



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires

País: Argentina

Sector/Subsector: RM Reforma del Estado

Equipo de Proyecto Original: Carlos Barbery, Jefe de Proyecto; Roberto García López; Ernesto Stein; Emilio Cueto; Jorge Febres; Carlos Losada; Lynnette Asselin; Ricardo Carcciofi; Normando Birolo; y Pilar Yelice, Secretaria.

Número de Préstamo: 1107/OC-AR

Número de Proyecto: AR0218

Fecha del QRR: 17 de noviembre de 2008

Fecha de Aprobación Final:

PCR Equipo: Gumersindo Velásquez, Jefe de Proyecto (COF/CAR), Gerardo Reyes Tagle Jefe de Proyecto en la Sede (ICF/FMM) y Manuel Castilla, consultor. Han colaborado Samuel Ignacio Vinocur, Especialista Financiero (COF/CAR); y Sofía de la Serna, Asistente (COF/CAR).





Abreviaturas y Acrónimos

AE:	Agencia Ejecutora
AF:	Administración Financiera
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CBA:	Ciudad de Buenos Aires
CGP:	Centros de Gestión y Participación
DG:	Dirección General
FEDES:	Fondo de Estabilización y Desarrollo Económico y Social
FOPRE:	Fondo de Preinversión
GCBA:	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
ISDP:	Informe de Seguimiento de Proyectos
LUA:	Legajo Único de Alumnos
PBG:	Producto Bruto Geográfico
PPI:	Plan Plurianual de Inversión
RUBI:	Registro Único de Bienes Inmuebles
SIC:	Sistema de Información Cultural
SIGAF:	Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera
SIPRIN:	Sistema Integrado de Programación de la Inversión
SURH:	Sistema Unificado de Recursos Humanos
UEC:	Unidad Ejecutora Central
UIAF:	Unidad de Informática de Administración Financiera





Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	4
II.	EL PROYECTO	5
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	6
III.	RESULTADOS	7
A.	EFFECTOS DIRECTOS	7
B.	EXTERNALIDADES	9
C.	PRODUCTOS.....	10
D.	COSTOS DEL PROYECTO (EN MILES US\$).....	14
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	14
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	14
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	16
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO	17
V.	SOSTENIBILIDAD	17
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	17
B.	RIESGOS POTENCIALES.....	17
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	18
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	18
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	18
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	18
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	19
A.	EN RELACIÓN CON EL DISEÑO DE LA OPERACIÓN	19
B.	EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN	19
	ANEXOS:.....	20





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: AR-0218

TITULO: Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires.

Prestatario: Ciudad de Buenos Aires
Agencia ejecutora (AE): Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por medio de la Secretaría (actualmente Ministerio) de Hacienda y Finanzas

Fecha aprobación Directorio: 10 de junio de 1998
Fecha efectividad contrato préstamo: 1 de noviembre de 1999

Préstamo: 1107/OC-AR
Sector: RM

Fecha elegibilidad primer desembolso: 20 de diciembre 2000

Instrumento de préstamo: Inversión.

Meses en ejecución

* desde aprobación: 108
* desde efectividad del contrato: 91

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 1 de noviembre de 2003
Fecha actual desembolso final: 1 de junio de 2008
Extensión acumulativa (meses): 55

Monto préstamo(s)

* Monto original: US\$200.000.000
* Monto actual: (Efectivamente desembolsado) US\$ 186.106.562,31
* Pari Passu (si aplica): 50/50
Fueron fondos redireccionados de este proyecto?

[X] N/A (favor marcar una)

Monto US\$: N/A

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Reducción de Pobreza (PTI): No.
Equidad Social (SEQ): No
Clasificación ambiental: Categoría I, reunión del 17/11/1997.

Desembolsos

* Monto actual: 93 (%) (junio 2008)

Costo total del proyecto (estimado original): 400.000.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Sí

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[] Muy Probable(MP)	[X] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

i. El contexto político y económico nacional.

En el momento en que se inicia el diseño y conceptualización del proyecto, al comenzar la segunda mitad de la década de 1990, Argentina había realizado un programa de reformas del sector público.¹ La economía reaccionó inicialmente a las reformas de manera positiva, se controló la inflación, la economía creció de forma continua y a buen ritmo durante la mayor parte de la década y la provisión de servicios básicos mejoró, claramente apoyada en las privatizaciones y concesiones.

No obstante este buen comportamiento, existieron ciertos desequilibrios en la economía argentina que desembocaron en la grave crisis de 2000-2002. Por una parte, el modelo de crecimiento afectó a la competitividad de la producción de bienes transables provocando el aumento del desempleo, de la economía informal y de la pobreza en todo el país. La pérdida de competitividad afectó al resultado de la cuenta corriente y coincidió con las crisis financieras de México y, más tarde, Brasil, Rusia y los países asiáticos. Todo ello se tradujo en una menor afluencia de capitales a los países emergentes, concretamente a Argentina, resultando en un incremento del endeudamiento externo que se destinó, en buena parte, a sostener el sistema de convertibilidad.

ii. El contexto económico de la Ciudad de Buenos Aires.

La evolución de la economía nacional afectó también a la Ciudad de Buenos Aires. Así, por ejemplo, el proceso de privatización de empresas públicas afectó directamente a las finanzas del Estado Nacional al que pertenecían pero de manera indirecta también benefició a la recaudación de la Ciudad cuando las empresas privatizadas con sede en la Capital empezaron a pagar el impuesto a los ingresos brutos. Además, por su importancia relativa, la economía de la Ciudad tenía que verse afectada ya que, en el momento del diseño de esta operación, aportaba la cuarta parte del PBI argentino. La Ciudad es el principal centro financiero y comercial del país. El sector servicios en conjunto representa el 85% del producto de la Ciudad destacando los servicios sociales, los establecimientos financieros y de seguros, comercio, restaurantes y hostelería. Esta estructura del Producto Bruto Geográfico (PBG) tiende a amortiguar las oscilaciones extremas de los ciclos económicos sobre la economía de la Ciudad. Al mismo tiempo, la concentración de servicios financieros y de seguros en la Ciudad hizo que la crisis de 2001 afectara a la contracción de su PBG en mayor medida que al PIB nacional.

Comparada con el resto de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires es una de las que presentaban y presentan una mayor solvencia fiscal y financiera. Sus ingresos proceden principalmente de la recaudación de los impuestos sobre los ingresos brutos (ventas), bienes inmuebles y automóviles. Más del 90% del total de sus ingresos provienen de la recaudación propia y se complementan con el producto de la coparticipación en la recaudación federal de impuestos (8%). La mayoría de las provincias obtienen más del 50% de sus ingresos del sistema de coparticipación y nueve de ellas reciben más del 80%. A continuación se incluye el cuadro de los ingresos y gastos del GCBA para los años anteriores al diseño y aprobación del préstamo (1993-1998):

Dirección General de Crédito Público

BALANCE EN VALORES NOMINALES (en millones de pesos)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Corrientes	2719.4	2882.5	3203.8	3195.2	3219.0	2927.3	2879.9	3992.3	5138.6	6095.9	7532.5
Ingresos por Capital	4.3	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	54.5	13.5	5.8	71.0	72.5
Total Ingresos	2723.7	2883.0	3204.1	3195.5	3219.3	2927.6	2934.4	4005.8	5144.5	6166.9	7605.0
Gastos Corrientes	2691.0	2727.0	2636.9	2799.8	2912.1	2933.0	2878.0	3188.5	3724.0	4740.0	6668.1
Gastos de Capital	269.5	247.3	219.3	314.1	236.6	244.9	144.8	321.6	555.0	1075.8	1594.9
Total Gastos	2960.5	2974.3	2856.2	3113.9	3148.6	3177.9	3022.8	3510.1	4279.0	5815.8	8263.0
Amortización de deuda	320.3	483.3	205.6	187.6	110.7	62.7	59.5	118.3	118.4	134.6	390.8
Aplicaciones Financieras	320.3	483.3	205.6	187.6	110.7	62.7	59.5	118.3	118.4	134.6	390.8
Nuevo endeudamiento	0.1	500.3	1.2	7.7	114.4	10.3	137.5	37.8	22.6	26.8	130.9
Fuentes Financieras	0.1	500.3	1.2	7.7	114.4	10.3	137.5	37.8	22.6	26.8	130.9
Resultado Corriente (1)	28.4	155.5	566.9	395.4	306.9	-5.6	1.9	803.9	1414.6	1355.9	864.4
Resultado Primario (2)	-97.3	135.1	449.3	195.8	159.4	-180.9	-29.7	631.8	992.2	489.3	-479.4
Resultado Operativo (3)	-236.8	-91.3	347.9	81.7	70.7	-250.3	-88.4	495.8	865.5	351.1	-658.0
Resultado Financiero (4)	-557.0	-74.2	143.4	-98.3	74.3	-302.8	-10.4	415.3	769.7	243.3	-917.9

(1) Ingresos Corrientes menos Gastos Corrientes excluidos Intereses

(2) Ingresos Totales menos Gastos Totales excluidos gastos extraordinarios e Intereses

(3) Ingresos Totales menos Gastos Totales

(4) Resultado Operativo más Fuentes Financieras menos Aplicaciones Financieras

¹ Como parte de estas reformas figuraron la convertibilidad de su moneda en paridad con el dólar, la apertura comercial, el fortalecimiento de las finanzas públicas (reforma tributaria, descentralización del gasto, administración financiera), privatización del sistema de seguridad social y de la mayoría de sus empresas públicas, etc



Por el lado de los ingresos, se observan fluctuaciones como consecuencia de la aplicación de ciertas políticas durante la década de los noventa (desgravación del impuesto a los ingresos brutos a la industria y la construcción) y de ciertas deficiencias en la gestión tributaria. En cuanto a los gastos, los datos presentan cierta rigidez en cuanto a su fluctuación debido a que el 90% se destinaba a gasto corriente y casi el 60% de éste, al pago de salarios de personal. Además era necesario restaurar y modernizar la infraestructura de la Ciudad sin desestabilizar el presupuesto.

Como consecuencia del comportamiento de las finanzas de la Ciudad, se acumuló un nivel de deuda que alcanzaba la cifra de US\$1.100 millones al finalizar el año 1996. Sin embargo, no era el monto de la deuda lo que preocupaba al GCBA y a los Organismos Multilaterales sino: a) la alta concentración en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires (45% del total); b) el corto plazo de su vencimiento (promedio de 2 años) y; c) sus elevadas tasas de interés. El Banco acordó con el GCBA, durante la preparación del proyecto, un Plan de reestructuración de su deuda con el fin de sustituir la deuda de corto plazo por otra a un plazo más largo y reducir el endeudamiento con el Banco Ciudad y el costo global de la deuda. Ya en 1997, el endeudamiento con el Banco Ciudad se redujo en más de la mitad, el vencimiento pasó de 2 a 8 años y la tasa de interés de 15 a 13%.

El GCBA se propuso mejorar la programación y administración financiera dedicando especial atención a la inversión. Se concretó así un programa de inversiones para el período 1998-2000, denominado Plan Trienal, por un monto de US\$1.115 millones que sería financiado por el proyecto hasta el límite del 15% anual. Se seleccionaron para este financiamiento los sectores que no ofrecen una rentabilidad financiera suficiente para atraer al sector privado pero que presentan una alta tasa de retorno social como la educación, salud, medio ambiente o cultura.

iii. El contexto institucional y social de la Ciudad de Buenos Aires.

En 1994, se había aprobado la reforma de la Constitución uno de cuyos cambios establecía la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires que tuvo su propia Constitución dos años después. Como consecuencia de esta autonomía se transfirieron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) la mayor parte de los servicios, excepto la procuración de justicia y la policía. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires diseñó un modelo participativo y descentralizado que requería un conjunto de reformas administrativas, el apoyo al fortalecimiento de las nuevas instituciones (Poder Legislativo, Auditoría) y la profundización de la descentralización de la administración de la Ciudad.

En este contexto, se planteó como una necesidad urgente la mejora de la administración pública especialmente en el área fiscal y de los recursos humanos. Los principales desafíos para el GCBA eran: aumentar los recursos propios en un contexto de cambios impositivos, aumentar la eficiencia del gasto corriente y de capital, mejorar la calidad de los servicios prestados, mejorar el perfil de la deuda, efectuar una mejor planificación de la inversión a mediano plazo y fortalecer los mecanismos de gestión y participación. El Programa se proponía dar respuesta a todos ellos.

La situación social en la Ciudad de Buenos Aires presentaba mejores indicadores que el resto de las provincias. En este sentido, el enfoque social no pasaba tanto por los aspectos asistenciales como por la mejora de los servicios y de la participación ciudadana en la identificación de problemas y la asignación de recursos a través de la elaboración de presupuestos participativos. Buena parte de este proceso debía pasar por la aprobación de la Ley de Comunas y el desarrollo de los correspondientes Centros Comunes a través de los Centros de Gestión y Participación (CGP).

iv. Instrumento financiero y metodología utilizados.

Al solicitar el préstamo, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires buscó el respaldo y la experiencia del Banco en los procesos de reforma fiscal y el apoyo financiero para financiar parcialmente el Plan Trienal de Inversiones. Esta acción se encuadraba en el plan acordado entre el Banco y el Gobierno Nacional para apoyar a determinadas provincias con préstamos directos. El primero de ellos se acordó con la Provincia de Buenos Aires (979/OC-AR) y se diseñó como un préstamo de apoyo a políticas. Para la Ciudad de Buenos Aires se aprobó un préstamo de inversión con un componente cuantitativamente importante (US\$166,1 millones) destinado a financiar el Plan de Inversiones y seis componentes de apoyo a las reformas administrativas (US\$31,5 millones). Se consideró conveniente utilizar un mecanismo tipo "time slice" o de línea de crédito para ir financiando aquellos proyectos del Plan Plurianual de Inversiones que se seleccionaran previo cumplimiento de los criterios que se establecieron en el contrato de préstamo. Se atendía no sólo a los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones sino también al mejoramiento del sistema de planificación, evaluación y selección de buenos proyectos, la definición de los sectores elegibles y de los criterios que debían cumplir los proyectos para su financiamiento por el Programa.

En el momento de la preparación del proyecto la metodología de evaluación de proyectos que se utilizaba no requería la definición de los objetivos de desarrollo, efectos o productos. Ya bien avanzada la ejecución del proyecto, se agregaron los productos por componente y se afinaron los indicadores para medirlos. Por tanto, al momento de hacer la evaluación correspondiente en este Informe de terminación de proyecto se ha buscado la mayor aproximación posible entre estos conceptos de evaluación y los elementos que se definieron en el documento de proyecto (objetivos de componente y actividades básicamente).

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El Programa tenía como objetivos: (a) Contribuir al desarrollo económico de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), procurando el equilibrio fiscal y financiero a mediano y largo plazo, mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en



los ingresos; (b) Fortalecer y modernizar la administración pública de la CBA mejorando los procesos de gestión vigentes y promoviendo la participación de la sociedad civil a través de acciones de descentralización y de fortalecimiento del órgano legislativo; y (c) Apoyar al programa de inversiones para asegurar un nivel adecuado en la calidad y cobertura de los servicios públicos.

ii. Componentes

La estructura del Programa estaba compuesta por dos Subprogramas: el de Modernización, y el de apoyo al Plan de Inversiones. El Subprograma de Modernización constaba de seis componentes: (a) Apoyo fiscal y financiero que, a su vez, tenía dos subcomponentes: sistema de administración financiera y fortalecimiento de la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario; (b) Fortalecimiento de los Recursos Humanos; (c) Fortalecimiento de la Dirección General de Compras y Contrataciones; (d) Fortalecimiento del Sistema de Inversión y creación de un Fondo de Preinversión; (e) Descentralización de la gestión; (f) Asistencia al Poder Legislativo. El Subprograma de apoyo al Plan de Inversiones que financiaría hasta el 15% de las inversiones anuales del Plan Plurianual de Inversiones de la CBA. A partir de 2004, el límite se elevó hasta el 30% como consecuencia de la salida de la convertibilidad y consiguiente devaluación del peso.

iii. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

N/A

III. Resultados

a. Efectos Directos



LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	
<p>1. Se alcanza la sustentabilidad fiscal de la CBA para el mediano y largo plazo, mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en los ingresos.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p>Efectos Directos Planeados:</p> <p>1.1 <u>Línea de Base (1997)</u>: Resultado financiero: -94,7 millones. Ingresos corrientes: 2.878 millones. Deuda con el Banco Ciudad: 45,5 millones. Stock deuda/ingresos corrientes: 36,7%. Gastos de personal: 1.709 millones.</p> <p>1.1 <u>Intermedia (2001)</u>: Resultado financiero: 146 millones. Ingresos corrientes: 3.287 millones. Deuda con Banco Ciudad: 0. Stock deuda/ingresos corrientes: 27,3%. Gastos de personal: no superar 1.709 millones.</p> <p>1.1 <u>Término del Proyecto (2008)</u>: Después de la crisis, se fijaron las siguientes metas: Resultado financiero: 78 millones. Ingresos corrientes 4.121 millones. Deuda con Banco Ciudad: 0. Stock deuda/ingresos corrientes: inferior al 60%. Los gastos de personal no deben superar, en valores constantes, el monto aprobado en los presupuestos de 2002 por 1.780 millones.</p>	<p>Efectos Directos Logrados</p> <p>1.1 En 2001, los resultados se vieron negativamente afectados por la crisis. Por primera vez, el resultado corriente fue negativo; el financiero fue de -313 millones; el stock deuda/ingresos cortes fue de 30,8% y se mantuvieron los gastos de personal.</p> <p>1.1 En 2006, se siguen observando los rezagos de la crisis. Resultado financiero: -13 millones. Ingresos corrientes 7.500 millones. Deuda con Banco Ciudad: 0. Stock deuda/ingresos corrientes: 26%. Los gastos de personal 3.948 millones.</p>
<p>2. Se ha modernizado la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p>Efectos Directos Planeados:</p> <p>2.1 <u>Línea de Base</u>: La administración del GCBA no contaba con una carrera administrativa; los trámites estaban centralizados en las Direcciones Generales; la información gerencial era deficiente, descoordinada y no sistematizada en casi todas las Jurisdicciones.</p> <p>2.1 <u>Término del Proyecto</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implantación de la carrera administrativa. • Incremento del 40% de los servicios descentralizados en los Centros de Gestión y Participación (CGP) entre 2000-2005. • Incremento del 50% de los servicios on line abiertos al público. • Aumento del equipamiento informático en áreas estratégicas. • Organización y coordinación de la información entre las Jurisdicciones. 	<p>Efectos Directos Logrados</p> <p>2.1 En 2005 se aprobó carrera administrativa. El 10/03/2007 se llevo a cabo un censo del personal del GCBA que incluía dentro de sus objetivos relevar datos relacionados al conocimiento y participación en la carrera administrativa.</p> <p>En los CGP funcionan los servicios más importantes del GCBA. Entre ellos, tramitación del DNI, licencia para conducir, etc.</p> <p>Entre el año 2001 y el 2005 se financiaron 53 Proyectos en un gran número de áreas del Gobierno. El efecto directo ha sido un cambio en la cultura burocrática, la adquisición de equipos informáticos, la capacitación de los empleados y una mayor eficiencia en los servicios que presta el GCBA.</p> <p>El portal www.buenosaires.gov.ar ha permitido integrar toda la información sobre la Ciudad y da acceso a la realización online de la mayor parte de los trámites que el ciudadano debe realizar ante la Administración del GCBA.</p>
<p>3. Se prestan mejores servicios en las áreas de salud, educación, cultura, desarrollo urbano y medio ambiente como consecuencia de las inversiones financiadas por el Programa.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p>Efectos Directos Planeados:</p> <p>3.1 <u>Línea de Base</u>: N/A.</p> <p>3.1 <u>Término del Proyecto</u>: Financiar hasta el 15% del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 1998-2000 centrados en los cinco sectores previamente seleccionados. A partir de 2004, el límite a financiar por el Programa se eleva al 30% del PPI y se incluyen nuevos sectores.</p>	<p>Efectos Directos Logrados</p> <p>3.1 Se han financiado los PPI durante el período 1998-2008 sin superar los topes establecidos (15% y 30% a partir de 2004). La Ciudad de Buenos Aires dispone ahora de mejores instalaciones para la prestación de servicios a los ciudadanos: escuelas, museos, hospitales (a destacar el Pedro Elizalde de niños).</p>
<p>Reformulación. [N/A] N/A</p>		
<p>Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.</p> <p>En el año 2004 se llevó a cabo el ejercicio de "retro-fitting" lo que derivó en una mejor sintonía en el seguimiento de la ejecución de los proyectos que se hizo en forma conjunta con la Unidad Ejecutora conforme a los mismos métodos y criterios.</p>		



Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable(MP)

☒ Probable (P)

☐ Poco Probable (PP)

☐ Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre **la evidencia** que respalda dichos resultados.

En general y al término del Programa, las metas planeadas se cumplieron a pesar de la crisis de 2001-2002 que, durante esos años, casi paralizó la ejecución de los proyectos. La ejecución duró más del doble del tiempo previsto por las causas y factores que se explicarán en el capítulo IV (Implementación del Proyecto). En parte por ello, no se alcanzaron en su totalidad las metas planteadas tal como fueron planeadas al inicio del Programa. Si bien para los dos primeros años de demora (firma del contrato de préstamo y cumplimiento de condiciones previas) no se dispone de una justificación adecuada, para los siguientes tres (2001-2003), la crisis y sus consecuencias explican suficientemente la escasa ejecución durante ese período. De esta manera, lo que ocurrió es que se desplazó en el tiempo el período de cuatro años de ejecución previsto.

El contenido de las metas fiscales que pretendían marcar el proceso gradual para lograr la sostenibilidad fiscal de la Ciudad de Buenos Aires se modificaron, mediante el Contrato modificatorio núm. 2 que el Gerente aprobó el 24/12/2003 y entró en vigencia el 19/04/2004 con la firma del Garante. La razón principal era que dichas metas sólo se habían fijado hasta el año 2001. En el nuevo acuerdo de metas fiscales se acordó una nueva serie, hasta el año 2007, con metas similares en su estructura a las originales pero teniendo en cuenta la nueva realidad del país. Se tomó una nueva línea de base para los gastos de personal (el gasto del presupuesto de 2002) y las metas relativas a la deuda tuvieron en cuenta que, a consecuencia de la devaluación del peso, el "stock" de deuda contratada en moneda extranjera se había triplicado en pesos. Por tanto, se modificaron los indicadores correspondientes. Así la relación entre deuda e ingresos corrientes, en 2005, no debía superar el 60% cuando originalmente la meta para ese año era que no superara el 20,8%.

En cuanto al cumplimiento de las metas, las relativas a los ingresos corrientes y deuda se han cumplido conforme a la modificación contractual. Las metas que se refieren a los gastos, en especial a los de personal se cumplieron hasta el año 2004. La meta que se refiere a la creación y funcionamiento del Fondo de Estabilización y Desarrollo Económico y Social (FEDES) formalmente se ha cumplido. El FEDES fue creado por Ley en 1998 como condición previa al primer desembolso quedando pendiente la reglamentación del mismo que sería requisito para continuar los desembolsos cuando se alcanzara el 40% del financiamiento. La reglamentación se aprobó a mediados del año 2006 lo que demoró la realización de ciertos desembolsos.

La modernización de la administración del GCBA se ha logrado en las áreas de gobierno planteadas originalmente. Se ha potenciado la capacidad y los medios de la administración tributaria y de la financiera, está funcionando el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) al que están conectados todos los Ministerios de la Ciudad que lo utilizan para la preparación y ejecución del presupuesto, la gestión de compras de bienes y contrataciones, la contabilidad y realización de los pagos. Se ha racionalizado la definición de los proyectos de inversión a incluir en el Plan Plurianual de Inversiones, se ha fortalecido la Procuración General de la Ciudad y otros muchos Organismos de apoyo a la gestión de gobierno y de defensa y protección a los ciudadanos. En la mayoría de las áreas se han acercado los servicios al ciudadano sobre todo a través de la página web del GCBA que ofrece no sólo una amplia gama de informaciones útiles sino la posibilidad de realizar muchos de los trámites administrativos en línea. En lo interno, el gobierno dispone de valiosas informaciones (situación física y jurídica de sus inmuebles, registro integrado de beneficiarios de los planes de asistencia, información académica y real de los recursos humanos del gobierno, organización de los mismos en una estructura de carrera administrativa, etc.). Al mismo tiempo, en muchas áreas se ha producido un cambio cultural importante con la introducción de nuevos procedimientos y tecnologías.

El financiamiento del PPI y, como consecuencia, la mejora de la infraestructura para la prestación de servicios. A raíz de la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso en un 300% aumentaron casi en la misma proporción (excluyendo la inversión en bienes de equipo importados) los recursos del préstamo por lo que se pudieron financiar un mayor número de proyectos. Se han financiado 149 proyectos de obra en los sectores inicialmente elegidos (salud, educación, cultura, desarrollo urbano y medio ambiente) y se agregaron las áreas de vivienda (sólo infraestructura) y desarrollo social. Como consecuencia de estas inversiones han aumentado los centros de prestación de servicios y han mejorado las condiciones de los mismos. El ejemplo más notorio es la remodelación y ampliación del Hospital de Niños Pedro J. Elizalde respetando el edificio de la antigua "Casa Cuna" de la primera mitad del siglo XIX y agregando una nueva construcción sin que el hospital dejara de funcionar. Es un centro de excelencia no sólo por las instalaciones sino por los conceptos de atención a neonatos con internado temporal de las madres que reciben educación adecuada para el cuidado de los niños. Se han mejorado hospitales, se han construido o remodelado escuelas, museos, Teatro Colón, parques, etc. Para mayor detalle remitirse al Anexo 3 c.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia en el país.

Este Programa, al diseñarse la operación, respondía plenamente a la estrategia de país que se enfocaba en tres pilares: (i) la modernización del Estado a nivel central y de los gobiernos provinciales y municipales; (ii) la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población aumentando la calidad de los programas sociales; y (iii) el aumento de la productividad y la competitividad de los sectores de bienes transables apoyando el desarrollo de infraestructura y de actividades que faciliten la modernización del aparato productivo.

En general, la contribución de los Programas financiados por el Banco a la estrategia de país depende fundamentalmente de la existencia de un programa estratégico de mediano o largo plazo en el país de manera que el Banco pueda articular un programa con objetivos de desarrollo comunes, o al menos consistente con los del Gobierno. El Gobierno de la Nación y, en cierto modo, el de la Ciudad de Buenos Aires, al tiempo de preparar esta operación, apoyaban buena parte de sus proyectos en los citados pilares, lo que permitió un buen encaje de los objetivos del Programa con aquella estrategia. Sin embargo, la demora en la firma del préstamo y en el cumplimiento de las condiciones previas hizo que los desembolsos coincidieran con el comienzo de la crisis argentina que, en buena parte, invalidaron o restaron protagonismo a los planteamientos anteriores.

b. Externalidades

La ejecución del proyecto conforme a los principios y políticas del Banco y la relación del Ejecutor/Unidad Ejecutora con el Banco dieron lugar a la puesta en marcha de procedimientos nuevos que, aunque requirieron esfuerzos adicionales para su incorporación y encaje con el funcionamiento de la Administración de la Ciudad, permitieron progresivamente una ejecución ordenada y ofrecieron una experiencia enriquecedora para los funcionarios y el personal de la Ciudad. Se produjo una importante transferencia de "know how" en relación con los procedimientos de contratación del Banco, formulación de proyectos y, en general, sobre gestión de programas con financiamiento externo.



c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
1. Componente 1: Mejorar la capacidad de gestión fiscal y financiera de la CBA. Costo total Componente 1: US\$7,7 millones Contrapartida: US\$2,5 BID: US\$5,2 Desembolso BID %: 95,53% Clasificación: S.	<u>Productos Planeados</u> 1.1 <u>Línea de Base:</u> Inexistencia de sistema de administración financiera integral ni automatizado; gestión tributaria costosa y dependiente de otras instituciones propietarias de las bases de datos. 1.1 <u>Al 31/10/2005 Término extendido del Proyecto:</u> <ul style="list-style-type: none">Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF) implementado en el GCBA.Descentralización de procesos de administración-financiera conforme a Ley 70.DG Grandes contribuyentes creada y en funcionamiento.Consulta y pago de impuestos "online".Registro Unico de Bienes Inmuebles en funcionamiento.Procuración General de la CBA: Sistema de Gestión implementado; equipamiento instalado (400 puestos de trabajo) y seguimiento de juicios implementado.		<u>Productos Logrados</u> 1.1 El sistema integrado de administración financiera (SIGAF) está totalmente implantado y funcionando en todos los Ministerios. 1.2 El SIGAF ha permitido la descentralización de los procesos de AF. 1.3 DG de Grandes contribuyentes creada en 2003. 1.4 Se pueden consultar y pagar los impuestos "online" desde 2005. 1.5 Registro Único de Bienes Inmuebles está funcionando. 1.6 La Procuración General cuenta con los equipos y sistemas para seguimiento de juicios, tramitación de sumarios y administración de recursos humanos.
	Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). En realidad no ha habido diferencias entre lo planeado y lo logrado aunque no se alcanzó en los tiempos inicialmente programados. Esto ha repercutido generalmente en un mayor costo de los proyectos. El Registro Único de Bienes Inmuebles se desarrolló dentro del componente de Descentralización y modernización de procesos estratégicos. El Registro quedó adscrito a la Escribanía General de la Ciudad.		
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
2. Componente 2: Apoyar la gestión del cambio organizacional y mejorar la capacidad de gestión de Recursos Humanos. Costo total Componente 2: US\$31,5 millones Contrapartida: US\$28,5 BID:US\$3,0 Desembolso BID %: 89,4% a 31-12-06 Clasificación: PS.	<u>Productos Planeados</u> 2.1 <u>Línea de base:</u> No existe carrera administrativa para el personal que tiene un promedio de edad elevado, baja calificación, escasa motivación y falta de compromiso con los resultados. 2.1 <u>Al Término Proyecto:</u> <ul style="list-style-type: none">Carrera administrativa diseñada y personal de la administración reencasillado en puestos de trabajo.Sistema de Gestión de los Recursos Humanos implementado.Gerencia fortalecida para gestionar políticas de Recursos Humanos.Se han generado incentivos para jubilación.Reducción de los niveles de ausentismo.		<u>Productos Logrados</u> 2.1 Se han implementado a diferentes niveles los siguientes productos: - La carrera administrativa en su totalidad y en la actualidad se han reencasillado 35.000 agentes de trabajo. - El sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH) que incorpora los subcomponentes de administración de personal, liquidación de haberes, imputación presupuestaria y medicina del trabajo, se ha implementado en su totalidad y se encuentra en funcionamiento. - El sistema provee información de ausencia por bajas médicas pero no ha provisto indicadores de reducción del ausentismo. - Mecanismos de jubilación implementados. Entre 2005-2007, se jubilaron casi 5000 agentes (5% de la planta) que estaban en condición de jubilarse.
	Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). El diseño del Programa se planteó, para este componente, metas muy importantes en cuanto a apoyar la introducción de políticas de recursos humanos modernas y eficientes. El planteamiento resultó demasiado ambicioso unos años después teniendo en cuenta la situación del personal de la administración del GCBA y la disminución del apoyo político en estas áreas. Sin embargo, hay que destacar la importancia del diseño total y el inicio de la implantación de la carrera administrativa para los empleados y su previa reclasificación conforme a sus capacidades y los perfiles de los puestos de trabajo demandados por los cambios en los procedimientos y en los nuevos instrumentos		



adquiridos y utilizados por la administración. Los cambios políticos y en la dirección de la gestión no han permitido avanzar en la implantación efectiva de la carrera, impulsada por otros equipos de gobierno, y en la utilización de los mecanismos de promoción o ascenso por mérito o la movilidad funcional por razones de servicio.

Se redujo en torno al 5% el personal de planta propiciando la jubilación de los que cumplían los requisitos necesarios. Sin embargo, la planta estable de personal pasó de 92.340 a 105.933 -casi 15%- en el período 2002-2007. Una buena parte del aumento se debe al Decreto número 948/05 que dispuso la incorporación de los empleados contratados temporalmente al régimen de personal estable, además de otro grupo que proviene de la incorporación de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Pero la dotación real es superior a ese número, ya que los empleados contratados que pasaron a la planta permanente fueron reemplazados por otros 10.885 empleados contratados con la modalidad de "contrato de locación de servicios". De la planta total, aproximadamente el 37% son docentes, el 28% trabaja en el sistema sanitario y el resto se distribuyen en las diferentes áreas administrativas del GCBA. Adicionalmente, existen 2.000 empleados del Poder Legislativo.

El Sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH), desarrollado por el proyecto, ha fortalecido la capacidad para la administración de personal y ha simplificado y agilizado tareas importantes como la liquidación de haberes, la imputación y la ejecución presupuestaria, el control de ausencias por razones médicas además de incluir todo el historial académico y familiar de los empleados. El ausentismo ha disminuido pero hay que señalar que es una percepción y que no se dispone de una medición objetiva y cuantitativa a pesar de que el SURH cuenta con los instrumentos para hacerlo. El SURH estaba implementado, en el año 2005, en más de la mitad de la administración de la Ciudad; en 2007, sólo se está aplicando a los empleados con contrato de locación de servicios (temporales).

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>3 Componente 3. Mejorar la capacidad de compra en la Dirección de Compras y Contrataciones.</p> <p>Costo total Componente 3: US\$2,1 millones Contrapartida: US\$1,2 BID: US\$0,814 Desembolso BID %: 76% al 31-12-06</p> <p>Clasificación: PS.</p>	<p>Productos Planeados</p> <p>3.1 <u>Línea de Base</u>: No existe sistema y las compras se realizan conforme a criterios de cada jurisdicción del GCBA.</p> <p>3.2 <u>Al término del proyecto</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementar en 2005 un sistema electrónico para el proceso de compras y contrataciones. Implementar el Registro de proveedores en el año 2003. Catálogo de bienes (efectos) mejorado. Desarrollar el Código de Ética para los funcionarios y aplicarlo en 2005. 	<p>Productos Logrados</p> <p>3.2 Se implantó el Registro de Proveedores. No se completó el desarrollo ni se implantó el sistema de compras y contrataciones. No se terminó el catálogo de efectos. No se realizó el Código de Ética.</p>	

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).

Durante la ejecución del proyecto se analizaron varios de los sistemas ("e-procurement") utilizados por las administraciones públicas de otros países (Australia, México) pero no tomó la decisión de implantar el que resultara más idóneo. Las dificultades de avanzar en un sistema electrónico de compras y contrataciones también podrían ser un ejemplo de la variedad de procedimientos por las distintas Jurisdicciones del GCBA y de su resistencia a renunciar a la "autonomía" de su gestión. Como se indica, se elaboró e implantó el Registro Único de Proveedores y se avanza en el catálogo de productos que se han incorporado al Sistema Integral de Administración Financiera (SIGAF) a través del cual se deben gestionar las compras en todos los Ministerios. Esta integración con el SIGAF ha permitido utilizar los productos desarrollados en esta área aunque no se llegó a desarrollar un sistema independiente de compras como se planteó al inicio y durante buena parte de la ejecución del Programa.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>4 Componente 4. Mejorar la capacidad de planificación de las inversiones de la CBA.</p> <p>Costo total Componente 3: US\$1,85 millones Contrapartida: US\$0,9 BID: US\$0,956 Desembolso BID %: 82,6% al 31-12-06</p> <p>Clasificación: MS.</p>	<p>Productos Planeados</p> <p>4.1 <u>Línea de base</u>: La DG de Planificación Presupuestaria carece de medios para formular Planes de Inversión con proyectos evaluados en cuanto a su rentabilidad y viabilidad.</p> <p>4.1 <u>Al término del proyecto</u>: constituida la Oficina de Inversiones con capacidad para evaluar la totalidad de los proyectos de inversión del GCBA y formular Planes Plurianuales de Inversión (PPI).</p> <p>Fondo de Preinversión (FOPRE) creado y funcionando. Se ejecutan al menos 10 proyectos del FOPRE.</p>	<p>Productos Logrados</p> <p>4.1 Se creó la Dirección General de la Oficina de Inversión Pública y Planeamiento. Decreto 1233/04.</p> <p>El 100% de los proyectos son evaluados y aprobados por la Dirección. La Oficina es responsable del Plan Plurianual de Inversiones 2005-2007.</p> <p>El GCBA asignó 3 millones de pesos al FOPRE del Presupuesto de 2005. Implementados 22 proyectos financiados por el FOPRE.</p>	



Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).			
No hay diferencias. Se han superado las metas del FOPRE.			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A.			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>5 Componente 5. Apoyo al proceso de descentralización y otros procesos estratégicos del GCBA.</p> <p>Costo total Componente 3: US\$19,5 millones</p> <p>Contrapartida: US\$4,9</p> <p>BID: US\$14,6</p> <p>Desembolso BID %: 100%</p> <p>Clasificación: S.</p>	<p align="center">Productos Planeados</p> <p>5.1 <u>Línea de base:</u> N/A</p> <p>5.1 <u>Al término del proyecto:</u></p> <p>Se ha implantado la nueva división territorial de la Ciudad en Comunas. Se han creado los mecanismos de participación ciudadana y se ha dotado a las Comunas de un Sistema de información para la gestión territorial.</p> <p>Se han modernizado los procesos definidos por el gobierno como estratégicos (2001-2005): Modernización de los sistemas de información y de los procesos estratégicos sectoriales (salud, educación, cultura y otros) para mejorar los recursos humanos, la eficiencia en el uso de los recursos y del gasto, las tecnologías de gestión y el cambio en la cultura organizacional.</p>	<p align="center">Productos Logrados</p> <p>Están funcionando 16 CGP, coincidentes con las Comunas en que se divide la Ciudad.</p> <p>Se ha implantado el sistema de información normativa en la Subsecretaría Legal y Técnica integrado al Boletín Oficial.</p> <p>Se ha implantado el portal (web) del GCBA con una afluencia importante de visitas diarias a los servicios más importantes.</p> <p>Se ha creado el Centro de Documentación, Difusión y Atención al Usuario, que permitió mejorar los sistemas de acceso a las series estadísticas. El mismo cuenta con la certificación de calidad ISO 9001-2000.</p> <p>Se ha implementado el Registro Único de Beneficiarios para 22 programas sociales de un total de 29 (80% de la meta).</p> <p>Se ha creado la DG de Gestión Electoral y se ha desarrollado un modelo de voto electrónico (piloto en elecciones de 2005).</p> <p>Se ha creado la DG de Sistemas de Información Georreferenciada.</p> <p>Se implementó el sistema de Legajo Único de Alumnos para todos los niveles de enseñanza.</p> <p>Se ha implementado el sistema de información Gerencial de Salud en más de 10 hospitales de la CABA.</p>	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).			
<p>Se modificó el componente de Descentralización ya que el proyecto de Ley de Comunas (requisito de la descentralización) no fue aprobado sino hasta febrero de 2005, y el GCBA optó por una estrategia diferente en materia de descentralización de la gestión. El componente fue reformulado para incluir "proyectos estratégicos de modernización".</p> <p>La modificación del componente, permitió superar la paralización que le hubiera afectado al no poderse aprobar en los tiempos previstos por el Programa, la Ley de Comunas, ya que el gobierno no contó con la mayoría necesaria para su aprobación por la Legislatura. Con la inclusión en el componente de los procesos considerados estratégicos por el gobierno y aceptados por el Banco, se financiaron más de 40 proyectos en diferentes áreas del GCBA que han contribuido significativamente a mejorar la gestión, la disponibilidad de información y a dotar a los Centros de Gestión y Participación (CGP) de las Comunas de las herramientas necesarias para una mejor administración de los barrios.</p>			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente: 30 de agosto de 2001)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.			
<p>La modificación del Componente fue aprobada por el Gerente el 30 de agosto de 2001. El Ejecutor solicitó al Banco la modificación en vista de que no se contaba con el "quórum" suficiente en la Legislatura para aprobar la Ley de Comunas que era la base de todo el proceso de descentralización y de organización territorial y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires. La propuesta de modificación no afectaba al objetivo general del Programa como tampoco a la del Componente de Descentralización, cuya finalidad era "mejorar la atención al ciudadano y la calidad de los servicios de la Ciudad". Los procesos seleccionados como estratégicos han contribuido al fortalecimiento de la gestión y a inducir el cambio cultural necesario en la prestación de los servicios por parte de los empleados públicos del GCBA.</p>			



A partir de la aprobación de la Ley de Comunas en 2005 muchos de los sistemas y registros desarrollados, con apoyo del Subprograma de Modernización, se han puesto a disposición y se han implementado en los Centros de Gestión y Participación de las Comunas.			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
6 Componente 6: Apoyo al Poder Legislativo. Costo total Componente 3: US\$1,79 millones Contrapartida: US\$0,5 BID: US\$1,29 Desembolso BID %: 63,0% al 31-12-06 Clasificación: S.	Productos Planeados 6.1 <u>Línea de Base:</u> N/A 6.1 <u>Al término del proyecto:</u> Se implementa el sistema de votación electrónico, se desarrollan e implementan los sistemas informáticos, se implementan nuevos procedimientos de gestión y se mejora la tramitación de los proyectos de ley en las Secretarías Administrativa y de Gestión Parlamentaria respectivamente.	Productos Logrados 6.1 Se implantó el sistema de Labor Parlamentaria (Gestión de Conocimiento) para administrar los recursos documentales de la Legislatura y un sistema para automatizar la redacción de normas). Se implantó el Voto electrónico en el Recinto.	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). El proyecto de apoyo a la Legislatura de la ciudad no se presentó a la aprobación del Banco sino hasta febrero de 2005. En los meses transcurridos hasta enero de 2006 se avanzó en cada una de las áreas del proyecto: Calidad Legislativa, Labor Parlamentaria, Sistemas Administrativo, Voto Electrónico y DG de Sistemas de Información. No se terminaron los procesos de licitación para la adquisición de bienes. La legislatura pidió que no se incluyera el proyecto en la prórroga solicitada por el Ejecutor comprometiéndose a finalizar el proyecto con recursos propios. Sólo fue posible desarrollar algunas actividades de fortalecimiento de las Secretarías Parlamentaria y Administrativa. El sistema de Voto electrónico en la Legislatura no se implementó con los recursos del préstamo ya que no se pudieron terminar los procesos de adquisición de los equipos requeridos dentro del período de ejecución. La Legislatura continuó el proceso de adquisición con sus propios recursos hasta su implantación.			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. No se modificó este componente.			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
7 Componente 7: Apoyo al Plan Plurianual de Inversiones (PPI). Costo total Componente 3: US\$328,4 millones Contrapartida: US\$156,5 BID: US\$171,9 Desembolso BID %: 93% al 29-02-08 Clasificación: S.	Productos Planeados 7.1 <u>Línea de Base:</u> Proveer financiamiento hasta el 15% del Plan Plurianual de Inversiones 1998-2000, cuyo monto total ascendía a US\$1.115 millones. 7.1 <u>Al término del proyecto:</u> Ejecución de los proyectos seleccionados para su financiamiento por el Programa hasta el monto de los recursos del préstamo.	Productos Logrados 7.1 Se han ejecutado 149 proyectos de obra por un monto total contractual de US\$235 millones. De los cuales 69 obras han sido ejecutadas por un total de US\$33 millones y 80 obras se encuentran en proceso de ejecución por un total de US\$202 millones.	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Los productos planeados se alcanzaron. El porcentaje del Plan Plurianual de Inversiones que sería financiado por el Banco no excedió lo establecido en el contrato de préstamo. La proporcionalidad de la matriz se mantuvo en el conjunto del Subprograma aunque con oscilaciones temporales para terminar excediendo el aporte local a la contribución del Banco como se había previsto en el diseño del proyecto (pár. 2.43 del Informe de Proyecto) ya que los recursos del aporte local corresponden al financiamiento del PPI con cargo al presupuesto del GCBA y no tenían un límite porcentual para su aplicación al Programa.			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). El Gerente aprobó la segunda Modificación contractual el 24/12/2003 y su vigencia comenzó el 19/04/2004 con la firma del Garante. Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. Se modificó el porcentaje del Plan Anual de Inversiones que se podría financiar por el Subprograma pasando del 15 al 30% como consecuencia de la devaluación del peso en un 300% que hizo que los recursos disponibles del préstamo se multiplicaron por tres excepto para la adquisición de bienes importados en algunos proyectos. De esta forma, se pudieron financiar mayor número de proyectos respetando las pautas y criterios previamente establecidos.			
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



d. Costos del Proyecto (en miles US\$).

Costo planeado del proyecto (US\$000)				Costo actual del proyecto (US\$000)			Diferencias %	
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	%	%
I. ADMINISTRACIÓN	400	2.000	2.400	560	3.511	4.071	40%	76%
1.1 Administración		2.000	2.000		2.995	2.995		50%
1.2 Auditoría	400		400	560	516	1.076	40%	
II. COSTOS DIRECTOS	197.600	196.500	394.100	184.548	181.555	366.103	-7%	-8%
2.1 Subprograma de Modernización	31.500	40.000	71.500	24.938	20.764	45.702	-21%	-48%
2.1.1 Apoyo Fiscal y Financiero	8.000	500	8.500	5.326	1.199	6.525	-33%	140%
2.1.2 Recursos Humanos	14.000	38.000	52.000	2.759	17.324	20.083	-80%	-54%
2.1.3 Fort. Compras y Contratac.	1.500	300	1.800	619	93	712	-59%	-69%
2.1.4 Sistema de Inversiones	5.300	400	5.700	792	20	812	-85%	-95%
2.1.5 Descentralización	1.700	300	2.000	14.623	1.981	16.604	760%	560%
2.1.6 Poder Legislativo	1.000	500	1.500	816	145	931	-18%	-71%
2.2 Subprograma de Inversiones	166.100	156.500	322.600	159.610	160.791	320.401	-4%	3%
III. COSTOS FINANCIEROS	2.000	1.500	3.500	998	1.500	2.498	-50%	0%
3.1 Comisión de Crédito	0	1.500	1.500					-100%
3.2 FIV	2.000	0	2.000	998	1.500	2.498	-50%	
TOTAL	200.000	200.000	400.000	186.106	186.567	372.673	-7%	-7%

Explique brevemente diferencias.

Los costos del subprograma de modernización, en su conjunto, presentan una desviación de -36% respecto al costo inicialmente estimado. Los trabajos del subprograma se realizaron en el período 2001-2005 (salvo 5 proyectos que continuaron durante 2006). Hay que señalar lo siguiente:

- Aproximadamente el 75% de los gastos de este subprograma han sido consultorías y capacitación. A partir de 2002, los recursos del financiamiento se multiplicaron por 3 debido a la devaluación del peso por lo que es normal que no se hayan podido utilizar en su totalidad los montos presupuestados a pesar de las prórrogas concedidas.
- Si se analiza cada componente, las grandes diferencias se observan en cuatro de ellos con desviaciones superiores al 50%. La mayor de todas corresponde al componente 5 (Descentralización) que se modificó para incluir los procesos que el GCBA consideró estratégicos y recibió recursos de otros componentes especialmente del componente 2 (Recursos Humanos). El componente 4 (Sistema de Inversiones) estuvo sobredimensionado porque, con los recursos utilizados, cumplió satisfactoriamente sus objetivos mientras que el componente 3 (Compras y contrataciones) no alcanzó la totalidad de los resultados planeados pero apenas utilizó el 40% de los recursos asignados.

Los gastos de administración tuvieron una desviación importante por el incremento en los costos de auditoría originados por la extensión del período de ejecución y por la lentitud en la obtención de la información necesaria para poder llevar a cabo la auditoría concurrente de los gastos del programa. El mayor costo fue asumido por el aporte local.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

La ejecución del proyecto presenta un ritmo lento por lo que el período programado tuvo que extenderse a más del doble de lo previsto en el diseño. El plazo para el último desembolso se programó para el 1º de noviembre de 2003 y se otorgó una prórroga general del plazo de desembolsos por 27 meses y luego una especial de 24 para realizar los gastos ya comprometidos pero no realizados y que extendió el período de desembolsos hasta el 29 de febrero de 2008. El Ejecutor solicitó una nueva prórroga especial de cinco meses, de carácter administrativo, hasta el 31 de mayo de 2008, para poder presentar la documentación requerida para el desembolso de los gastos realizados y pagados hasta el 1º de enero de 2008 pero que no habían podido ser procesados y auditados para su presentación al Banco. La extensión del período de desembolsos por cincuenta y seis (56) meses adicionales no es un caso aislado sino que, más bien, ha sido un hecho frecuente en los proyectos de Argentina especialmente los que se encontraban en ejecución durante la crisis de 2001.

Los desembolsos anuales del préstamo se representan en el siguiente cuadro:



Nivel de ejecución acumulado 1999-2008 (millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)
BID	0,00	10,16	10,83	50,63	62,4	69,75	78,33	120,44	186,11
LOCAL	20,3			32,8	44,9	81,5	87,0	93,5	186,57
% acum. BID	0,00	5,08	5,42	25,32	31,20	34,88	39,17	60,22	93,05
% anual BID	0,00	5,08	0,335	19,9	5,885	3,675	4,29	21,055	93,29

(*) Incluye los dos primeros meses del ejercicio 2008.

Lo primero que se observa es que hubo un primer período de cuatro años con muy baja o nula ejecución y que, sin prórrogas, solamente hubiera permitido el desembolso del 31,2 % del préstamo. El segundo período, de otros cuatro años, presenta un mejor ritmo de ejecución pero desigual con más del 40% de desembolsos concentrados en 2006-2007. Hay que señalar también que el ritmo de ejecución de los dos Subprogramas fue diferente aunque no se refleja en el nivel de desembolsos por la gran diferencia en la proporción del financiamiento dedicado a cada uno de aquellos: 15,75% a Modernización y 83% a Inversiones.

Básicamente, dos hechos pueden explicar la larga duración del proyecto: el retraso en la firma y cumplimiento de condiciones y la gravedad y extensión de la crisis de 2001. Con mayor detalle, se analizan a continuación los factores que más incidieron en la implementación del proyecto.

1) Factores de carácter institucional.

- La demora en la firma del contrato (más de un año) y en el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso retrasaron la elegibilidad del préstamo para desembolsos hasta diciembre del año 2000, veintinueve meses después de su aprobación. Este retraso tuvo un peso importante para la inclusión del proyecto en las alertas del sistema PAIS durante el período de ejecución y afectó al desarrollo general del proyecto. El tiempo transcurrido entre el diseño del proyecto y la elegibilidad del préstamo no podía dejar de tener consecuencias: Baste pensar que las autoridades del GCBA que habían definido las necesidades de fortalecimiento y diseñado el Subprograma de modernización ya habían sido sustituidas por otras en el momento de iniciar efectivamente el Programa (elegibilidad para desembolsos). En cuanto al Subprograma de inversiones, el Plan Plurianual de Inversiones (1998-2000) que se tomó en cuenta y se incluyó entre la documentación técnica del proyecto, había concluido cuando se declaró la elegibilidad.
- La crisis. La crisis que sufrió Argentina durante el período 2001-2003 afectó directamente a la implementación del proyecto. Por una parte, el PBI de la Ciudad, que venía creciendo a mayor ritmo que el nacional, se contrajo en los tres años siguientes (2000-2002), en mayor proporción que el PBI nacional debido al peso de los servicios financieros en el producto bruto de la Ciudad. Pero el efecto de la crisis sobre la implementación del Programa no fue tanto por la caída de la recaudación y de los gastos de capital, especialmente en 2002, sino por la desarticulación del mercado y la ausencia de referencias y de precios después de la brutal devaluación del peso que paralizó la economía y, en especial, el sector de la construcción. Esto hizo que se bloquearan, durante dos años, todos los procesos de licitación que se encontraban en marcha y los que estaban en fase de preparación.
- La organización de la Unidad Ejecutora del proyecto. El Banco y el ejecutor diseñaron una Unidad Ejecutora Central (UEC) similar a las que se habían instalado para la ejecución de préstamos al gobierno nacional. Estas Unidades se radicaban en el Ministerio encargado de la ejecución o en el Ministerio del Interior cuando la ejecución afectaba a las Provincias. Sin embargo, en los préstamos directos a gobiernos provinciales (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires o Córdoba) se planteaba una situación diferente en la medida en que la Unidad Ejecutora se ubicaba en la órbita de un Ministerio o Secretaría que tendría que interactuar con otros Ministerios o Jurisdicciones distintas del Organismo Ejecutor pero del mismo rango jerárquico. Este hecho dificultó la relación de la Unidad Ejecutora con las otras Jurisdicciones del GCBA y se tradujo en mayor lentitud en los trámites necesarios para la preparación y ejecución de los proyectos.
- La demora en el inicio de la ejecución requirió de la UEC un mayor tiempo y esfuerzo para la formación y adaptación de sus integrantes al entorno de trabajo. También fue más costosa la apropiación y aceptación de los proyectos por parte de los funcionarios de los Órganos de línea al no haber participado, en general, en la preparación o primeras fases del desarrollo del proyecto.
- La novedad de las instituciones. La reforma de la Constitución argentina, en 1994, reconoció a la Ciudad de Buenos Aires el rango de Ciudad Autónoma con las mismas competencias que el resto de las Provincias argentinas. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se aprobó a fines del año 1996. En el momento de diseñarse y aprobarse la operación se encontraba en una etapa de transición desde su status de Intendencia o Municipio a la de "Provincia". Este hecho reveló cierta debilidad de las instituciones especialmente en las relaciones derivadas de la concesión del préstamo directo del Banco a la Ciudad que supuso la necesidad de trabajar con procedimientos nuevos y diferentes de los tradicionales del Municipio en la preparación y ejecución de proyectos.
Los procedimientos internos de la Ciudad para la preparación de los proyectos y la contabilización y pago de los gastos seguían normas o usos diferentes según la Secretaría responsable del proyecto. Además, los procesos de contratación, de por sí lentos en su tramitación ante las instancias de control y aprobación, se demoraron aún más al tener que ajustarse a los procedimientos de adquisición del Banco. Fue necesario realizar importantes esfuerzos para acordar procedimientos normalizados que, junto con los estándares aprobados por el Banco, permitieron finalmente reducir los tiempos de licitación a partir de 2004. Hubo procesos de licitación que se demoraron más de tres años.
El flujo de información entre la Contaduría, Tesorería y la Unidad Ejecutora en relación con la contabilización y pago de los gastos dio lugar a demoras en la preparación de la documentación a presentar al Banco como respaldo de las solicitudes de desembolso. Aquí se debe incluir también la parte correspondiente a la auditoría concurrente, ejercida



por una firma contratada por el Ejecutor a petición del Banco, que demoró sus actuaciones por deficiencias o dificultades para obtener la información requerida para ejercer sus funciones.

- Una cierta inestabilidad política: elecciones en 2000, 2003, crisis política que abrió una crisis institucional que terminó con el juicio político y la destitución del Jefe de gobierno a comienzos de 2006, su reemplazo por un nuevo gobierno y la posterior reestructuración del GCBA. Todo ello, unido a la crisis económica, incidió en la paralización frecuente de actividades, revisión o reorientación de proyectos que estaban en preparación o en fase de ejecución.

2) Factores relacionados con el diseño de la operación.

- El Proyecto se diseñó como una línea de crédito para financiar proyectos del GCBA que se tendrían que elaborar, aprobar y ejecutar durante el desarrollo del Programa. Esto es válido tanto para el Subprograma de Inversiones como para el de Modernización.
- El carácter abierto del diseño le dio una gran flexibilidad al Programa y, en el subprograma de modernización, permitió incorporar los criterios de las autoridades que se fueron sucediendo a lo largo de su ejecución y que dieron lugar a determinados ajustes en los proyectos. En el subprograma de inversiones, la flexibilidad estuvo expresamente prevista al dejar libertad para seleccionar los proyectos a financiar siempre que pertenecieran a los sectores definidos como elegibles y que cumplieran con los requisitos establecidos en el Reglamento Operativo. Pero también puede tener una valoración negativa en la medida en que se confió el logro de resultados a un gobierno cuya capacidad institucional todavía no había sido comprobada y a través de proyectos que no habían sido definidos ni concretados.
- La idea expresada en la cláusula 7.03 del Anexo A del contrato, cuyo fin era vincular los desembolsos de un año al cumplimiento de las Metas fiscales en el ejercicio anterior no pudo hacerse efectiva por falta de mecanismos para llevarla a la práctica. Los desembolsos se hicieron como en cualquier préstamo de inversión. No se estableció ningún criterio que permitiera fijar una correlación entre un determinado nivel de cumplimiento de las metas y un nivel correspondiente en el monto de recursos de financiamiento que podrían ser liberados. En este sentido, el préstamo no tuvo un efecto directo sobre el logro de las metas y del equilibrio fiscal y financiero que se pretendía aunque sí los tuvo en forma indirecta a través de las acciones realizadas para mejorar el desempeño tanto de la Dirección de Rentas como del conjunto de la administración financiera.
- Los supuestos del programa se cumplieron en términos generales. Se mantuvo el apoyo del GCBA al Programa, los efectos de la compensación de deuda con la Nación fueron neutros y el ciclo económico decayó primero suavemente y, durante la crisis, en forma brusca para recuperarse a partir de 2003. Por otro lado, se han cumplido los supuestos propios del Subprograma de Modernización. Sin embargo, el supuesto del Subprograma de Inversiones no se ha cumplido dado que no se lograron realizar los procesos de licitación "en los tiempos previstos" y esto sí afectó de manera directa e importante a la implementación del proyecto.
- Las prórrogas del período de desembolsos. Por los factores mencionados y por el impacto de la crisis, era imposible que el Programa se pudiera ejecutar en los tiempos establecidos en el contrato de préstamo y la concesión de las prórrogas era imprescindible para poder llevar a buen término todo el trabajo que había sido preparado y, en parte, ejecutado cuando finalizó el plazo original de desembolsos.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La ejecución del Programa estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Finanzas (actualmente con la denominación de Ministerio de Hacienda). Con este fin se creó una Unidad Ejecutora Central (UEC), presidida por el Secretario de Hacienda y Finanzas, e integrada por el personal necesario para la ejecución del Programa. La idea original, plasmada en el Reglamento Operativo, fue la instalación de sub-unidades en cada una de las Secretarías (Ministerios) que participaran en la ejecución de los proyectos del subprograma de Inversiones. El subprograma de Modernización se concentraba principalmente en las Direcciones de la Secretaría de Hacienda y Finanzas.

Este esquema no llegó a desarrollarse y la UEC fue principalmente una Unidad de Coordinación entre los organismos ejecutores (Secretarías, Direcciones Generales, etc.), la Secretaría de Hacienda y Finanzas y el Banco. Los proyectos del Subprograma de Inversiones se originaban o proponían por otras Secretarías y debían ser aceptados por la UEC y aprobados finalmente por la de Hacienda antes de su presentación al Banco. Sin embargo, este esquema tuvo un funcionamiento más formal que real: la preparación de todos los documentos relativos a la ejecución de los proyectos se preparaban y aprobaban en la jurisdicción originaria del proyecto.

En general el desempeño del Organismo Ejecutor se puede considerar satisfactorio con los altibajos generados por varios cambios en la titularidad del mismo. No obstante, a nivel del Prestatario (GCBA), la existencia de procedimientos y hábitos diferentes en cada jurisdicción del gobierno demoraron, en muchas ocasiones, la tramitación de los proyectos y especialmente del proceso de contratación de obras y adquisición de bienes. La intervención de la Procuración General de la Ciudad también retrasó este proceso en la primera mitad de la ejecución del Programa. Probablemente, las mejoras que el subprograma de Modernización aportó a este Organismo pudieron contribuir a la agilización de los trámites en que interviene.

La continuidad en la dirección y composición de la Unidad Ejecutora, a lo largo del Programa, permitió mantener un nivel adecuado en el funcionamiento de la UEC enriquecido con la experiencia acumulada durante el período. Una importante tarea de la Unidad fue sostener el proyecto y ponerlo en conocimiento de las nuevas autoridades cada vez que se ha producido un cambio en la dirección de los organismos ejecutores procurando la continuidad y sustentabilidad de los proyectos desarrollados en las respectivas áreas o analizando la conveniencia de efectuar determinados cambios para adaptarlos a nuevas orientaciones de la gestión.



Los sistemas administrativos y contables desarrollados para el proyecto tuvieron dificultades, durante buena parte de la ejecución para ofrecer oportunamente los requerimientos de información del Banco y hasta el último tercio de la ejecución no se contó con un sistema integrado.

En el año 2005, la Unidad Ejecutora fue incluida dentro de la estructura organizativa de la Secretaría de Hacienda, como Dirección General de Relaciones con el BID, dependiente de la Subsecretaría de Administración Financiera. Esto contribuyó también a una mayor integración del Programa en las acciones del GCBA.

En Diciembre del año 2007, la Unidad Ejecutora fue incluida dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, como Subdirección General de Relaciones con el BID, dependiente de la Dirección General de Crédito Público.

Al cierre de este documento, El Prestatario ha realizado pagos en concepto de amortización del préstamo por la suma total de US\$30,16 millones, que representa un 16,2% del total desembolsado.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

La evaluación del Ejecutor sobre el desempeño del Banco se incorpora como Anexo 3 a.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

La sostenibilidad de los resultados del Programa depende de un conjunto de factores de carácter económico, financiero, político e institucional que, todos juntos, contribuyan a la estabilidad fiscal y al mantenimiento del proceso de modernización emprendido con el Programa. El interés y el apoyo de las autoridades en el manejo de las finanzas públicas se manifestó claramente durante la crisis y en los años siguientes. Sin embargo, en los últimos años de ejecución, la evolución que han tenido las finanzas del GCBA podrían poner en riesgo aquella estabilidad y, por tanto, el logro de uno de los objetivos principales del Programa: dotar a la Ciudad de Buenos Aires de un marco fiscal y financiero sostenible en el mediano y largo plazo. Dado que los ingresos han mantenido un buen comportamiento, el factor crítico estaría en el crecimiento continuado de los gastos corrientes por su importante participación en el presupuesto y por la rigidez que los mismos ofrecen a su mantenimiento o reducción en términos relativos.

Dentro del subprograma de Modernización la mayor parte de los resultados o productos alcanzados son fruto de proyectos que fueron planteados o, al menos, desarrollados por los órganos de línea del gobierno respondiendo a necesidades reales. En ese sentido, los resultados en sí mismos y el impacto favorable sobre los ciudadanos constituyen la mejor garantía de sostenibilidad. El desarrollo e implantación de muchos de los proyectos ha contribuido a crear un nuevo modelo de gestión impenable al comienzo del Programa. La rentabilidad social, política y administrativa de la mayoría de los proyectos ejecutados es muy alta. Se pueden citar como más destacados los siguientes: el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), Sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH), Sistema de Información Cultural (SIC), Sistema Integrado de Programación de la Inversión (SIPRI), Registro Único de Bienes Inmuebles de la Ciudad (RUBI), Página Web de la Ciudad (www.buenosaires.gov.ar), Prueba piloto de voto electrónico, Legajo Único de Alumnos (LUA); Base Única de Recursos Escolares; Sistema Integrado para la Gestión de Educación Privada, Sistema para la Procuración General de la CABA., Sistema de Información Georreferenciada en plataforma abierta, etc.

En el aspecto organizacional, la integración de los resultados del Programa dentro de la estructura del GCBA es una buena señal de cara a su sostenibilidad en el futuro. Además de los que se han mencionado en otros capítulos de este informe, se pueden mencionar el Sistema de Carrera Administrativa, absorbido por las autoridades del GCBA y que se inscribe en el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización (Direcciones Generales de Capacitación y de Innovación de la Gestión); el proyecto SIGAF, desde su última etapa, se constituyó como Unidad de Informática de Administración Financiera (UIAF) e incorporó a la mayoría de los consultores que habían sido financiados por el Programa. Estas decisiones y otras semejantes en otras áreas tienden a asegurar la sostenibilidad del proyecto y sus metas.

b. Riesgos Potenciales

En el subprograma de Modernización, se pueden señalar dos riesgos que podrían ser graves por afectar respectivamente a los recursos tecnológicos y al cambio cultural introducidos por el Programa en la gestión del gobierno. Por una parte, la Dirección General de Sistemas de Información del GCBA, al término del proyecto para su fortalecimiento, no dispone de las capacidades y recursos necesarios para coordinar y dirigir el desarrollo tecnológico de la gestión por lo que cada Organismo está realizando el mantenimiento y actualización de sus sistemas. Esta Dirección General es la responsable del desarrollo y mantenimiento de los sistemas implantados en los distintos organismos con excepción de los de la administración tributaria y financiera entre otros. Por otra parte, la resistencia al cambio en algunas áreas, unida a las dificultades para la capacitación de los recursos, es un riesgo a tener en cuenta y cuya solución implica la cooperación o acuerdo con las organizaciones gremiales. Un ejemplo de esta situación



ha sido el Proyecto de Desarrollo del Sistema de Información Gerencial en Salud en el que se observaron las resistencias (médicos, personal de enfermería, administrativos) al manejo de computadoras en su tarea cotidiana y de los propios Directores de Hospital a modificar sus prácticas habituales para integrarse a un sistema centralizado.

Para compensar estos riesgos se considera fundamental que las futuras autoridades del GCBA: 1) asuman la necesidad de cubrir las posiciones que corresponden a perfiles adecuados para realizar las tareas de desarrollo y mantenimiento informáticos y que actualmente resultan insuficientes; y 2) que acuerden con las organizaciones gremiales un programa de mejora de la calidad y de capacitación del personal para sostener e impulsar los cambios culturales y tecnológicos introducidos con apoyo del Programa.

En el subprograma de Inversiones el riesgo para la sostenibilidad de las obras realizadas podría ocurrir si eventuales dificultades presupuestarias no permitieran disponer de los recursos financieros necesarios para el mantenimiento de las mismas o si los responsables de la Jurisdicción correspondiente no se ocuparan de su conservación. El Banco debe dar seguimiento y requerir los informes anuales a que se refiere el párrafo 7.02 del Anexo A del contrato de préstamo. Tales informes deben incluir "los planes de mantenimiento así como evidencia de la disponibilidad de recursos para el mismo" complementando así lo dispuesto en la cláusula 4.02 del contrato.

c. Capacidad Institucional

El proyecto ha contribuido, de manera clara e importante, al fortalecimiento de la capacidad institucional del GCBA. Para confirmar esta afirmación, puede ayudar una breve referencia general a la situación inicial:

1. La administración del GCBA no contaba con una carrera administrativa y carecía de cuadros intermedios de modo que las decisiones se tomaban al nivel más alto y eran ejecutadas o no por los empleados. El personal, con un promedio de edad elevado, baja calificación, escasa motivación y falta de compromiso con los resultados, desarrollaba tareas rutinarias y generalmente de forma manual.
2. La información deficiente, descoordinada y no sistematizada en casi todas las Jurisdicciones era un problema grave que tenía graves consecuencias: el GCBA desconocía la situación física y jurídica de su patrimonio edilicio y cultural; la base de recursos humanos mezclaba empleados activos, renunciados, jubilados o fallecidos y los datos de la DG de Recursos Humanos no coincidían con los datos de la DG de Presupuesto; las normas que regulan la vida pública de la Ciudad y el funcionamiento de sus instituciones no estaban accesibles para los ciudadanos ni para los empleados; se carecía de procedimientos administrativos, etc. En definitiva, la administración carecía de recursos adecuados y de estímulos para usar los disponibles de manera eficaz.

Después de la terminación del proyecto, la administración del GCBA cuenta con nuevos recursos, se ha mejorado el caudal de información y los medios para obtenerla, procesarla y compartirla con los demás órganos de gobierno y con los ciudadanos. Basta citar las mejoras introducidas en la Dirección de Rentas, en la Administración Financiera, la preparación y evaluación de proyectos de inversión, las áreas de cultura (Patrimonio, museos, teatros, etc.) y de salud, etc. Hay que señalar también la creación de Direcciones Generales de Infraestructura en Ministerios que no las tenían (Salud, Cultura) o el fortalecimiento de otras que ya existían como la del Ministerio de Educación. Se ha mejorado su capacidad para preparar y ejecutar proyectos y hacerlos compatibles con los procedimientos del Banco.

Pero, a pesar de los avances logrados, pudiera ser que esta capacidad institucional del GCBA no fuera suficiente para sostener en el tiempo los resultados alcanzados. En este mismo capítulo se han mencionado algunos de los riesgos que podrían contrarrestar la mejor capacidad institucional con la que cuenta la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Al diseñar la operación se incluyeron los indicadores previstos en el Marco Lógico tal como se requería entonces pero no se definieron los mecanismos para la provisión de información para el seguimiento y evaluación del Programa ni los responsables de obtenerla o la periodicidad de su presentación. A lo largo de la ejecución, el Programa contribuyó, a través de la revisión del Informe de Seguimiento de Proyecto (ISDP), en forma conjunta con la Unidad Ejecutora, a la preparación de ISDPs individuales para cada uno de los proyectos del área de modernización. La información relativa al cumplimiento de las metas fiscales ha sido provista por la Dirección General de Crédito Público en forma trimestral y consolidada anualmente. Adicionalmente, los procesos de adquisiciones y demás mecanismos dentro del área fiduciaria y ambiental se llevaron a cabo de acuerdo a los procesos requeridos tanto por el Banco, como por las leyes nacionales.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El contrato de préstamo prevé (párrafo 7.05 del Anexo A) que, "durante la ejecución del Programa y por dos años adicionales, el Prestatario presentará al Banco informes semestrales acerca de los resultados de la implantación del Programa. Dichos informes presentarán por separado las actividades relacionadas con el subprograma de modernización y las del subprograma de inversiones e incluirá los planes de mantenimiento así como evidencia de la disponibilidad de recursos para el mismo".

Para hacer viable el cumplimiento de esta obligación contractual, el Banco ha acordado con el Prestatario la presentación de informes anuales sobre los aspectos más significativos del Programa. Los informes incluirán la situación de los indicadores y la



sostenibilidad de los logros, el cumplimiento de las metas fiscales y el plan de mantenimiento de las obras financiadas por el subprograma de inversiones. El Plan de manejo de la deuda, incluido como Anexo A-3, fijó metas para el año 2010 que deben ser objeto de seguimiento en los informes. Será responsable de la elaboración y presentación de los informes el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Ciudad de Buenos Aires que podrá contar con el apoyo del Banco en la preparación de aquellos.

La cláusula 4.05 del contrato previó la definición de la metodología a utilizar en la evaluación "ex post" y que tomaría en cuenta los indicadores del marco lógico y las metas de los Anexos A-2 y A-3 según se dice en el párrafo 7.01 del Anexo A del contrato. Ambos párrafos dan por supuesta la realización de una evaluación de esta clase una vez finalizado el Programa. Aunque no se reflejó en el contrato responde al acuerdo alcanzado durante la preparación del proyecto y recogido así en la Propuesta de Préstamo (párrafo 3.31 del Informe de Proyecto). El Ejecutor considera muy conveniente que se realice una evaluación ex post teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del Programa, su contenido y el desarrollo de su implementación. La evaluación debería centrarse en el impacto producido en la gestión y actitud de la administración y la percepción de los ciudadanos sobre la prestación de servicios por parte del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

VII. Lecciones Aprendidas

Como se mencionó anteriormente, el Proyecto se vió afectado en su implementación por dos factores principalmente. El primero tuvo que ver con la demora en los procesos de obtención de firma de contrato y el cumplimiento de las condiciones previas de primer desembolso. Lo anterior, aunado a la complejidad del diseño y la falta de capacidad de la unidad ejecutora tuvieron un impacto en la demora de la ejecución de la operación de aproximadamente dos años y medio. Como segundo aspecto a considerar, se encuentra la fuerte crisis por la cual pasó Argentina durante el período 2000-2002 y que tuvo un impacto negativo en la implementación de la mayoría de los proyectos de inversión que se estaban ejecutando en su momento. El impasse que tuvo el proyecto en dicho momento no fue tanto por la caída de la recaudación y el aumento del gasto, sino por la desarticulación del mercado y la ausencia de referencias y de precios después de la devaluación del peso argentino. Esto hizo que se paralizaran todos los procesos de licitación que se encontraban en marcha. Con este contexto en mente, las principales lecciones aprendidas del Proyecto son:

a. En relación con el diseño de la operación

1. Los proyectos en general y los de reformas en particular, deben contar con un análisis de la capacidad institucional del ejecutor para la ejecución de los mismos. Es por ello que se recomienda el uso del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) como una herramienta que sería de gran utilidad en caso de realizarse una segunda operación de esta naturaleza con el GCBA.
2. Adelantar la formulación de los proyectos que van a integrar el Programa y ajustarlos a la metodología aceptada por el Banco. Esto permitirá que, al inicio de la ejecución, se disponga de la parte sustancial de los proyectos ejecutivos y de los estudios complementarios que puedan ser necesarios. Las fórmulas de reconocimiento de gastos previos y de financiamiento retroactivo deberían utilizarse para estimular al ejecutor en estas tareas preparatorias. Las ventajas de la medida que se propone son varias: mejorar los tiempos de ejecución, conseguir una mejor y más realista programación (Plan Operativo, Plan de Adquisiciones) y facilitar el seguimiento futuro de la operación.
3. Se debería revisar la utilización de Unidades Ejecutoras creadas exclusivamente para el proyecto y fuera de los organismos ejecutores. Tales Unidades deberían estar integradas por personal de la institución reforzado, cuando sea necesario, con expertos contratados temporalmente. La participación activa del Ejecutor, al máximo nivel posible, debería ser una obligación contractual. Las Unidades Ejecutoras así organizadas deberían tener facultades de ejecución para contratar los bienes y servicios que requiera el proyecto cualquiera que sea la Jurisdicción o Ministerio al que se destinen y los pagos correspondientes deben seguir el mismo procedimiento que se aplique a otras Jurisdicciones. El Banco y las firmas auditoras deberían ajustar sus requerimientos para la justificación de gastos y pagos a este esquema.
4. Información sobre la "línea de base" o valores de referencia. Se deben definir, en el documento de proyecto, no solamente la línea de base, sino también los mecanismos para el seguimiento de indicadores, periodicidad, y los responsables de su entrega y la calidad de la información. Se debe requerir la información al comienzo de la ejecución (informe inicial, por ejemplo) y debería ser evaluada conjuntamente por el Equipo de Proyecto y la Representación y actualizada en los momentos definidos del período de ejecución.

b. En relación con la implementación

5. Los tiempos empleados en la realización de trámites en los Organismos del GCBA, especialmente en los procesos de adquisiciones, no son compatibles con la ejecución oportuna de los proyectos. Las lecciones para futuras operaciones, en este caso, son varias: (i) esta situación se debería plantear a las autoridades, como parte del análisis institucional, con datos precisos sobre el costo de los trámites y controles tal como se han ejercido y con propuestas para mejorar su eficiencia; (ii) poner en conocimiento de los organismos de control y de ejecución el Plan de Adquisiciones, antes de su aprobación, de manera que conozcan los tiempos acordados y se comprometan en la medida de sus posibilidades y (iii) reflejar objetivamente esta realidad y los compromisos alcanzados en el Plan de Adquisiciones.
6. La utilización de la red (internet) para la administración de los proyectos podría contribuir a transparentar la información y a mejorar la agilidad e incluso el costo de administración. Este uso de la red se refiere no sólo a los procedimientos relacionados con adquisiciones sino a las comunicaciones entre el Banco y el ejecutor facilitando el monitoreo y seguimiento de la operación en tiempos reales.
7. Se recomienda que los responsables políticos de las áreas incluidas en el Programa sean partícipes activos de la evaluación de los impactos y efectos de los proyectos, reconociendo la importancia que tienen para los ciudadanos, y que acompañen dichas evaluaciones facilitando la generación de información adecuada para efectuar las mediciones correspondientes.



InterAmerican Development Bank. All Rights Reserved. Headquarters: 1300 New York Avenue, NW, Washington, DC 20577, USA, tel. 1-202-623-1000

Anexos:

1. Subprograma de Modernización: Productos por Componente y Principales Productos
2. Actas del Taller de Cierre (Ayuda Memoria del Taller de Terminación del Proyecto).
3. Otros:
 - a. Evaluación de Desempeño del BID
 - b. Subprograma de Inversiones: resumen de obras financiadas