



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (PAREFF)

**País:** Argentina

**Sector/Subsector:** RM Reforma del Estado

**Equipo de Proyecto Original:** Marilia Mirza, Martin Bes, Dino Capriolo, Ernesto Stein, Maria Eugenia Nepote-Cit, Ricardo Carciofi (consultor), Roberto García López, Jefe de Equipo y Margarita Fuentes, Secretaria.

**Número de Préstamo:** 979/OC-AR

**Número de Proyecto:** AR-0164

**Fecha del CRG:**

**Fecha de Aprobación Final:**

**PCR Equipo:** Autor Principal y Miembros: Manuel Castilla, Jefe de Proyecto en COF/CAR. Han colaborado Samuel Ignacio Vinocur, Especialista Financiero y Natalia Benasso, Asistente, ambos de COF/CAR.





## **Abreviaturas y Acrónimos**

ABSA: Aguas Bonaerenses S.A.  
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos  
BAPRO: Banco de la Provincia de Buenos Aires.  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones  
CFyDH: Consejo de la Familia y Desarrollo Humano  
DP: Dirección Provincial  
ESEBA: Empresa Social de Energía de Buenos Aires  
OCEBA: Organismo de Control de Energía Eléctrica de (la Provincia de) Buenos Aires  
ORAB: Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses  
OSBA: Obras Sanitarias de Buenos Aires  
PBL: (siglas em inglés) Policy Based Loan (Préstamo de apoyo a políticas)  
PFO: Programa de Financiamiento Ordenado  
UCP: Unidad Coordinadora del Programa





## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	3
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo.....</i>	<i>3</i>
<i>ii. Componentes.....</i>	<i>3</i>
<i>iii. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica).....</i>	<i>3</i>
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>4</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	4
B. EXTERNALIDADES.....	5
C. PRODUCTOS .....	6
D. COSTOS DEL PROYECTO .....	9
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>10</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	10
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	12
B. RIESGOS POTENCIALES.....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	13
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>13</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	13
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	14
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>14</b>
<b>ANEXOS:.....</b>	<b>16</b>





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: AR-0164

TITULO: Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.

Prestatario: Provincia de Buenos Aires  
Agencia ejecutora (AE): Provincia de Buenos Aires, por medio del Ministerio de Economía de la Provincia

Fecha aprobación Directorio: 11 de Diciembre 1996  
Fecha efectividad contrato préstamo: 4 de agosto 1997

Préstamo: 979/OC-AR  
Sector: RM

Fecha elegibilidad primer desembolso: 12 de Diciembre 1997

Instrumento de préstamo: Inversión.

Meses en ejecución

\* desde aprobación:

\* desde efectividad del contrato:

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 4 Agosto de 2000

Fecha actual desembolso final: 31 de Marzo de 2006

Extensión acumulativa (meses): 67

Monto préstamo(s)

\* Monto original: US\$350,000,000

\* Monto actual: US\$ 345,917,624.00

\* 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. Incluye un Componente con programas sociales focalizados en sectores de bajos ingresos (15% del Programa)

Equidad Social (SEQ): No

Clasificación ambiental: Categoría III (28/5/1966)

Desembolsos

\* Monto actual: 100 (%)

Costo total del proyecto (estimado original): 700,000,000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
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)
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)





## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto

#### (i) *El contexto político económico nacional.*

A mediados de la década de 1990, Argentina había realizado buena parte de su programa de reformas que incluía la convertibilidad de su moneda en paridad con el dólar, la apertura comercial, las finanzas públicas (reforma tributaria, descentralización del gasto), el sistema de seguridad social, la privatización de sus empresas públicas, etc. La economía reaccionó inicialmente a las reformas de manera positiva: se controló la inflación, la economía creció de forma continuada 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 general daría lugar a ciertos desequilibrios que desembocaron en la grave crisis de 2000-2002. Por una parte, el modelo de crecimiento afectó a la competitividad de la producción transable (especialmente a la industria) provocando el aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza en todo el país y con mayor incidencia en la provincia de Buenos Aires. Además, la pérdida de competitividad afectó al resultado de la cuenta corriente y coincidió, en la segunda mitad de la década, con una menor afluencia de capitales que ya no pudieron compensar el saldo negativo de aquella y provocó un incremento del endeudamiento externo que se destinó, en buena parte, a sostener el sistema de convertibilidad.

Por otra parte, las reformas iniciadas o puestas en marcha también requerían continuidad y consolidación. La reforma administrativa del Estado produjo escasos resultados en términos de modernización y se orientó más a la simple reducción del tamaño del Estado (disminución del empleo público) a nivel federal y de las empresas públicas, aunque la expansión de este empleo continuó en los gobiernos provinciales. La reforma del sistema de pensiones generó un elevado pasivo en las cuentas del Estado.

Las finanzas públicas mostraron el mismo comportamiento histórico y sus resultados no se corresponden con la evolución de la actividad económica: en el mejor año (1993), el superávit primario sólo alcanzó el 1,5% del PBI, con un promedio del 0.7% para el período 1991-1998. No se aprovechó la bonanza para mejorar la sostenibilidad de las cuentas fiscales, realizar una verdadera reforma tributaria y definir un régimen estable y transparente para la coparticipación de ingresos con las Provincias. En cuanto a éstas, se trató de ordenar su endeudamiento en el marco de leyes de responsabilidad fiscal que no funcionaron y las finanzas provinciales mostraron un déficit primario crónico del 0,5% del PBI en ese período.

#### (ii) *El contexto económico provincial.*

La Provincia de Buenos Aires con una población cercana a los 14 millones de habitantes representa el 38,2% del total del país sobre una superficie del 11% del territorio argentino. El 63% de esa población se asienta en los Partidos del Gran Buenos Aires. La Provincia aporta más de la tercera parte del PBI de Argentina y su presupuesto de gastos es el segundo del país (después del nacional) y representa un tercio del Gasto Público Consolidado de las provincias argentinas.

Históricamente la provincia de Buenos Aires ha tenido la mayor capacidad relativa de generación de ingresos propios en relación a los ingresos corrientes totales (sin computar regalías). En la etapa previa al comienzo del programa, la Provincia exhibía una situación fiscal razonable, con una incipiente y moderada tendencia al déficit, aunque en términos controlables en relación a sus recursos. La expansión del gasto hasta ese momento había sido neutralizada por el buen desempeño de la recaudación de origen provincial. En ese sentido, la Provincia tenía en 1996 un resultado financiero deficitario equivalente al 6,1% de los recursos totales, similar al promedio del resto de las jurisdicciones (6,0% en promedio). La clave de esta situación estuvo tanto en la moderación de los gastos como en el incremento de los ingresos tributarios: no se aumentó la planta de personal (salvo la incorporación de 40.000 docentes transferidos del nivel nacional) de manera que el porcentaje de los gastos de personal respecto de los recursos totales se pudo disminuir en 10 puntos porcentuales (49%) inferior al de cualquier otra jurisdicción. El aumento de los ingresos, sin modificaciones impositivas, se debió al incremento de la actividad económica fundamentalmente. Es oportuno señalar que la mayor parte de los ingresos tributarios (originarios y coparticipados) están directamente relacionados con el comportamiento de la actividad económica y con el ciclo económico. Y la administración financiera de estos recursos fue siempre procíclica imposibilitando la generación de ahorro durante la fase expansiva y aplicando ajustes en los programas de gastos en las etapas de contracción.

En resumen, en el momento de la conceptualización del proyecto, la Provincia de Buenos Aires presentaba una situación aceptable de sus finanzas pero con tendencia al deterioro o déficit en sus cuentas fiscales como consecuencia del carácter procíclico de sus ingresos (y gastos) y la escasa propensión al ahorro. La necesidad de asegurar el equilibrio fiscal a mediano y largo plazo se convirtió en el objetivo central del nuevo préstamo que debía atender también a un entorno social deteriorado como consecuencia, entre otros factores, del alto nivel de desempleo y a fomentar el desarrollo del sector privado como proveedor dinámico de empleo.

Tradicionalmente, los déficits se financiaban por el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO). A partir de 1992 (año que registró superávit) la Provincia decidió no financiarse más a través de esta entidad y, a partir, de 1994 comenzó a colocar deuda en los mercados internacionales sin garantía de la Nación.





(iii) *El contexto social.*

La situación social en la Provincia ofrecía una alta tasa de desocupación (19% en 1995), superior al promedio nacional, con un porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) ligeramente inferior a la media nacional. El deterioro de estas cifras responden, entre otros factores, a la caída del PBI en 2,8% en 1995 y al programa de privatizaciones de las empresas públicas nacionales. El contenido social del préstamo se dirigió a apoyar programas focalizados en los grupos vulnerables muchos de los cuales se coordinaban por el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (DFDH) necesitado de asistencia y herramientas para llevar a cabo su cometido de una manera más eficiente y efectiva. Principalmente, los recursos se destinaron al mantenimiento de un nivel mínimo de gasto social, focalizado en aquellos grupos, y financiado con el Aporte Local. La reforma de la educación primaria y secundaria no se consideró puesto que ya contaban con recursos procedentes del préstamo (845/OC-AR) del Banco por un monto de US\$600 millones y otro del Banco Mundial.

Al solicitar el préstamo, el gobierno de la Provincia buscó el respaldo y la experiencia del Banco en los procesos de reforma fiscal y, sobre todo, el apoyo financiero para poder acometer la privatización de las empresas de energía eléctrica y de aguas y saneamiento (53% de los recursos). Se buscaba también el financiamiento para ciertas actividades en apoyo a las pequeñas y medianas empresas por su mayor capacidad de respuesta a la generación de empleo y se acordó el mantenimiento de un nivel mínimo de gasto social asistencial.

Esta operación constituyó el primer préstamo otorgado por el Banco en forma directa a una provincia de Argentina. El Programa consideró un presupuesto inicial equivalente a u\$s 700 millones, de los cuales u\$s 350 millones correspondieron al Préstamo BID N° 979/OC-AR y un monto igual provino de recursos de contrapartida de la Provincia. Su operatoria fue diseñada, en principio, como un préstamo de apoyo a políticas (PBL) pero se aprobó como un préstamo de inversión debido a restricciones del Banco en el uso de esta clase de instrumentos. Sin embargo, se conservó la estructura del diseño inicial (desembolso en tramos previo cumplimiento de condicionalidades) junto con la obligación de justificar el uso concreto de las cantidades desembolsadas. La operación fue diseñada para una ejecución de tres (3) años que debían terminar en agosto de 2000, plazo que fue prorrogado en sucesivas ocasiones y por diferentes motivos hasta el 31 de marzo de 2006.

(iv) *Contexto metodológico.*

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 a establecer un adecuado equilibrio de las cuentas fiscales de la Provincia a mediano plazo, mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en los ingresos; (b) Apoyar la modernización del Estado y el aumento de la calidad de los servicios, especialmente mediante la concesión o la privatización de servicios públicos; (c) Promover las actividades productivas del sector privado que favorezcan la generación de empleo; y (d) Contribuir a mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento institucional del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.

### **ii. Componentes**

La estructura del Programa estaba compuesta por tres componentes a saber: (i) Modernización estatal y fortalecimiento fiscal, integrado por un conjunto de acciones de corto y mediano plazo para mejorar y consolidar la situación de las finanzas públicas de la Provincia, un conjunto de acciones de política y actividades que no generaron costos financiados por el Programa; (ii) Promoción del sector privado para crear condiciones destinadas a incrementar las inversiones productivas y de servicios, particularmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, para generar nuevas oportunidades de empleo y (iii) Atención del sector social para aumentar la eficiencia del gasto social focalizado, que se canaliza a través programas de educación, salud y nutrición, y proteger un nivel de gasto que beneficia a los grupos más vulnerables de la Provincia.

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

N/A



**Revisión de la Calidad del Diseño**

[ ] Muy Satisfactorio (MS)

[ ] Satisfactorio (S)

[ ] Poco Satisfactorio (PS)

[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

**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 un adecuado equilibrio de las cuentas fiscales de la Provincia a mediano plazo, mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en los ingresos.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>1.1 <u>Línea de Base</u>: Déficit 6%, 31/12/1996</p> <p>1.1 <u>Intermedia</u>: N/A</p> <p>1.1 <u>Término programado del Proyecto</u>: Superávit 0.7% , 31/12/1999.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>La relación entre el resultado financiero primario y los recursos corrientes presentó los siguientes resultados:</p> <p>1.1 En 1999, déficit 15,1%.</p> <p>1.2 En 2004, superávit de 5,2% y, en 2005, déficit de 0.9%.</p>
<p>2. Se ha prestado apoyo a la modernización del Estado y ha aumentado la calidad de los servicios, especialmente mediante la concesión o la privatización de servicios públicos.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>2.1 <u>Línea de Base</u>: ESEBA y OSBA empresas públicas y servicios deficientes, 1997</p> <p>2.1 <u>Intermedia</u>: N/A</p> <p>2.1 <u>Término del Proyecto</u>: Servicios privatizados con mejor calidad, 2000.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>2.1 Mejora la satisfacción de los consumidores respecto de los servicios provistos por las empresas concesionarias.</p>
<p>3. Se promueve la inversión del sector privado en actividades productivas y comerciales de la pequeña y mediana empresa que favorecen la generación de empleo.</p> <p>Clasificación: MP, P, PP, I.</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>3.1 <u>Línea de Base</u>: N/A</p> <p>3.1 <u>Intermedia</u>: N/A</p> <p>3.1 <u>Término del Proyecto</u>: Se generan incentivos para promover la inversión privada por equivalente de US\$170 millones en el período 1997-99.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>3.1 En el período 1997-1999 se registran radicaciones de inversión superiores a u\$s 10.000 millones. (Es un dato pero no puede establecerse la relación directa con el Programa).</p>
<p>4. El Programa contribuye a mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento institucional del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.</p> <p>Clasificación: P.</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>4.1 <u>Línea de Base</u>: Gasto social focalizado, \$102 millones</p> <p>4.1 <u>Intermedia</u>: N/A</p> <p>4.1 <u>Término del Proyecto</u>: Gasto social focalizado (grupos vulnerables) \$125 millones.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>4.1 El gasto social focalizado en grupos vulnerables, superó los niveles acordados. El gasto en Promoción y Asistencia Social en el período 1996-2002 nunca fue inferior a \$415 millones.</p>
<p><b>Reformulación.</b></p> <p>[N/A] N/A</p>		
<p><b>Reajuste ISDP:</b> indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.</p> <p>Los objetivos fueron precisados para adaptarlos al contenido original del Programa y se redefinieron los indicadores de objetivos y componentes entre 2002 y 2003.</p>		





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

[ ] Muy Probable(MP)

[X ] Probable (S)

[ ] 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, las metas planeadas se cumplieron salvo la que se refiere al primer objetivo de desarrollo: el equilibrio de las cuentas fiscales de la Provincia al final del período 1997-1999. El resultado superavitario (0.7%) esperado, al final de 1999, no sólo no se alcanzó sino que se llegó a un déficit del 15,1% en relación con los ingresos corrientes. Este incumplimiento deriva parcialmente del inicio de la crisis macroeconómica nacional. Por una parte, la caída de la actividad económica redujo el nivel de los ingresos tributarios y, por otra, se produjo un incremento notable del gasto como consecuencia de la transferencia de servicios por parte del Estado Nacional a la Provincia (educación y salud) y el aumento de los programas asistenciales. Los mayores aumentos del gasto corriente, entre 1996-1999, correspondieron a Seguridad (60%), Educación (53%) y Salud (26%). El impacto del paso de las competencias en educación y salud a la Provincia se refleja en el crecimiento del 17,4% del gasto corriente en 1997 mientras que el crecimiento promedio de estos gastos, entre 1996-2001, fue del 8,7%; de la misma forma, el gasto de capital aumenta un 65% en el año 1997 frente a un nivel bastante estable durante el mismo período por lo que ese aumento "atípico" podría imputarse a inversiones en infraestructura social.

El cumplimiento de las metas fiscales era condición especial previa a cada uno de los tramos de desembolsos del contrato. Con ocasión del último de éstos, el Ejecutor tuvo que solicitar al Banco la dispensa del cumplimiento de esta condición basado en que el Gobierno de la Nación (Garante) expresó oficialmente que "la situación fiscal de la provincia se encontraba dentro de las pautas fijadas en el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la disciplina Fiscal". El Banco dispensó esta cláusula 3.05 (b) el 14/12/2000.

Como consecuencia del déficit fiscal la deuda se incrementó fuertemente de US\$6.935 millones en 2000 a US\$10.900, a fines de 2001. La caída de los recursos corrientes originó un notable empeoramiento de la relación entre el stock de deuda y los ingresos corrientes, pasando del 92%, al final de 2000, a un 350% al finalizar el año 2002 lo que puso en grave riesgo la sostenibilidad de la deuda pública de la Provincia. Tan es así que, a fines de 2001, la provincia ya había interrumpido el pago del servicio de la deuda contratada bajo legislación extranjera (Eurobonos, principalmente). La salida de la convertibilidad y la devaluación llevaron la deuda a \$26.812 millones. Esta situación sólo pudo corregirse en parte a través de los Programas de Financiamiento Ordenados (PFO) implementados mediante Convenios con el gobierno de la Nación por los cuales éste asumía parte del endeudamiento y del servicio de la deuda a cambio del cumplimiento de determinadas metas fiscales y se establecían las condiciones en que las Provincias devolverían a la Nación los fondos aportados por ésta. En el marco de estos programas (PFO), el pago de intereses al Banco, durante los años 2002 a 2004, fue hecho por el gobierno de la Nación como Garante del préstamo.

En suma, la drástica reducción de los ingresos fiscales y el alto crecimiento de los gastos no permitió alcanzar las metas del programa relacionadas con la reducción del déficit fiscal y del endeudamiento tanto interno como externo. Parte del crecimiento de los gastos deriva de la transferencia de los servicios de educación y de salud desde el ámbito nacional al provincial sin transferir, al mismo tiempo, los recursos adecuados para su cobertura. El impacto de estas transferencias en el incremento del rubro de gastos no estaba previsto al diseñar la operación.

Sin embargo, si el examen se hace en el momento de la finalización del préstamo, la situación es notablemente mejor: el resultado primario financiero fue positivo (5,2%) en 2004 y ligeramente negativo en 2005 (-0.9%). Por primera vez, desde 1993, el resultado financiero global resultó positivo. En cuanto al stock de la deuda, a 31 de diciembre de 2005, alcanzaba la suma de 29.664,9 millones de pesos. (El gobierno de la Provincia no tiene deuda con el Banco de la Provincia de Buenos Aires actualmente).

Debe notarse que cada tramo de desembolso estuvo precedido de una docena de condiciones previas por lo que la dispensa de dos de ellas, a que se refiere esta y otras secciones, no deberían transmitir la idea de incumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato.

**Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país 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, consistentes con los del Gobierno. El gobierno de la Nación y el de la Provincia, 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. La posibilidad de influir en la definición de los objetivos, desde el punto de vista financiero, es muy limitada en el caso de los llamados países "grandes" como es Argentina ya que el promedio de la aportación de recursos financieros por parte del Banco fue del 0.3% del PIB durante la década de 1990.

## b. Externalidades

Los procedimientos implementados para la relación con el Banco incorporaron precisiones que, si bien demandó esfuerzos de gerenciamiento adicionales, permitieron una ejecución ordenada y enriquecedora para los funcionarios y el personal de la Provincia, al haber permitido 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.

La estructura de la operación, tanto por su carácter "híbrido" como por la elección de los componentes, brindó la posibilidad de realizar transferencias de recursos entre categorías del presupuesto, en los momentos en que se tornó dificultosa la ejecución de un componente o cuando las metas fueron alcanzadas sin necesidad de más fondos. El componente del sector social ofreció un







anclaje oportuno para la asignación de importantes recursos cuando fue necesario y en cuantía superior a la prevista en el diseño de la operación.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<b>1. Componente 1: Modernización del Estado y fortalecimiento fiscal.</b> Costo total Componente 1: US\$490,5 millones Contrapartida: US\$222,8 millones BID: US\$261,7 millones Desembolso BID %: 74,61%  <b>Clasificación: MS, S, PS, MI</b>	<u>Productos Planeados</u> 1.1 <u>Línea de Base:</u> Ingresos tributarios provinciales: \$3.626 millones en 1996. 1.1 <u>Al 31/12/1999, Término planeado del Proyecto:</u> \$4.169 millones.  1.2 <u>Línea de base y al término del proyecto:</u> El gasto corriente se mantiene en \$7.000 millones.  1.3 <u>Durante el proyecto:</u> Se crea en 1997 el Fondo de Estabilización y Crecimiento (FEC).  1.4 <u>Término del proyecto:</u> Se han privatizado las empresas públicas de energía (ESEBA) y de aguas (OSBA).  1.5 <u>Línea de base:</u> Deuda con Banco Provincia (BAPRO), 1948 millones. 1.5 <u>Término proyecto:</u> Deuda con BAPRO, \$1912 millones en 1999.	<u>Productos Logrados</u> 1.1 Ingresos tributarios propios: \$4.349 millones, 1999 (caen a \$ 3.602 millones, 2001). En 2005, \$10.415 millones y en 2006, se han presupuestado 12.200 millones de pesos. El total de ingresos corrientes, para 2006, es de 22.834 millones  1.2 El gasto pasó a \$10.032 millones, en 1999. Después se estabilizó y redujo (2002) para aumentar a 20.770 en el presupuesto 2006. 1.3 Se verificó la creación del FEC en 1998 pero sus recursos se utilizaron inmediatamente y no se repusieron. 1.4 Se privatizaron ambas empresas y se mejoró la calidad de los servicios.  1.5 Deuda con BAPRO, en 1999, \$1958 millones. En la actualidad no tiene deuda con el Banco.

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

Si se toma solamente el período 1997-1999 que fue el que se consideró como plazo de ejecución del Programa, se observa que se alcanzaron las metas de ingresos provinciales, se rebasó ligeramente el límite de deuda con el BAPRO y el gasto corriente creció más del 43% de la meta acordada (se pasó de los 7.000 millones a 10.032 en 1999). Sin embargo, en 2001 los ingresos caen un 18% sobre los de 1999, y la deuda pasa de 3.119 millones de pesos (1997) a 10.911. Cabe consignar que esta cifra se reduciría por debajo de los 7.000 millones de pesos (aun así, más del doble de la meta) si se excluyeran operaciones de una sola vez como la compra de bonos cupón cero del Tesoro de EE.UU. y la compra de la cartera del Banco de la Provincia. Ya se mencionó, al analizar los efectos directos, que el Banco tuvo que dispensar del cumplimiento de las metas fiscales antes de autorizar el tercer desembolso (cláusula 3.05 b).

Si el análisis de los productos de este componente se hace al final de la implementación del proyecto, tomando los datos fiscales a 31 de diciembre de 2005, se puede afirmar que la situación de las cuentas provinciales es satisfactoria: el resultado primario previsto para 2006 es positivo en 826 millones y el resultado financiero global presenta un superávit de 39 millones; los mismos conceptos presentaron en 2005 superávits de 608 y 115 millones respectivamente. Sin embargo, al considerar estos resultados, no se puede omitir que la regularización de una parte sustantiva de su deuda (los Eurobonos emitidos en la década de 1990) está en vías de reestructuración, que buena parte de la recuperación del cuadro financiero de la Provincia descansa en un sistema rígido de acuerdos con el Gobierno Nacional (PFOs y Convenios de Asistencia Financiera) y que, en el corto plazo, los altos compromisos de deuda y las demandas de aumento de los gastos corrientes condicionarán el resultado de la ejecución presupuestaria, especialmente si se toma en cuenta que el crecimiento de los ingresos puede ser inferior al de los gastos en la medida en que la economía crezca a tasas inferiores a las registradas en los cuatro últimos años.

Un resultado importante pero no previsto en el diseño de la operación, ha sido el cambio apreciable en la gestión tributaria, tanto en su organización como en los resultados, y se pasó de una visión compartimentada por impuesto a una visión global de la situación del contribuyente (Cuenta Única Tributaria). Esto fue posible principalmente por (i) la incorporación de equipo informático a la Administración Tributaria que permitió el procesamiento y cruce de una ingente cantidad de datos, (ii) los cambios en la política tributaria otorgando mayores facultades al área de Ingresos Públicos y (iii) el respaldo político a las actuaciones de la Dirección Provincial de Rentas.





En cuanto a las privatizaciones de ESEBA y OSBA se realizaron conforme al plazo previsto y con mejor resultado económico del esperado aunque, en 2002, la Provincia decidió, mediante Decreto del Poder Ejecutivo N°508/02, rescindir el contrato con la empresa Azurix-Enron, concesionaria de OSBA, y el servicio revirtió al gobierno provincial. El contrato de préstamo había incluido, como condiciones previas al segundo desembolso y parte del proceso de privatizaciones, la realización de auditorías ambientales de ambas empresas y la demostración de que los entes reguladores cuentan con recursos financieros y humanos para controlar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente. El Banco autorizó el 6 de agosto de 1999, a petición del Ejecutor, el traslado de la correspondiente cláusula 3.04 (a)(vii) al grupo de condiciones previas al tercer desembolso. Posteriormente, el Ejecutor solicitó la dispensa de su cumplimiento que el Banco autorizó el 11 de noviembre de 2000 ofreciendo una cooperación técnica del FOMIN con el objetivo de fortalecer precisamente a los entes reguladores.

La rescisión del contrato con AZURIX BUENOS AIRES S.A. en marzo de 2002, por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nro 508/02, devolvió la prestación del servicio a la Provincia a través de la empresa pública AGUAS BONAERENSES S.A. (ABSA) creada "ad hoc" por Decreto 517/02 para encargarse del servicio en el área antes concedida a Azurix. Las causas de esta situación pueden encontrarse en una serie de factores combinados. Por un lado la cotización realizada por la empresa AZURIX resultó extremadamente alta en términos de las posibilidades de retorno de la inversión (cotizó más del doble que el segundo oferente). Desde el punto de vista de la empresa AZURIX, la rescisión del contrato derivó de los incumplimientos de compromisos de inversiones que la provincia no pudo atender a consecuencia de la delicada situación fiscal en los años posteriores a la privatización y hasta el momento en que se produjo la rescisión. El CIADI emitió un laudo el 14 de julio de 2006 ordenando el pago a Azurix de una indemnización de US\$165 millones por considerar que se violó el tratado bilateral de inversiones.

El Fondo de Estabilización (FEC) se constituyó formalmente y recibió los recursos de la privatización de ESEBA pero se volvieron a utilizar en forma inmediata y no se repusieron más.

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

Los principales cambios que afectaron a este componente no requerían aprobación del Gerente. La Misión de Administración de Junio de 2000, acordó con la Provincia los siguientes cambios y la reasignación de los recursos que resultaron excedentes como consecuencia de los mismos: (i) postergación de la autonomía administrativa y financiera de la Dirección Provincial de Rentas para un momento más propicio; (ii) Limitación del proyecto de Catastro Territorial a la prueba piloto realizada sobre 70.000 hectáreas urbanas de la zona norte del Gran Buenos Aires pasando la ejecución catastral del resto del territorio a una segunda fase después de que se evaluarán los resultados de la primera etapa; (iii) desarrollo de un plan de trabajo para el proyecto de la DP de Catastro Territorial (sistema de información geográfica, cambios legales, de procedimientos y de política de recursos humanos).

[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[S] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
<p><b>2. Componente 2: Promoción del sector privado.</b></p> <p>Costo total Componente 2:US\$39,0</p> <p>Contrapartida:US\$9,0</p> <p>BID:US\$30,0</p> <p>Desembolso BID %:166,46%</p> <p><b>Clasificación: MS, S, PS, MI</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p><b>2.1 Al Término Proyecto:</b> Se aprueba y pone en efecto un nuevo marco legal e institucional de la actividad económica en la provincia, eliminando trabas y facilitando la inversión privada local y externa.</p> <p><b>2.2 Al término del proyecto:</b> Se crea durante 1997 un sistema de información sobre oportunidades de negocios para las PyME.</p> <p><b>2.3</b> Se financian pequeñas obras de infraestructura por U\$S 30 millones asegurando inversiones privadas complementarias por U\$S 170 millones en el período 1997-1999</p>	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p><b>2.1</b> Se realizaron actividades para simplificar los trámites de habilitación de industrias y negocios pero no se estableció un nuevo marco regulatorio.</p> <p><b>2.2</b> Se hizo un amplio relevamiento de información y se diseñó el sitio Buenos Aires Exporta.</p> <p><b>2.3</b> Se financiaron pequeñas obras de infraestructura por US\$86 millones.</p>	

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

Se realizaron varios estudios diagnósticos y propuestas para simplificar los trámites de habilitación de industrias y negocios pero no se estableció un nuevo marco regulatorio. La contratación de las firmas que habrían de realizar los estudios se retrasó y después la crisis política en el gobierno de la Provincia y la crisis económica y social en todo el país ocuparon el interés y la prioridad de las autoridades.

El Banco aceptó la realización de obras distintas de las comprometidas inicialmente para evitar eventuales problemas ambientales (se habían previsto en el delta del río Paraná y en el puerto de La Plata). Se autorizaron otras obras adicionales. En conjunto, se financiaron obras por un monto de US\$86,5 millones (de los cuales US\$40,3 con recursos del préstamo) que, en conjunto, contribuyeron a mejorar la competitividad a partir de mejoras en las vías de circulación terrestre e infraestructura portuaria.





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

Los cambios indicados en el párrafo anterior no requerían aprobación de la Gerencia Regional y se acordaron con el equipo de proyecto y la Representación.

[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[S] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)
<p><b>3. Componente 3: Promoción social.</b> Costo total Componente 3:US\$106,3 millones Contrapartida:US\$105,3 BID:US\$1,0 Desembolso BID %:5446%</p> <p><b>Clasificación: MS, S, PS, MI</b></p>	<p><b>Productos Planeados</b> 3.1 <u>Línea de Base:</u> Gasto social \$103 millones, 1996 3.1 <u>Al Término Proyecto:</u> Incremento del 25%.</p> <p>3.2 <u>Al término del proyecto:</u> Se pone en funcionamiento un sistema de diagnóstico, evaluación y seguimiento de programas sociales.</p> <p>3.3 <u>Al término del proyecto:</u> Se ha ejecutado y auditado el Programa de becas por un monto de US\$54 millones.</p>	<p><b>Productos Logrados</b> 3.1 Los montos destinados a gasto social (más de \$425 millones) superaron el compromiso/meta acordado. Se destinaron US\$53 millones a un nuevo subcomponente (Capital Social) para financiar el Programa de Becas para estudiantes del nivel polimodal.</p> <p>3.2 Se fortaleció el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH) con el fin de proteger el gasto social focalizado en los grupos más vulnerables de la Provincia.</p> <p>3.3 Se asignaron los recursos correspondientes y se auditó su utilización en el Programa de Becas en forma satisfactoria.</p>

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

Los productos planeados se alcanzaron. Se agregó el subcomponente de Capital Social para atender al Programa de Becas y se cumplió con lo planeado en el momento en que se autorizó dicho subcomponente.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

El componente de Promoción Social fue modificado mediante la incorporación del subcomponente denominado "Capital social" que consistió en el apoyo al programa de Becas. La modificación contractual fue aprobada por el Gerente Regional el 20 de diciembre de 2000 agregando un nuevo párrafo c) a la cláusula 2.01 de la Sección C del Anexo A del contrato. El subcomponente fue dotado con US\$54 millones de recursos del préstamo y 18 del aporte local. Los recursos del préstamo fueron transferidos desde el subcomponente de Ingresos Públicos.

La creación del subcomponente de Capital Social permitió utilizar recursos que el gobierno no pensaba utilizar en el desarrollo e implantación de un sistema de Catastro provincial y destinarlos a financiar una parte importante (35%) del Programa de Becas en la etapa polimodal de la enseñanza.

**Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):**

[ ] Muy Satisfactorio (MS) [S] Satisfactorio (S) [ ] Poco Satisfactorio (I) [ ] Muy Insatisfactorio (MI)





#### d. Costos del Proyecto [PMP13] (en miles US\$).

COMPONENTE	Montos según Contrato de Préstamo			Montos definitivos			Diferencia %	
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL
<b>1. Modernización Estatal y Fortalecimiento</b>	<b>261,700</b>	<b>228,800</b>	<b>490,500</b>	<b>195,295</b>	<b>141,004</b>	<b>336,298</b>	<b>-25</b>	<b>-38</b>
<i>1.1. Subcomponente de Ingresos</i>	<i>74,500</i>	<i>69,000</i>	<i>143,500</i>	<i>11,591</i>	<i>15,225</i>	<i>26,815</i>	<i>-84</i>	<i>-78</i>
1.1.1. Fortalecimiento Secretaría de Ingresos	1,000	400	1,400	984	177	1,161	-2	-56
1.1.2. Fortalecimiento Dirección de Rentas	17,000	46,300	63,300	6,030	14,753	20,783	-65	-68
1.1.3. Fortalecimiento Dirección de Catastro	56,500	22,300	78,800	4,577	294	4,871	-92	-99
<i>1.2. Subcomponente Aumento Eficiencia Gasto</i>	<i>187,200</i>	<i>159,800</i>	<i>347,000</i>	<i>183,704</i>	<i>125,779</i>	<i>309,483</i>	<i>-2</i>	<i>-21</i>
1.2.1. Privatizaciones	186,200	157,800	344,000	182,576	125,684	308,260	-2	-20
1.2.1.1. Privatización ESEBA	163,000	134,000	297,000	176,560	108,288	284,848	8	-19
1.2.1.2. Privatización OSBA	23,200	23,800	47,000	6,016	17,396	23,412	-74	-27
1.2.2. Aumento eficiencia del gasto	1,000	2,000	3,000	1,128	95	1,223	13	-95
1.2.2.1. Sistema de Inversión Pública	500	500	1,000	131	0	131	-74	-100
1.2.2.2. Eficiencia en Organismos Provinciale	500	1,500	2,000	997	95	1,092	99	-94
<b>2. Promoción del Sector Privado</b>	<b>30,000</b>	<b>9,000</b>	<b>39,000</b>	<b>49,940</b>	<b>49,351</b>	<b>99,290</b>	<b>66</b>	<b>448</b>
<i>2.1. Subcomponente de estudios PEPI</i>	<i>3,000</i>	<i>6,000</i>	<i>9,000</i>	<i>507</i>	<i>714</i>	<i>1,221</i>	<i>-83</i>	<i>-88</i>
<i>2.2. Subcomponente de pequeñas obras</i>	<i>27,000</i>	<i>3,000</i>	<i>30,000</i>	<i>49,433</i>	<i>48,636</i>	<i>98,069</i>	<i>83</i>	<i>1,521</i>
<b>3. Promoción Social</b>	<b>1,000</b>	<b>105,300</b>	<b>106,300</b>	<b>54,459</b>	<b>129,842</b>	<b>184,301</b>	<b>5,346</b>	<b>23</b>
<i>3.1. Protección del nivel del gasto</i>	<i>0</i>	<i>102,800</i>	<i>102,800</i>	<i>0</i>	<i>102,800</i>	<i>102,800</i>		
<i>3.2. Asistencia Técnica</i>	<i>1,000</i>	<i>2,500</i>	<i>3,500</i>	<i>514</i>	<i>738</i>	<i>1,252</i>	<i>-49</i>	<i>-70</i>
<i>3.3. Capital Social</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>53,945</i>	<i>26,304</i>	<i>80,249</i>		
<b>4. Gastos de Administración del Proyecto</b>	<b>1,000</b>	<b>2,000</b>	<b>3,000</b>	<b>659</b>	<b>6,053</b>	<b>6,712</b>	<b>-34</b>	<b>203</b>
<b>5. Sin asignación específica</b>	<b>8,800</b>	<b>2,300</b>	<b>11,100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>-100</b>
<i>5.1. Imprevistos</i>	<i>8,800</i>	<i>2,300</i>	<i>11,100</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-100</i>	<i>-100</i>
<b>6. Comisiones e intereses</b>	<b>47,500</b>	<b>2,600</b>	<b>50,100</b>	<b>45,564</b>	<b>45,290</b>	<b>90,854</b>	<b>-4</b>	<b>1,642</b>
<i>6.1. Intereses</i>	<i>44,000</i>	<i>0</i>	<i>44,000</i>	<i>42,748</i>	<i>41,302</i>	<i>84,050</i>	<i>-3</i>	
6.2. Comisión del Crédito	0	2,600	2,600	0	3,988	3,988	0	53
<i>6.3. FIV</i>	<i>3,500</i>	<i>0</i>	<i>3,500</i>	<i>2,816</i>	<i>0</i>	<i>2,816</i>	<i>-20</i>	
<b>COSTO TOTAL</b>	<b>350,000</b>	<b>350,000</b>	<b>700,000</b>	<b>345,917</b>	<b>371,540</b>	<b>717,455</b>	<b>-1</b>	<b>6</b>

#### Explique brevemente diferencias.

El componente I para la Modernización del Estado y el Fortalecimiento Fiscal, utilizó el 75% de los recursos BID y el 66% del Aporte Local asignados en el presupuesto inicial del Programa. No obstante, si se analizan separadamente los dos subcomponentes incluidos en este componente, aparecen las diferencias importantes en la utilización de los recursos presupuestados. Mientras que el subcomponente de Privatizaciones apenas presenta diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, el subcomponente de Ingresos (públicos) sólo utilizó el 16% de los recursos asignados con cargo al préstamo y un 22% de los de Aporte Local. La explicación a estas diferencias está en la no ejecución de algunas actividades de la Dirección de Rentas y, sobre todo, a la postergación y sustitución del proyecto inicial de Catastro fiscal de la Provincia por otro de contenido más modesto y de costo mucho más reducido: se limitó a la prueba piloto realizada sobre 70.000 hectáreas urbanas de la zona norte del Gran Buenos Aires pasando la ejecución catastral del resto del territorio a una segunda fase después de que se evaluarán los resultados de la primera etapa.

Los recursos no utilizados en este subcomponente de Ingresos públicos fueron transferidos a los componentes 2 y 3 dedicados respectivamente a la Promoción del Sector Privado y a la Promoción Social. Este último recibió casi SUS\$54 millones para el Programa de Becas que no estuvieron contemplados en el diseño de la operación (por eso la variación del 5346%); el componente de Promoción del Sector Privado recibió un 66% más de recursos del préstamo y un 434% adicional del Aporte Local. La principal justificación para estas transferencias radican en la no utilización, por distintos motivos, de los recursos asignados al subcomponente de Ingresos y que se utilizaron para reembolsar gastos correspondientes a un nuevo lote de pequeñas obras.





## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

Es necesario distinguir dos períodos a la hora de analizar los factores críticos en la implementación del proyecto, especialmente respecto al primer componente: modernización del Estado y fortalecimiento fiscal. Por una parte, éste componente o el resultado que se obtuviera con él sería decisivo para la consecución del principal objetivo de desarrollo del proyecto: el equilibrio de las finanzas provinciales en el mediano plazo.

*Período 1997-2000.*

Este primer período es el de implementación o ejecución propiamente dicha. Durante los 3 años que van desde la elegibilidad de la operación (12/12/1997) hasta diciembre de 2000, se desembolsó el 92,21% de los recursos. Si la operación hubiera terminado en ese momento el proyecto se habría ejecutado en el plazo previsto y se hubieran alcanzado la mayor parte de los objetivos lo que hubiera constituido un caso ejemplar en la ejecución de operaciones del Banco en Argentina. El cuadro siguiente sobre el nivel de ejecución permite observar este hecho y la práctica paralización de los desembolsos a partir del año 2000 y hasta el último desembolso (2006).

Nivel de Ejecución acumulado 1997-2005(En millones de dólares)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>BID</b>	345.92	345.41	345,41	336,02	336.02	336.02	322.76	196.57	171.17	105.27
<b>LOCAL</b>	364.19 <sup>1</sup>	337.32	337,32	332,99	332.99	332.99	317.94	231.57	213.05	100.70
<b>TOTAL</b>	710,11	682,73	682,73	669,02	669.02	669.02	640.70	428.14	384.22	205.97
<b>% acumulado BID</b>	98.83%	98.69%	98,69%	96,00%	96.00%	96.00%	<b>92.22%</b>	56.16%	48.90%	30.07%

- ✓ En el subcomponente de Ingresos, hay que señalar los siguientes factores críticos internos (negativos): (i) El hecho de no contar desde el principio con la participación de los funcionarios y responsables de las áreas operativas en la formulación de los proyectos. Esto significó una dificultad importante a la hora de ejecutarlos y se tradujo en retrasos o en la clara imposibilidad de llevarlos a cabo. (ii) Probablemente no se evaluaron adecuadamente las dificultades de la reorganización de la administración tributaria en la que, cada uno de sus integrantes, tenía competencias definidas por ley. Esta situación ofreció un respaldo legal casi invencible a las posiciones contrarias al cambio.

Estos dos factores combinados (y algunos otros) no permitieron que se implementaran las principales medidas previstas en el Programa para el fortalecimiento fiscal de la Provincia: autarquía de la DP de Rentas, realización del catastro provincial e integración de las Direcciones provinciales de Catastro y Propiedad, modernización de la Dirección de Sistemas Informáticos, Ley de Administración Financiera.

Estos factores institucionales no fueron identificados (como riesgos) durante la preparación del proyecto y cuando se presentaron, durante la ejecución, el Banco acordó con el Ejecutor determinadas modificaciones: se dispensaron las obligaciones de presentar la Ley de autarquía de la DP de Rentas (cláusula 3.04(a)(vi) y la Ley de Administración Financiera; se aceptó como cumplida la meta de reducir la deuda con el BAPRO por debajo del nivel que tenía en 1996 aunque se excedió ligeramente y, por otra parte, se autorizaron transferencias de recursos a otros subcomponentes ante la perspectiva de que no serían utilizados en el Catastro Provincial que era el producto más costoso en el diseño del proyecto.

- ✓ Entre los factores críticos positivos de la implementación durante este primer período, se pueden mencionar el manejo del proceso de privatización de las empresas de energía eléctrica y de aguas y saneamiento. Por una parte, se aprovechó la situación todavía favorable de la economía argentina para atraer inversiones; por otra, el programa aportó soluciones novedosas y prácticas que hicieron posible el proceso de privatización, especialmente mediante: (i) la compra de activos financieros internacionales para la sustitución de la garantía de la deuda de US\$1.350 millones que la Provincia tenía con el BAPRO por la construcción de la Central Térmica Bahía Blanca. Como garantía de esa deuda el BAPRO tenía los activos de ESEBA que se querían privatizar. Con recursos del Programa se adquirieron Bonos Cupón Cero del Tesoro de los Estados Unidos de América (u\$s 207,7 millones) para reemplazar la garantía de la deuda constituida por los activos de la empresa; y (ii) se financió el costo de los retiros voluntarios de aproximadamente el 40% del personal por un monto de u\$s 61,71 millones, lo que permitió transferir las empresas a los concesionarios libres de pasivos laborales y (iii) el Banco aceptó cierta flexibilización en el tiempo y forma de cumplimiento de determinadas obligaciones relacionadas con el proceso de privatización (postergación de auditorías ambientales y posterior dispensa).
- ✓ En relación con el gasto y su impacto en el déficit fiscal, es probable que, como ya se mencionó anteriormente, no se valorara adecuadamente el efecto de la transferencia a las Provincias de los servicios de educación y salud. Esto hacía que, ya desde el principio, el resultado financiero hubiera sido negativo de no ser por la venta de activos y

<sup>1</sup> Este monto se incorporó al LMS con ocasión de la Solicitud de Desembolso núm. 15 pero corresponde a aportes en períodos anteriores en los cuales no hubo desembolsos o no habían sido auditados.







privatizaciones. En 1997, hubo superávit de 772 millones de pesos que, sin esos ingresos extraordinarios, hubiera sido déficit de 505 millones. No se ponderó el resultado de las proyecciones iniciales con el efecto que habría de tener la combinación de una crisis incipiente con el incremento del gasto social y político asociado a una campaña electoral. El resultado fue que, al finalizar 1999, el déficit alcanzó los 2035 millones de pesos (frente a una meta acordada de un superávit de 60.5 millones).

- ✓ Los supuestos del programa fueron debilitándose a medida que el mantenimiento de la política macroeconómica y particularmente la política cambiaria se hacía insostenible, se deterioraban las finanzas públicas, crecía la deuda pública y el entorno regional e internacional se volvía más desfavorable. Por otra parte, las campañas políticas municipales y presidenciales, generadoras de frecuentes cambios de autoridades, le quitaron el respaldo político inicial, notándose un mayor interés por apoyar un mayor gasto social (absolutamente necesario) en detrimento de las actividades destinadas a fortalecer los ingresos públicos.
- ✓ Esto último, la necesidad real de incrementar el gasto social ante la gravedad de la crisis, favoreció el generoso cumplimiento de las metas del componente social.

#### *Período 2001-2005.*

En este segundo período se produce el estallido de la crisis (económica, social y política) que se había venido incubando en los años anteriores. La situación del país, el "default" de la deuda externa y la salida del sistema de la convertibilidad monetaria con una devaluación del 300% dejan sin sentido a los supuestos del Programa: estabilidad macroeconómica, mantenimiento de políticas económicas nacionales, coparticipación federal, compromiso con las reformas, interés de los inversionistas para invertir en la Provincia, etc. A partir de la segunda mitad de 2002 y 2003 se inicia la recuperación económica del país que se traduce en una mejora progresiva de las finanzas nacionales y provinciales en paralelo con el crecimiento de la economía.

Esta recuperación no significa que se reafirme la validez de los supuestos. La inversión extranjera se mantiene al margen y la nacional pasa por otros cauces distintos de los contemplados por el Programa. La rescisión del contrato de concesión del servicio de aguas (OSBA) por parte de Azurix hace que el servicio pase de nuevo a la Provincia sin que exista un planteamiento para una nueva concesión o privatización.

Dos factores importantes han contribuido a la mejora de las finanzas provinciales: los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) suscritos entre el gobierno de la Nación y cada Provincia y el impulso continuado al fortalecimiento y modernización de los servicios de Ingresos Públicos.

- ✓ Los Programas de Financiamiento Ordenados (PFOs) acordados con el Gobierno Nacional son acuerdos anuales de financiamiento contra metas fiscales comprometidas por cada Provincia. Estos acuerdos bilaterales, bajo la forma de PFO o de Convenio de Asistencia Financiera, han constituido el nuevo marco fiscal intergubernamental, a partir del año 2003, ante la ausencia de un nuevo esquema de coparticipación federal de impuestos. La provincia de Buenos Aires, como muchas otras jurisdicciones provinciales, requerirá de este tipo de instrumento financiero para cubrir una parte de los vencimientos de su deuda pública.  
Los PFOs permitieron la estabilización de las finanzas provinciales a partir del año 2003. La Provincia había suspendido los pagos de los servicios de la deuda pública a comienzos del año 2002; durante el año 2003, y en el marco del PFO suscrito con el gobierno Nacional, la Provincia comenzó a normalizar los pagos de sus obligaciones financieras, según el orden de complejidad involucrada en cada operación y de esta manera pudo regularizar el 70% de los pagos de sus obligaciones consolidadas. El 30% que quedó fuera de estos Programas para su reestructuración posterior se refiere a las líneas de crédito de países extranjeros y, sobre todo, a los Eurobonos emitidos durante la década del '90 en el mercado internacional de capitales, que representaban, al 30 de junio de 2005, U\$2.744 millones.
- ✓ El esfuerzo y el interés de la Provincia en el fortalecimiento del área de Ingresos Públicos es manifiesto. Se han seguido dos líneas de actuación básicas: la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y la percepción de riesgo por parte de los contribuyentes. A la consecución de ambas metas ha contribuido notablemente la aportación del Programa especialmente en el financiamiento del equipo informático necesario que, por una parte, permite al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones y la obtención de información en línea a través de la página web de la entidad y, por otra, el procesamiento y cruce de cuantiosa información para la determinación del cumplimiento del contribuyente y el requerimiento oportuno para la cancelación de sus deudas cuando no cumple. El aporte financiero del Programa al área de Ingresos Públicos ha sido relativamente modesto (4,9%) y, sobre todo, a la DP de Rentas (2,7%). Debe mencionarse en este punto que, a juicio de las autoridades, la adquisición de equipos informáticos importantes ("main frame") no se hubiera llevado a cabo de no existir el compromiso con el Programa y no por falta de recursos sino por el compromiso adquirido con el Programa.
- ✓ En línea y como complemento de lo anterior, hay que incluir el Convenio de cooperación suscrito con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para el intercambio de información y la cesión del sistema de recaudación de ésta (OSIRIS) en el marco y con financiamiento del préstamo 1034/OC-AR de Apoyo a la institucionalización de la AFIP. Por último pero no menos importante, fueron un factor crítico importante los cambios producidos en política tributaria para dar mayores facultades a la Administración tributaria provincial y el respaldo político e institucional a la actuación de ésta.
- ✓ La rescisión del contrato con AZURIX BUENOS AIRES S.A. en marzo de 2002, por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nro 508/02, devolvió la prestación del servicio a la Provincia a través de la empresa pública AGUAS BONAERENSES S.A. (ABSA) creada "ad hoc" por Decreto 517/02 para encargarse del servicio en el área antes concedida a Azurix. Las causas de esta situación pueden encontrarse en una serie de factores combinados. Por un lado la cotización realizada por la empresa AZURIX resultó extremadamente alta en términos de las posibilidades de retorno de la inversión (cotizó más del doble que el segundo oferente). Desde el punto de vista de la empresa AZURIX, la rescisión del contrato derivó de los incumplimientos de compromisos de inversiones que la provincia no pudo atender a consecuencia





de la delicada situación fiscal en los años posteriores a la privatización y hasta el momento en que se produjo la rescisión. El CIADI emitió un laudo el 14 de julio de 2006 ordenando el pago a Azurix de una indemnización de US\$165 millones por considerar que se violó el tratado bilateral de inversiones.

- ✓ Otro factor que afectó negativamente a la calidad de la implementación del proyecto ha sido el número de prórrogas otorgadas al período de desembolsos. La responsabilidad por este elemento tiene que ser compartida necesariamente por el Ejecutor y por el Banco. El ejecutor, apoyado por el Garante, se opuso a cualquier propuesta de cancelación a la vista de la situación de aislamiento respecto a los mercados financieros internacionales. Después, las dificultades y demoras que se produjeron en el proceso de compra de equipo informático (LPI 02/02) sirvieron de justificación a sucesivas prórrogas. Si hubiera que señalar un valor agregado durante el período 2001-2005 para ejecutar un 8% del préstamo, sería el de la continuidad en el cumplimiento de acciones que estaban previstas (muchas de ellas) en el Programa y el apoyo reforzado al Componente 1 de fortalecimiento del área de ingresos. Se podría decir que aportó **sostenibilidad** al Programa aunque a un costo elevado desde el punto de vista de la eficiencia y de la ejecución del Programa.

## b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La Coordinación del Programa estuvo a cargo de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) bajo la directa autoridad del Ministro de Economía de la Provincia que designó a tal fin al Secretario Ejecutivo con rango de Subsecretario. Es decir que el Programa estuvo conducido por autoridades con capacidad de tomar decisiones políticas e interactuar con las otras áreas del Poder Ejecutivo y con el Poder Legislativo lo que contribuyó en general a facilitar la gestión y el cumplimiento de las condicionalidades previas a cada desembolso.

La continuidad en la Coordinación del Programa, a lo largo de su ejecución, permitió mantener un nivel adecuado en el funcionamiento de la UCP enriquecido con la experiencia acumulada durante el período. Los sistemas administrativos y contables desarrollados para el proyecto han ofrecido oportunamente los requerimientos de información del Banco aunque no se contó con un sistema integrado y, en parte, su funcionamiento era manual utilizando hojas de cálculo para la conversión de ciertas operaciones.

El desempeño se puede considerar satisfactorio en cuanto al Organismo Ejecutor. Sin embargo, a nivel del Prestatario (Provincia de Buenos Aires), se pusieron de manifiesto la existencia de procedimientos o trámites cuyo cumplimiento demoró algunas acciones de la ejecución, especialmente los procesos de contratación de bienes y servicios, hasta el punto de haber requerido más de tres años de prórroga del plazo de desembolsos. Estos procedimientos afectan sobre todo a la intervención ex-ante de varios organismos provinciales: Contaduría General, Fiscalía de Estado, Tribunal de Cuentas, Tesorería General de la Provincia y Asesoría Legal.

En el tercer trimestre de 2001, en consonancia con la disminución de actividad del Programa y con la situación del país, la Unidad de Coordinación del Programa redujo al 50% su personal y los cargos directivos pasaron de siete a dos.

El Prestatario pagó al Banco la primera cuota de la amortización en Agosto de 2003 habiendo amortizado actualmente el 17% del préstamo.

### Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input 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 I.

### Clasificación del Desempeño del Banco

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

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

Los aspectos vinculados a la sostenibilidad de los resultados del Programa se refieren principalmente a la viabilidad económico-financiera, con vistas a conseguir la estabilidad de la situación fiscal y proveer los recursos presupuestarios para los sectores involucrados (en particular el sector social y los apoyos en el proceso de modernización y fortalecimiento del área de Ingresos Públicos). El interés y el apoyo de las autoridades en el manejo de las finanzas públicas se ha incrementado notablemente en los años siguientes a la crisis.

En cuanto a otros resultados (privatización de servicios) se mantiene el funcionamiento de los órganos reguladores. El servicio de aguas se sigue prestando, bajo el control de dichos órganos, por una empresa pública de propiedad de la Provincia. Vale la pena





mencionar que, con financiamiento del Banco Mundial, se van a realizar las inversiones que, en materia de aguas y cloacas, no llegaron a hacerse por parte de la concesionaria Azurix. En el mismo programa, se ha incluido el fortalecimiento de los entes reguladores. Otra cuestión que pudiera afectar al resultado de la privatización de OSBA y su reversión al sector público provincial (ABSA) es el hecho de que, en el proceso de privatización y a diferencia de lo que se hizo en ESEBA, el ente regulador se conformó con la integración de parte del personal de la empresa privatizada. Mientras se mantuvo la concesión había intereses opuestos que han desaparecido desde el momento en que empresa y ente regulador pertenecen a la esfera de la administración pública provincial.

Con motivo de la preparación de una nueva operación con la Provincia (préstamo 1700/OC-AR) y otro con el Banco Mundial se han hecho los análisis pertinentes sobre el impacto de tales préstamos en las finanzas provinciales en un escenario que abarca estimaciones de desempeño favorables hasta el año 2020 y con resultados favorables a la concesión de tales préstamos.

## b. Riesgos Potenciales

No se contemplan riesgos para la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

## c. Capacidad Institucional

La capacidad institucional de la Provincia de Buenos Aires es adecuada para asegurar o contribuir a la sostenibilidad de los resultados alcanzados con apoyo del proyecto. El Programa tenía dos subcomponentes orientados al fortalecimiento institucional: el de la Subsecretaría de Ingresos Públicos y el del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (CFyDH) como agencia coordinadora y ejecutora del gasto social focalizado. La evolución de las finanzas públicas a partir del año 2002 y, especialmente, de los ingresos tributarios de origen provincial pone de manifiesto la contribución del gobierno de la Provincia a la sostenibilidad y mejora de los resultados del proyecto. Respecto al CFyDH el Programa contribuyó a su fortalecimiento y capacidad para administrar de manera más eficiente los diversos programas sociales destinados especialmente a los grupos más vulnerables.

En cuanto a la capacidad de los órganos reguladores de los sectores de servicios públicos en que se privatizaron empresas con apoyo del Programa, desde el punto de vista institucional, se considera adecuada para asegurar el buen funcionamiento de los servicios del sector eléctrico. En materia de energía eléctrica, mediante la Ley 11.769 y el Decreto Reglamentario N° 1.208/97, se creó el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (OCEBA) como Ente regulador en materia eléctrica en la jurisdicción provincial. Tiene como principios rectores los siguientes: proteger adecuadamente los derechos de los usuarios; establecer un régimen tarifario y de prestación de servicios único; promover actividades económicamente viables; alentar inversiones para asegurar a los usuarios el abastecimiento; garantizar la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de electricidad; asegurar que las tarifas que se apliquen sean justas y razonables; alentar la competitividad donde ello sea posible; planificar y promover el desarrollo electroenergético provincial, asegurando metas de expansión y mejoramiento del servicio y asegurar adecuadamente la protección del medio ambiente.

En el sector de aguas y saneamiento, corresponde al Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses (ORAB) hacer cumplir el Marco Regulatorio para la Prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial N° 11.820). Dispone de amplias facultades para realizar el control de la concesión y un monitoreo permanente de los servicios prestados por los concesionarios. No obstante, ya se ha mencionado en esta misma sección que la conformación del ente regulador con una parte de los empleados de la empresa privatizada para evitar despidos de personal no fue la mejor solución. Mientras se mantuvo la concesión a la empresa privada había intereses opuestos que desaparecieron desde el momento en que empresa y ente regulador pasaron al ámbito de la administración pública provincial.

### 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 del Fortalecimiento Institucional y la provisión de tecnología al desarrollo de la expertise y la capacidad institucional necesaria para poder generar la información necesaria a estos fines.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal tiene que ver con la estabilidad de las finanzas públicas y que el Ejecutor ha sido el Ministerio de Economía, los indicadores elaborados se refieren a aquel objetivo. La información para otros indicadores no ha sido







fácil de obtener por radicar en Organismos diferentes y por estar distantes en el tiempo en el momento en que se inició la recogida de esta información.

<b>Indicadores de desempeño</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Recursos propios netos/ Rec. Corrientes Netos	49,4%	49,1%	47,7%	51,8%	54,7%	51,3%	50,6%
Gasto salarial / Rec. Corrientes Netos	68,9%	72,2%	83,8%	69,5%	55,5%	50,3%	57,6%
Ahorro corriente / Rec. Corrientes Netos	-15,9%	-18,5%	-39,2%	-13,6%	3,3%	10,6%	7,7%
Gasto en Infraestructura / Gasto Total Neto	8,2%	4,7%	2,7%	2,5%	5,7%	8,0%	8,6%
Resultado primario / Rec. Corrientes	-15,1%	-19,3%	-49,3%	-5,5%	3,0%	5,2%	3,4%
Stock de deuda / Rec. Corrientes Netos	61,5%	91,7%	162,0%	350,9%	279,8%	231,5%	192,5%
Servicios de la deuda / Rec. Corrientes Netos	5,7%	9,1%	14,9%	10,1%	8,4%	12,2%	14,5%

## **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

A partir de la experiencia acumulada en la ejecución de este Programa, se puso de relevancia la necesidad de realizar el seguimiento de las operaciones utilizando metodología e indicadores definidos en la etapa de diseño. Si bien para este Programa no se previeron indicadores más allá de los incorporados al Marco Lógico, el gobierno provincial ha instrumentado una serie de indicadores para el seguimiento de las nuevas operaciones con financiamiento internacional de acuerdo a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Estos indicadores son similares a los mencionados en la sección anterior y continuarán la serie durante el período de las operaciones con el BID y el Banco Mundial y los años siguientes.

La cláusula 4.07 del contrato previó la presentación de una evaluación ex post al finalizar el plazo de desembolsos. Esta evaluación se incorpora como Anexo 3.a al PCR.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

### *a) En relación con el diseño de la operación:*

1. En futuras operaciones con las Provincias, se deberían fijar objetivos de política más concretos y acordes con las posibilidades provinciales. Al fijar tales objetivos se debe procurar que su consecución dependa sustancialmente del respectivo gobierno provincial y que sean menos vulnerables a cambios en la política económica nacional.
2. Los proyectos de reformas deben contar con un análisis institucional minucioso y realista que determine la viabilidad de la ejecución de los mismos. Una parte de los indicadores incumplidos en este Programa se refieren a actividades no realizadas en el subcomponente de Fortalecimiento del área de ingresos públicos como consecuencia de la oposición de las propias instituciones, de las organizaciones gremiales y de la falta de compromiso o participación ("ownership") de los funcionarios integrados en dichas áreas.
3. Los programas de reforma deberían contar con un análisis detallado del impacto de los costos recurrentes sobre el presupuesto y su sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Es también imprescindible una mayor coordinación entre los proyectos sociales que normalmente propugnan un mayor gasto social corriente y los dirigidos a apoyar el equilibrio macroeconómico.
4. Esta clase de operaciones, por su carácter mixto de préstamo de inversión y de políticas, son de difícil ejecución: deberían tener reglas más claras para diferenciar los recursos que van a financiar inversión de aquellos de libre disponibilidad destinados a apoyar medidas de política. (Esto no impide reconocer que también ofrecen cierta flexibilidad para transferir recursos si la evolución de las circunstancias durante la ejecución así lo requiere).
5. Se deberían haber hecho y se deberían hacer en el futuro proyecciones con distintos escenarios como se comenzó a hacer en préstamos posteriores. Las proyecciones fiscales se realizaron sobre supuestos muy optimistas, aun cuando la economía ya mostraba signos de recesión y el gasto presentaba problemas estructurales, como la imposibilidad de pagar la deuda externa con un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado.

### *b) En relación con la implementación:*

6. En Programas de esta envergadura habría que establecer una jerarquía entre las numerosas actividades que se proponen diferenciando entre las esenciales para el logro de los objetivos y las que sólo son accesorias (no afectarían al logro de objetivos). De esta forma se facilitaría el análisis cuando el Ejecutor solicite una transferencia de recursos entre categorías con el fin de determinar que las actividades afectadas por la disminución de recursos no afectarán al logro de los objetivos.
7. Las actuaciones de los organismos de control de la Provincia, siempre previas al acto administrativo, han requerido un tiempo para el cumplimiento de sus trámites que no resulta compatible 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 con datos precisos sobre el costo de los controles tal como se han ejercido y propuestas para mejorar su eficiencia; (ii) poner en conocimiento de los organismos de control este 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.





8. Información sobre la "línea de base" o valores de referencia. Se deben definir, en el documento de proyecto, los mecanismos para la obtención y provisión de los datos sobre aquellos valores, la 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.
9. El Plan de Acción que justifica la prórroga debería incluir indicadores objetivos y temporales. El Ejecutor y el Prestatario deberían acordar con el Banco que se suspenderá la prórroga en caso de que el Plan de Acción no se cumpla o se desvíe notoriamente de aquellos indicadores por un tiempo determinado considerando que la extensión del proyecto tiene un elevado costo para el país.

*c) A propuesta del Ejecutor, se incluyen las siguientes lecciones aprendidas:*

10. Adelantar la formulación de los proyectos que van a integrar el Programa de acuerdo con la metodología aceptada por el Banco. Esto permitirá que, al momento de ejecutar la operación, se disponga de la parte sustancial de los proyectos ejecutivos y de los estudios complementarios que puedan ser necesarios. De esta forma no sólo se pueden mejorar los tiempos de ejecución sino que ayudan a una mejor programación (Plan Operativo, Plan de Adquisiciones) y al seguimiento futuro de la operación.
11. Utilización de la red (internet) para la administración de programas con financiamiento internacional. El uso de esta vía ayudaría a transparentar la información y a mejorar la agilidad y las economías administrativas derivadas de la utilización de medios electrónicos. La utilización 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.
12. Se recomienda que los responsables políticos de las áreas incluidas en el Programa sean partícipes activos de la evaluación de 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. Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento (Planeado y Actual).
2. Actas de la Taller de Cierre.
3. Otros:
  - a. Evaluación de desempeño del Banco
  - b. Evaluación ex post del Programa



**ACTA DEL COMITE DE REVISION GERENCIAL**  
**7 de septiembre 2006**

**ARGENTINA. Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**  
**Préstamo 979/OC-AR. Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y**  
**Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires**  
**(AR-0164)**

**I. PARTICIPANTES**

- 1.1 La Reunión del Comité de Revisión Gerencial (CRG1) que consideró el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) correspondiente a la operación de la referencia fue convocada por la Representación del Banco en Argentina (COF/CAR). Asistieron a la misma: Stephanie Brealey (RE1/RE1); Marina Bassi (RE1/SC1); Manuel Castilla (COF/CAR); Ignacio Vinocur (COF/CAR) y Natalia Benasso (COF/CAR) que actuó como Secretaria.

**II. CONCLUSIONES Y APROBACIÓN DEL INFORME**

- 2.1 Luego de analizar el Informe de Terminación de Proyecto y los comentarios formulados por los participantes, el CRG resolvió aprobar el documento una vez que se incorporen las recomendaciones y sugerencias que se detallan a continuación.

**III. RECOMENDACIONES DEL CRG**

- 3.1 **Recomendaciones.** El Comité recomendó: (i) que se explique cual fue el valor agregado de las prórrogas, a partir del año 2000, para tratar de ejecutar el 8% del préstamo y cual sería la lección aprendida para futuras operaciones; (ii) que se incluya en el documento los ajustes de objetivos/indicadores efectuados en el ISDP entre 2002 y 2003; (iii) que se agregue la información disponible sobre el efecto que las transferencias de servicios (educación y salud) tuvieron sobre el crecimiento de los gastos y si éstos son recurrentes o corresponden a gastos puntuales de un momento determinado.
- 3.2 Estas recomendaciones han sido atendidas y se han incluido en el Informe de Terminación de Proyecto en los siguientes párrafos:
- a. La primera recomendación se agrega al último párrafo de la Sección IV. Implementación del Proyecto, a. Análisis de los factores críticos, período 2001-2005 y también se incluye una nueva lección en la sección VII relativa a la concesión de prórrogas.
  - b. La segunda recomendación, en el lugar dedicado a "Revisión de ISDP", página 4 del Informe.
  - c. La tercera, en la Sección III.a "efectos directos".

#### IV. PRINCIPALES TEMAS CONSIDERADOS

Además de los temas que dieron lugar a las recomendaciones mencionadas, se discutieron los siguientes referidos a la *Sección de Resultados (III)* del Informe:

##### *a. Efectos directos.*

- 4.1 Se sugirió la conveniencia de distinguir, dentro del incremento del gasto provincial en el período, la parte imputable al traspaso de las competencias de educación y salud del crecimiento de otros gastos preexistentes; igualmente, diferenciar, dentro de los gastos de educación, los que se produjeron de manera puntual, por un período, de aquellos otros que tienen carácter recurrente. De esta manera, se tendría una idea más precisa respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas provinciales. Se expuso la dificultad de obtener los montos exactos para este análisis y que se pidieron durante el Taller del PCR consiguiendo solamente el aumento en el número de docentes. Sin embargo, analizando el gasto correspondiente a la década 1991-2001, se observa que: (i) el gasto de consumo, entre 1996-2001, crece en promedio un 8,7% excepto en el año 1997 que crece un 17,4% lo que estaría reflejando el impacto del paso de las competencias en educación y salud; (ii) el gasto de capital, durante el mismo período, se mantiene más o menos estable, excepto en 1997 que aumenta un 65% (de 581 millones a 962), aumento que podría imputarse a inversiones en infraestructura social; (iii) entre 1996-1999 los mayores aumentos del gasto corriente correspondieron a Seguridad (60%), Educación (53%) y Salud (26%).
- 4.2 También se planteó si era posible establecer alguna relación entre el monto de inversiones radicadas en el Provincia de Buenos Aires, durante el período 1999-2000, y el Programa (US\$10.000). Si bien, esta cifra es un dato proporcionado por la Provincia no es posible establecer una relación de causa/efecto con el Programa por lo que no se incluirá como "efecto directo" en el Informe.

##### *c. Productos.*

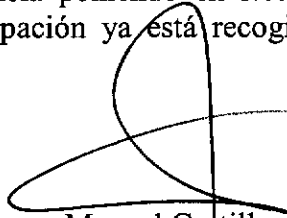
- 4.3 Se preguntó por la situación actual de las empresas privatizadas con el apoyo del Programa (ESEBA y OSBA) y se discutió la necesidad de incluir un análisis respecto del impacto que puede tener la rescisión del contrato de aguas y cloacas con la empresa Azurix en el funcionamiento del servicio. Respecto a ESEBA, las empresas que resultaron adjudicatarias (del servicio de energía eléctrica) continúan prestando el servicio y no hay motivos para cuestionar su viabilidad financiera más allá de la de cualquier otra empresa concesionaria de servicios públicos en la medida en que no se han revisado las tarifas desde el año 2001.

El caso de OSBA es distinto. Como se indica en el documento, la concesionaria rescindió el contrato por incumplimiento del gobierno de la Provincia y éste se hizo cargo a través de una empresa pública creada "ad hoc". Se van a realizar (por la Provincia) inversiones en infraestructura que antes no se hicieron y se fortalecerá al Ente Regulador.

- 4.4 En cuanto a productos en el componente de Promoción de Atención al Sector social, el CRG reiteró la preocupación por el impacto que los aumentos en el gasto social puedan tener en la sostenibilidad fiscal de la Provincia poniendo en riesgo lo que era un objetivo principal del Programa. Esta preocupación ya está recogida en el Informe (Sección VII a) 3) Lecciones aprendidas.



Natalia Benasso  
Secretaria del CRG



Manuel Castilla  
Jefe de Proyecto



Daniel Oliveira  
Presidente del CRG