubriría el costo total del Programa. Considerando la atención del conjunto de las 19 provincias de menor

desarrollo relativo, este ahorro podría eventualmente triplicarse y así reafirmar la viabilidad económica del Programa.

## **F. Riesgos**

- 4.17 La sostenibilidad del marco de políticas económicas favorables a la continuidad de la recuperación de la economía argentina, así como el mantenimiento de la disciplina fiscal y financiera de los gobiernos provinciales, son dos aspectos que de no cumplirse se convertirían en los principales riesgos del Programa. Al menos en el corto plazo hay indicios que dicha continuidad seguirá manteniéndose. Otro factor fundamental para el éxito del Programa, es que las autoridades nacionales y provinciales participantes, aseguren y sostengan su compromiso político y de recursos para apoyar las acciones de cambio institucional que pretende implantar el mismo. Un factor crítico adicional, asimismo, será contar con la participación activa de los sectores privados provinciales. El diseño del Programa es en este sentido fundamental para contrarrestar posibles riesgos de incumplimiento de estas premisas. Por un lado, el diseño del Proyecto “A” toma en cuenta las necesidades de los sectores privados, y, por otro lado, los criterios de elegibilidad y de asignación de recursos, así como la descentralización de responsabilidad técnica de las provincias en la formulación de proyectos, señalados en los párrafos 3.11 y 3.15, son incentivos suficientes para crear en las provincias participantes del Programa un sentido de apropiación (“ownership”) que coadyuvará a mitigar el riesgo de falta de compromiso y/o interés efectivo de los gobiernos provinciales. Por último, el riesgo de sostenibilidad de las mejoras de capacidad institucional que se propone crear el Programa, podrá mitigarse al asegurar que en su ejecución participarán funcionarios profesionales técnicos de las estructuras permanentes de las entidades beneficiarias del Programa, como indica el párrafo 3.3, incisos (b) y (c).