



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM)

País: República Argentina

Sector/Subsector: Modernización del Estado

Equipo de Proyecto Original: Huáscar Eguino (RE1/SO1), Jefe de Equipo; José Brakarz (SDS/SOC); Dino Capriolo (COF/CAR); Mario Ferreira (COF/CAR); Tomás Rodrigo (consultor); Juan Carlos Pérez Segnini (LEG); Eduardo Rojas (SDS/SOC); y Kenia Mendoza (RE1/SO1).

Número de Proyecto: AR-L1016

Número de Préstamo: 1855/OC-AR

Fecha del QRR: 18 de julio de 2017

Fecha de Aprobación Final del PCR: TBD

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Emilio Pineda (Jefe de Equipo), Sebastián Rocha (Consultor)

Versión 1.1 - 25 de Julio 2006



VPC/PDP

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	4
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DE DISEÑO.....	5
III.	RESULTADOS	6
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
	B. EXTERNALIDADES	6
	C. PRODUCTOS	7
IV.	COSTOS DEL PROYECTO	9
V.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	9
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	9
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	13
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	13
VI.	SOSTENIBILIDAD	14
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	14
	B. RIESGOS POTENCIALES.....	15
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	15
VII.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	16
VIII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	23
ANEXOS:	27
	1. <i>Actas del Taller de Cierre</i>	27
	2. <i>Evaluación del Prestatario</i>	28
	3. <i>Principales conclusiones de la Evaluación Final del programa</i>	31

Abreviaturas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CSP	Convenios Subsidiarios de Préstamos
IEMT	Informe de Evaluación de Medio Término
MdR	Matriz de Resultados
MNA	Meta No Alcanzada
OD	Objetivos de Desarrollo
PCR	Informe Final de Cierre (PCR, en su sigla en inglés)
PdM	Plan de Mitigación
PFMP	Programa de Fortalecimiento Municipal de la Provincia
PI	Progreso en la Implementación
PMR	Progress Monitoring Report
PMGM	Programa de Mejora de la Gestión Municipal
POD	Propuesta de Préstamo (por sus siglas en inglés)
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
SIAFyC	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control del Estado
UEC	Unidad Ejecutora Central
UEP	Unidades Ejecutoras Provinciales

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: AR-L1016 Prestatario: República Argentina Agencia ejecutora (AE): Unidad Ejecutora Central (UEC) – Ministerio del Interior, Vivienda y Transporte Préstamo(s): 1855/OC-AR Sector: Reforma / Modernización del Estado - Descentralización y Relaciones Intergubernamentales Instrumento de préstamo: Inversión Reducción de Pobreza (PTI): NO Equidad Social (SEQ): SI Clasificación ambiental: N/A	TITULO: Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM) Fecha aprobación Directorio: 14/03/2007 Fecha efectividad contrato préstamo: 06/11/2007 Fecha elegibilidad primer desembolso: 29/07/2008 Meses en ejecución * desde aprobación: 129 * desde efectividad del contrato: 106 Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 06/05/2013 Fecha actual desembolso final: 31/12/2016 Extensión acumulativa (meses): 44 Extensión especial (meses): N/A Monto préstamo(s) * Monto original: US\$72 millones * Monto actual: US\$72 millones * Pari Passu (si aplica): 90 -10 Desembolsos Monto a la fecha: 100% Costo Total del Proyecto (Recursos BID + Contrapartida Local): US\$80 millones Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [] - Envío fondos a otro proyecto? [] - N/A [X] En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

El 14 de marzo de 2007 se aprobó el Programa de la Mejora de la Gestión Municipal (1855/OC-AR). El contrato respectivo entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo fue suscripto el 6 de noviembre de 2007, declarándose elegible para desembolsos el 29 de julio de 2008¹. La operación tiene como objetivo general mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para que éstos respondan de forma más efectiva a las necesidades locales. El programa propone desarrollar e implementar mecanismos replicables de fortalecimiento municipal en las áreas de administración interna, finanzas, tributación, catastros, servicios de atención al ciudadano, gobierno electrónico, planificación urbana y promoción económica local, entre otras.

El gobierno argentino ha solicitado financiamiento al BID, con el objeto de lograr un ordenamiento fiscal y financiero de las provincias y municipios, en consonancia con el Ley 25.917 del año 2004, que advertía a los gobiernos sub-nacionales acerca de la necesidad de fortalecimiento la administración financiera y tributaria y la mejora de la gestión administrativa y la transparencia de las cuentas públicas. Esta necesidad a pesar de que la Ley es determinante acerca de ello, continuaba siendo una materia pendiente para la Argentina desde hacía ya varias décadas, si bien durante gran parte de los años 90 se habían iniciado políticas en este sentido. El encuadre que el programa utilizó para su diseño se basó en los preceptos que la ley dejaba a la luz, en donde los gobiernos sub-nacionales (provincias y municipios) deberían cumplir con reglas macro-fiscales que implicaban, entre otros, compromisos de endeudamiento en el marco de programas impulsados por el gobierno central.

En el plano municipal, el diagnóstico en materia tributaria es claro: los municipios generan cerca del 50% de sus recursos totales, principalmente a través de la recaudación de la tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza y recolección de residuos, seguido de la tasa retributiva del servicio de seguridad e higiene en comercios e industrias cuya base imponible varía entre ingresos brutos, personas ocupadas u otras variables relacionadas con el nivel de actividad. En los municipios que incluyen áreas rurales los municipios cobran además la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del ejido urbano y las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros se abonan derechos por la extracción y en general en casi todos se cobran derechos de menor importancia en materia recaudatoria como los que representan el cobro de derechos por cementerio, construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercios, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, sumado a la recaudación por multas e infracciones de tránsito. Otras especies tributarias que se cobran son las contribuciones por mejoras que abonan los frentistas que obtienen un incremento en la valuación de sus inmuebles por las inversiones en infraestructura básica que realiza el municipio, como ser cloacas, agua corriente, cordón cuneta, pavimento o luminarias.

¹ Con posterioridad al inicio de ejecución, el julio de 2011, el contrato sufrió una modificación contractual celebrada entre el Prestatario y el Banco (Contrato Modificatorio No. 1, 19 de julio de 2011), con el objetivo de incorporar dentro de la cláusula 2.03 del Contrato de Préstamo, el cambio que el Banco efectuó a su política de tipo de cambio.

Este esquema federal establecido por el marco legal para la Argentina, genera fuertes restricciones al incremento de los recursos de los municipios, más allá de particularidades de cada provincia. Este marco normativo no dista en mucho de la situación actual: más de un tercio de las provincias delegan sus potestades tributarias a los municipios; un número menor legislan los tributos, pero no los cobran; algunas establecen en sus constituciones provinciales y en las leyes orgánicas de los municipios la política fiscal, pero han descentralizado la fuente a los municipios; otras han descentralizado sólo la cobranza. En general, las provincias argentinas muestran una tendencia a delegar y/o descentralizar el impuesto automotor -que no significa una fuente de recursos significativa para los municipios-, antes que el impuesto inmobiliario. Asimismo, la gran mayoría de los municipios tiene potestad sobre la recaudación del impuesto a la patente de los rodados que la provincia no cobra (vgr. motos). Respecto a otros tributos, las normas establecen criterios muy diferentes dependiendo de la provincia. En particular, los tributos propios apenas representan en promedio el 3% de los recursos totales, donde los recursos más significativos provienen por distintos mecanismos de transferencias desde el ámbito provincial y nacional. La mayor fuente de ingresos propios lo representan las tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras.

En materia de gasto, el diagnóstico es tan claro como en materia de recursos. El gasto público municipal depende en gran medida de la jurisdicción que lo ejecute, lo que impacta sobre la autonomía financiera. A comienzos del año 2000, los municipios decidían sólo el 4 % del gasto público total, en tanto que casi a inicios del siglo pasado detentaban la potestad de más del 10% de la ejecución del gasto. Esta evolución en las potestades fiscales municipales responde en gran parte a cambios discrecionales que los distintos marcos normativos han establecido, en donde el gobierno central y los gobiernos provinciales han dejado en manos de los municipios mayores responsabilidades de gasto, proceso que se acentuó fuertemente a inicios de los años 80 hasta la actualidad, sin una correspondencia en materia de recursos (vgr. servicios de salud).

La crisis de 2001 acentuó aún más los problemas fiscales que los gobiernos municipales (y provinciales) deberían enfrentar a futuro; consistentemente, el PMGM fue pensado como un instrumento para fortalecer las administraciones tributarias y la gestión eficiente del gasto. En su introducción, el POD realiza una clara descripción de la composición y el tamaño del sector público municipal argentino que permite cuantificar esta problemática.

Durante la ejecución del proyecto, se evidenciaron diferentes situaciones de contexto que afectaron la ejecución del proyecto. Al momento de firmarse el contrato de préstamo, la Argentina se encontraba en un sendero estable de crecimiento, luego de la salida de la aguda crisis que afectó al país a fines del año 2001. Sin embargo, la crisis internacional del 2008 afectaría a todos los países latinoamericanos de alguna forma, aunque el país se encontraba en condiciones de afrontar los obstáculos que el contexto externo establecía entregando productos relevantes para el logro de los objetivos planteados, aunque con un grado de retraso en el cumplimiento muy significativo.

Adicionalmente al impacto del contexto externo a inicios de la ejecución; se destaca el alto grado de incertidumbre e indefinición respecto a las provincias que finalmente adhirieron al programa y en el retraso en la aprobación de las leyes de endeudamiento y los convenios subsidiarios de préstamo en la gran mayoría de las provincias.

A pesar de que el marco normativo no ha acompañado el logro de los objetivos del Programa, se han realizado esfuerzos significativos para generar cambios sustantivos en

materia de mejoras en los sistemas de información financiera, fiscales y catastrales que permitieron mejorar la gestión de las provincias y municipios beneficiarios.

b. Descripción del Proyecto

Objetivo(s) del Desarrollo

El **objetivo general** del proyecto es mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para que éstos respondan de forma más efectiva a las necesidades locales.

Para alcanzar este objetivo, el proyecto propone desarrollar e implementar mecanismos replicables de **fortalecimiento municipal** en las áreas de **administración interna, finanzas, tributación, catastros, servicios de atención al ciudadano, gobierno electrónico, planificación urbana y promoción económica local**, entre otras.

Componentes

A los fines del logro del **objetivo planteado**, el diseño estructuró la operación en **dos componentes** más un rubro destinado al **financiamiento y apoyo a la Unidad Ejecutora Central (UEC)** y al **gerenciamiento del programa**.

El **Componente 1 “Mejora de la Gestión Municipal” (U\$S 72,4 millones)**, se diseñó exclusivamente para el financiamiento de proyectos que mejoren la gestión municipal, bajo dos modalidades: (i) Proyectos de ejecución provincial que incidan en la mejora en la relación provincia-municipio, a través de asistencia técnica para financiar estudios que mejoren normativa (leyes orgánicas de municipalidades, códigos tributarios, códigos de ordenamiento territorial, etc.); o financien el desarrollo de sistemas de administración financiera, tributarias, catastrales, gobierno electrónico etc., que relacionen los sistemas de información Provincia-Municipio y Municipio-Municipio; o capacitaciones a funcionarios municipales; y (ii) Proyectos de ejecución municipal, preparados por los gobiernos en varias temáticas vinculadas a la principales necesidades públicas al momento del diseño: a) Modernización de Sistemas de Gestión Municipal; b) Modernización de servicios administrativos y atención ciudadano; c) Fortalecimiento de la planificación del desarrollo municipal; d) Mejora de las instalaciones y el equipamiento.

El **Componente 2 “Apoyo al Sector Municipal” (U\$S 1,3 millones)**, es el que se ejecuta por medio de la UEC, y está orientado a llevar adelante acciones que potencian la sistematización y difusión de buenas prácticas de gestión municipal, mediante eventos y jornadas convocando a gobiernos municipales, asociaciones locales e instituciones académicas, por un lado, y con la realización de estudios que persigan mejoras en las relaciones fiscales intergubernamentales y en los mecanismos de cooperación Provincia-Municipios, y con el desarrollo y puesta en marcha de un portal para los municipios con información y servicios útiles para la mejora de su gestión.

Por último, se destina parte del préstamo al **financiamiento y apoyo a la Unidad Ejecutora Central del Programa**, las **asistencias técnicas específicas a provincias y municipios**, el financiamiento de **estudios de pre-inversión para provincias y municipios**, el establecimiento de un **sistema de información para el monitoreo y evaluación del programa**, y los **gastos operativos y de auditoría externa del programa (U\$S 6,3 millones)**.

c. Revisión de la Calidad de Diseño

Los resultados observados en la ejecución del Programa², motivan la necesidad de repensar los aspectos considerados en el diseño original de la operación. Principalmente, se advierte la necesidad de adelantarse a los obstáculos institucionales que podrían originarse en operaciones similares a futuro, sin tener presente los aspectos institucionales asociados con la autonomía que detentan los gobiernos provinciales y municipales en Argentina en el encuadre normativo como un país federal. La política de descentralización que este tipo de operación conlleva en cuanto a los objetivos a perseguir, deberá tomar en cuenta estas rigideces en mayor detalle.

² Ver detalle en la Sección III.c.

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)					
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)					
Capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales participantes en el programa mejorada en las áreas de finanzas, gestión interna, prestación de servicios administrativos, y planificación.					
1. Municipios donde el tiempo de atención al público de los dos principales trámites municipales se reducen.					
Clasificación: MP					
Indicadores Claves de Efectos Directos – Unidad de Medida: Cantidad de Municipios					
<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>			
1.1 0 (2008)	1.1 20 (2011)	1.1 45 (2016)	1.1	154 (2016)	
2. Técnicos que reconocen que los cambios organizacionales y/o normativos realizados en el marco del programa contribuyen para un mejor cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.					
Clasificación: MP					
Indicadores Claves de Efectos Directos - Unidad de Medida: % de Técnicos					
<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>			
2.1 0% (2008)	2.1 50% (2011)	2.1 70% (2016)	2.1	100% (2016)	
3. Intendentes que reconocen que la mejora en la oferta de asistencia técnica proporcionada por los Gobiernos Provinciales (mediante la disponibilidad de instrumentos de gestión nuevos/mejorados) mejora el cumplimiento de sus funciones.					
Clasificación: P					
Indicadores Claves de Efectos Directos - Unidad de Medida: % Intendentes					
<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>			
3.1 0% (2008)	3.1 35% (2011)	3.1 70% (2016)	3.1	100% (2016)	
Reformulación. [X] N/A					
Reajuste ISDP [X] N/A					
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):					
[] Muy Probable (MP)		[x] Probable (P)		[] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)	
Los indicadores de resultados fueron alcanzados con éxito. Las metas logradas superaron los valores planeados al final de la ejecución, más allá de que el programa requirió de un plazo de extensión considerable para que se consolide el objetivo de desarrollo (propósito) se cumpla según la expectativa prevista. El impacto es razonable para definir la operación como Probable en cuanto al cumplimiento de objetivos de desarrollo.					
Estrategia de País: Uno de los tres grandes objetivos de la estrategia país del BID para la Argentina durante el período 2003-2008, determinaba como prioridad el fortalecimiento institucional para mejorar la gobernabilidad y la sostenibilidad fiscal, que fue uno de los ejes centrales del programa bajo evaluación.					
Las acciones contempladas en la estrategia país 2009 - 2015 “fueron acotadas y parcialmente relevantes dado el espacio limitado que dio el gobierno para el diálogo de políticas y para el apoyo en áreas claves para afrontar los desafíos de desarrollo del país, incluyendo el clima de negocios y el financiamiento de la inversión en infraestructura básica y su sostenibilidad”. Esto condicionó de alguna manera, revisar algunos de los objetivos que el programa contemplaba en el momento de su diseño.					
El programa entregó productos relevantes para el logro de los objetivos planteados, si bien como ya se destacó, los principales productos logrados y resultados fueron cumplidos a partir del año 2014. Se visualiza un importante rezago entre el tiempo en el que se esperaban alcanzar los resultados, y el que efectivamente se alcanzaron, motivo por el que se debió solicitar al Banco una extensión para finalizar su ejecución. Este en principio, parecería ser una de las principales falencias en la ejecución del programa, y la posibilidad de ampliar este plazo permitió lograr resultados.					

b. Externalidades

No se identifican externalidades significativas debido a que los proyectos generan impactos directos sobre la gran mayoría de los residentes locales tanto hacia adentro de las administraciones públicas (técnicos y funcionarios) así como hacia el público que recibe los servicios que el estado presta.

C. Productos³

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos) ⁴	Indicadores Claves del Producto			
Componente 1: Mejora de la Gestión Municipal Costo total Componente 1: U\$S72,4 millones Contrapartida: U\$S7,2 millones BID: U\$S65,2 millones Desembolso BID %: 100% Clasificación: S	<u>Productos Planeados Ajustados</u> Producto 1: Gobiernos locales con programas de fortalecimiento institucional implementados <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 282 (2016) Hitos Componente 1 1.1. Programas de Fortalecimiento Municipal Provincial aprobados. <u>Línea de Base</u> 4 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 5 (2016) 1.2. Sistemas integrados de administración financiera provinciales desarrollados o perfeccionados <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 6 (2016) 1.3. Portales electrónicos provinciales mejorados <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 4 (2016) 1.4. Funcionarios municipales y provinciales capacitados en temas de gestión y técnicas administrativas de los gobiernos municipales. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 4.102 (2016) 1.5. Sistemas integrados de administración financiera y tributaria nuevos o mejorados implementados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 48 (2016) 1.6. Catastros municipales depurados, actualizados y/o digitalizados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 104 (2016) 1.7. Municipios con proyectos de e-government y/o portales web nuevos o mejorados implementados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 124 (2016) 1.8. Municipios con trámites mejorados de servicios ciudadanos (licencias de conducir, pago de impuestos, habilitaciones comerciales, ventanilla única) implementados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 158 (2016) 1.9. Planes territoriales elaborados (Directores, Estratégicos, Desarrollo Urbano y Desarrollo Local). <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 22 (2016) 1.10. Municipios con mejoras edilicias (obras) ejecutadas. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 62 (2016) 1.11. Proyectos de conectividad implementados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 6 (2016) 1.12. Proyectos de gestión territorial y regularización dominial implementados. <u>Línea de Base</u> 0 (2008) <u>Al Término del Proyecto (A)</u> 5 (2016)		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Meta lograda</u> 213 (2016) Parcialmente Lograda(PL) <u>Meta lograda</u> 7 (2016) <u>Meta lograda</u> 3 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 12 (2016) <u>Meta lograda</u> 2.871 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 47 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 46 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 50 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 88 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 16 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 40 (2016) PL <u>Meta lograda</u> 6 (2016) <u>Meta lograda</u> 5 (2016)	
	El Producto 1 se ha alcanzado en un 75,5 % (213 gobiernos locales con programas de fortalecimiento implementados de un total de 282). De los hitos previstos, para 4 de los 12 indicadores se cumplen en su totalidad. En la mayoría de los casos se supera la meta establecida al final del período de ejecución según la meta propuesta originalmente , no así para la meta propuesta ajustada . Se encuentran fundamentos válidos para esgrimir las razones de dichos incumplimientos. Se destaca la existencia de obstáculos institucionales al inicio del proyecto que han contribuido a la imposibilidad en su cumplimiento. Por una parte, la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales (aunque limitada), es una de las claves para considerar en el diseño de un programa que intente establecer políticas públicas que son ejecutadas desde el nivel central de gobierno, pero que requieren de un alto grado de articulación en un país federal, y el caso de este programa no parecer ser la excepción. El éxito claramente estará condicionado al grado de descentralización de las políticas hacia los niveles inferiores de gobierno. Es posible aseverar que la calificación del Componente es considerado Satisfactorio.			
	[] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

³ Se consideraron los Indicadores de Producto del PMR (uno para cada Componente), y para fortalecer la justificación de su cumplimiento se analizando a detalle los 16 hitos del PMR (12 para el Componente 1 y 4 para el Componente 2) para evaluar la contribución marginal de cada uno de ello al cumplimiento de los Productos. Ver detalle del análisis en Sección VI. Evaluación y Seguimiento.

⁴ No se incluyen los costos asociados a los costos asociados al gerenciamento y seguimiento del Programa ni los costos financieros.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
2. Componente 2: Apoyo al Sector Municipal Costo total Componente 2: U\$S 1,3 millones Contrapartida: U\$S 0,1 millones BID: U\$S 1,2 millones Desembolso BID %: 92,3 Clasificación: S	<u>Productos Planeados Ajustados</u>		
	Producto 2: Actividades claves de apoyo al sector municipal implementadas		<u>Meta lograda</u>
	<u>Línea de Base</u>	<u>Al Término del Proyecto (A)</u>	59 (2016)
	0 (2008)	57 (2016)	
	Hitos Componente 2		
	2.1. Portal Municipal del Ministerio del Interior y base de datos para la difusión de buenas prácticas implementados.		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Al Término del Proyecto (A)</u>	<u>Meta lograda</u>
	0 (2008)	1 (2016)	1 (2016)
	2.2. Eventos para difusión de buenas prácticas y soluciones tecnológicas disponibles de mejora de la gestión municipal realizados.		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Al Término del Proyecto (A)</u>	<u>Meta lograda</u>
1 (2008)	16 (2016)	18 (2016)	
2.3. Seminario Internacional realizado sobre temas de gestión municipal.			
<u>Línea de Base</u>	<u>Al Término del Proyecto (A)</u>	<u>Meta lograda</u>	
0 (2008)	1 (2016)	0 (2016) PL	
2.4. Estudios financiados por el programa publicados.			
<u>Línea de Base</u>	<u>Al Término del Proyecto (A)</u>	<u>Meta lograda</u>	
1 (2008)	12 (2016)	11 (2016) PL	
Se observa que la meta para el Producto 2 se alcanza holgadamente (59 actividades de las 57 planeadas). En el análisis de los “hitos”, se verifica que los proyectos ejecutados a través de la UEC, salvo el Seminario Internacional (Indicador 2.3), se alcanza la meta prevista para dos indicadores y que los Estudios Publicados (Indicador 2.4) se realizaron casi en su totalidad (91,7 %). En verdad, y a los fines de generar sinergias entre los actores locales en materia de políticas municipales, se consideró más oportuno fortalecer los instrumentos que permitan divulgar el conocimiento dentro de nuestro país.			
[] Muy Satisfactorio (MS)		[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)
			[] Muy Insatisfactorio (MI)
Reestructuración. El programa sufrió leves cambios en la matriz de financiamiento, readecuándose partidas entre componentes de manera de agilizar la ejecución del préstamo. En particular, a medida que se financiaron mayor cantidad de proyectos del Componente 1 asociados a iniciativas provinciales y se fortalecían las iniciativas provenientes desde la UEC, el programa mejora la performance en su ejecución. En efecto, durante los años 2014 y 2015, fue cuando el programa muestra avances sustantivos en su ritmo de ejecución, producto de esta particularidad, y se verifica a través de la firma de los contratos de ejecución.			
Parte de los costos financieros fueron reasignados al componente 1 (U\$S 0.6 millones) y parte al componente 2 (U\$S 0.4 millones).			
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):			
[] Muy Satisfactorio (MS)		[x] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)
			[] Muy Insatisfactorio (MI)

IV. Costos del Proyecto

Categoría de Inversión	Costo Total del Proyecto Planeado (US\$000)			Costo Total del Proyecto Actual (US\$000)			Diferencias En Porcentajes (%)		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
1. Costos Directos	66,400	7,300	73,700	67,000	7,300	74,300	0,90	-	0,81
Componente 1. Mejora de la Gestión Municipal	65,200	7,200	72,400	65,800	7,200	73,000	0,92	-	0,83
Iniciativas Provinciales	35,000	4,000	39,000	35,600	4,000	39,600	1,71	-	1,54
Proyectos Municipales	30,200	3,200	33,400	30,200	3,200	33,400	-	-	-
Componente 2. Apoyo al Sector Municipal	1,200	0,100	1,300	1,200	0,100	1,300	-	-	-
Portal Municipal	0,700	0,100	0,800	0,700	0,100	0,800	-	-	-
Estudios y Eventos	0,500	0,100	0,600	0,500	0,100	0,600	-	-	-
2. Coordinación y Seguimiento del Programa	3,600	0,700	4,300	4,000	0,700	4,700	11,11	-	9,30
Apoyo a la UEC	2,400	0,700	3,100	2,800	0,700	3,500	16,67	-	12,90
Asistencia Técnica y Pre-Inversión	0,500	0,000	0,500	0,500	0,000	0,500	-	-	-
Sistema de Seguimiento y Monitoreo	0,300	0,000	0,300	0,300	0,000	0,300	-	-	-
Auditorías	0,400	0,000	0,400	0,400	0,000	0,400	-	-	-
3. Costos Financieros	2,000	0,000	2,000	1,000	0,000	1,000	-50,00	-	-50,00
TOTAL	72,000	8,000	80,000	72,000	8,000	80,000	-	-	-

Han existido leves diferencias entre los costos planeados y el costo actual del programa, como fuera explicado en la Sección e: Productos. El monto del Préstamo fue ejecutado en un 100%.

V. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Fortaleza Institucional. La existencia de la Unidad Ejecutora Central (UEC) en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda como entidad ejecutora del Proyecto, así como de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) en las siete provincias participantes, todas con un grado de madurez elevado en cuanto conocimientos sobre administración de programas financiados con créditos de fondos multilaterales, representó una de las claves del éxito en la ejecución. La característica distintiva fue marcada por la dotación de técnicos y profesionales con habilidades y conocimientos específicos para marcar el rumbo respecto a los objetivos que se pretendían alcanzar.

Iniciativas para el Fortalecimiento de las UEPs. Los proyectos para fortalecer las UEPs, que representaron un monto significativo en relación al monto global del programa, fue el complemento perfecto para agilizar los procedimientos de contratación de los servicios y productos identificados en los proyectos con incidencia territorial local (provincias-municipios). A continuación se muestran cuáles fueron los proyectos que el Programa financió en cada Provincia.

Proyectos de Fortalecimiento de UEPs

Provincia	Proyecto	Fecha
Santa Fe	Mejora de la gestión comunal en pequeñas comunidades	Julio 2014
Neuquén	Fortalecimiento UPEFE	Julio 2012
Salta	Fortalecimiento UEP	Febrero 2012
Buenos Aires	Fortalecimiento DPPD-UCO	Abril 2010
Mendoza	Fortalecimiento de la UFI	Mayo 2013

Metas de Resultado y Producto. En el documento de evaluación final del programa, se ha logrado realizar una evaluación del cumplimiento de resultados y productos - metas a

través de los indicadores propuestos para cada uno de los componentes al inicio de la operación. En general, no ha existido dificultad (habiéndose pedido prórroga a la fecha de finalización en la ejecución), para desarrollar los proyectos propuestos, salvo en algunos casos asociados a las reformas de los sistemas de administración financiera y tributarias locales. En verdad, es esperable que no se hayan alcanzado las metas propuestas en este particular en su totalidad, debido a que el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales no deja de ser un condicionante para el logro de los objetivos de política a nivel nacional. Los acuerdos en este aspecto es una materia pendiente para el gobierno argentino hace ya varias décadas, donde a través de varios programas se intenta fortalecer el éxito de esta medida⁵.

Riesgos en el Cumplimiento de Plazos. El cumplimiento de plazos se reconoce como uno de los principales puntos débiles del programa. Las metas previstas en la mayoría de los indicadores (tanto de producto como de resultados), fueron recién alcanzadas completamente entre el período 2014-2015. Estos obstáculos y demoras se han verificado principalmente por los retrasos en la firma de los Convenios Subsidiarios de Préstamos (CSP) y los PFGM, lo que llevó que algunas de las provincias adhirieran al programa cuando la fecha original de finalización del contrato de préstamo ya había expirado. En particular, las situaciones que incidieron principalmente para la firma de los CSP tuvieron que ver con las demoras en la autorización de endeudamiento en algunas de las provincias que adhirieron al programa. Eso dificultó la formulación de los proyectos y la consecuente firma de los contratos de ejecución, y posterior avance en la ejecución.

Paralelamente, en muchas provincias han existido importantes demoras en el inicio en la contratación de los servicios de consultoría asociados a los proyectos. Sólo para el Componente 1 se requirieron más de 400 procesos de licitación, donde más de 60 fueron contratación de firmas consultoras, en varios casos mediante LPI. Adicionalmente, hubo retrasos significativos en los procesos de compra de bienes informáticos que están comprendidos en casi el 80% de los proyectos.

Equidad en la Asignación de los Fondos entre Provincias. Para la distribución del presupuesto del programa entre las distintas provincias, se fijaron criterios para cada componente. En particular, la distribución en su origen quedó definida según las siguientes asignaciones máximas: a) US\$ 30 millones para provincias avanzadas; b) US\$ 20 millones para provincias de desarrollo intermedio; y c) US\$ 15 millones para provincias de menor desarrollo o de baja densidad. Sin embargo, esta distribución original sufrió algunas modificaciones readecuándose partidas entre componentes de manera de agilizar la ejecución del préstamo. En particular, a medida que se financiaron mayor cantidad de proyectos del **Componente 1 “Mejora de la Gestión Municipal”, asociados a iniciativas provinciales**, el programa mejora la performance en su ejecución. En efecto, durante los años 2014 y 2015, fue cuando el programa muestra avances sustantivos en su ritmo de ejecución, producto de esta particularidad, y se verifica a través de la firma de los contratos de ejecución. A continuación, se muestra la situación al final del programa, con las reasignaciones de partidas entre componentes mencionadas, y el grado de ejecución a la fecha.

⁵ Uno de los programas más importantes que ha atendido estas cuestiones para Argentina, es Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera II (AR-L1127) en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

**Matriz de Costos (Presupuesto vs Ejecución)
por componentes (grandes ítems) y fuente de financiamiento**
(en millones de U\$S y %)

COMPONENTES	TOTAL			BID		LOCAL	
	Presup.	Ejecutado	%	Presup.	Ejecutado	Presup.	Ejecutado
Costos Directos	74,4	65,0	87,4	67,1	58,6	7,3	6,4
Coordinación y Seguimiento del Préstamo	4,7	4,0	86,4	4,0	3,9	0,7	0,2
Costos Financieros	1,0	1,0	100,0	1,0	1,0	-	-
TOTAL	80,0	70,0	87,5	72,0	63,5	8,0	6,6

Fuente: Elaboración en base a información del Tablero de Seguimiento de Programas con Financiamiento Externo/UEC al 19/10/2016

La readecuación de partidas entre componentes posibilitó incrementar los recursos destinados a los costos directos, permitiendo contar con más recursos para proyectos de incidencia en los municipios. Actualmente, la matriz financiera muestra el siguiente estado de evolución.

**Matriz de Costos (Presupuesto vs Ejecución)
Por Fuente de Financiamiento**
(en U\$S y %)

Fuente	Contrato Préstamo		Ejecutado		Desembolsado		Saldo (s/ejecutado)	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
BID	72.000.000	90	63.451.000	90,6	64.938.550	100	8.549.000	85,7
LOCAL	8.000.000	10	6.569.000	9,4	0	0	1.431.000	14,3
TOTAL	80.000.000	100	70.020.000	100	64.938.550	100	9.980.000	100
% desembolsado (BID)	90,2							
% ejecutado (BID)	87,9							

Fuente: Idem Tabla anterior

La tabla muestra que a la fecha el programa ha ejecutado casi el 88 % del monto del préstamo y que, dado el escenario actual de compromisos contractuales, ejecutará el saldo pendiente sin mayores inconvenientes antes de la finalización del Programa. Existen contratos firmados que demuestran que se ejecutará 95% de los recursos. Para poder visualizar la eficiencia en la ejecución del Programa según cada componente se lleva adelante el siguiente análisis.

Respecto al Componente 1, se puede observar que la ejecución del préstamo no respetó taxativamente el establecimiento de los máximos establecidos para cada conjunto de provincias. A modo de reflexión, lo que no deja de ser llamativo es que más del 50 % de los proyectos son ejecutados en provincias consideradas “avanzadas” desde el punto de vista del desarrollo. Las provincias de menor desarrollo relativo no han participado del Programa, cuando se hubiese esperado que el diseño prevea esa situación, más aún luego de la profunda crisis por la que atravesaban esas jurisdicciones cuando el programa fue diseñado (Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Formosa, Chaco, Sgo. del Estero. Los recursos previstos para la tercera categoría sólo se destinan al financiamiento de las provincias de baja densidad poblacional. Según dicho criterio, y en función de las

provincias que luego adhirieron al programa (siete en total), se puede visualizar la relación entre los máximos previstos y la ejecución actual, y la participación de cada categoría en el total del financiamiento.

Destino de los fondos del Componente 1, Ejecución vs Máximo según Contrato
En U\$S y %

Tipo de Provincia	Ejecutado		Máximo
	Monto	%	
Avanzadas	23.425.312	37,63	30.000.000
Intermedias	17.963.642	28,86	20.000.000
Especiales (baja densidad poblacional)	20.861.551	33,51	15.000.000
Rezagadas			
Total	62.250.505	100,00	65.000.000

Fuente: Idem Tabla anterior

Se observa que la no adhesión de las provincias “rezagadas”, lleva a que sólo se destinen fondos a las provincias definidas como “especiales” o de baja densidad poblacional, pero además es llamativa la preponderancia del monto en esa categoría, superando los límites establecidos. Ello ocurre principalmente, debido al fuerte financiamiento que recibió la provincia de Chubut. La siguiente tabla muestra la situación por provincia, mostrando la incidencia de los proyectos de cada jurisdicción en el total del Componente 1.

Ejecución Componente 1 por Provincia
(En millones de U\$S y %)

Provincia	%	Monto
Chubut	18,51	12.917.091
Santa Fe	15,62	10.864.776
Neuquén	13,62	9.790.304
Salta	11,77	8.173.338
Río Negro	11,25	7.944.460
Buenos Aires	9,23	6.409.156
Mendoza	8,76	6.151.380
Total	100,00	62.250.505

Fuente: Idem Tabla anterior

La Tabla muestra el predominio de la provincia de Chubut. Se presume que al ser la primera provincia en firmar el Convenio Subsidiario de Préstamo, inició la ejecución del programa con anterioridad al resto de las provincias. En particular, la provincia financió dos grandes proyectos en dos Municipios, Trevelin y Esquel. Entre ambos proyectos, que en el caso de Trevelin incluye la construcción del edificio municipal como soporte del nuevo modelo de gestión orientado al ciudadano y en caso de Esquel, la del edificio operativo del municipio, se destinaron recursos cercanos a los U\$S 7 millones. Más allá de ser una de las provincias más beneficiadas, en combinación con no pertenecer al grupo de provincias avanzadas que fueron las que se identificaron como el grupo que recibiría el mayor financiamiento, los proyectos mencionados son de gran envergadura, ambos contemplando obras de infraestructura edilicia.

Salvo Santa Fe, dentro de las provincias categorizadas como “avanzadas”, más allá de que su participación se efectivizara recién en 2014 tras la prolongada demora en la autorización nacional a su endeudamiento, el resto de las provincias dentro de esa categoría son las que menos financiamiento han recibido. En particular, se supone que ello ocurrió en Buenos Aires por las demoras en iniciar la ejecución, algo que no podría

explicar la situación de Mendoza ya que a pesar de no ser una provincia dentro de las “avanzadas” que haya recibido un elevado monto de financiamiento, es una de las provincias con más cantidad de proyectos dentro del total de la cartera.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La Unidad Ejecutora Central del programa, es un organismo dentro de la estructura del beneficiario del Programa (Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas de la Nación) que funciona hace 30 años ejecutando un sin número de programas financiados a través de Organismos Multilaterales de Crédito. Su estructura organizativa está conformada por una Coordinación General, áreas operativas con especialización en preparación y formulación de proyectos y en planificación estratégica, y áreas transversales de administración de los programas y seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos. Esta es la razón por la cual, la UEC es sostenible en el tiempo y no presenta debilidades a largo plazo, ya que su funcionamiento está garantizado a través del financiamiento de fuentes externas como de recursos del tesoro nacional contemplados en la Ley de Presupuesto Anual.

El modelo planteado por la UEC para la ejecución del programa demostró ser muy exitoso, tanto hacia adentro como hacia afuera de la organización, más allá de los obstáculos presentados en el inicio del programa por la demora de las provincias en adherir al Programa. La UEC a partir del año 2014, supo manejar los retrasos observados durante la primera parte de su ejecución (2009-2013)- y logró fortalecer las áreas de monitoreo y seguimiento para dar respuesta temprana a los obstáculos que se presentaron, evitando así caer en incumplimientos.

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 UEC contó con el apoyo del Banco para el desarrollo y la implementación del programa durante todo su ciclo, y para la resolución de situaciones y problemas que fueron emergiendo durante la ejecución. Destacamos la excelente disposición de los Jefes de Proyecto que acompañaron la preparación y la puesta en marcha de la operación, su receptividad a nuestras propuestas y el impulso activo para el avance de la tramitación al interior del BID.

Valoramos particularmente el desempeño de la Jefa de Proyecto que nos acompañó en el período de mayor ejecución del programa. Su interés por la especificidad de cada proyecto, dentro de una cartera muy numerosa y variada en los contenidos de mejora de la gestión municipal, nos ha permitido llevar adelante intervenciones novedosas cuya implementación requirió de abordajes creativos en todos los niveles de ejecución.

Destacamos la comprensión del BID ante las demoras incurridas para la puesta en marcha del programa, que se tradujo en las sucesivas prórrogas al plazo de ejecución, entendiendo que las demoras obedecieron a los tiempos de procesamiento de instrumentos legales e institucionales en provincias y municipios y no eran operables por la UEC. El Banco se mostró flexible, aceptando propuestas para compensar los retrasos, por ejemplo, habilitando la simplificación de algunos procesos y la concentración de la ejecución en el nivel provincial.

De igual modo, el Banco también se ha mostrado receptivo para flexibilizar temporalmente el *pari passu* de los subejecutores toda vez que, como en el caso de la provincia de Mendoza. Esto ha sido condición *sine qua non* para la ejecución, dadas las dificultades financieras que registró la provincia.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos poco oportuno que el Banco haya cambiado el Jefe de Proyecto, faltando unos pocos meses para la finalización del programa. Este cambio demandó esfuerzos adicionales por parte de la UEC, para poner en conocimiento del nuevo jefe sobre los detalles de la ejecución del programa y en la revisión de algunos de los acuerdos previamente alcanzados, hitos y metas.

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)

VI. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Falta de Acuerdos que perduren en el tiempo. La falta de acuerdos institucional que perduren en el tiempo entre las provincias y los municipios en Argentina y el marco constitucional que define al estado como Federal, es un factor determinante para tornar endeble la sostenibilidad de los resultados alcanzado con los proyectos implementados en donde participan los dos niveles de gobierno. A futuro se espera que el Gobierno Nacional, busque fortalecer esas relaciones mediante acuerdos institucionales que impliquen no volver a caer en los errores cometidos en el pasado. El marco legal sobre el que se apoyó el diseño de este programa, ha significado un avance en este sentido (Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal).

Recambio de autoridades. La experiencia en Argentina muestra que muchos de los resultados que se han alcanzado mediante la implementación de proyectos exitosos, son coartados en el futuro ante cambios de autoridades, aún dentro de un mismo periodo de mandato. La falta de compromisos -que asegure que las acciones iniciadas mediante los proyectos que fueran identificados en los PMGM de cada provincia- pone en riesgo la sostenibilidad de algunos de los proyectos que financió el programa.

Restricciones presupuestarias de los Gobierno Provinciales. Muchos de los proyectos ejecutados mediante el programa, requieren de presupuestos anuales provinciales que permitan financiar las acciones que tienen incidencia territorial sobre la gran mayoría de los municipios de las provincias. Para algunos municipios es crucial y la continuidad está condicionada que la provincia no deje de atender estas demandas Sin embargo, no parece ser un obstáculo al sostenimiento de los proyectos en el futuro, ya que los Sistemas de Información que tienen incidencia territorial sobre los Municipios representan políticas que integran las agendas de los gobernantes, y los presupuestos provinciales contemplan partidas presupuestarias destinadas a ello. Los casos testigos más claros son las Bibliotecas Digitales en la Provincia de Santa Fe; el RAFAM en Buenos Aires y las acciones de capacitación en los proyectos de Catastro y Sistemas en las Provincias de Neuquén, Chubut y Salta.

Puntos de “No Retorno”. Los componentes instaurados por la ejecución del proyecto, acompañados del marco legal y normativo suscripto por los estados provinciales, generaron condiciones para permitir y garantizar el funcionamiento de los estándares de las implementaciones en tecnología que se llevaron adelante mediante el programa y claramente representan puntos de no retorno” en la Administración Pública. Existe un

sinnúmero de iniciativas en esta materia en los tres ámbitos de gobierno: desde la implementación el Portal Gobierno Local a nivel central, hasta las implementaciones o readecuación de Sistemas de Administración Financiera y Tributaria en las provincias y municipios, y los proyectos de *e-government* y portales web.

Mantenimiento de equipos / SIAT. Todas las provincias y municipios que han desarrollado proyectos con fondos del programa en materia de Administración Financiera previeron los mecanismos y fondos para el mantenimiento de los equipos y sistemas a futuro. En la mayoría de los casos, los proyectos contemplan acciones la descripción de este particular. Ello es así, dado que la experiencia en desarrollo de SIATs en los gobiernos subnacionales en Argentina, se remonta a las reformas centrales que se llevaron a cabo a inicios de los años 90's, en su gran mayoría financiadas con operaciones del Banco

Discontinuidad en el financiamiento de los Recursos Humanos de la UEC. Si bien este tipo de estructura autárquica, resulta eficaz a los fines de los objetivos que se persiguen, significa un esfuerzo que atenta contra la sostenibilidad de las áreas claves de la entidad ejecutora, ya que sus recursos humanos son financiados mediante el programa, lo que amerita pensar si efectivamente se absorberán éstas áreas por parte de la administración pública nacional de quien depende el programa, una vez que finalice su ejecución, o se gestionará una nueva operación que permita dicho sostenimiento a futuro.

b. Riesgos Potenciales

El principal riesgo que ha atentado contra el logro de los resultados identificados en el programa es el fuerte proceso burocrático/institucional en distintas instancias en los tres niveles de gobierno, que obstaculiza el cumplimiento de los requisitos previsto para poner operativo el programa. En un futuro el BID debería prever estas demoras en la etapa de diseño de una nueva operación. La estructura federal de gobierno en Argentina obliga per sé a qué las administraciones en los tres niveles gubernamentales den tratamiento legal a los requisitos que los programas de financiamiento externo exigen, que no sólo dependen de los poderes ejecutivos en muchos casos. Las Leyes de autorización de endeudamiento provinciales y las decisiones que deben llevarse adelante en los Consejos Deliberantes en los municipios, pueden llevar hasta dos o tres años en alcanzar una resolución definitiva, particularmente cuando el programa es aprobado en coincidencia con un cambio de administración gubernamental.

c. Capacidad Institucional

La coordinación institucional lograda entre UEC y las UEPS, representó un eje central en materia de consolidación y coordinación de políticas de estado. Las acciones de capacitación previstas y desarrolladas por el Proyecto que han tenido una fuerte incidencia sobre las áreas gubernamentales de los niveles inferiores de gobierno (municipios), fueron condiciones necesarias -pero no suficientes- para fortalecer el desarrollo de habilidades específicas en cada una de las municipalidades con el apoyo de las UEPs.

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)
-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	--------------------------------------------------	---------------------------------------------------

VII. Evaluación y Seguimiento

El **análisis de resultados y productos** entregados se realizó con base en la evidencia relevada en la documentación del Banco, la UEC del programa, la información que se recabó en el territorio como parte de las consultorías realizadas a los fines de esta evaluación y las opiniones de los actores relevantes en el territorio de las provincias y municipios beneficiarios.

En particular, este capítulo ha podido realizarse con tanto nivel de detalle debido a los análisis realizados en territorio por Morandi, M. (2016) y Camiña, M (2016) como parte de la evaluación final del Programa. Siguiendo a Morandi, M (2016), se consideró una muestra de 62 proyectos ejecutados en las siete provincias, dejando de lado los proyectos vinculados al Fortalecimiento de las UEPs. Para la atribución de resultados se tomaron algunos de los resultados que se visualizan en el estudio de casos para 14 proyectos en Camiña, M (2016)⁶. Si bien los proyectos se han categorizado en tres tipos, muchos de ellos han desarrollado acciones vinculadas con más de una categoría. A los fines del análisis, se calificaron según la mayor cantidad de acciones vinculadas a una categoría específica. Adicionalmente, a los fines del cumplimiento de resultados, para el componente 2 del Programa se considera que los proyectos contribuyen en forma complementaria y son atribuible en forma global a los tres indicadores identificados en la Matriz de Resultados.

A nivel de resultados, la operación apuntó lograr tres aspectos vinculados al cumplimiento del resultado del programa: (i) mejorar la atención al público respecto a los principales trámites municipales; (ii) mejorar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades, visualizadas a través de los técnicos gubernamentales, debido a cambios organizacionales y/o normativos; (iii) mejora en la oferta de asistencia técnica proporcionada por los Gobiernos Provinciales, visualizada por los Intendentes municipales, debido a un incremento en la disponibilidad de instrumentos de gestión. El PMR cuenta con un indicador para cada uno de esos aspectos, los cuales muestran niveles de cumplimiento heterogéneos. Algunos indicadores se visualizan en forma directa, y otros mediante el alcance de los resultados previstos en los proyectos ejecutados por ambos niveles de gobierno.

El PMR no planteó indicadores de resultados para los componentes/objetivos específicos del programa. El análisis respecto al cumplimiento de los resultados surge como consecuencia de los indicadores de resultados que se plantean en los proyectos ejecutados territorialmente. El análisis realizado por la Evaluación Final tomó en consideración 62 proyectos, que son los que mejor reflejan el logro de los resultados a nivel municipal, que es el propósito principal que el programa toma como eje⁷.

Para visualizar el cumplimiento de los indicadores de resultados que se asocian principalmente a la precepción de los funcionarios e intendentes municipales, se analizaron las opiniones vertidas por los participantes (técnicos y funcionarios) en las jornadas de divulgación de resultados de los proyectos. La gran mayoría de las iniciativas en los municipios, incorporan acciones de capacitación y divulgación de resultados, en

⁶ Camiña, M. (2016): Segundo Informe de Avance. Estudios de Casos. Consultoría de Evaluación Final. PMGM. Morandi, M (2016): "Sistematización y análisis de resultados del programa". Evaluación Final del Programa. 2do Informe de Avance.

⁷ Paralelamente, existe un conjunto de proyectos que tienen por objeto fortalecer las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) o la Unidad Ejecutora Central (UEC), como se mencionó al inicio de esta sección.

donde se aprecia la percepción de los agentes públicos respecto al impacto de los proyectos que se han financiado a través del programa.

El análisis concluye que:

Indicador 1: Municipios donde el tiempo de atención al público de los dos principales trámites municipales se reducen.

Es el indicador de resultado que mayor apropiación a los resultados del programa ha logrado. En todos los proyectos se identifica una contribución, ya que todos los proyectos contemplan herramientas que mejoran la atención al público en sus diferentes modalidades. Si bien los proyectos que más contribuyen al indicador son los categorizados como de Atención al Ciudadano, que son la mayoría dentro de la muestra (34), todos los proyectos muestran alguna incidencia sobre la mejora de la atención al público, y la mejora en la resolución de trámites vía mejora de aplicaciones tecnológicas mediante sistema de información.

Grado de Alcance: Muy Satisfactorio

Indicador 2: Mejorar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades visualizadas a través de los técnicos gubernamentales debido a cambios organizacionales y/o normativos

En las tres categorías de proyectos ejecutados se verifica atribución en los resultados contemplados en el programa. Todos los proyectos contemplan cambios que contribuyen a la mejora en el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales. En mayor medida en los proyectos vinculados a Sistemas Financieros (14). La contribución en la implementación de sistemas de información financiera permite involucrar a la mayor cantidad de funcionarios públicos municipales y provinciales. La interrelación que existe entre las áreas del sector público, lleva a que los sistemas de información sean los que mayor capilaridad generan en cuanto a la intervención de técnicos y funcionarios públicos.

Grado de Alcance: Muy Satisfactorio

Indicador 3: Mejora en la oferta de asistencia técnica proporcionada por los Gobiernos Provinciales, visualizada por los Intendentes municipales, debido a un incremento en la disponibilidad de instrumentos de gestión

Los proyectos que contribuyen al logro de este resultado son principalmente los que se ejecutan a nivel provincial. La mirada de los intendentes en cuanto a la disponibilidad de instrumentos de gestión no está solamente circunscripta a los avances en las administraciones municipales, sino a las herramientas que mejoran la asistencia a los gobernantes municipales, por proyectos integrales que se implementan en las Provincias involucradas.

Grado de Alcance: Satisfactorio

A nivel de producto, el programa consideró dos indicadores de producto, uno para cada componente. Para fortalecer la justificación de su cumplimiento se analizó a detalle los 16 hitos del PMR (12 para el Componente 1 y 4 para el Componente 2) para evaluar la contribución marginal de cada uno de ellos al cumplimiento de los Productos.

El Producto 1 “Gobiernos locales con programas de fortalecimiento institucional implementados” se ha alcanzado en un 75,5 % (213 gobiernos locales con programas de fortalecimiento implementados de un total de 282).

Respecto al **Producto 2 “Actividades claves de apoyo al sector municipal implementadas”**, existe un cumplimiento de más del 100 % de la meta prevista. Se observa que la meta para el Producto 2 se alcanza holgadamente (59 actividades de las 57 planeadas).

De los hitos previstos (16 para todo el proyecto), se han cumplido 6 plenamente (100%); 5 indicadores con más de la mitad (70%); 4 indicadores sólo en la mitad de la meta propuesta (cerca al 50 %); y 1 indicador que no cumple la meta.

De ellos, 12 corresponden al Componente 1; 4 al Componente 2.

Para el Componente 1, en la mayoría de los casos se supera la meta establecida al final de período de ejecución según la meta propuesta originalmente, no así para la meta propuesta ajustada. Se encuentran fundamentos válidos para esgrimir las razones de dichos incumplimientos. Se destaca la existencia de obstáculos institucionales que han contribuido a la imposibilidad en su cumplimiento. Por una parte, la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales (aunque limitada), es una de las claves para considerar en el diseño de un programa que intente establecer políticas públicas que son ejecutadas desde el nivel central de gobierno, pero que requieren de un alto grado de articulación en un país federal, y el caso de este programa no parece ser la excepción. El éxito claramente estará condicionado al grado de descentralización de las políticas hacia los niveles inferiores de gobierno. A pesar de ello, es posible aseverar que la calificación del Componente es considerado Poco Satisfactorio.

En el análisis de los “hitos” para el **Componente 2**, se verifica que los proyectos ejecutados a través de la UEC, salvo el Seminario Internacional (Indicador 2.3), se alcanza la meta prevista para dos indicadores y que los Estudios Publicados (Indicador 2.4) se realizaron casi en su totalidad (91,7 %). En verdad, y a los fines de generar sinergias entre los actores locales en materia de políticas municipales, se consideró más oportuno fortalecer los instrumentos que permitan divulgar el conocimiento dentro de nuestro país. La calificación otorgada para este componente ha sido Satisfactorio.

Análisis de los Hitos Previstos

Componente 1: Mejora de la Gestión Municipal

Indicador 1: Programas de Fortalecimiento Municipal Provincial Aprobados

Este hito se cumple mediante los acuerdos establecidos entre las provincias y los municipios en sus PFMP. Las siete provincias participantes han suscripto estos acuerdos, detallándose la priorización de proyectos a ser ejecutados con incidencia municipal, superándose el cumplimiento de la meta propuesta en el PMR, que establecía que 6 provincias aprobaron los acuerdos. El producto se da por cumplimentado.

Grado de cumplimiento: 100%

Indicador 2: Sistemas Integrados de Administración Financiera Provinciales Desarrollados o Perfeccionados.

El proceso de implementación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) y Fiscal en las provincias argentinas, ha sido por demás errático. En gran medida porque durante los años 90 el deseo del nivel central de gobierno no ha sido correspondido por los gobernantes provinciales, haciendo uso éstos últimos de su autonomía en la materia, lo que trajo como consecuencia un sinnúmero de iniciativas heterogéneas entre las distintas jurisdicciones provinciales. El programa desde el inicio abordó esta problemática, destinándose gran parte de su financiamiento del programa a proyectos que fortalezcan el desarrollo o readecuación de los SIAF. De las siete provincias que adhirieron al programa, cuatro ejecutaron proyectos vinculados a SIAF (Chubut, Neuquén, Rio Negro y Buenos Aires), siendo la meta propuesta al final del programa de seis.

Grado de cumplimiento: 50%

Indicador 3. Portales Electrónicos Provinciales Mejorados.

El diagnóstico previo al diseño de la operación contemplaba un análisis de los portales de las provincias y los municipios seleccionados como muestra para su dimensionamiento. El relevamiento daba por sentada la necesidad de mejorar los portales y fortalecer la información a publicar en cuanto a presupuesto, guía de trámites, calendario impositivo, legislación, información turística, etc.

Con el programa se logró alcanzar la meta propuesta, desarrollándose seis proyectos para mejorar los portales provinciales involucrando a las provincias de Buenos Aires (6 proyectos), Chubut (5 proyecto) y Neuquén (1 proyecto).

Grado de cumplimiento: 100%

Indicador 4. Funcionarios municipales y provinciales capacitados en temas de gestión y técnicas administrativas de los gobiernos municipales.

Se han realizado un sinnúmero de capacitaciones en temas de gestión administrativa en los gobiernos beneficiarios del programa. En total se capacitaron 2.871 agentes públicos desde el inicio del programa, alcanzado una meta por debajo de lo planeado.

Grado de cumplimiento: 70%

Indicador 5. Sistemas integrados de administración financiera y tributaria nuevos o mejorados implementados (en municipios).

Este indicador no alcanzó la meta prevista. Si bien se han financiado muchas iniciativas de implementaciones de Sistema Integrado de Administración Financiera y Control del Estado (SIAFyC) en provincias y municipios, la complejidad radica en la baja capacidad de los municipios en articular estándares razonables con los sistemas provinciales. En general, salvo en algunas provincias que han logrado mayores avances (vgr. RAFAM en Provincia. de Buenos Aires), cada municipio cuenta con un sistema propio de bajo desarrollo para integrar los sistemas contables con los de tesorería, compras y contrataciones y los sistemas de exposición financiera. Esta es una falencia de la que adolecen la gran mayoría de los municipios argentinos. Las provincias que más avances han logrado con los recursos del programa fueron Chubut (1 a nivel provincial y 2

específicos en municipios), Neuquén, Río Negro y Buenos Aires (1 en el ámbito provincial). Los ejecutados desde el nivel provincial, alcanzan a la mayoría de los municipios de cada provincia. Se lograron mejoras en 47 municipios de los 48 previstos, por lo que la meta se puede considerar como cumplimentada. Los proyectos implementados a nivel municipal difieren en sus alcances respecto a los proyectos provinciales.

En el primero de los casos, el énfasis ha estado puesto en modificaciones funcionales para la adecuación y redefinición de los procesos de gestión del área de catastro, migración e integración de datos hacia un nuevo sistema de información catastral y la puesta en marcha bases de datos de la información tributaria local. Todas las soluciones se circunscriben a mejoras en los sistemas intra-jurisdicción. Por su parte, en el ámbito provincial, los proyectos presentan desarrollos más robustos, que tienen por objetivo interconectar la información presupuestaria y tributaria de los municipios de las provincias beneficiarias, y su implementación exitosa se logra debido a que las provincias beneficiarias han acordado su instrumentación en los programas de Mejoramiento de la Gestión Municipal diseñados al momento de que las provincias adhirieran al programa

Grado de cumplimiento: 97,9 %.

Indicador 6: Catastros municipales depurados, actualizados y/o digitalizados

El programa ha contribuido en gran forma a avanzar sobre este objetivo. Se han financiado alrededor de 10 desarrollos en proyectos integrales o proyectos específicos para mejorar la digitalización de la información catastral en los municipios. En total existen cerca de 46 acciones que se han financiado por el programa que atacan esta problemática municipal. Las iniciativas más relevantes fueron las de Chubut, Salta, Neuquén, Río Negro y Mendoza en el ámbito provincial, y en los Municipios de Trelew y Trevelin (Chubut), Villa La Angostura (Neuquén), Ciudad de Mendoza (Mendoza), Morón y Avellaneda (Buenos Aires). Sin embargo, el grado de alcance es inferior a la meta propuesta.

Grado de cumplimiento: 44,23 %

Indicador 7: Municipios con proyectos de e-government y/o portales web nuevos o mejorados implementados.

Este indicador se complementa con los proyectos que han sido evaluados mediante el indicador 3. Si bien se han financiado iniciativas a nivel provincial con incidencia en los municipios, el programa preveía desarrollos en material de portales o aplicaciones para la mejora de la atención vía web en los municipios. En total se financiaron 50 acciones vinculadas a estas mejoras, cuando la meta planeada ajustada es de 124.

Grado de cumplimiento: 40,32 %

Indicador 8: Municipios con trámites mejorados de servicios ciudadanos (licencias de conducir, pago de impuestos, habilitaciones comerciales, ventanilla única) implementados.

Este indicador se corrobora en 88 municipios, lo que demuestra que no se alcanza la meta propuesta ajustada. Los municipios con proyectos que involucran mejoras en los trámites de servicios ciudadanos pertenecen a casi todas las provincias. En efecto, existen iniciativas financiadas por el programa en 34 municipios.

Grado de cumplimiento: 55,7 %

Indicador 9: Planes territoriales elaborados (Directores, Estratégicos, Desarrollo Urbano, Desarrollo Local).

Este es uno de los indicadores que menos alcance ha logrado. En principio se podría esperar que parte de los planes territoriales de los municipios sean financiados mediante programas en donde los municipios no tengan ningún costo financiero. Al aprobarse la operación, coexistían programas que financiaban proyectos municipales con objetos similares. Las provincias que más iniciativas han financiado en estas temáticas son Salta y Rio Negro.

Grado de cumplimiento: 72,72 %

Indicador 10: Municipios con mejoras edilicias (obras) ejecutadas

Varios proyectos incorporan algún componente de obra o mejora edilicia, en el contexto de un proyecto más grande. Los casos más relevantes ya sea por magnitud o por la centralidad del componente de infraestructura en el proyecto global, son los de los municipios de Trevelin (Chubut), Cipolletti (Rio Negro), y la mayoría de los proyectos en los municipios de la provincia de Buenos Aires. La meta propuesta no se alcanza satisfactoriamente.

Grado de cumplimiento: 64,51 %

Indicador 11: Proyectos de conectividad implementados.

Proyectos específicos que han financiado acciones que constatan el cumplimiento de este objetivo han sido 6. Los más destacables son el proyecto de la municipalidad de Rosario (Santa Fe), el de la municipalidad de San Lorenzo (Salta), el del municipio de Avellaneda (Buenos Aires), el de Gobierno Abierto de la Provincia de Neuquén y el proyecto Última Milla en Neuquén.

Grado de cumplimiento: 100 %

Indicador 12: Proyectos de Gestión Territorial y Regularización Dominial Implementados.

Existen varios programas a nivel nacional que contemplan estas acciones. En particular, la regularización dominial es una de las condiciones para la ejecución de proyectos de infraestructura pública para el mejoramiento de barrios. Más allá de ello, el indicador se ha alcanzado en las fechas previstas. Los más destacados son los de los municipios de Comodoro Rivadavia (Chubut), Viedma y San Antonio Oeste (Rio Negro) y el de la Provincia de Neuquén.

Grado de cumplimiento: 100 %

Componente 2. Apoyo al Sector Municipal

Indicador 1: Portal Municipal del Ministerio del Interior y base de datos para la difusión de buenas prácticas implementados.

El programa financió el análisis, diseño, desarrollo e implementación de una herramienta informática que centraliza, administra y publica información de proyectos y servicios

estratégicos identificados por organismos públicos. El portal representa un centro de información y de relacionamiento entre los funcionarios municipales, que promueve el desarrollo local a través de prácticas colaborativas. Mediante esta herramienta se brinda información, datos estadísticos, capacitación mediante cursos online y materiales de formación permanente para todos los funcionarios, técnicos y autoridades de todos los gobiernos locales de Argentina.

Grado de cumplimiento: 100 %

Indicador 2: Eventos para difusión de buenas prácticas y soluciones tecnológicas disponibles de mejora de la gestión municipal realizados.

En total el programa ha financiado 18 eventos que demuestran la efectividad del cumplimiento del indicador propuesto. Los eventos más significativos fueron los relacionados con los encuentros anuales que se realizan con la participación de responsables de provincias y municipios ejecutores, autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno. Se muestran los resultados alcanzados con la ejecución, así como se diserta acerca de los temas de la agenda de la gestión municipal en la Argentina. Estos encuentros son publicados en el Portal Gobierno Local de la Dirección Nacional de Capacitación Municipal dependiente de Presidencia de la Nación <http://gobiernolocal.gob.ar>

Grado de cumplimiento: 100 %

Indicador 3: Seminario Internacional realizado sobre temas de gestión municipal.

En acuerdo con el BID, el programa ha derivado los fondos a otras acciones. Este indicador no se ha cumplido.

Grado de cumplimiento: 0 %

Indicador 4: Estudios financiados por el programa publicados.

El programa ha financiado 11 estudios de relevancia en materia de gestión pública municipal y buenas prácticas. Los estudios se encuentran publicados en 5 libros que pueden consultarse en el Portal. <http://gobiernolocal.gob.ar/?q=taxonomy/term/15916>. La meta ajustada fue de 12, muy cercana a la meta alcanzada

Grado de cumplimiento: 91,66 %

VIII. Lecciones Aprendidas

Existen un sinnúmero de lecciones aprendidas que el programa ha dejado. Para poder exponer estas de manera ordenada, se han tipificado en distintas dimensiones, que permiten visualizar cuáles son las consideraciones en las que debería ponerse énfasis en el diseño de una nueva operación que tome como eje central la eficiencia de las administraciones gubernamentales municipales y la atención al ciudadano en la prestación de servicios públicos de calidad.

Innovación e instrumentación de soluciones creativas

En el origen del diseño de la operación se contempló el desarrollo de una herramienta tecnológica innovadora esencial que permitiría generar sinergias entre todas las acciones que el programa financió en las jurisdicciones beneficiarias: **Portal de Gobierno Local**.

La herramienta informática centraliza, administra y publica información de proyectos y servicios estratégicos identificados por cada organismo público, y representa un centro de información y de relacionamiento entre los funcionarios municipales, que promueve el desarrollo local a través de prácticas colaborativas. Mediante esta herramienta se brinda información, datos estadísticos, capacitación mediante cursos online y materiales de formación permanente para todos los funcionarios, técnicos y autoridades de todos los gobiernos locales de Argentina

La significancia de esta innovación radica en que el Portal está inscripto como un portal de gobierno, como política de estado, de manera de asegurar la continuidad técnica e institucional cuando el programa finalice.

Desarrollo de Equipos y Sistemas

El componente tecnológico en la operación muestra una gran relevancia, si se dimensiona su participación dentro de cada una de las iniciativas en materia de contratación de servicios y adquisición de equipos y software. Los proyectos han incorporado el desarrollo de Plataforma de Gestión de Procesos; Infraestructura de Gestión Geográfica y Geocodificación, Aplicaciones web de Sistemas de Información Geográfica Especializados (SIGE), desarrollos de Plataformas integradas de Administración de Servicios Electrónicos y Ventanilla Unica Virtual; Captadores de datos para fortalecer mecanismos de control (de tránsito-habilitación-inspección etc); Expansión de los Sistemas de Video Vigilancia Ciudadana existente mediante la instalación de cámaras fijas de alta definición; Botones de pánico para iniciar una experiencia piloto a nivel municipal coordinada con el centro de monitoreo y los profesionales de asistencia social, Alarmas comunitarias; Instalación de Sistemas Digitales de Radio; entre otros.

Demoras en el Inicio de Ejecución de la Operación.

Es destacable el retraso que ha tenido la ejecución del programa en la etapa inicial. Ello ha requerido la solicitud de prórroga en reiteradas oportunidades. Se reconoce que el principal obstáculo está representado por la demora de los gobiernos provinciales en contar con las obligaciones normativas que le permitieran ser elegibles para participar del programa, ya sea por no cumplir con las respectivas leyes de endeudamiento, o no avanzar en la suscripción de los CSP respectivos. A futuro, en el momento del diseño de las operaciones se debería participar a los gobiernos subnacionales para buscar

acuerdos o iniciar tramites que permitan acortar los plazos relacionados con los aspectos administrativos y legales que dan inicio a la ejecución.

Previsión de Mecanismos de Coordinación

El programa atravesó diferentes etapas en su ejecución. Desde un inicio los grandes obstáculos institucionales propios de los países con estructuras federales, llevaron a que el programa requiera de importantes compromisos entre los tres niveles de gobierno. En particular, las leyes de endeudamiento han significado un gran obstáculo que pudo sortearse con sólo 7 provincias de las 16 que inicialmente habían manifestado interés en participar.

La mayoría de los proyectos tienen como eje central la instauración de algún tipo de herramienta que perfecciona los sistemas de información financiera, fiscal o de atención al público. Muchos de los productos esperados significaron modificaciones de orden estructural y procedimental en los distintos organismos y reparticiones del sector público para incorporar conocimiento en soluciones tecnológicas, que permitieron la instauración de nuevas tecnologías y la capacitación de personal para su correcta utilización.

Haber generado desde el inicio de la ejecución del programa acuerdos entre los gobiernos provinciales y los municipios, representó una de las fortalezas más destacadas para que la reforma sea posible, aunque aún queda mucho por mejorar en este aspecto a nivel local.

Cumplimiento de los Indicadores de Resultado y Producto

El grado de dificultad que ofrecerían las metas planeadas al inicio del programa - en un contexto de incertidumbre respecto al escenario macro en que fue diseñada la operación – significó un desafío para su ejecución.

Gran parte de los indicadores fueron identificados tomando como eje al gobierno municipal. Sin embargo, estas metas en algunas de las provincias que han intervenido, sólo fueron logradas a través de proyectos que se ejecutaron desde los gobiernos provinciales. Los sistemas de información financiera y/o de mejora del catastro ha significado un avance de calidad para mejorar la relación financiera-fiscal entre provincia-municipios, que no hubiera sido posible si en las provincias beneficiarias no contaran con unidades ejecutoras fortalecidas. De hecho, la mayoría de las provincias, ha contado con financiamiento para proyectos de fortalecimiento de las UEPs.

A futuro en la etapa de diseño de la operación, debería fortalecerse previamente el nivel inferior de gobierno de manera de iniciar los procesos de ejecución en administraciones maduras en estos aspectos. Existen experiencias muy ricas en Latinoamérica respecto a la evaluación de Modelos de Madurez de las estructuras gubernamentales, que permiten monitorear cuál es el nivel de mejoramiento a los fines de avanzar en procesos progresivos de reforma

Superposición con otros Programas

Existe evidencia de la existencia de programas que actualmente financian proyectos municipales con objetos similares. Programas con estas características lo representan el Programa Multisectorial de Preinversión IV (AR-L 1149) del Ministerio del Interior,

Vivienda y Obras Públicas y el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera II (AR-L1127) en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas

El diseño de una nueva operación debería contemplar este escenario, de manera de buscar “arreglos” institucionales entre las distintas “ventanillas” que cuentan con fondos que financian iniciativas afines. Sería deseable establecer mecanismos de coordinación entre las distintas UE a nivel central.

Administración en la Ejecución de Proyectos de Gran Envergadura

En algunas provincias se han financiado proyectos muy significativos en el monto de recursos ejecutados. Por lo general, estas iniciativas contemplaban componentes significativos asociados a obras de infraestructura o adquisición de bienes. En estos casos se observaron algunos obstáculos que deberían ser tomados como experiencias en futuros programas que involucren estos ítems.

Se sugiere fortalecer los mecanismos administrativos y de planificación y control, así como de registro de avance de las obras y patrimonial de los bienes que se adquieran. Estas singularidades en parte están asociadas a la escala de gobierno del que se trate. Es esperable que municipalidades de mayor tamaño cuenten con desarrollos en tecnología, conexión a internet, mecanismos de seguimiento y registro más robustos. Esta es una de las reformas en donde muchos municipios argentinos presentan una materia pendiente.

Sistemas de Seguimiento en la Ejecución de los Proyectos

La mayoría de los proyectos para los que se evaluaron resultados e impacto, contaban con un sistema de seguimiento en la ejecución. Estos sistemas posibilitaron la detección de desvíos facilitando su ejecución. Estas alertas tempranas posibilitan la articulación entre la UEC y las UEPs, de manera de morigerar los riesgos en materia de afectación de recursos y constatación de cumplimiento de los productos involucrados.

Contar con una UEP dotada de una estructura formal y de recursos humanos capacitados, permitió, por un lado, establecer una coordinación entre las áreas operativas y las áreas técnicas específicas, con tareas precisas para aquellas encargadas de viabilizar los procesos de contratación y ejecución de los recursos, separadamente de aquellas dedicadas a realizar un seguimiento de los productos que los proyectos identificaron al momento de la formulación.

Capacitación de los Recursos Humanos.

Definir acciones de capacitación y formación se reconoce como uno de los ejes centrales del programa. Si bien se visualizan algunas disparidades entre los municipios que han sido beneficiarios de estas acciones, existe una sólida intervención tanto desde la UEC como desde las provincias hacia los municipios, y de iniciativas municipales individuales, que han contemplado avanzar sobre la formación de los cuadros técnicos en toda la estructura de gobierno. La gran mayoría de los proyectos implementados contempla además del desarrollo de sistemas en sentido amplio, la formación de los empleados gubernamentales en el uso de las herramientas instauradas.

Inclusión de Municipios de Pequeña Escala.

En todas las provincias se han ejecutado proyectos que han involucrado a varios municipios o comunas, muchos de ellos alejadas de las capitales de provincia. Estas iniciativas han sido muy significativas en generar aprendizajes colectivos en el diseño de políticas públicas. Los emprendimientos más significativos están asociados con acciones para fomentar el turismo, potenciar al sector privado en el desarrollo del emprendimiento, establecer procesos de mejora de la gestión de los recursos humanos, profundizar la formación de técnicos municipales en la temática de formulación y ejecución de proyectos, fortalecer la gestión en procesos administrativos gubernamentales.

Los proyectos han trabajado en las bases para que los municipios de menor escala puedan participar de los procesos de decisión y logren quebrar la inercia respecto a que sólo las acciones exitosas son las que surgen del gobierno de la provincia. La articulación entre ambos niveles de gobierno se ha logrado mediante un fuerte impulso de la tecnología y la divulgación de información mediante herramientas interactivas entre todos los municipios del país. El desarrollo del Portal Municipal ha sido una de las acciones más significativas para acompañar este proceso.

Autonomía de los gobiernos subnacionales

La autonomía de los gobiernos provinciales y municipales, es un condicionante clave para considerar en el diseño de un programa que intente establecer políticas públicas que son ejecutadas desde el nivel central de gobierno, pero que requieren de un alto grado de articulación en un país federal.

Esta problemática es recurrente con los Programas de Reformas o Fortalecimiento en donde el Gobierno Nacional es el beneficiario directo, y traslada el financiamiento (o financia) acciones de los gobiernos subnacionales. La propia estructura federal le permite a los gobiernos subnacionales ser autónomos sobre determinadas reformas que los gobiernos nacionales les quieren “exigir”. Por eso es importante tener de mente este obstáculo antes de diseñar una nueva operación.

Anexos:

1. Actas del Taller de Cierre

ACTA TALLER DE CIERRE

Programa de Mejora de la Gestión Municipal

1855/OC-AR

El 8 de febrero de 2017 se realizó el Taller de Cierre del Programa de Mejora de la Gestión Municipal 1855/OC-AR, encabezado por Emilio Pineda, jefe de proyecto del BID, con el equipo del programa.

Se hizo un repaso de los contenidos del Reporte de Cierre de Proyecto (PCR) elaborado como parte de la Evaluación Final del Programa, habiéndose llegado a un acuerdo sobre las conclusiones del citado informe.


Emilio Pineda
Jefe de Proyecto
Banco Interamericano de Desarrollo


Mabel Martín
Coordinadora General Adjunta de la JEC
Ministerio del Interior, Obras Públicas y
Vivienda

2. Evaluación del Prestatario

La efectivización PMGM de provincias y municipios y el desarrollo de sus proyectos para su puesta en contratación insumió en promedio (18) meses para cada provincia, retrasando enormemente el efectivo compromiso de los recursos del financiamiento. Si bien estas demoras son de gestión institucional y deberían considerarse como previas a la ejecución, se computaron como atraso de ejecución y terminaron implicando extensiones al plazo del programa, aun cuando las jurisdicciones no hubieran cumplimentado la totalidad de las condiciones para efectivizar sus subpréstamos y poder recibir los desembolsos.

Luego, de los prácticamente (4) años insumidos en la puesta en marcha efectiva en términos de contratación e inicio de ejecución de los proyectos, surge como lección aprendida que la preparación de proyectos de desarrollo institucional y mejora de la gestión de los municipios como los promovidos por el PMGM debería canalizarse a través de un financiamiento regular, que no requiera la autorización del endeudamiento a nivel de los tres estratos de gobierno y cuente con un mecanismo constante de identificación y formulación de proyectos.

No obstante, esta demora inicial, el programa cierra su ejecución con intervenciones exitosas en varias dimensiones, empezando por el logro de su meta financiera con el efectivo compromiso de US\$70,7 millones de dólares del financiamiento (de los us\$72 millones suscriptos) contratados, de los cuales US\$63,9 millones de dólares BID están contratados en los (71) proyectos de provincias y municipios. Este compromiso de recursos fue alcanzado, además, no obstante, las sucesivas devaluaciones que licuaron el valor en dólares de los contratos (que son firmados en pesos) dejando un remanente en divisa, y es más significativo aún si se considera que por atraso comentado, la mayoría de los proyectos ingresaron en instancia de contratación durante 2013 y la fecha tope para realizar procesos de contratación en provincias vencía en septiembre 2014, según la meta acordada con el Banco.

Se superó el alcance original planificado, con la participación de (7) provincias en lugar de las (6) inicialmente previstas. Los proyectos efectivamente financiados por el programa alcanzan a un conjunto de más de (300) municipios, superando ampliamente los (64) originalmente previstos. Si se consideran además las comunas alcanzadas los proyectos provinciales de Chubut, Neuquén y Santa Fe, los gobiernos locales alcanzados por el programa son más de (800).

El programa desarrolló e implementó una gran cantidad y diversidad de herramientas de gestión en los municipios, desde la gestión del territorio y la planificación del desarrollo local hasta la prestación de nuevos servicios al ciudadano y la efectivización de derechos ciudadanos de cuarta generación mediante inclusión digital, pasando por las funciones locales tradicionales de administración, recaudación y prestación de servicios básicos que también fueron fortalecidas directa o indirectamente con la mayor parte de los proyectos.

Todos los proyectos incluyen provisiones de sostenibilidad de resultados. En cada caso, se aseguró la capacitación de los responsables y usuarios de las herramientas instaladas, mediante acciones específicas y especialmente con la transferencia tecnológica de metodologías y *know how* a los equipos locales

durante la implementación. El concepto de capital público y el enfoque integral de mejora de gestión desde el cual fueron desarrolladas estas herramientas permiten su reutilización más allá de los proyectos y su replicación en otros municipios con problemáticas similares, y es por ello que están siendo gradualmente disponibilizadas en el sitio Gobierno Local también implementado con el programa, a medida que el equipo técnico del portal completa el procesamiento electrónico de estos productos para su accesibilidad digital.

El PMGM hizo una fuerte apuesta por la innovación, no sólo en términos de acercar tecnologías que eran novedosas para muchos municipios y lograr su implementación exitosa, sino fundamentalmente, en términos de enfoque sobre el gobierno y la gestión municipal. Los proyectos financiados en muchos casos implican un verdadero cambio cultural en la forma de pensar el estado local, la vinculación con los ciudadanos y la manera de hacer las cosas, obligando a cuestionar el sentido, destino y dinámica de las acciones habituales. Que más de la mitad de los proyectos incluyan el rediseño de los procesos de gestión, es un claro indicador en este sentido.

Podemos decir entonces que el PMGM instrumentó una visión avanzada en varios años respecto de cuestiones que luego fueron novedad, tales como las de gobierno abierto y open data, provisión de servicios a municipios en la nube con alto alcance territorial de las soluciones, o introducción de prácticas de gestión colaborativa del conocimiento con fuerte involucramiento del ciudadano en el diseño de las políticas del estado local y como un usuario más de la organización municipal. Esta impronta innovadora del programa y la permanente asistencia técnica directa y acompañamiento de la UEC a los ejecutores directos, han facilitado la adopción por los municipios de visiones y dinámicas para ellos novedosas e incluso rupturistas, que hoy son exigidas por los ciudadanos.

En particular en relación con la valorización de los indicadores de resultados y de producto PMGM que se presenta en este PCR, interesa tener presente que la medición fue realizada por los evaluadores externos del programa durante el segundo semestre 2016, con unos (55) de los (71) proyectos provinciales y municipales terminados, lo que en algunos casos incide en el nivel de registro del cumplimiento de las metas previstas.

Este fue el caso, típicamente, del indicador funcionarios capacitados, que con todos los proyectos actualmente terminados en su ejecución física supera a los (3000) agentes efectivamente alcanzados por actividades de capacitación en técnicas diversas de la gestión municipal, incluyendo la transferencia tecnológica realizada a los equipos locales en los proyectos intensivos en tecnología y en aquellos que involucraron desarrollo de metodologías (por ejemplo, para la planificación territorial).

Análogamente, los sistemas provinciales de administración financiera implementados son finalmente (5) acorde a la meta prevista, dada la terminación de los proyectos SIAFyC (Chubut) y Canal Integrador Provincial de Comunicación Tributaria (CIPCoT) (Mendoza) durante el primer trimestre 2017, y los municipios con catastros mejorados son actualmente (117) considerando el alcance de los proyectos provinciales de modernización catastral de Chubut, Neuquén, Salta y Río Negro, el componente de mejora catastral municipal del proyecto CIPCoT de

Mendoza, y las iniciativas ejecutadas a título individual por Morón, Avellaneda, Itzaingó, Almirante Brown, Trelew, Trevelin, Villa La Angostura y Santa Fe.

Respecto de las metas de producto no alcanzadas, compartimos las consideraciones de este PCR en cuanto a que la baja capacidad de los municipios para articular estándares con los sistemas provinciales de administración financiera y tributaria refuerza la persistencia soluciones locales que no permiten integrar los diferentes capítulos de la administración financiera; en cuanto a que la coexistencia del PMGM con otros programas nacionales que subsidian el desarrollo de planes territoriales ha implicado que en varias oportunidades los proyectos se canalizaran ante esas ventanillas alternativas, aun cuando su formulación inicial hubiera contado con la asistencia técnica directa de este programa, y sobre la transferencia, acordada con el BID, de los fondos previstos para el seminario internacional a otras actividades más aprovechables por los municipios (incluyendo el fortalecimiento de Tribunales de Cuentas que no estaba previsto en el programa pero es consistente con sus objetivos y con las metas previstas de difusión de buenas prácticas, en este caso en materia de control y auditoría).

3. Principales conclusiones de la Evaluación Final del programa

La evaluación permitió extraer conclusiones en materia de resultados alcanzados producto de la ejecución del programa, que dejan un aprendizaje para el diseño de futuras operaciones:

- i) Si bien existió un diagnóstico previo al diseño del programa, diversos motivos han llevado a que las provincias de menor desarrollo relativo no participaran de éste. La Argentina aún continúa mostrando una brecha relativa que no se logra acotar entre regiones más desarrolladas y regiones con debilidades en cuanto al fortalecimiento de su estructura gubernamental. Es fundamental establecer condiciones más laxas para que los gobiernos menos fortalecidos participen de este tipo de políticas de reforma. De no ocurrir ello, en el afán por no visualizarse riesgos en la ejecución, los fondos de las operaciones terminarán destinándose siempre a las administraciones más desarrolladas.
- ii) A pesar de ello, se destaca que en las provincias con UE funcionando operativamente en la ejecución de programas con financiamiento externo, los éxitos logrados son mayores.
- iii) El diseño del programa no ha sido plenamente óptimo, debido a que coexistieron durante la ejecución, otros programas que dependían de distintas áreas gubernamentales a nivel nacional, que propiciaban el financiamiento de iniciativas similares, tales como, planes estratégicos, proyectos de preinversión, proyectos de fortalecimiento de las instancias administrativas para ejecutar prestamos, etc. Ello implicó que en varias oportunidades muchos proyectos se canalizaran ante esas “ventanillas” alternativas aun cuando al inicio de la formulación se había promovido por el esfuerzo de acciones realizadas por los equipos técnicos del PMGM.
- iv) El financiamiento de proyectos, tanto en monto como en cantidad, ha sido muy heterogéneo entre los distintos participantes. Existen provincias que duplican a otras en cantidad y monto. Por otra parte, existen provincias donde los proyectos a nivel provincial son los más significativos, y otras en donde los proyectos municipales revisten esa condición.
- v) Es destacable el retraso que ha tenido la ejecución del programa en la etapa inicial. Ello ha requerido la solicitud de prórroga en reiteradas oportunidades. Se reconoce que el principal obstáculo está representado por la demora de los gobiernos provinciales en contar con las obligaciones normativas que le permitieran ser elegibles para participar del programa, ya sea por no cumplir con las respectivas leyes de endeudamiento, o no avanzar en la suscripción de los CSP respectivos. A pesar de ello, en los dos últimos años el programa ha demostrado un elevado grado de efectividad, comprometiendo los fondos a tiempo y adecuando la ejecución a los tiempos reprogramados previstos.