

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Financiamiento de organismos internacionales de
crédito: la complejidad de las políticas fiduciarias.

AUTOR: DAMIEN GEORGE PERCIVAL

DNI N°: 19.006.167

EMAIL: DEMIANPERCIVAL@HOTMAIL.COM

AÑO DE CURSADA: 2016

TUTOR: CDOR. MARIANO LEÓN

DIRECTOR DE LA CARRERA: DR. ALFREDO LE PERA

FECHA DE PRESENTACIÓN: AGOSTO 2017

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	4
PARTE I	5
Capítulo 1: Introducción.....	5
Capítulo 2: Marco Teórico.....	7
Marco Normativo.	8
Contextualización de la problemática.....	8
El funcionamiento de las políticas fiduciarias del BID y BIRF.	8
Las causas y consecuencias del difícil cumplimiento de las políticas fiduciarias.....	9
Capítulo 3: Metodología y técnicas que se utilizaron para el diagnóstico de la problemática.....	9
PARTE II	11
Hipótesis de la investigación.....	11
PARTE III	12
Capítulo 1: Marco Normativo.....	12
Constitución Nacional.	12
Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico (ley 24.156.	13
Capítulo 2: Características y conformación del BID y el BIRF.....	14
El Banco Interamericano de Desarrollo.	15
El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).	16
Capítulo 3: Ventajas y desventajas en el funcionamiento de las políticas fiduciarias del BID y BIRF.....	18
El Banco Interamericano de Desarrollo: Su política fiduciaria.	18
El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: su política fiduciaria.	21
Capítulo 4: Los estándares de las políticas fiduciarias de los organismos internacionales de crédito. Causas y consecuencias de su difícil cumplimiento.....	23
La complejidad en los circuitos administrativos provinciales.....	23
La alta rotación de recursos humanos dentro del Estado.....	25
La alta informalidad fiscal y tributaria en las provincias.	27
El déficit fiscal de las provincias argentinas.	28
PARTE IV	30
Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF, nueva política fiduciaria y conclusión.	30
Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF.	30
Propuesta de nueva política fiduciaria.	33
Conclusión.	34
PARTE V	36
Bibliografía consultada.....	36
Libros, ensayos y artículos.	36
Contratos y Manuales consultados.	37
Normas consultadas.....	38
Páginas web consultadas.	38

PARTE VI	40
Anexos Complementarios.....	40

Resumen Ejecutivo.

El presente trabajo realiza un análisis y estudio de las políticas fiduciarias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), destacando los altos estándares que imponen, y como afectan a la ejecución de los distintos programas y proyectos que la Unidad Para el Cambio Rural (UCAR) tiene en su administración diaria.

Estos dos organismos multilaterales de crédito fueron elegidos entre otros tantos, dado que son los pioneros y más influyentes a nivel mundial, marcando pautas internacionales al interior de sus políticas fiduciarias.

Para ello, la estructura de este escrito estará guiada por 4 ejes principales que se desarrollarán a lo largo del trabajo y que abarcan el período entre los años 2011 y 2014:

- Contextualización de la problemática.
- El funcionamiento de las políticas fiduciarias del BID y BIRF.
- Las causas y consecuencias del difícil cumplimiento de las políticas fiduciarias.
- Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF, y proponer una nueva política fiduciaria más acorde a las necesidades vigentes.

Palabras Claves: Políticas fiduciarias, BID, BIRF, estándares, UCAR,

PARTE I

Capítulo 1: Introducción.

Históricamente, los estándares de los organismos internacionales de crédito, en este caso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), tanto para la rendición de la fuente externa¹ como así también del aporte local provincial en los programas y proyectos agropecuarios manejados por la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), han sido muy altos. Estos estándares se han ido complejizando con el tiempo y han sido en algunos casos limitantes de la correcta ejecución de los mismos. Por ello, es de vital importancia conocer, y a su vez tratar de mejorar sus mecanismos, para que los programas y proyectos agropecuarios en su conjunto no peligren en su ejecución, y cumplan con los objetivos por los cuales fueron concebidos.

La UCAR, creada por la resolución 45/2009 del antiguo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, ha venido coordinando todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del Ministerio de Agroindustria. Y para que cada uno logre sus objetivos por los cuales fueron concebidos, el Área administrativa de UCAR es la encargada, entre otros aspectos, de lograr que los organismos internacionales de crédito renueven los fondos ejecutados.

El principal programa administrado por la UCAR es el denominado PROSAP, que por sus siglas significa “Programa de Servicios Agrícolas Provinciales”, y que como explica en su página web (PROSAP, 2017) “implementa, a nivel provincial y nacional, proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables, incrementando la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. En ese marco y junto a las provincias, el PROSAP lleva a cabo proyectos que facilitan la adecuación de la producción agropecuaria a las demandas del mercado y que propician el incremento del valor agregado de las cadenas productivas del sector.”

¹ Se le llama “rendición de la fuente externa” al proceso en el cual se le demuestra con documentación de respaldo a los bancos financiadores de crédito internacional, que los fondos prestados por ellos han sido utilizados de manera correcta y sin desvíos, y sirven como porcentaje para poder pedir una nueva solicitud de fondos.

Siguiendo con el PROSAP, podemos encontrar tres tipos de inversiones que se realizan a través de él (PROSAP, 2017) y son las siguientes:

- 1) Inversión Pública Directa: Son Proyectos de Inversión Pública provincial o nacional financiados por el Programa, que corresponden a las siguientes áreas de intervención:
 - Riego y Drenaje -Gestión de los Recursos Hídricos
 - Infraestructura para la Producción -Caminos Rurales, Electrificación Rural
 - Otros Proyectos de Inversión Pública como Sanidad Animal y Vegetal, Fortalecimiento Institucional, Sistema Integrado de Información Agropecuaria, Titulación y Regularización de Tierras, Desarrollo Comercial y Desarrollo Tecnológico.

- 2) Inversión Pública articulada con el Sector Privado: Se auspicia la integración de cadenas y territorios, interactuando a través de:
 - Aportes No Reembolsables (ANR):
 - ANR (BID)² para productores primarios MIPyMEs³
 - ANR (BIRF)⁴ para productores primarios y MIPyMEs relacionados con proyectos PROSAP

- 3) Iniciativas de mejora Competitiva: aborda la competitividad desde un enfoque integral, a fin de atender las demandas de mejora productiva rural de los actores individuales y/o institucionales, organizados en un territorio específico. Para esto, cuenta con cuatro instrumentos de intervención:
 - Iniciativas de Desarrollo de Clusters⁵ IDC

² Aporte no Reembolsable otorgado a los Planes de Negocios que resulten seleccionados en el marco de las convocatorias realizadas en el Área de Promoción de inversiones en encadenamientos productivos.

³ Las siglas MIPyMEs significan “micro, pequeñas y medianas empresas”.

⁴ Aportes no reembolsables para cofinanciar inversiones privadas complementarias a las inversiones públicas de los proyectos del componente 2 del Programa (Inversiones para la competitividad: Proyectos de inversión y proyectos orientados al fortalecimiento de la capacidad institucional de las provincias en áreas relevantes al sector agroalimentario).

- Iniciativas de Desarrollo de Micro Regiones IDeMI
- Iniciativas de Transferencia de Innovación ITI
- Aportes No Reembolsables ANR

Para gestionar estas inversiones, se piden “Solicitudes de Fondos” que deberán ser solicitadas a los bancos respetando estrictamente las condiciones impuestas por ellos. Antiguamente, tanto el BID como el BIRF compartían el mismo mecanismo de política fiduciaria: el Fondo Rotatorio. Pero desde el año 2012, para poder lograr una mayor supervisión de los proyectos en los cuales se invierten los fondos, el BID tomó la resolución de operar bajo otro mecanismo denominado “Solicitud de Anticipos”. Este nuevo sistema, sigue a la fecha vigente, y continúa tratando de afianzarse como una modalidad más “estricta” que la del Fondo Rotatorio. Dadas las condiciones que impone, hace que las excepciones a la regla se transformen en norma. Y es por ello que el presente escrito tratará de explicar ambos sistemas para luego mostrar sus ventajas y desventajas en el proceso de solicitud de desembolsos⁶. A su vez, se mostrarán las causas que atentan contra la consecución de los estándares impuestos por el BID para el giro de los nuevos desembolsos, intentando presentar una solución viable a las causas y proponer un nuevo mecanismo de política fiduciaria, tomando ambos mecanismos como base, y planteando uno más acorde a las necesidades actuales.

Vale recordar que el BID y el BIRF no son los únicos organismos multilaterales de crédito que cuentan con políticas fiduciarias distintas, como ser el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Corporación Andina de Fomento (CAF), etc., pero si los más representativos, ya que fueron pioneros en su área y hoy en día los más importantes.

Capítulo 2: Marco Teórico.

Para llevar a cabo este trabajo, se utilizará variada información bibliográfica que ayudará a desarrollar las distintas partes que conforman este escrito:

⁵ Agrupaciones de empresas e instituciones cercanas geográficamente unas de otras y que se relacionan entre si formal o informalmente por vínculos comerciales o productivos con una base común de capacidades y flujos de conocimientos, localizados en un área geográfica determinada.

⁶ Entiéndase por “desembolso” al pedido de fondos realizado a los organismos internacionales de crédito para la ejecución de los proyectos.

Marco Normativo.

Se consultará la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156, 1992), y la Constitución Nacional (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Contextualización de la problemática.

Para desarrollar la historia institucional y características de los actores involucrados en este trabajo, se utilizará para el caso del BID el libro “El Banco Interamericano de Desarrollo” (Tussie, 1997), junto con el artículo de la revista de la CEPAL “Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario” (Santiso, agosto 2004), el libro “Celebrar el pasado, construir el futuro. Cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe” (Giannoni, 2009) y la página web del BID (BID, 2017).

Por su parte, el libro “Una Guía del Banco Mundial (Barajas, 2009) y la página de internet del Banco mundial (www.bancomundial.org), servirán de consulta para explicar la conformación del BIRF y su historia como organismo multilateral de crédito.

El funcionamiento de las políticas fiduciarias del BID y BIRF.

Para abordar este capítulo, en el caso del BID, se utilizará la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (BID, 2009), el Contrato de Préstamo N° 2573/OC-AR entre la República Argentina y el BID (PROSAP III, 2011), y su Contrato Modificadorio (PROSAP III, 2016).

Para el BIRF, se utilizarán las Directrices del Banco Mundial sobre desembolsos para proyectos (BM, 2006), el Manual de desembolsos para clientes del Banco Mundial (BM, 2006) y el Convenio de Préstamo No. 7597-AR entre la República Argentina y el BIRF (PROSAP II, 2009).

Tanto la bibliografía sobre el BID y el BIRF darán cuenta de la operatoria exigida por ambos organismos.

Las causas y consecuencias del difícil cumplimiento de las políticas fiduciarias.

Para tratar este punto, se analizarán las causas por las cuales no se cumplen con los estándares implantados por el BID, y las consecuencias que devienen en políticas fiduciarias estrictas y poco flexibles. Para ello, se utilizarán datos estadísticos y reportes del sistema UEPEX⁷ contenidos en una nota⁸ formal enviada por parte de la UCAR al BID solicitando dispensas⁹.

También se utilizará el libro “El empleo en la administración pública nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones” (Zeller y Rivkin; 2003) para tratar la problemática de la alta rotación en los recursos humanos del Estado, y nuevamente la Constitución Nacional y la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional para entender la complejidad en los circuitos administrativos provinciales.

Para tratar el déficit fiscal provincial y cómo impacta a nivel provincial el pago de los aportes locales, se utilizará el escrito “Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas” (Sanguinetti, junio 2002). Por último, se utilizará el texto “Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina” (O’Connor, septiembre 2006), y el escrito “El impacto de la crisis fiscal en el trabajo en negro: las provincias del noroeste argentino” (Panaia, julio / diciembre 2000), para definir y hablar sobre la alta informalidad tributaria y fiscal en la Argentina, y como atentan contra el cumplimiento de las políticas impuestas por los organismos internacionales de crédito.

Capítulo 3: Metodología y técnicas que se utilizaron para el diagnóstico de la problemática.

El tipo de estudio previsto tendrá un enfoque cualitativo, cuantitativo, correlacional y explicativo, dado que se quiere analizar la problemática con informes y estadísticas

⁷ El Sistema UEPEX constituye una herramienta que contribuye a realizar una administración efectiva, eficiente y económica de la aplicación de los fondos provistos por financiamiento externo, para programas o proyectos específicos financiados con recursos provenientes de organismos internacionales de crédito. Su objetivo principal es optimizar las tareas de administración, gestión y registro de las Unidades Ejecutoras (UE).

⁸ Ver Parte VI “anexos complementarios”.

⁹ Es la solicitud de excepción que se realiza al BID para poder solicitar nuevos fondos sin haber logrado los estándares mínimos requeridos para el pedido.

surgidas de la UCAR y los organismos internacionales de crédito, como así también describir y explicar las consecuencias de la implementación de la actual política fiduciaria del BID. La correlación de estas medidas aplicadas por el organismo internacional de crédito tiene una estrecha vinculación en las problemáticas que se presentan para la justificación de fondos.

Con respecto al tipo de diseño, este será el longitudinal, ya que se quieren analizar los cambios que se fueron produciendo a través del tiempo por la aplicación de la nueva política fiduciaria. Los datos se recolectarán a través de un periodo de tiempo determinado (año 2011 a 2014) y se harán inferencias respecto a los cambios producidos y sus implicancias.

Las unidades de análisis serán la cartera de proyectos bajo la órbita de la UCAR que son financiados con fondos provenientes del BID y BIRF, la política fiduciaria de uno y otro y la problemática de su ejecución. Las principales variables/ejes relevantes a analizar y sus indicadores, son las exigencias de la nueva política fiduciaria del BID, contrastada con su anterior política y la del BIRF.

Finalmente, la principal técnica de recolección de datos será el análisis documental de informes estadísticos, informes gerenciales del sistema UEPEX y notas enviadas y recibidas entre la UCAR y el BID.

PARTE II

Hipótesis de la investigación.

Partiendo de la hipótesis que los estándares mínimos requeridos para la renovación de los fondos al BID se han vuelto más estrictos desde el año 2012, y existen limitaciones y problemas intrínsecos a la administración y ejecución de los proyectos agropecuarios en la República Argentina, en la cual la actual política fiduciaria atenta contra la consecución de los objetivos para la cual fue creada; los objetivos del presente trabajo serán:

- Mostrar como son los mecanismos de políticas fiduciarias para el pedido de desembolsos de fuente externa del BID y BIRF en el periodo 2011 - 2014, analizando sus ventajas y desventajas.
- Mostrar las causas y consecuencias por las cuales hoy no se llegan a los estándares requeridos por el BID en su política fiduciaria.
- Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF, y proponer una nueva política fiduciaria más acorde a las necesidades vigentes.

PARTE III

Capítulo 1: Marco Normativo.

Constitución Nacional.

La Constitución Nacional, en su Artículo 4 establece que “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado (...) de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional” (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994, p. 3). Es decir, que el gobierno pide empréstitos a personas, Estados o entidades nacionales o extranjeras para casos excepcionales de urgencia como ser guerras, inundaciones, etc.; o para empresas de utilidad nacional como caminos, puertos, etc.

Siguiendo con el articulado, el numero 75 nos dice que “Corresponde al Congreso: (...) 4- Contraer empréstitos sobre el Crédito de la Nación.

(...) 7- Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación. (...)” (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994, p. 13-14).

En la práctica, el que se ocupa de esto es el Poder Ejecutivo, y es el Congreso quien se encarga de aprobarlo o no. Y aquí es donde aparece por primera vez el término “deuda exterior” que se define como “la deuda que contrae el país con acreedores del extranjero (ya sean países, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, particulares extranjeros, etc.)” (Orihuela, 2008, P. 128).

Por su parte, el inciso 22 del artículo 75 nos dice que corresponde al Congreso “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales (...). Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.” (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994, p. 16).

Finalmente, la Constitución Nacional en su artículo 124 nos dice que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público

de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. (...)” (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994, p. 27).

Como comenta Andrea Orihuela, estos tratados van a integrar el derecho provincial y no el Nacional, por ello no están en la lista de tratados con jerarquía constitucional del artículo 75 inc. 22. (Orihuela, 2008, P. 201).

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (ley 24.156).

En su artículo 1º, la ley 24.156 nos dice que “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado” (Ley N° 24.156, 1992, p. 6). Y en su art. 5º “La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema Presupuestario;
- Sistema de Crédito Público;
- Sistema de Tesorería;
- Sistema de Contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.” (Ley N° 24.156, 1992, p. 7).

Vale aclarar que este escrito no tiene la intención de ahondar en la ley 24.156, y que solamente se tomarán los artículos referentes al Sistema de Crédito Público, el cual nos compete y es el que regula a la administración financiera con organismos internacionales de crédito. Por lo tanto, el órgano rector para el Sistema de Crédito Público será la Oficina Nacional de Crédito Público, con responsabilidades que van desde la autorización para el inicio de las negociaciones, hasta los pagos por servicios de la deuda contraída.

En su artículo 56, la ley define al crédito público como “la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar

inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar pasivos, incluyendo los intereses respectivos. Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos”. (Ley N° 24.156, 1992, p. 44).

Siguiendo con el articulado de la ley, el número 57 nos dice que “El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

(...)

c) La contratación de préstamos. (...)” (Ley N° 24.156, 1992, p. 44).

Por lo tanto, este artículo nos afirma que el endeudamiento externo (que es el que nos compete en este trabajo) pasa a denominarse deuda pública, y se corroborará nuevamente en el artículo 58: “(...) se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. (...)” (Ley N° 24.156, 1992, p. 46).

Es importante recordar que antes de constituirse deuda pública externa, el Banco Central deberá emitir opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos (art. 61). (Ley N° 24.156, 1992, p. 48). Y que en el decreto reglamentario N° 1344/2007 del artículo 56 de la ley 24.156 se especifica que “No se consideran gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito” (Ley N° 24.156, 1992, p. 44). Esta aclaración es importante, ya que hay que recordar que el artículo 56 de la ley prohíbe utilizar fondos de deuda externa para financiar gastos operativos.

Finalmente, el artículo 70 dice que “El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público. (...)” (Ley N° 24.156, 1992, p. 53), delimitando claramente con esta explicación lo que se consideran servicios de la deuda.

Capítulo 2: Características y conformación del BID y el BIRF.

El Banco Interamericano de Desarrollo.

El BID fue creado en el año 1959 como respuesta a la baja accesibilidad de los mercados financieros por parte de los países en desarrollo y la fuerte expansión de la economía mundial. “Los primeros préstamos fueron para vivienda, sanidad y educación, aceptando de este modo desafíos financieros en sectores que no eran considerados como ‘comercialmente aceptables’ en los circuitos bancarios internacionales” (Tussie, 1997, p.21).

En esa época, Estados Unidos era el único país donante y retenía el 42,05 por ciento del poder de voto. En 1973, el banco enfatizó su carácter multilateral admitiendo a Canadá y países no prestatarios y no regionales, incrementando su potencial para la movilización de recursos. “Para entonces, las condiciones de los mercados de capitales internacionales se transformaron drásticamente. Las sucesivas crisis del petróleo de los años ´70 estuvieron acompañadas por un período de permisividad financiera y una toma excesiva de préstamos de fuentes privadas. (...) Hacia fines de los años ´70 las visiones ortodoxas prevalecían en la región, particularmente en el cono sur. El poder del Banco en el desarrollo global de la región disminuyó. (...)” (Tussie, 1997, p.22).

A partir de la década del ´80, América Latina entro en crisis y el crédito se racionó. Y dado que el endeudamiento externo en la región triplicaba el valor de sus exportaciones, junto con otros acontecimientos generó lo que más tarde se conocería a este período como “la década perdida”. “A medida que cambiaba el enfoque de un desarrollo económico a una supervivencia financiera, el Banco perdió su nicho” (Tussie, 1997, p.23), por lo que se reorientó a aliviar las balanzas de pagos, para evitar el colapso financiero internacional.

Ya en la década del ´90 las cosas cambiaron. Hubo un resurgimiento de los flujos de capital por las decrecientes tasas de interés en los Estados Unidos. A partir de entonces, la consolidación por parte del banco no ha dejado de aumentar, y mantuvo su carácter de líder como fuente multilateral de financiamiento de América Latina y el Caribe.

El banco en su página web (BID, 2017) plantea que su principal objetivo es la mejora en la calidad de vida de toda la región, ofreciendo préstamos, donaciones, asistencia técnica y, además, se realizan amplias investigaciones de variada índole. Hoy en día, los tres principales retos de desarrollo del banco son: Inclusión social e igualdad, productividad e innovación, e integración económica. A estos retos se le

deben agregar tres temas transversales que son: igualdad de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental, capacidad institucional y estado de derecho.

Con respecto a la estructura organizacional del banco, actualmente está encabezado por una comisión de Gobernadores con un directorio ejecutivo de 14 miembros supervisores. La elección de presidente es cada 5 años, y lo elige la Asamblea, quien también elige a los miembros del Directorio para un período de 3 años. El presidente desde el año 2005 es Luis Alberto Moreno.

Con respecto a los países miembros, se clasifican en dos tipos y son en total 48: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Y la diferencia que radica entre unos y otros es que solo los países miembros prestatarios pueden suministrar bienes y servicios a los proyectos financiados por el banco, aunque los no prestatarios se benefician de las reglas de adquisiciones del BID. Los 26 miembros prestatarios, se dividen en 2 grupos (de acuerdo al porcentaje máximo de financiamiento que pueden recibir) que en total poseen el 50,02 por ciento de los votos en el directorio:

- Grupo 1: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
- Grupo 2: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

Finalmente, como normativa interna del banco, deben ser utilizados cada año el 40% de los recursos del BID en programas que mejoren la equidad social en la región.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

El BIRF es una de las cinco instituciones que componen al Banco Mundial, siendo las restantes cuatro La Asociación Internacional de Fomento (AIF), La Corporación Financiera Internacional (CFI), El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversión (CIADI).

“Concebido en 1944 para reconstruir la devastada Europa de la posguerra,

el Grupo del Banco Mundial ha evolucionado para convertirse en una de las fuentes más grandes de asistencia al desarrollo a nivel mundial, con la misión de combatir la pobreza con pasión, ayudándole a la gente a ayudarse a sí misma.” (Barajas, 2009, p. 20).

Por lo tanto, es una fuente de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo alrededor del mundo. Su objetivo es reducir la pobreza, incrementar el crecimiento económico, y mejorar la calidad de vida de las personas en situaciones de alta vulnerabilidad.

Siguiendo a Barajas, este nos dice que el banco está “Asociado a más de 100 países en desarrollo, el Grupo del Banco lucha por mejorar la salud y la educación, combatir la corrupción, estimular el apoyo a la agricultura, construir vías y puertos, y proteger el medio ambiente. Otros proyectos se dirigen a reconstruir países o regiones afectados por conflictos, ofreciendo servicios básicos, como el acceso a agua potable, y estimulando inversiones que creen empleos.

Adicionalmente a este crítico campo de trabajo alrededor del mundo, varios componentes del Grupo del Banco Mundial están involucrados en actividades que van desde el desarrollo de investigación y análisis económico hasta ofrecer servicios financieros y de asesoría a los gobiernos y las empresas privadas. Estas actividades reflejan el énfasis que la institución hace en compartir el conocimiento sobre el desarrollo, el cual

proviene no sólo de sus décadas de experiencia, sino también de la de los 185 países miembros del Grupo –incluyendo países desarrollados y en desarrollo.” (Barajas, 2009, p. 12).

Con respecto a la misión del BIRF, esta es “Combatir la pobreza con pasión y profesionalismo, buscando resultados duraderos. Ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y a su medio ambiente mediante la entrega de recursos, conocimiento compartido, construcción de capacidad, y la forja de uniones en los sectores público y privado.” (Barajas, 2009, p. 18).

En la página web del Banco Mundial, podemos encontrar como es su estructura organizacional. Integrado por 189 países miembros, estos son representados “por una Junta de Gobernadores, el máximo órgano responsable de formular políticas en la institución. Por lo general, los Gobernadores son Ministros de Finanzas o de Desarrollo de los países miembros y se congregan una vez al año en las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional. Como los Gobernadores se reúnen solo una vez al año, estos delegan deberes específicos a 25 Directores Ejecutivos que trabajan en la sede central del Banco. Los cinco principales accionistas -Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos- nombran cada uno un Director Ejecutivo y los demás países miembros son representados por los otros 20 Directores Ejecutivos electos restantes.

El presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim, encabeza las reuniones del Directorio y es responsable de la gestión general de la institución. El Directorio Ejecutivo elige al Presidente por un período renovable de cinco años.

Los Directores Ejecutivos componen los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial. Se reúnen normalmente al menos dos veces por semana para revisar las actividades de la institución, incluida la aprobación de préstamos y garantías, nuevas políticas, el presupuesto, las estrategias de asistencia a los países y las decisiones en materia de créditos y cuestiones financieras.” (BM, 2017).

Capítulo 3: Ventajas y desventajas en el funcionamiento de las políticas fiduciarias del BID y BIRF.

El Banco Interamericano de Desarrollo: Su política fiduciaria.

El contrato de préstamo N° 2573/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo del 29 de diciembre de 2011, más conocido como PROSAP III, fue el que dio origen dentro de la UCAR, a esta nueva modalidad de política fiduciaria. Antiguamente, nunca antes se había establecido para un PROSAP una política tan severa y con requerimientos tan altos por parte del BID.

Para empezar, vale la pena conocer cómo define el propio contrato de préstamo a su objeto. Específicamente, en la introducción plantea que el contrato se celebra para “(...) cooperar en la ejecución de un programa cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de las economías rurales regionales, mediante el aumento en la competitividad y las exportaciones agropecuarias (...)” (Contrato de Préstamo No. 2573/OC-AR, 2011, p. 1). Y continúa diciendo que se “(...) acuerda utilizar los recursos habilitados mediante la Línea de Crédito Condicional establecida en el Convenio de Línea de Crédito Condicional, suscrito el 17 de abril de 2008, por un monto de hasta US\$600.000.000 (...)” (Contrato de Préstamo No. 2573/OC-AR, 2011,

p. 1). Es decir, que se sigue una línea de crédito que no fue creada para este préstamo en particular y bajo esta política fiduciaria, sino que cuando se firmó el mismo, las condiciones eran otras. Puntualmente, el costo del PROSAP III es de US\$ 287.500.000, con un plazo para finalizar los desembolsos de los recursos financieros de cuatro años.

Dentro de la segunda parte del contrato, encontramos la definición de *Anticipo de Fondos* en la cual la define como “(...) el monto de recursos adelantados por el Banco al Prestatario, con cargo a los recursos del Financiamiento, para atender gastos elegibles del Proyecto (...)”. (Contrato de Préstamo No. 2573/OC-AR, 2011, p. 13). Y más adelante define el *procedimiento para los desembolsos*: “El banco podrá efectuar desembolsos con cargo al Financiamiento, así: (a) mediante giros en favor del Prestatario de las sumas a que tenga derecho de conformidad con este Contrato bajo la modalidad de reembolso de gastos y de anticipo de fondos; (b) mediante pagos a tercero por cuenta del Prestatario y de acuerdo con él; y (c) mediante otra modalidad que las partes acuerden por escrito. (...) A menos que las partes lo acuerden de otra manera, solo se harán desembolsos en cada ocasión por sumas no inferiores al equivalente de US\$100.000”. (Contrato de Préstamo No. 2573/OC-AR, 2011, p. 28).

Es decir, que los cuatro métodos de desembolsos son:

- Anticipos de fondos;
- Pagos directos efectuados por el banco a terceros en nombre y a solicitud del prestatario y/o OE;
- Reembolsos de los gastos incurridos por el ejecutor o prestatario, con recursos propios.
- Otras modalidades que acuerden las partes por escrito.

Hay una quinta modalidad de desembolso llamada “Reembolsos Contra garantía de Carta de Crédito” pero que no será tenida en cuenta en este escrito dado que no enriquece al objetivo del mismo, pero es menester señalarlo.

En el contrato modificatorio del 30 de octubre del 2014 se aclaró que estos métodos de desembolsos se pueden realizar, a excepción del primer desembolso, una vez que el banco haya aceptado la justificación del uso de al menos el 80% del total de los saldos acumulados pendientes de justificación, a menos que el Plan financiero determine un

porcentaje menor, que en ningún caso podrá ser inferior al 50%. Y es aquí donde se plantea el nuevo requisito que hace que la nueva política fiduciaria por parte del BID sea mucho más estricta que la anterior y que la del propio BIRF, ya que si no se logra el porcentaje requerido, esta política repercutirá en la ejecución de los programas y proyectos, por no contar estos con fondos para su financiamiento. Está claro que se puede solicitar una baja en el porcentaje a justificar (hasta un 50% de justificación), pero como se ha hecho mención en la introducción de este escrito, la excepción se volvió regla. Y para ilustrar más el caso, la UCAR ha tenido que enviar una nota con fecha 28 de enero de 2013 pidiendo que se baje de manera permanente el porcentaje de justificación a un 45%, aduciendo que “(...) si bien se están realizando ajustes en el ámbito de esta UEC, con el fin de acortar los tiempos en la ejecución, procesamiento y rendición de fondos; no se pueden soslayar procesos externos, cuyas características se encuentran bajo la órbita de cada jurisdicción adherida al PROSAP en el marco de un programa federal con características específicas reconocidas, por lo que no puede ser equiparado en su funcionamiento a operatorias de ejecución centralizada”. (Nota PROSAP No 522-65, 2013). Aun así, lograr ese porcentaje de justificación se vuelve muchas veces difícil de alcanzar.

Vale recordar como la nota de UCAR resumía la nueva política fiduciaria del BID en el anexo denominado “Relevamiento de Procedimientos en aspectos fiduciarios del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales”:

A continuación, se transcribe lo más relevante:

“La nueva política Fiduciaria establecida por el BID para operaciones cuyos prestamos fueron firmados desde enero de 2011, requiere:

- Solicitar anticipos de fondos en función de las necesidades financieras para un periodo determinado, que puede contener entre 3 y 6 meses.
- Deja de existir el llamado “Fondo Rotatorio”.
- Se requiere justificar el 80% del anticipo para volver a desembolsar.” (Nota PROSAP No 522-65, 2013).

Como se dijo anteriormente, este cambio de política ha resultado ser un problema mayor, dado que no se llega con los nuevos estándares establecidos. Sobre todo, la justificación requerida del 80% hace que los problemas se multipliquen generando

atrasos en la ejecución de los programas y proyectos, y muchas dificultades a la hora de cerrar los préstamos.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: su política fiduciaria.

Por su parte, el convenio de préstamo N° 7597-AR entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del 27 de marzo de 2009, más conocido como PROSAP II, contiene una política fiduciaria de “Fondo Rotatorio” que se viene aplicando desde el año 1992 hasta hoy.

Dentro del Apéndice 1 del convenio de préstamo, se describe al proyecto, y el objetivo: “(...) es aumentar la productividad y el volumen de ventas de los pequeños y medianos productores agrícolas beneficiados en el marco del proyecto”, (Convenio de Préstamo No. 7597-AR, 2009, p. 6), mediante el respaldo a actividades previas a la inversión con asistencia técnica a las provincias, inversiones para aumentar la competitividad, y brindar herramientas para la gestión del programa. Para financiar las actividades, el convenio fue firmado en US\$300.000.000 y con fecha de cierre el 30 de marzo de 2015.

Dentro de las directrices del Banco Mundial sobre desembolsos para proyectos, el banco define cuatro métodos de desembolso:

- “Reembolso: El Banco está facultado para reembolsar al prestatario los gastos admisibles para el financiamiento conforme a lo estipulado en el Convenio de Préstamo (‘gastos admisibles’) que el prestatario haya prefinanciado con recursos propios.
- Anticipo: El Banco está facultado para otorgar anticipos de los fondos del préstamo, depositándolos en una cuenta designada del prestatario para financiar gastos admisibles a medida que incurre en ellos y cuya documentación de respaldo haya de proporcionarse en una fecha ulterior (...).
- Pago Directo: El Banco está facultado, si el prestatario lo solicita, para efectuar directamente a un tercero (por ejemplo, proveedor, contratista, consultor) pagos correspondientes a gastos admisibles.

- Compromiso Especial: el Banco está facultado para efectuar a un tercero pagos correspondientes a gastos admisibles, en virtud de compromisos especiales celebrados por escrito, a solicitud del prestatario y en términos y condiciones mutuamente acordados entre el Banco y el prestatario” (Directrices del Banco Mundial sobre desembolsos para proyectos, 2006, p. 6).

Es decir, que hay dos grandes categorías de métodos de desembolso, y son los desembolsos al prestatario, que incluyen el método de Reembolso y Anticipo; y desembolsos a terceros, que incluyen el método de Pago Directo y Compromiso Especial. Cabe aclarar que lo que el BIRF denomina como “Anticipo”, en el BID sería la antigua pollita de Fondo Rotatorio, y, por ende, no existe la condición de tener que justificar el 80% del anticipo para volver a desembolsar.

Continuando con la política fiduciaria del BIRF, este impone como condición para solicitar nuevos anticipos que se rindan conjuntamente el aporte local y el aporte de fuente externa. Es decir, que, si un gasto presenta una financiación del 60% con fondos de fuente externa y un 40% con fondos de fuente provincial, la rendición de ese gasto se debe hacer con ambas fuentes al mismo tiempo. Este requerimiento es específico del BIRF, y es un incremento en la severidad de su política fiduciaria, dado que muchas veces las provincias no cuentan con el flujo de fondos provinciales necesarios para afrontar el porcentaje que les corresponde. Pero al mismo tiempo, es una herramienta eficaz para lograr mayor presión en las provincias y así lograr que las mismas afronten los gastos por los cuales se comprometieron.

Para finalizar con este apartado, a continuación, se transcribe parte del prefacio que se incluyó en el Manual de Desembolsos de mayo de 2006 con respecto a la política fiduciaria que rige hasta hoy en Banco Mundial: “Este nuevo manual sustituye al manual de desembolsos de 1992 y refleja modificaciones de que han sido objeto las políticas y procedimientos del Banco Mundial que a continuación se mencionan:

(...)

- Mayor flexibilidad para el otorgamiento de anticipos, para que los proyectos en que se utiliza este método de desembolso dispongan de suficiente liquidez para satisfacer las necesidades de flujo de dinero previstas y, cuando sea apropiado, depositar los recursos del préstamo conjuntamente con fondos del prestatario o de otras instituciones para el desarrollo.

- Mayor flexibilidad para documentar la utilización de fondos del préstamo y así respaldar una mayor utilización de sistemas de administración financiera de los propios prestatarios, facilitar el suministro de información resumida sobre el uso de fondos del préstamo y reducir la carga que representa para los prestatarios la obligación de presentar informes. (...)” (Manual de desembolsos para clientes del Banco Mundial, 2006, p.3).

Capítulo 4: Los estándares de las políticas fiduciarias de los organismos internacionales de crédito. Causas y consecuencias de su difícil cumplimiento.

Mayormente, los problemas que surgen en la administración de los fondos que los bancos internacionales de crédito otorgan a las provincias y a la nación, se deben a la complejidad del entramado que las propias provincias tienen en su interior, ya sea por herencias de malas gestiones, o por cuestiones que exceden a la poca experiencia que se tiene para administrar fondos internacionales. No sería justo colocar a todas las provincias que componen a la República Argentina, pero la realidad indica que a la mayoría no les suele ir tan bien como teóricamente debería ser.

Un claro ejemplo de ello son las provincias del norte y nordeste argentino, en la cual se las ha relegado históricamente del manejo de este tipo de fondos, y hoy en día, al tener que administrarlos con tales altos estándares, los problemas que se generan son muchos y variados. Pero la intención de este escrito no es entrar en detalle de todos los aspectos que se ven afectados por fuera de lo administrativo, en cambio se hará un análisis enfocado en lo que sí afecta a nuestro problema central, por lo que se analizarán cuatro causas que son comúnmente recurrentes:

- La complejidad en los circuitos administrativos provinciales;
- La alta rotación de recursos humanos dentro del Estado;
- La alta informalidad fiscal y tributaria en las provincias;
- El déficit fiscal de las provincias argentinas.

La complejidad en los circuitos administrativos provinciales.

La Republica Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa republicana federal. Como dice la Constitución Nacional en su artículo 5 “Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. (Nueva Constitución de la Nación Argentina, 1994, p. 3). Es decir que cada provincia se organizará administrativamente, siempre que no haya reglas y normas que vayan en contra de la Constitución Nacional. Esto genera una gran variedad de sistemas dentro de las diferentes provincias, por lo que la estructura general suele ser similar en todas ellas, pero al interior de cada unidad que conforman la estructura general pueden ser muy distintas. Para ilustrar un poco este tema, basta con mirar el organigrama de cada gobierno provincial, en la cual sus estructuras dependerán de las necesidades de cada provincia. En Mendoza, por ejemplo, se encuentra la Dirección Provincial de Vitivinicultura, dependiente de la Subsecretaria de Industria y Tecnología, que a su vez depende del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía (Subsecretaria de Industria y Tecnología, 2017), mientras que en Chaco no existe tal Dirección por no contar con producción vitivinícola, pero si cuentan con la Subsecretaría de Algodón (Subsecretaría de Algodón, 2017), bajo la órbita del Ministerio de Producción, dado que son grandes productores de algodón. Esta variedad en las estructuras de los gobiernos provinciales, sumadas a la burocracia intrínseca de cualquier sistema estatal, provoca atrasos en circuitos de pagos, inspecciones de obras, elección de personal idóneo, etc.

Por lo tanto, para que el mecanismo de Fondo Rotatorio, en el caso del BIRF, y de Solicitud de Anticipos en el BID funcionen correctamente, se necesita que todos los componentes estatales estén aceitados y funcionando a la perfección. Si no se corre con el problema diario de que muchas veces se necesitan los fondos para, por ejemplo, pagar a un contratista, y el mismo se encuentra detenido en algún sector de toda la cadena administrativa provincial. Por ende, el contratista no puede continuar con la obra para la cual se lo contrató, y la misma empieza a sufrir demoras. No solo esto afectará a la obra en sí, sino que administrativamente no se rendirán los fondos por no contar con ellos, y ello impactara de lleno en el 80% que se debe justificar al BID. Es por ello, que ese 80% no toma en cuenta estos problemas que son muchas veces de carácter estructural al interior de una provincia, y que cambiarlo sería muy difícil o

tomaría muchos años hacerlo. Por ello, creo que los circuitos administrativos provinciales son el primer escollo que los administradores de fondos internacionales deben sortear.

La alta rotación de recursos humanos dentro del Estado.

Siempre se ha tenido la idea de que el empleado del sector público goza de un cargo vitalicio, y por ende, todo debería ser más fácil a la hora de administrar las actividades contenidas en los presupuestos, no solo que afectan a los empréstitos contraídos con organismos internacionales de crédito, sino con todo el presupuesto nacional, provincial y estatal, dado que los empleados gozan de antigüedad y gran experiencia, y conocen muy bien todos los aspectos de su trabajo. Pero la realidad es que hay una alta rotación de empleados dentro del sector público, y ello atenta contra la consecución de los objetivos de la cartera de proyectos.

Como afirman Norberto Zeller y Ana Rivkin, “A diferencia del sector privado, en el Estado existen dos tipos clásicos de funcionarios públicos. Por un lado, están los funcionarios de gobierno y, por otro, los funcionarios o agentes de la administración pública. Los funcionarios políticos están sujetos a normativas constitucionales y normativas especiales y su desempeño suele ser transitorio, ya que forman parte de los elencos de gobierno. En cambio, los agentes de la administración suelen tener cargos permanentes y estabilidad laboral. Esta lógica “weberiana” se origina en la idea de introducir reglas racionales en el accionar permanente del Estado. (...) Sin embargo, la línea divisoria entre los funcionarios políticos y los de la administración suelen ser difusas y cambiantes, como lo demuestra el caso argentino, con rotaciones permanentes en los últimos treinta años.” (Zeller y Rivkin, 2003).

Siguiendo con otro texto de Zeller y Rivkin, este dice lo siguiente: “La principal divisoria existente entre los trabajadores públicos, desde el punto de vista de la modalidad de contratación, es entre los cargos ‘permanentes’ y los contratos por tiempo determinado. Los denominados cargos permanentes comprenden al empleo conceptualizado como ‘servidor público’. Su principal diferencia con el empleo del sector privado radica en que, en términos legales y laborales, sus responsabilidades éticas y las incompatibilidades laborales a los que están sujetos son mayores y/o diferentes y, por tanto, susceptibles a penalidades especiales o accesorias. Los

contratos por tiempo determinado han presentado una importancia creciente en las dos últimas décadas. Se trata de modalidades laborales de diversa índole, como contratos de locación de servicios y/o de obra o de pasantías universitarias que modifican las responsabilidades legales tradicionales y buscan reducir los costos laborales indirectos. También, existen otras modalidades más tradicionales como las horas cátedra, los contratos especiales o los contratos propios de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID y PNUD). (Zeller y Rivkin, 2017).

Por lo tanto, podemos encontrar tres tipos de contrataciones de empleados públicos:

- El empleado de planta permanente, que es públicamente el más conocido, y es aquel que su desvinculación casi siempre se da por la renuncia del empleado o por jubilación. Esta es la visión que predomina mayormente en la sociedad, pero no es la única.
- El empleado de planta transitoria, conocidos también como “ley marco”, ya que se rigen bajo la Ley N° 24.185 del año 1992, y están bajo relación de dependencia con el organismo que los contrató, tienen beneficios similares a los de Planta Permanente (aguinaldo, cargas sociales, etc.), pero el contrato es a tiempo determinado. Por lo general, el contrato es de un año de duración, y se renueva automáticamente al finalizar el periodo. Pero si al término del periodo del contrato al empleado se lo desvincula, no se le paga indemnización.
- El empleado con contrato de locación de servicios y es por tiempo determinado (al igual que el empleado de planta transitoria, pero la diferencia sustancial radica en que no hay relación de dependencia, ya que son contratados por organismos intermediarios (una universidad, un organismo internacional, etc.).

Dado que los dos últimos casos se dan muy frecuentemente en toda la República Argentina, hace que la estabilidad laboral del empleado público esté atada a los cambios políticos, generando una gran rotación de personal al interior de las unidades ejecutoras provinciales. Por lo tanto, el nivel de efectividad a la hora de administrar los empréstitos suele ser medianamente baja. Y sumado muchas veces a la falta de interés por parte de las autoridades provinciales para realizar capacitaciones, se traduce en no poder alcanzar los objetivos propuestos por los organismos internacionales de crédito.

Por último, Zeller y Rivkin nos dicen que “los cargos permanentes, en especial en la última década, tendieron a disminuir, a la par que fueron creciendo las

contrataciones por tiempo determinado, modalidad esta última que presenta una gran diversidad. Los contratos de los organismos multilaterales de crédito, a los que normativamente no pueden acceder los empleados del sector público, tienen una importante participación en algunos organismos e ingresos remunerativos relevantes.” (Zeller y Rivkin, 2017). Por lo tanto, este apartado nos confirma que los empleados de planta permanente están empezando a ser cada vez menos comparado con las otras dos formas más precarias de empleo: planta transitoria y contrato con locación de servicios.

La alta informalidad fiscal y tributaria en las provincias.

Uno de los grandes problemas a la hora de realizar las justificaciones a los bancos, es la documentación de respaldo que se debe presentar para rendir las solicitudes de anticipo que fueron pedidas originalmente, y que son necesarias justificar para realizar nuevos pedidos de fondos. La Argentina, históricamente ha sido un país que se ha manejado con grandes tasas de evasión impositiva, por lo que dificulta los procedimientos necesarios para llevar a cabo la administración de cualquier empréstito internacional.

Marta Panaia, nos va a mencionar tres tipos de evasión impositiva:

- La previsional, que es la falta de pago de impuestos del trabajo,
- La distribución de los aportes fiscales, principalmente los impuestos coparticipables,
- Otros impuestos como Ganancias, IVA, Ingresos Brutos y demás Impuestos Internos. (Panaia, 2000).

Y siguiendo a O’Connor, este autor nos va a decir que “hablar de evasión tributaria siempre es complicado, pues no se trata de un término que tenga un alcance estrictamente preciso. Los incentivos a la evasión tanto por parte de individuos como de empresas están relacionados con la posibilidad de incrementar las ganancias o de reducir las pérdidas. La clave pasa por los beneficios a obtener, seguida por la probabilidad de detección por parte del organismo fiscalizador, los costos económicos de ser detectado, y la actitud ética del contribuyente con respecto a la evasión”. (O’Connor, 2006, p. 9).

Esta evasión tributaria o impositiva que hablan tanto O'Connor como Panaia, van a tener un enorme impacto negativo en las justificaciones a los bancos internacionales de crédito, ya que, dada la alta informalidad a nivel nacional, conseguir, por ejemplo, una factura para rendir gastos de librería, viáticos, etc., a veces se transforma en una tarea muy complicada. Y esos gastos, por lo tanto, van a tener que ser afrontados con aporte local provincial, es decir, la provincia deberá devolver los fondos solicitados ya que no han podido justificarse correctamente. Estos casos se dan generalmente en zonas rurales, donde la informalidad muchas veces pasa bajo el radar de los organismos de recaudación impositiva.

También hay que tener en cuenta, que muchas veces las situaciones propias de los que reciben los fondos, como ser un ANR, hasta que no se los capacita correctamente, van a operar con la lógica del que “me cobra menos”, es decir, que si tienen que comprar mil metros de alambre para cercar un terreno, y el vecino de al lado resulta que tiene alambre para venderle al productor por mitad de precio que comprarlo en una ferretería que le va a dar una factura por lo adquirido, muchas veces optan por la primera opción. Y cuando llega el momento de realizar la justificación al banco, esa factura no existe, y por lo tanto ese gasto no se puede rendir. Este es solo un ejemplo de los cientos que a veces se dan en los préstamos, y que generan grandes inconvenientes para lograr, entre otras cosas, los estándares requeridos por los bancos internacionales de crédito.

El déficit fiscal de las provincias argentinas.

Por último, dentro de los grandes 4 ejes que se hizo mención al comienzo de este capítulo, como las “principales problemáticas para explicar las dificultades que se generan a la hora de cumplir con los estándares de los organismos internacionales de crédito”, se encuentra el déficit fiscal de la mayoría de las provincias argentinas.

Sanguinetti nos afirma en su escrito que “en Argentina existe una larga tradición en materia de desequilibrios presupuestarios provinciales. Claro que esta tendencia no es sólo un problema subnacional sino que es un factor general de todo el sector público Argentino” (Sanguinetti, 2002, p. 3). Esto nos muestra que lejos de ser un problema que se está resolviendo, es ya una institución en sí misma.

Siguiendo a Sanguinetti, nos va a decir que “En la actualidad las provincias presentan un déficit consolidado equivalente al 10% de sus ingresos y una deuda que supera los U\$S 20.000 millones. En algunas jurisdicciones la situación fiscal es

sumamente comprometida producto de elevados índices de endeudamiento. En provincias como Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán el stock de la deuda supera largamente el monto de recursos provinciales. La situación fiscal y financiera en estas provincias se ha deteriorado significativamente en estos últimos años (...)” (Sanguinetti, 2002, p. 13). Cabe aclarar que, cuando el autor hizo esta afirmación, la Argentina estaba atravesando una de las mayores crisis económicas de su historia, pero después de más de una década, la realidad sobre este tema está aún vigente. Por lo tanto, esta problemática hace que cuando se requieran los pagos de las contrapartidas provinciales, las provincias no cuenten con los fondos necesarios para afrontar los compromisos asumidos, generando atrasos en los pagos, rendiciones y por ende justificaciones al banco. Esta problemática es una de las más difíciles de tratar, ya que la solución muchas veces pasa por decisiones políticas en las cuales no tienen previsto estos pagos, por haber sido, por ejemplo, compromisos asumidos de anteriores gobiernos. Y las consecuencias son muy grandes por la falta de pago de las contrapartidas provinciales, que, en el caso extremo, implica la expulsión del préstamo y de futuros préstamos.

Vale recordar que estos empréstitos internacionales son adquiridos por las provincias para afrontar justamente déficits a la hora de afrontar grandes inversiones de capital y ayudas con préstamos a pequeños y medianos productores para reactivar las economías regionales. Pero la realidad es que muchas veces las provincias no tienen los fondos necesarios para afrontar los pagos de aporte local provincial con los cuales se han comprometido para completar las contrapartidas a los proyectos.

PARTE IV

Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF, nueva política fiduciaria y conclusión.

Como se dijo en la Parte II del trabajo, hay dos grandes objetivos que se han ido tratando a lo largo del escrito y son los siguientes:

- Mostrar como son los mecanismos de políticas fiduciarias para el pedido de desembolsos de fuente externa del BID y BIRF en el periodo 2011 - 2014, analizando sus ventajas y desventajas.
- Mostrar las causas y consecuencias por las cuales hoy no se llegan a los estándares requeridos por el BID en su política fiduciaria.

Pero hay un tercer objetivo que no se ha tratado aún y es el que se desarrollará a continuación:

- Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF, y proponer una nueva política fiduciaria más acorde a las necesidades vigentes.

A este tercer objetivo se le sumará una conclusión final del trabajo.

Comparación entre las políticas fiduciarias del BID y el BIRF.

Como se dijo anteriormente, el BID solía trabajar con la misma política fiduciaria que el BIRF, y esta era el Fondo Rotatorio. Este Fondo funcionaba de la siguiente manera: Se solicitaba un importe inicial de fuente externa para afrontar los primeros gastos del programa. Y a medida que las provincias iban rindiendo los fondos recibidos, la UCAR enviaba desembolsos al banco con las justificaciones¹⁰ de los fondos gastados, es decir, solicitaba una reposición de fondos. Por lo tanto, la UCAR recibía el mismo dinero que había justificado.

¹⁰ Hay diferencias en las formas de cómo se hacen los desembolsos y justificaciones entre el BID y el BIRF, pero las diferencias son muy pequeñas y por lo tanto no se hará la explicación del proceso administrativo en este trabajo.

Pero en el año 2012, el BID cambió el mecanismo a lo que se conoce como “Solicitudes de Anticipo”, es decir que en vez de poder justificar un porcentaje y recibir el mismo importe como reposición, lo que sucedió es que ahora el banco solicita el 80% de los fondos recibidos originalmente.

Entonces, la mayor diferencia entre ambas políticas fiduciarias son las Solicitudes de Anticipo en contraposición al Fondo Rotatorio.

A continuación se propone un ejemplo numérico con datos reales sacados del sistema UEPEX, y servirán para entender mejor estas diferencias en la operatoria:

Para el trimestre Agosto/Septiembre/Octubre de 2013, el importe que se justificó del préstamo BID 2573 fue de U\$S 9.902.274,97. Este importe representaba el 67,96% del total por justificar (U\$S 14.571.491,47), ya que se había pedido mediante la nota UCAR 522-65 del 25/01/2013 una excepción del 45% sobre el total, pero otorgaron finalmente una excepción del 65%.

Por lo tanto, el mecanismo de *Solicitud de Anticipo*, se desarrolló de la siguiente manera:

- * El saldo de la cuenta bancaria en dólares al 01/08/2013 era de U\$S 8.792.868,22.

- * Los importes mensuales que eran necesarios transferir a los proyectos provinciales y cubrir los gastos operativos de UCAR durante esos meses deberían haber sido los siguientes:

Agosto 2013: U\$S 1.888.221,35.

Septiembre 2013: U\$S 7.257.452,27.

Octubre 2013: U\$S 895.363,04.

- * Pero el saldo en la cuenta alcanzó para transferir los siguientes montos:

Agosto 2013: U\$S 1.888.221,35. Se transfirió el total.

Septiembre 2013: Se transfirió U\$S 5.865.261,35 ya que se guardaron fondos para honorarios, viáticos y demás gastos para el mes siguiente.

Octubre 2013: U\$S 2.287.553,96. Se transfirió el total del mes más el saldo pendiente del mes anterior recién a mediados de octubre, que fue cuando entraron los fondos del desembolso solicitado con el 67,96% de justificación.

En cambio, el mecanismo de *Fondo Rotatorio* hubiera funcionado de la siguiente manera:

- * El saldo de la cuenta bancaria en dólares al 01/08/2013 era de U\$S 8.792.868,22.

* El orden de las justificaciones hubiera sido la siguiente:

Agosto 2013: Se hubiera logrado U\$S 3.462.949,95 de justificación y por ende de desembolso (es decir, el banco hubiera renovado fondos en la cuenta por el importe justificado, que eran las rendiciones que estaban listas para enviar como justificación a principio de mes).

Septiembre 2013: U\$S 1.424.706,61 y mismo importe renovado.

Octubre 2013: U\$S 5.014.618,41 y mismo importe renovado.

* Las transferencias realizadas por mes hubieran sido las siguientes:

Agosto 2013: U\$S 1.888.221,35. Se hubiera transferido el total.

Septiembre 2013: U\$S 7.257.452,27. Se hubiera transferido el total.

Octubre 2013: U\$S 895.363,04. Se hubiera transferido el total.

Por lo tanto, mientras que con el mecanismo de *Solicitud de Anticipo* se dejaron de transferir fondos por U\$S1.392.190,92 en el mes de Septiembre 2013; con el Fondo Rotatorio siempre hubo saldo en la cuenta para cumplir con las transferencias solicitadas.

Como se puede ver en el ejemplo, la eficacia y eficiencia del mecanismo de *Fondo Rotatorio* en contraposición al de *Solicitud de Anticipo* es muy superior, ya que no se generan retrasos en las transferencias a las provincias y a los proveedores, y por ende, los proyectos continúan funcionando y cumpliendo con el propósito por los cuales fueron concebidos.

Continuando con las diferencias entre las políticas fiduciarias, una de las más trascendentales es la que complica muchas veces la operatoria para recibir nuevos fondos y es la siguiente: El BIRF solicita que se rindan ambas fuentes al mismo tiempo, es decir la fuente externa y el aporte local provincial. Y como se desarrolló a lo largo de este escrito, no siempre es tarea sencilla recibir las rendiciones de aporte local. Por lo tanto muchas veces se tiene la rendición de fuente externa, pero no la de aporte local, y por ende no se puede rendir.

Finalmente, otra de las diferencias es que el BID solicita que toda la documentación venga con sello de copia fiel en las rendiciones. Pareciera que esto es algo menor comparado con lo que se vino tratando anteriormente, pero muchas veces las rendiciones a los bancos deben frenarse por qué no se cuenta con ese sello. Dado que

hoy en día la información a nivel mundial se encuentra informatizada, es menester lograr que mecanismos más modernos sean aplicados a estos casos. Bastaría con informatizar toda la documentación (ya no recibirla en soporte papel) para agilizar el flujo de información y además abaratar costos y tiempos, como ser el correo postal.

Propuesta de nueva política fiduciaria.

Habiendo ya expuesto las políticas fiduciarias de ambos bancos, y mostrado las principales diferencias entre uno y otro, a continuación se desarrollará una propuesta de política fiduciaria.

Para empezar, es importante tener en cuenta todas las limitantes que se tienen a nivel país, es decir que toda la problemática que surge a raíz de no poder justificar en tiempo y forma los fondos ya recibidos y el porqué no se logran esas justificaciones tienen que ver con problemas muy complejos que hoy en día no tienen una solución rápida y directa. Puntualmente me refiero a los puntos tratados anteriormente en este escrito y son: La complejidad en los circuitos administrativos provinciales, la alta rotación de recursos humanos dentro del Estado, la alta informalidad fiscal y tributaria en las provincias, el déficit fiscal de las provincias argentinas.

Por lo tanto, se propone que la nueva política debería contar con el mecanismo de Fondo Rotatorio, para recibir un porcentaje igual al rendido. Además, se agregaría como opcional un segundo mecanismo que sería el de Solicitud de Anticipo, dado que muchas veces se necesitan grandes importes para comenzar nuevas obras, y si se justifican porcentajes menores, esto atrasaría los proyectos. En ese caso, se podría aplicar un porcentaje menor al 80% para solicitar nuevos anticipos. Como se dijo en la nota enviada por la UCAR al BID (Nota PROSAP No 522-65, 2013), este porcentaje debería ser del 45 por ciento, pero al estar operando ambos mecanismos al mismo tiempo, se podría subir, por ejemplo, a un 65 por ciento, siendo el mismo exigente, pero no imposible de alcanzar.

Con respecto a rendir ambas fuentes al mismo tiempo para solicitar reposiciones de fondos, dado que se contaría con ambos mecanismo de reposición, sería beneficioso que se exija. Esto se debe a que las provincias, la UCAR y los bancos contarían con una herramienta para lograr que los proveedores, contratistas y/o consultores reciban en tiempo y forma ambas fuentes. Es claro que el problema de fondo del déficit fiscal

provincial seguiría estando, pero al contar con ambos mecanismos, habría más tiempo por parte de la UCAR y de los bancos para ocuparse de lograr que las provincias paguen el aporte local, ofreciendo nuevas soluciones.

Finalmente, la necesidad de contar con una informatización de la información a nivel nacional, provincial y municipal para el envío de documentación debería ser un proceso que se implemente lo antes posible. Eso ayudaría a que todo el sistema sea más eficiente y los recursos monetarios sean mejor aprovechados, dado que las rendiciones enviadas por las provincias llegarían más rápidamente, se abaratarían costos de correo postal y los pedidos de reposición a los bancos se harían en menor tiempo.

Conclusión.

Lo que se quiso evidenciar en este escrito no solo fueron las dificultades que generan los altos estándares de las políticas fiduciarias de los dos organismos multilaterales de crédito más importantes del mundo, sino también explicar y entender porque no se pueden lograr esos estándares y dar una solución más ajustada a la realidad Argentina. Si los estándares de esos bancos se aplicaran en otros países, tal vez los requerimientos deberían ser distintos, dado que cada nación tiene sus propios mecanismos internos, y por lo tanto distintas necesidades. Entonces cabe aclarar que todo lo que se fue desarrollando aplicaría solo a Argentina y habría que analizar al interior de cada país para ver si también estos cambios servirían.

La Argentina ha ido mejorando varios de los mecanismos internos de administración a lo largo de su historia. Y de hecho la UCAR está vista por los organismos multilaterales de crédito como un modelo a seguir por los países latinoamericanos a lo que respecta a la gestión de programas y proyectos con fuente externa, pero eso no quita que haya muchas cosas por corregir. Los problemas que no podrán ser mejorados en el corto plazo son aquellos que recaen al interior de las provincias y por lo tanto haría falta una reestructuración en todos los niveles del país (nacional, provincial y municipal) para corregir falencias y optimizar mecanismos administrativos.

Pero también es cierto que cada provincia es muy distinta a otra, y sobre todo las regiones del país muy distintas entre sí, por lo que también sería bueno que muchos de

los procesos administrativos que impactan a nivel nacional sean estandarizados en las provincias, mejorando de esa manera todo el mecanismo en su conjunto.

Para terminar, es menester escribir sobre la cuestión que atañe a las políticas públicas y como estas son afectadas por los cambios de gobierno, ya que los funcionarios políticos deberían mantener los proyectos de gobiernos anteriores sin importar las ideologías, como sucede en países que tienen visión de largo plazo. Es imposible pretender que programas y proyectos se completen de manera eficiente si cada político de turno cambia las reglas cuando asume al poder. Se necesita un compromiso por parte de los funcionarios políticos para que los proyectos que son beneficiosos para el país se respeten y se los ayude a que sean ejecutados en tiempo y forma. Tal vez si logramos eso, muchos de los problemas que se escribieron a lo largo de estas hojas se solucionen y hagan que la Argentina sea un país mejor para vivir. Al fin y al cabo, estos programas y proyectos son creados para mejorar aspectos sociales, económicos e incluso políticos al interior y exterior del país.

PARTE V

Bibliografía consultada.

Libros, ensayos y artículos.

- Barajas S, M. (Ed.). (2009). *Una Guía del Banco Mundial. Segunda edición.* Washington D.C, Estados Unidos: Mayol Ediciones S.A.
- Devlin, R. (Ed.); Echevarría, O. (Ed.) y Machinea, J.L. (Ed.). (2014). *América Latina en una era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias,* Madrid, España: Edición Cero.
- Echeverri, R. (Ed.). (2016). *Impactos territoriales de políticas públicas: el caso de PROSAP,* Buenos Aires, Argentina: VCR impresores.
- Giannoni, G. (Ed.). (2009). *Celebrar el pasado, construir el futuro. Cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe,* Washington D.C., Estados Unidos: Inter American Development Bank. Felipe Herrera Library.
- Lattuada, M. (enero-junio 2014). *Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones.* Temas y debates. Año 18. Pp. 13-47.
- O'Connor, E. (septiembre 2006). *Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina.* 39° Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- Panaia, M. (julio / diciembre 2000). El impacto de la crisis fiscal en el trabajo en negro: las provincias del noroeste argentino. *Sociologías,* Porto Alegre. Año 2. N° 4. Pp. 306-353.
- Sanguinetti, J. (junio 2002). *Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: El caso de las provincias argentina.* Documento 75. *Revista Internacional de Presupuesto Público.* ASIP.

- Santiso, C. (agosto 2004). Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario. Revista de la CEPAL. (83). Pp. 171-190.
- Srur, J. (abril 2012). El impacto de los factores institucionales en los préstamos del BID. Instituciones para la gente – En foco. (01). Pp. 1-12.
- Tussie, D. (1997). *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Zeller, N. y Rivkin, A. (2003). *El empleo en la administración pública nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*, Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado Documento N° 69, INAP – Instituto nacional de la administración pública.

Contratos y Manuales consultados.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (29 de noviembre de 2009). Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (mayo 2006). Directrices del Banco Mundial sobre desembolsos para proyectos, Washington D.C, Estados Unidos.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (mayo 2006). Manual de desembolsos para clientes del Banco Mundial, Washington D.C, Estados Unidos.
- Contrato de Préstamo No. 2573/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP III. República Argentina. 29 de diciembre de 2011.

- Convenio de Préstamo No. 7597-AR entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP II. República Argentina. 27 de marzo de 2009.

Normas consultadas.

- Nueva Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe, Paraná, 1994: Editorial Betina.
- Ley N° 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Con su Reglamento, Leyes Modificatorias y Concordantes a agosto 2013. República Argentina. 29 de octubre de 1992.

Páginas web consultadas.

- BID. (2017). Acerca del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C, EU.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/acerca-de-nosotros/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>
- BM. (2017). Organización. Washington, D.C, EU.: Banco Mundial. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/about/leadership>
- PROSAP. (2017). Descripción y Objetivos. Buenos Aires, Argentina: PROSAP – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales. Recuperado de http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx
- Subsecretaria de Algodón. Gobierno del Pueblo de Chaco. (2017). Acerca de la Subsecretaria de Algodón. Chaco, Argentina: Chaco Gobierno del pueblo. Recuperado de <http://www.chaco.gov.ar/subsecretaria-del-algodon>
- Subsecretaria de Industria y Tecnología. (2017). Subsecretaria de Industria y Tecnología. Mendoza, Argentina: Ministerio de Economía, Infraestructura y

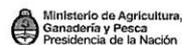
Energía. Recuperado de <http://agroindustria.mendoza.gov.ar/subsecretaria-de-industria-y-tecnologia>

- Zeller, N. y Rivkin, A., 2017, Empleo Público en la administración pública nacional... Análisis de las Políticas Laborales y de la Seguridad Social. Perspectivas teóricas y debates actuales..., Buenos Aires, Argentina: Empleo Público en la administración pública nacional. Recuperado de <http://sociologiapoliticalaboral sociales.uba.ar/empleo-publico-en-la-administracion-publica-nacional/>

PARTE VI

Anexos Complementarios.

"2013 - Año del Bicentenario de la Asamblea General Constituyente de 1813"



NOTA PROSAP Nº 522-65
Buenos Aires, 28 ENE. 2013

Sr. Ricardo Vargas del Valle
Jefe de Proyecto
Banco Interamericano de Desarrollo

Ref: Préstamo BID 2573/OC-AR
Nueva política fiduciaria del Banco.
Solicitud de excepción

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con el fin de tramitar una excepción parcial a la nueva política fiduciaria del Banco, en particular al establecimiento de un porcentaje mínimo de justificación de fondos (fijado por el Banco en 80%), como condición previa para gestionar subsiguientes desembolsos.

El principal motivo de dicha solicitud radica en las características del Programa de acuerdo a lo planteado por esta UEC en diferentes reuniones. La ejecución de los recursos de financiamiento se realiza en mayor medida a través de las provincias, mediante convenios de subpréstamos; es decir, de manera descentralizada y bajo la normativa de cada jurisdicción.

Lo anteriormente expuesto implica que si bien se están realizando ajustes en el ámbito de esta UEC, con el fin de acortar los tiempos en la ejecución, procesamiento y rendición de fondos; no se pueden soslayar procesos externos, cuyas características se encuentran bajo la órbita de cada jurisdicción adherida al PROSAP en el marco de un programa federal con características específicas reconocidas, por lo que no puede ser equiparado en su funcionamiento a operatorias de ejecución centralizada.

En función a lo anterior, y con el fin de respaldar la presente solicitud de excepción, se adjunta un informe que contiene un exhaustivo relevamiento de los tiempos requeridos desde la recepción de los fondos por parte de las provincias, hasta la rendición de los mismos a la UEC.

Por lo expuesto se solicita que el porcentaje mínimo de justificación de fondos sea del 45%, como condición previa para la gestión del desembolso siguiente.

Sin otro particular, y esperando una respuesta favorable, saludamos a usted muy atentamente,

C.C.: Sr. Gustavo Sierra - Especialista Financiero - BID

Av. Belgrano 450/2
(C1092AAR) C.A. de Buenos Aires. República Argentina.
Tel. 011 -4349-1300. Fax 011 - 4349-1356

www.prosap.gov.ar

Cont. JORGE BACALOV
AREA DE ADMINISTRACION, FINANZAS
Y CONTABILIDAD
PROSAP

Relevamiento de Procedimientos en aspectos fiduciarios del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales

Nueva Política Fiduciaria del BID

La nueva política Fiduciaria establecida por el BID para las operaciones cuyos préstamos fueron firmados desde enero de 2011, requiere:

- * Solicitar anticipos de fondos en función de las necesidades financieras para un período determinado, que puede contener entre 3 y 6 meses.
- * Deja de existir el llamado "Fondo Rotatorio".
- * Se requiere justificar el 80% del anticipo para volver a desembolsar.

Para la elaboración del presente informe, se han considerado los requerimientos establecidos por el Banco en su nota CAR 5197/2012 relacionados con documentación de respaldo a presentar con cada solicitud de desembolso, así como también los tiempos que hacen a la rotación total del fondos del Programa, ya sea los tiempos internos del Programa (tanto en las jurisdicciones provinciales como en la Unidad Ejecutora) como los externos relacionados con los trámites de aprobación y acreditación de los mismos.

Análisis de la demora en las rendiciones de Subejecutores Provinciales

A efectos de analizar las demoras promedio de rendición de gastos de Proyectos Provinciales, se ha solicitado a cada Jurisdicción que informe los plazos teóricos requeridos desde la recepción de los fondos hasta la rendición a la UEC.

Cada provincia tiene distintos circuitos y diferentes Organismos intervinientes, como así también distintos tiempos para realizar dichos circuitos, por lo que se le solicitó a las provincias que realizaran un relevamiento detallado de todos los tiempos necesarios para la gestión.

Se realizó dicho relevamiento para todas las jurisdicciones con ejecución del PROSAP, no solo BID sino también del Banco Mundial. Esto se resume en el siguiente cuadro:

**CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE SOLICITUD Y RENDICION DE FONDOS para
los PRESTAMOS BID 1956 OC/AR & BIRF 7597/AR**

TRAMITE DE PAGO Y RENDICION EN LA PROVINCIA										
DETALLE	DIAS									
	Misiones	Chubut	Entre Ríos	La Rioja	Mendoza	INV	Salta	Córdoba	San Juan	Neuquén
- Recepción de los Fondos										
Se verifica la recepción de los fondos en la cuenta corriente habilitada	5	1			1		1	2	3	1
Se carga el recurso en el sistema provincial	2	1	1	1	2	1	2	2	2	3
- Tramitación del Aporte Local										
Gestión de la Contrapartida Provincial						Se tramita en paralelo	12	13	Se tramita en paralelo	16
- Autorización del Pago										
Se genera la OP en el sistema provincial	2	2	1	9		4	1		3	
Intervención de diferentes Organismos Provinciales	17	2	3	10	2	1	12	4	11	1
- Realización del Pago										
Se realiza el pago al proveedor		3	1	20						
El Beneficiario emite el recibo y la documentación del Pago	1	3	1	8	4	4	1	2	2	2
- Generación de la Rendición de los Fondos										
Armado de rendiciones y generación de las mismas en UEPEX		6	1							
Firmas y envío de la rendición a la UEC	1	2	2	2	1	1	1	2	4	1
Total de días hábiles en la Provincia	28	20	10	50	10	11	30	25	25	24

RENDICION EN LA UEC										
DETALLE	DIAS									
	Misiones	Chubut	Entre Ríos	La Rioja	Mendoza	INV	Salta	Córdoba	San Juan	Neuquén
Mesa de Entradas de la UEC recibe y digitaliza las rendiciones luego las deriva a UDCP Sector Provincias.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
UDCP Sector Provincias revisa la rendición de estar ok la deriva a UDCP Sector Desembolsos.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
UDCP Sector Desembolsos prepara y envía la Justificación al Banco	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Total días hábiles	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Total días hábiles del circuito	41	33	23	63	23	24	43	38	38	37

- Tramitación del Aporte Local para el caso de Proyectos BID-1956										
Gestión de la Contrapartida Provincial Proyectos Proyectos BID-1956	2	7	20	20	25	Se tramita en paralelo				
Total días hábiles del circuito para el caso de Proyectos BID-1956	43	40	43	83	48	24	-	-	-	-

Es importante mencionar que desde la UEC, se lleva a cabo un seguimiento permanente en relación a las rendiciones de gastos de los fondos transferidos.

Diariamente se realizan comunicaciones, via mail o telefónica, para conocer el estado de avance de los trámites de pago y rendición en cada jurisdicción.

Es cotidiano detectar situaciones que demoran los plazos teóricos informados por cada una en virtud de dificultades en el pago de las contrapartidas, problemas en la confección de los POAs, faltantes en la documentación de respaldo de los pagos, inconvenientes con el sistema, demoras en los distintos organismos intervinientes, entre otros.

A los efectos de determinar el porcentaje de justificaciones posible antes de solicitar un nuevo desembolso hemos realizado los siguientes análisis:

Ejercicio de Simulación

Hemos realizado un Ejercicio de simulación, donde analizamos los montos transferidos desde el mes de enero a septiembre de 2012 a las Jurisdicciones con ejecución en el préstamo BID 1956/OC-AR, obteniendo la siguiente distribución porcentual:

PROVINCIA	Transf Ene- Sep/12 bid 1956	%
CHUBUT	4.506.347,46	12,25%
ENTRE RIOS	15.141.570,12	41,16%
INV	150.458,62	0,41%
MENDOZA	9.543.572,13	25,94%
MISIONES	3.624.655,62	9,85%
LA RIOJA	271.488,75	0,74%
CONVENIOS	3.546.720,46	9,64%
TOTAL	36.784.813,16	100,00%

Si en base a lo expuesto, suponemos una proyección de ejecución total para los próximos 6 meses, considerando que se ejecutaría con una distribución por jurisdicción tal como fue calculada previamente:

PROVINCIA	Ejecucion prevista					
	mes 1	mes 2	mes 3	mes 4	mes 5	mes 6
En días	Días (0 a 29)	Días (30 a 59)	Días (60 a 89)	Días (90 a 119)	Días (120 a 149)	Días (150 a 180)
CHUBUT	735.033,90	612.528,25	612.528,25	735.033,90	735.033,90	673.781,08
ENTRE RIOS	2.469.753,49	2.058.127,91	2.058.127,91	2.469.753,49	2.469.753,49	2.263.940,70
INV	24.541,42	20.451,19	20.451,19	24.541,42	24.541,42	22.496,31
MENDOZA	1.556.659,61	1.297.216,34	1.297.216,34	1.556.659,61	1.556.659,61	1.426.937,97
MISIONES	591.220,45	492.683,71	492.683,71	591.220,45	591.220,45	541.952,08
LA RIOJA	44.282,74	36.902,29	36.902,29	44.282,74	44.282,74	40.592,52
CONVENIOS	578.508,38	482.090,32	482.090,32	578.508,38	578.508,38	530.299,35
TOTAL	6.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00	5.500.000,00

Veamos cómo sería la justificación en función de la distribución de *plazos de demora teóricos* por Jurisdicción:

JURISDICCION	Justificación prevista según plazos teóricos					
	mes 1	mes 2	mes 3	mes 4	mes 5	mes 6
En días	Días (0 a 29)	Días (30 a 59)	Días (60 a 89)	Días (90 a 119)	Días (120 a 149)	Días (150 a 180)
CHUBUT	-	735.033,90	612.528,25	612.528,25	735.033,90	735.033,90
ENTRE RIOS	-	2.469.753,49	2.058.127,91	2.058.127,91	2.469.753,49	2.469.753,49
INV	-	24.541,42	20.451,19	20.451,19	24.541,42	24.541,42
MENDOZA	-	1.556.659,61	1.297.216,34	1.297.216,34	1.297.216,34	1.556.659,61
MISIONES	-	591.220,45	492.683,71	492.683,71	591.220,45	591.220,45
LA RIOJA	-		44.282,74	36.902,29	36.902,29	44.282,74
CONVENIOS				578.508,38	482.090,32	482.090,32
TOTAL	-	5.377.208,87	4.525.290,14	5.096.418,06	5.636.758,21	5.903.581,94

También se realizó un análisis financiero con los plazos teóricos y sin cumplir normativa fiduciaria BID, arribando a la siguiente conclusión:

A) Situación actual (sin cumplir normativa fiduciaria BID)

Considerando que se recibe un desembolso (para 3 meses)	16.000.000,00 día 1
Se supone se ejecutan al día 63	11.500.000,00 día 63
Se prepara una solicitud de justificación	5.829.737,89 día 63
La justificación representa el 36% del desembolso	36%
Se prepara una solicitud de justificación	5.829.737,89 día 63-70
Se envía la solicitud de desembolso 2 (mes 4-5-6)	17.500.000,00 día 70
El BID aprueba la solicitud de desembolso (8 días)	17.500.000,00 día 78
Se acreditan los fondos en la cuenta bancaria luego revision DNPOIC (12 días)	17.500.000,00 día 90

Análisis cuenta bancaria

Saldo en cuenta bancaria	4.500.000,00 día 63
ejecución días 63-90 aprox	4.500.000,00 día 90
saldo en cuenta bancaria al final mes 3	- día 90
Se acreditan fondos Desembolso 2	17.500.000,00 día 90
saldo en cuenta bancaria al inicio mes 4	17.500.000,00 día 90

Ahora bien, considerando dichos plazos pero cumpliendo la normativa BID, tenemos:

B) Situación esperable (cumpliendo normativa fiduciaria BID)

Considerando que se recibe un desembolso (para 3 meses)	16.000.000,00	día 1
Se requiere justificar el 80% para volver a desembolsar	12.800.000,00	
Se prepara una solicitud de justificación	12.807.457,31	día 107-114
Se envía la solicitud de desembolso 2 (para mes 4-5-6)	17.500.000,00	día 114
El BID aprueba la solicitud de desembolso (8 días)	17.500.000,00	día 122
Se acreditan los fondos en la cuenta bancaria luego revision DNPOIC (12 días)	17.500.000,00	día 134

Análisis cuenta bancaria

Saldo en cuenta bancaria	-	día 90
ejecución que no se pudo llevar a cabo (mes 4)	6.000.000,00	día 120
ejecución que no se pudo llevar a cabo (14 días mes 5)	2.800.000,00	día 134
saldo en cuenta bancaria al día 134	-8.800.000,00	día 134
Se acreditan fondos Desembolso 2	17.500.000,00	día 134
Se paga todo lo que estaba pendiente de ejecutar	8.800.000,00	día 134
saldo en cuenta bancaria al día 134	8.700.000,00	día 134

Por lo expuesto anteriormente, en el segundo caso es decir, ***cumpliendo con la normativa BID, se puede observar que se paralizaría la ejecución durante 44 días.***

Si analizamos lo que sucedería si consideramos los plazos reales de rendición de las jurisdicciones, tomando como referencia lo acontecido entre los meses de enero de 2011 y septiembre de 2012, obtendríamos los ***plazos reales de las Jurisdicciones*** entre las transferencias de fondos y la rendición al Banco como se expone en el siguiente cuadro en porcentajes:

Meses	CHUBUT	ENTRE RIOS	MENDOZA	MISIONES	LA RIOJA	INV	CONVENIOS	TOTAL
1	11%	43%	0%	0%	7%	0%	0%	16%
2	41%	43%	19%	37%	0%	0%	0%	35%
3	35%	6%	49%	26%	1%	0%	50%	26%
4	10%	8%	24%	28%	11%	0%	50%	20%
5	0%	0%	5%	9%	44%	40%	0%	2%
6	3%	0%	2%	0%	5%	60%	0%	1%
7	0%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	0%
8	0%	0%	1%	0%	3%	0%	0%	0%
9	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	0%
10	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	0%
11	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
12	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%							

Partiendo del mismo supuesto de ejecución aplicado para el caso anterior, veamos cómo sería la justificación en función de los *plazos de demora real por Jurisdicción*:

JURISDICCION	Justificación prevista (en dólares)					
	mes 1	mes 2	mes 3	mes 4	mes 5	mes 6
En días	Días (0 a 29)	Días (30 a 59)	Días (60 a 91)	Días (90 a 121)	Días (120 a 151)	Días (150 a 181)
CHUBUT	78.187	364.718	573.761	616.606	657.726	715.864
ENTRE RIOS	1.070.057	1.943.686	1.908.659	2.268.443	2.409.634	2.343.846
INV					9.817	22.905
MENDOZA		295.765	1.009.234	1.252.952	1.240.439	1.429.682
MISIONES		218.752	336.010	475.932	538.011	554.762
LA RIOJA	3.100	2.583	3.026	8.340	27.012	25.795
CONVENIOS			289.254	530.299	482.090	530.299
TOTAL	1.151.344	2.825.504	4.119.945	5.152.572	5.364.728	5.623.153

Realizando un análisis financiero sin cumplir normativa fiduciaria BID, y considerando plazos reales, quedaría de la siguiente manera:

A) Situación actual (sin cumplir normativa fiduciaria BID)

Considerando que se recibe un desembolso (para 3 meses)	16.000.000,00 día 1
Se supone se ejecutan al día 65	11.500.000,00 día 63
Se prepara una solicitud de justificación	4.388.842,00 día 63
La justificación representa el 27% del desembolso	27%
Se prepara una solicitud de justificación	4.388.842,00 día 63-70
Se envía la solicitud de desembolso 2 (mes 4-5-6)	17.500.000,00 día 70
El BID aprueba la solicitud de desembolso (8 días)	17.500.000,00 día 78
Se acreditan los fondos en la cuenta bancaria luego revisión DNPOIC (12 días)	17.500.000,00 día 90

Análisis cuenta bancaria

Saldo en cuenta bancaria	4.500.000,00 día 63
ejecución días 63-90 aprox	4.500.000,00 día 90
saldo en cuenta bancaria	- día 90
Se acreditan fondos Desembolso 2	17.500.000,00 día 90
saldo en cuenta bancaria	17.500.000,00 día 90

Ahora bien, considerando dichos plazos pero cumpliendo la normativa BID, tenemos:

B) Situación esperable (cumpliendo normativa fiduciaria BID)		
Considerando que se recibe un desembolso (para 3 meses)	16.000.000,00	día 1
Se requiere justificar el 80% para volver a desembolsar	12.800.000,00	
	12.837.159,02	
Se prepara una solicitud de justificación	12.837.159,02	día 118-125
Se envía una solicitud de justificación	12.837.159,02	día 125
Se envía la solicitud de desembolso 2 (mes 4-5-6)	17.500.000,00	día 125
El BID aprueba la solicitud de desembolso (8 días)	17.500.000,00	día 133
Se acreditan los fondos en la cuenta bancaria luego revision DNPOIC (12 días)	17.500.000,00	día 145
 Análisis cuenta bancaria		
Saldo en cuenta bancaria	-	día 90
ejecución que no se pudo llevar a cabo (mes 4)	6.000.000,00	día 120
ejecución que no se pudo llevar a cabo (25 días mes 5)	5.000.000,00	día 145
 saldo en cuenta bancaria al día 145	 -11.000.000,00	 día 145
 Se acreditan fondos Desembolso 2	 17.500.000,00	 día 145
Se paga todo lo que estaba pendiente de ejecutar	11.000.000,00	día 145
saldo en cuenta bancaria al día 145	6.500.000,00	día 145

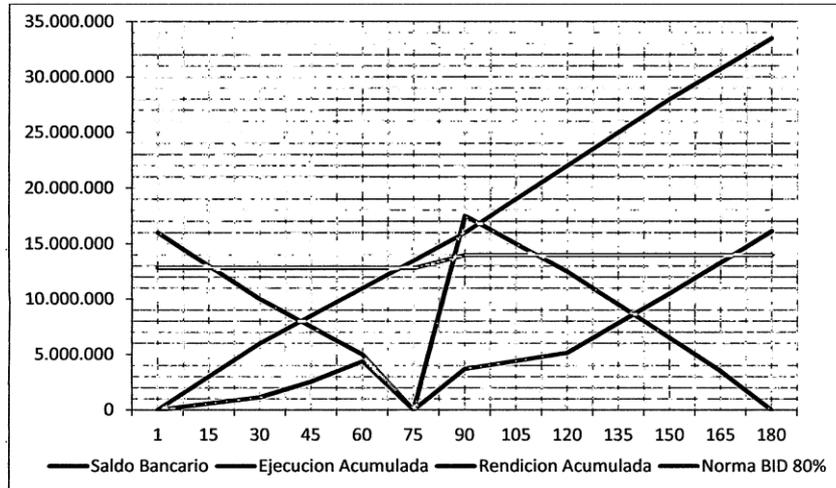
Por lo expuesto anteriormente en el segundo caso, es decir, ***cumpliendo con la normativa BID, se puede observar que se paralizaría la ejecución durante 55 días.***

Con el esfuerzo y las medidas tomadas con las Provincias en forma conjunta, se espera superar el 27% actual de justificaciones y alcanzar un 45%, lo que significaría superar el 36% teórico.

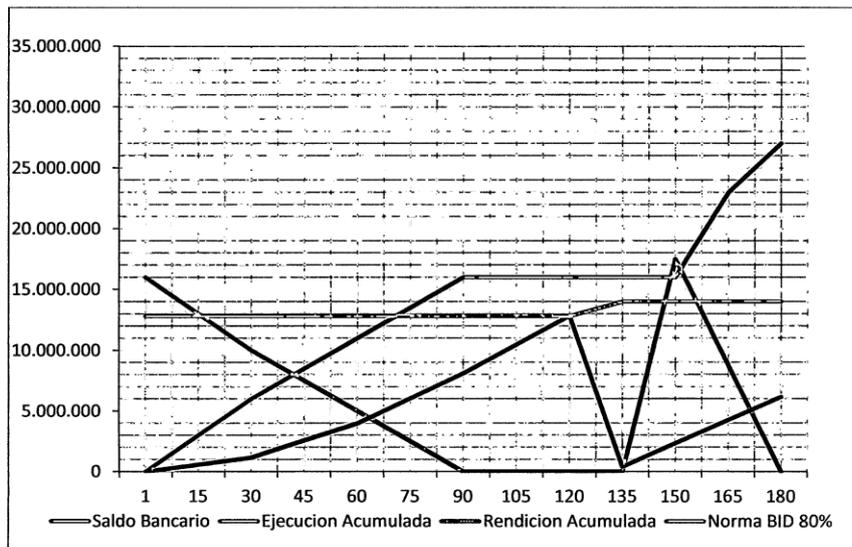
Análisis financiero en gráficos

Si llevamos a gráficos la situación financiera antes expuesta sin cumplir la normativa BID, y cumpliendo dicha normativa, siempre en términos de plazos reales, podemos observar cuál sería cada situación.

- 1) Situación financiera sin cumplir la Normativa BID

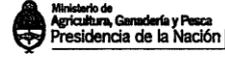


- 2) Situación financiera cumpliendo la Normativa BID



Como podemos apreciar, en la segunda situación la ejecución acumulada alcanza los 27 millones de dólares, mientras que en la primera, se logra ejecutar en forma global 33,5 millones de dólares. Esto significa que la ejecución teórica total para este período analizado se vio reducida en 6,5 millones de dólares, es decir en un 20 %. Esto sin tener en cuenta los perjuicios que se generarían a los proveedores por falta de pago, entre los que podemos mencionar demoras en la ejecución de las obras, intereses que se deberán pagar por incumplimiento de contratos, entre otros.

"2013 - Año del Bicentenario de la Asamblea General Constituyente de 1813"



NOTA PROSAP N° 1462-03

Buenos Aires, 3 de abril de 2013

Sr. Gustavo Sierra
Especialista Financiero - BID
Banco Interamericano de Desarrollo
S / D

**Ref.: Préstamo BID 2573/OC-AR
Nueva política fiduciaria del Banco**

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con el motivo de adjuntarle la documentación complementaria referente a la NOTA PROSAP N°522-65 enviada oportunamente el 28/01/2013. Dicha nota consistía en un análisis argumentado que elaboró el Programa respecto del flujo financiero para dicho préstamo a fin de justificar el pedido de excepción a la nueva política fiduciaria del Banco, respecto del porcentaje mínimo de justificación de fondos.

Sin otro particular, lo saluda atentamente,

Cont. JORGE BAGALOV
AREA DE ADMINISTRACIÓN, FINANZAS
Y CONTABILIDAD
PROSAP

C.C.:

Ricardo Vargas, Jefe del Proyecto.

Av. Belgrano 450/2 - C1092AAR - C.A.B.A.
República Argentina - Tel: (011) 4349 1300
www.prosap.gov.ar

Documento complementario de la nota PROSAP 522 del 28/01/13

1) Información relativa a los avances en el Plan de Mitigación de Riesgos de Indole fiduciaria y en el Monitoreo y Rendición de Cuentas del préstamo BID 2573/OC-AR

El presente cuadro resume los avances relativos a las cuestiones fiduciarias y de rendición de cuentas que se lograron a la fecha:

Nº	Título de Riesgo	Riesgo	Clasificación	Estrategia	Medio	Actividad	Responsable	MATERIALES DE REFERENCIA				Observaciones
								Fecha Inicio	Fecha Fin	Estado	Observaciones	
1	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Deficiencias en el monitoreo del Programa	2	Medio	Monitoreo continuo - Implementar programa de capacitación en aquellas UEC con déficits detectados	Plan de Capacitación y Plan de Fortalecimiento	Los recursos están asignados al Plan de Capacitación y a FOP	agosto-12	agosto-14	USE - UCAP - ADI	-	4 Talleres de Puesta en Marcha en las Provincias de Jujuy, Catamarca, Entre Ríos y Buenos Aires. 3 Talleres de intercambio de experiencias en Proyectos de Infraestructura en Caminos y Electrificación, Proy. de Infraestructura Hídrica, Proy. Nacionales
2	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Retrasos y/o errores en la información sobre flujo de fondos en las unidades ejecutoras	2	Medio	Implementar Cursos de UPEX y Manual de Procedimientos Administrativos	Plan de Capacitación	Los recursos están asignados al Plan de Capacitación	agosto-12	agosto-14	ACF - UCAP	-	Se realiza un apoyo permanente desde la Unidad Ejecutora además de la realización de 4 Talleres de Puesta en Marcha en las Provincias de Jujuy, Catamarca, Entre Ríos y Buenos Aires.
					Implementar UPEX en los organismos que tienen convenios de ejecución con PROSAP (OE, UICA, ARGENTINA, etc.)	Soporte y Capacitación desde la UEC hacia las Provincias y Organismos Intervinientes	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	agosto-12	agosto-14	ACF	-	100% de subejecutores provinciales y los Convenios son contabilizados a través de UPEX
4	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Informes financieros extemporáneos	2	Medio	Asistencia Técnica focalizada según el nivel de capacidad operativa de las EE, UEPs, EPAs, EPDAs o Organismos Intervinientes	Monitoreo continuo	Los recursos están asignados al Plan de Capacitación y al Presupuesto UEC	-	-	-	-	4 de Cursos y/o Talleres en UPEX y aplicaciones del Manual de Procedimientos Administrativos a realizar
5	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Falta de información generada fuera del Sistema	2	Medio	Aplicación del Manual de Procedimientos Administrativos - ROP	Control continuo de flujo de información en el UPEX y SIG	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	-	-	UEC - UEPs	-	Se realiza el seguimiento mensual de las conciliaciones bancarias provinciales y la registración contable. Asimismo, se realizaron 4 Talleres de Puesta en Marcha en las Provincias de Jujuy, Catamarca, Entre Ríos y Buenos Aires donde se trata la temática.
6	Monitoreo y Rendición de Cuentas	Debilidad en la aplicación de nuevos instrumentos o herramientas del Programa (Manuales, Reglamentos y SIG Informáticos)	2	Medio	Difundir y capacitar en la aplicación de nuevos instrumentos, instrumentos y sistemas del Programa	Talleres de difusión y capacitación	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	agosto-12	agosto-14	UCAP - DICOM	-	4 de Talleres de difusión y sensibilización realizados.
24	Fiduciarias	Retrasos en la presentación de los POA/PAC y deficiencias en la calidad de los mismos	2	Medio	Actualizar los procedimientos y metodologías para la confección de los POAs y del Plan de Adquisiciones	Guías metodológicas provistas por las Áreas competentes	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	agosto-12	agosto-14	AGP	-	Se realizaron 4 Talleres de Puesta en Marcha en las Provincias de Jujuy, Catamarca y Entre Ríos y Buenos Aires. Se realiza asistencia permanente a las provincias. En diciembre de 2012, se realizó un taller sobre los aspectos centrales en el armado del POA y la importancia de una adecuada planificación. Participaron todos los proyectos en ejecución. En dicho taller los proyectos cargaron el POA para el año 2013.
					Entregar sistemáticamente a los responsables de proporcionar la información para la preparación del presupuesto	Plan de Capacitación 2010 / 2011	Monitoreo continuo - Soporte, asistencia Técnica y Capacitación desde la UEC hacia las Provincias y Organismos Intervinientes	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	Agosto-12	Agosto-14	ACG - UCAP	-
25	Fiduciarias	Retraso en el flujo de Fondos de Contrapartida Nacional	2	Medio	Prever negociaciones con las autoridades competentes en materia presupuestaria	Es una actividad rutinaria dentro de las competencias del área responsable	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	-	-	ACF	-	Se ha mejorado la administración de los recursos presupuestarios del Programa. No hemos tenido inconvenientes en el cumplimiento del pago correspondiente a los proyectos nacionales.
26	Fiduciarias	Retraso en el flujo de Fondos de Contrapartida Provincial	2	Medio	Prever en el ámbito local el cumplimiento de las cláusulas contractuales de pagos de contrapartida establecidas en el CAMPS	El cumplimiento de las cláusulas es una actividad rutinaria dentro de las competencias del área responsable	Los recursos para desarrollar las actividades se encuentran dentro del presupuesto de la UEC	agosto-12	agosto-14	ACF	-	Fondos de Contrapartida Provincial Ejecutados on Bando y forma
27	Fiduciarias	Retrasos en las adquisiciones	2	Medio	Implementar un Plan de Capacitación y SEPA	Plan de capacitación	Los recursos están asignados al Plan de Capacitación	agosto-12	agosto-14	ADI	-	4 de Cursos de capacitación dictados

Por otra parte, se mencionan a continuación algunos riesgos que tal como se definieron en la presentación del Informe Semestral al 31/12/12, requieren un revalúo en su calificación e incluso su incorporación según lo acontecido en los últimos años en los aspectos fiduciarios.

REF.	DESCRIPCIÓN	TIPO DE RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA RECOMENDACIÓN
	Demoras en los procesos de elegibilidad de los proyectos provinciales (firmas de la autorización de endeudamiento, Convenio Marco y Anexo)	Agregar, con nivel alto de riesgo	Dadas las demoras existentes en las tramitaciones (ver Anexo XI), se recomienda incluir este riesgo y monitorearlo. Se generan errores en la planificación financiera en virtud de demoras en los procesos de autorizaciones de endeudamiento y firmas de Convenios Marco y Anexos.
26	Retraso en el Flujo de Fondos de Contrapartida Provincial	Bajar nivel del riesgo	Se ha mejorado significativamente el cumplimiento del pago de la contrapartida provincial. Se realiza un seguimiento permanente. En los casos, en los que aún se registran demoras se evalúan los mecanismos a implementar.
	Dificultad en el cumplimiento de la normativa fiduciaria del BID de justificar el 80% del desembolso anterior para volver a desembolsar	Agregar, con nivel alto de riesgo	Con nota PROSAP 522 del 28/01/13, se solicitó al BID la excepción para toda la vida del préstamo al cumplimiento de dicha política, solicitando que el monto máximo exigible de justificaciones sea del 45% en lugar del 80% establecido por el Banco. Dadas las condiciones de ejecución del Programa, la no aceptación de la excepción, redundaría en una reducción significativa de la ejecución y en problemas de pago y reclamos de intereses y multas por mora por parte de los proveedores a ser abonadas por las Unidades Ejecutoras Provinciales.

2) Primer desembolso solicitado: desvíos en la estimación de ejecución

El primer desembolso solicitado al BID que ascendía a USD 7 millones aprox. contemplaba ejecución prevista para los meses de agosto a noviembre de 2012, en la que se estimaba se ejecutarían dos proyectos provinciales (Gasoducto-Entre Ríos y Riego Rio Colorado- Buenos Aires), y algunos proyectos nacionales (PROARGEX, Fortalecimiento Institucional, Preparación de Proyectos y la Unidad Ejecutora Central). En la estimación los proyectos provinciales representaban el 37% del total.

Tal como hemos incorporado a la matriz de riesgos, la demora en la autorización por parte del Ministerio de Economía de la Nación para el cambio de financiamiento del préstamo BID 1956 al BID 2573 del proyecto de Riego Rio Colorado- Buenos Aires relativo a la firma del Convenio Marco de la Provincia ha impedido, hasta el momento, el inicio de los desembolsos al Proyecto. En el caso del Proyecto Gasoducto- Entre Ríos, si bien se abonó el anticipo financiero, el inicio de la obra se vio demorado debido a la necesidad de elaborar por parte del contratista, el proyecto ejecutivo a desarrollar.

Debido a esto, la planificación de la ejecución no aconteció tal como se había previsto, de forma tal que existieron fondos remanentes para ejecutar el resto de los proyectos por un mayor plazo al estimado.

3) Comportamiento atípico al inicio de la ejecución del préstamo

Si analizamos la cartera de proyectos que se encuentran actualmente en ejecución bajo esta línea de crédito, podemos observar que nos encontramos en una situación que ocurre al inicio de los préstamos ya que predominan, en el monto de ejecución mensual, los proyectos nacionales antes mencionados. Normalmente, y tal como ocurre en una cartera "madura", es decir cuando la mayoría de los proyectos han iniciado su ejecución, la ejecución promedio mensual principalmente recae en los proyectos provinciales. Estos generalmente participan en un 83% del total de la ejecución, mientras que los nacionales (incluidos ANR y Clústeres) se llevan el 17% restante.



Debido a que por el momento sólo un proyecto provincial ha empezado su ejecución de los 14 proyectos previstos, nos encontramos en una situación especial en cuanto a la distribución de los fondos correspondientes al primer anticipo.

En nuestra nota PROSAP 522 del 28/1/13 se solicitó al BID una excepción a la aplicación de la nueva política fiduciaria del Banco, donde se demuestra que en virtud a lo acontecido en el préstamo BID 1956, el porcentaje posible de utilizar en el PROSAP ronda el 45%. Tal como hemos comentado, los actuales proyectos en ejecución de la cartera del préstamo BID 2573, no es la típica de los préstamos que ejecuta el PROSAP cuando alcanza su nivel de maduración, razón por la cual nos encontramos en que al momento se ha justificado al Banco el 62% del anticipo inicial.

Al 28/02/13 se había ejecutado el 84% (USD 5,9 mill.) del anticipo recibido, mientras que el saldo se encontraba parcialmente en la cuenta bancaria (USD 700 mil) y el resto fue ejecutado en los primeros días del mes de marzo. Con esta estructura, al 15 de marzo no es posible alcanzar el 80% de justificación ya que estamos diciendo que los gastos fueron realizados hace menos de 15 días y por ende están en circuito de rendición por tratarse principalmente de gastos de consultoría realizados en el marco de Convenios de Cooperación.

Considerando los tiempos necesarios para la aprobación y posterior acreditación de un desembolso en cuentas oficiales, nos encontramos ante el hecho de contar con recursos escasos en la cuenta especial y la imposibilidad de justificar el 80% del anticipo, que fuera ejecutado casi a fines de febrero.

Por lo antes expuesto, creemos necesario que mientras se analice la posibilidad de la excepción de la política fiduciaria de aplicación a toda la vida del préstamo, se apruebe una excepción, por única vez, de haber justificado el 62% en lugar del 80% para volver a solicitar fondos.

Si bien el promedio de justificación del fondo rotatorio en este préstamo oscila el 25-30% ya que nos manejamos con reposiciones de fondo rotatorio, en el marco de la anterior política fiduciaria, es importante mencionar que están implementando algunos cambios de forma tal de agilizar los tiempos de rendición. Entre los principales cambios, intensificaremos los controles de revisión de documentación de los legajos de pagos, de forma que no se requiera un doble control en la instancia de rendición al Banco, como se hacía hasta el momento. Este cambio, será complementado con el accionar de nuestra Unidad de Auditoría Interna quien tendrá la responsabilidad en forma mensual de hacer muestreos de los legajos de pago a fin de que, en caso que sea necesario, realizar los cambios que sean pertinentes y generar control y responsabilidad sobre el área competente.

Por otra parte, hemos implementado en todos los préstamos que administra PROSAP, un plazo de rendición por parte de las jurisdicciones provinciales de hasta 30 días. Si esto no se cumple, se toman acciones desde la UEC demorando la gestión de nuevas transferencias de fondos.



Análisis de variables fiduciarias del préstamo BID 1956/OC-AR durante el año 2012

Ejecución de la ejecución real versus la estimada - Año 2012													
MES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Ejecutado	1.337.184,49	3.874.414,77	7.601.886,17	357.350,29	5.672.506,64	3.320.241,98	8.495.630,19	4.360.628,44	4.283.933,41	5.670.345,94	2.220.329,41	8.825.796,91	56.020.246,65
Desembolsos	6.330.952,07	5.762.311,50	4.824.834,23	5.185.804,79	4.676.443,33	6.435.796,90	6.583.665,53	7.507.488,41	7.017.091,29	6.286.709,73	6.190.262,31	6.189.911,54	72.991.271,64
Ejecución de la ejecución real versus la estimada - Año 2012													
MES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Desembolsado	6.330.952,08	5.762.311,50	4.824.834,23	5.185.804,79	4.676.443,33	6.435.796,90	6.583.665,53	7.507.488,41	7.017.091,29	6.286.709,73	6.190.262,31	6.189.911,54	72.991.271,64
Justificado	6.330.952,08	5.762.311,50	4.824.834,23	5.185.804,79	4.676.443,33	6.435.796,90	6.583.665,53	7.507.488,41	7.017.091,29	6.286.709,73	6.190.262,31	6.189.911,54	72.991.271,64
Fondo Rotatorio	29.842.863,36	29.842.863,36	29.842.863,36	29.149.134,51	25.504.379,10	25.504.379,10	29.999.997,96	29.999.997,96	29.372.678,41	28.737.973,24	28.737.973,24	21.895.255,75	63.785.094,53
% Justificación	21%	19%	19%	0%	18%	39%	0%	17%	21%	28%	16%	20%	24%
Ejecución de la ejecución real versus la estimada - Año 2012													
MES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Saldo inicio mes	1.805.211,52	6.798.979,11	8.686.875,84	1.084.989,67	5.552.473,61	5.926.287,49	2.606.045,51	2.907.373,68	4.958.751,65	8.474.209,40	6.867.016,87	10.398.227,63	55.787.467,84
Desembolsado	6.330.952,08	5.762.311,50	4.824.834,23	5.185.804,79	4.676.443,33	6.435.796,90	6.583.665,53	7.507.488,41	7.017.091,29	6.286.709,73	6.190.262,31	6.189.911,54	72.991.271,64
Ejecutado	1.337.184,49	3.874.414,77	7.601.886,17	357.350,29	5.672.506,64	3.320.241,98	8.495.630,19	4.360.628,44	4.283.933,41	5.670.345,94	2.220.329,41	8.825.796,91	56.020.246,65
Saldo fin de mes	6.798.979,11	8.686.875,84	1.084.989,67	5.552.473,61	5.926.287,49	2.606.045,51	2.907.373,68	4.958.751,65	8.474.209,40	6.867.016,87	10.398.227,63	1.572.430,71	63.785.094,53
Justificado	6.330.952,08	5.762.311,50	4.824.834,23	5.185.804,79	4.676.443,33	6.435.796,90	6.583.665,53	7.507.488,41	7.017.091,29	6.286.709,73	6.190.262,31	6.189.911,54	72.991.271,64
Fondo rotatorio	0,21	0,19	0,00	0,00	0,18	0,33	0,00	0,17	0,21	0,28	0,16	0,20	0,24

El cuadro anterior muestra la proyección de ejecución informada al BID en las diferentes solicitudes de desembolso presentadas durante el año. Por otra parte, se muestra la ejecución real mes a mes. Comparando la ejecución real versus la estimada, vemos que se ha generado un desvío del 28%. Por su parte, también se incluye la proyección de desembolsos prevista para el año 2012 y luego los desembolsos reales. Como podemos apreciar, los desembolsos que totalizan USD 55.7 mill. son muy similares a la ejecución real que fue del USD 56 mill. Por otra parte, en el mismo período hemos justificado USD 63,7 mill., reduciendo de esta manera el fondo rotatorio en USD 8 mill.

Conformación del fondo rotatorio

Antigüedad del fondo rotatorio (*) *Supuesto: el desembolso en tránsito se conforma de los pagos de mayor antigüedad*

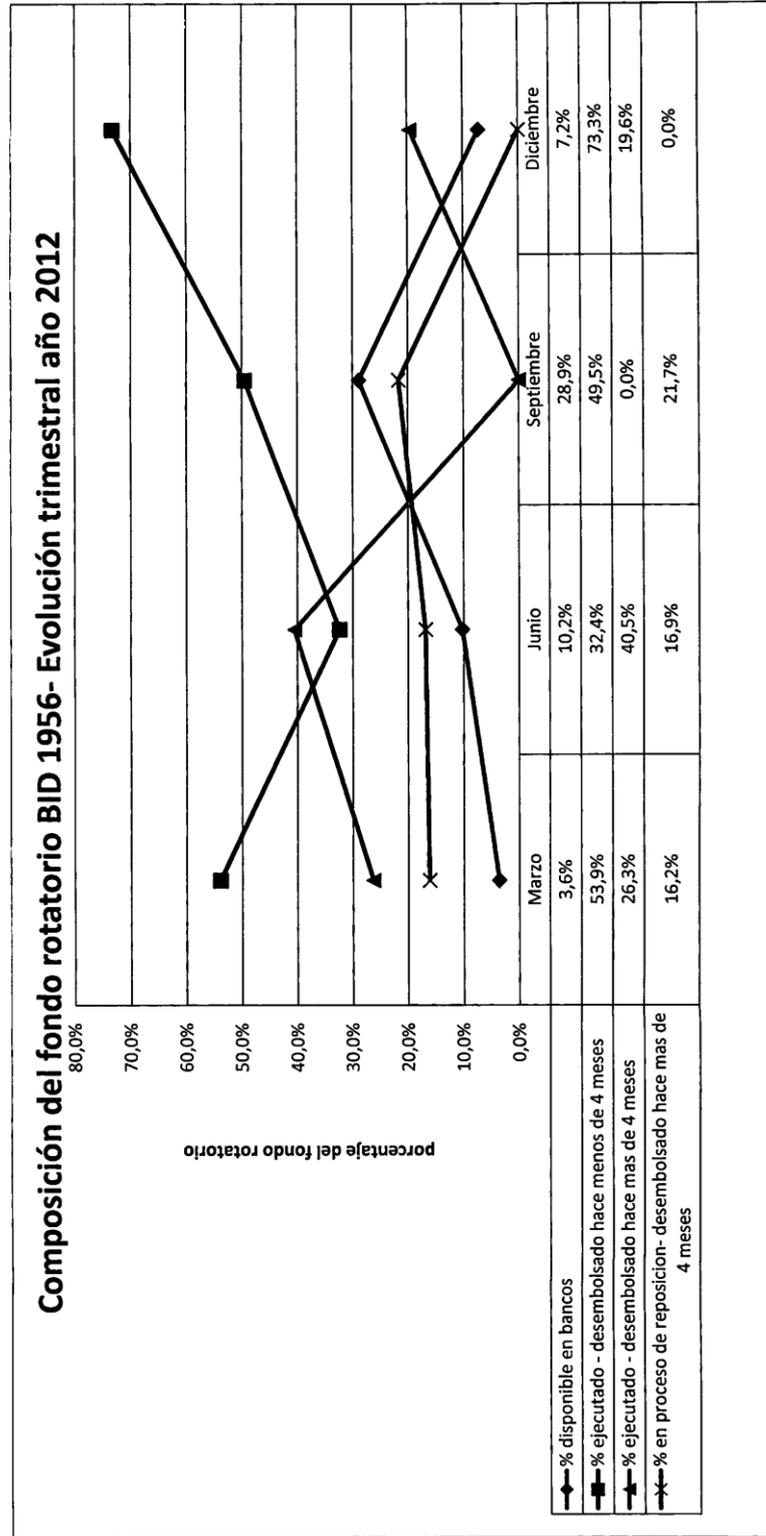
Fondo rotatorio menos de 4 meses	17.174.706,42	57,6%	10.871.154,75	42,6%	23.008.355,93	78,3%	17.614.084,74	80,4%
Fondo rotatorio más de 4 meses	12.668.176,90	42,4%	14.633.224,30	57,4%	6.364.322,44	21,7%	4.281.170,98	19,6%
Fondo rotatorio menos de 4 meses	17.174.706,42	57,6%	10.871.154,75	42,6%	23.008.355,93	78,3%	17.614.084,74	80,4%
saldos bancarios	1.084.989,67	0,06	2.606.045,56	0,24	8.474.209,40	0,37	1.572.430,71	0,09
Ejecutado sin rendir de menos de 4 meses	16.089.716,75	0,94	8.265.109,19	0,76	9.035.924,42	0,39	16.041.654,03	0,91
ejecutado y rendido en un desembolso en tránsito					5.498.222,11	0,24		
Fondo rotatorio más de 4 meses	12.668.176,90	42,4%	14.633.224,30	57,4%	6.364.322,44	21,7%	4.281.170,98	19,6%
ejecutado y rendido en un desembolso en tránsito	4.824.834,22	0,38	4.301.339,00	0,29	6.364.322,44	1,00	-	-
Ejecutado sin rendir de más de 4 meses	7.843.342,68	0,62	10.331.885,30	0,71	0,00	0,00	4.281.170,98	1,00

Tal como podemos apreciar, la **conformación del fondo rotatorio** del préstamo BID 1956 se distribuye entre saldos bancarios, ejecución pendiente de rendir y desembolsos en tránsito. El cuadro muestra en forma comparada dicha conformación en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2012. Como se puede apreciar, los saldos bancarios oscilan entre el 3,6% y el 28,9% del total del fondo rotatorio, indicando de esta manera que no existen fondos significativos inmovilizados en las cuentas bancarias. Por otra parte, vemos que a lo largo del año, la ejecución pendiente de rendir oscila entre el 30,8% y el 92,7% en diciembre.

Por otra parte, se realizó un análisis acerca de la **antigüedad del fondo rotatorio**, utilizando como fuente de información los informes LMS1 emitidos por la extranet del BID. Se emitieron los mismos en las fechas de corte bajo análisis y se obtuvo la antigüedad del fondo rotatorio. En cada mes, se analizó el porcentaje del fondo rotatorio que registraba menos de 4 meses y más de 4 meses. El resultado al que se arribó se muestra en el cuadro superior. En líneas generales vemos que se registra una mayor participación de fondos que fueron desembolsados hace menos de 4 meses, pasando del 42% en junio al 80,4% en diciembre, es decir, *hay una tendencia creciente en cuanto a la participación del fondo rotatorio desembolsado hace menos de 4 meses*.

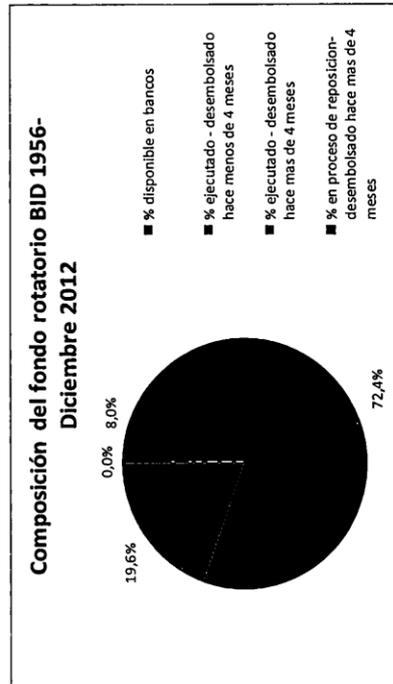
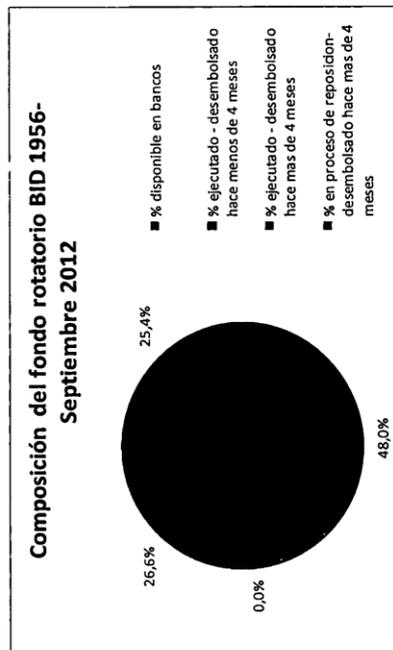
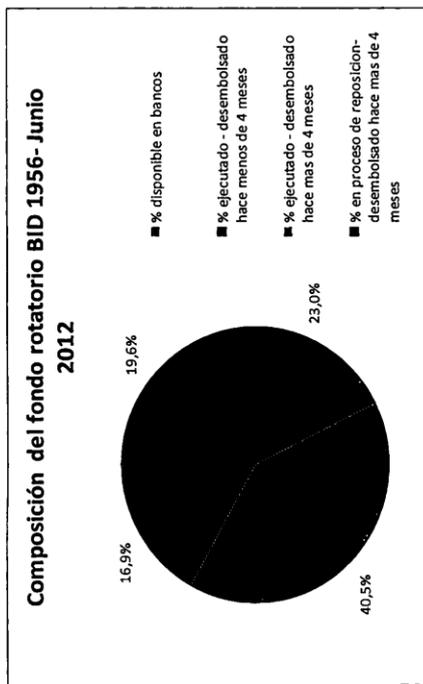
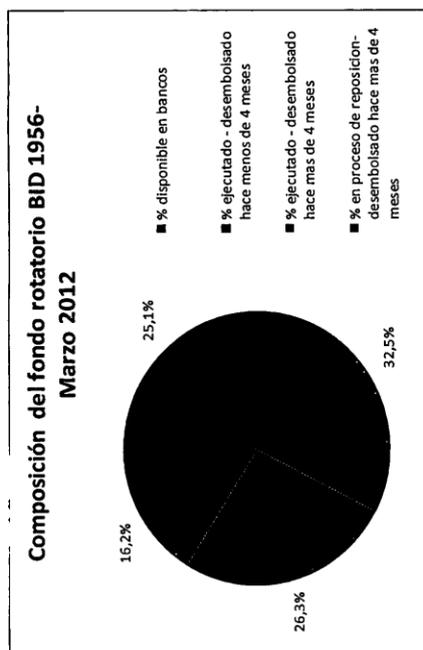
Ahora bien, si cruzamos la información de la antigüedad del fondo rotatorio y la conformación que vimos previamente, llegamos a determinar que del fondo rotatorio que tiene una antigüedad menor a 4 meses, entre el 63% y el 94% corresponden a gastos que fueron ejecutados, mientras que el resto corresponde a fondos

disponibles en la cuenta bancaria. Por su parte, con respecto al fondo rotatorio de más de 4 meses, la distribución es más variable ya que vemos que puede variar significativamente lo que es ejecución de más de 4 meses sin rendir al Banco o que fue rendida y está en proceso de reposición.



El Gráfico anterior esquematiza en una línea de tiempo, lo ocurrido en cada trimestre de 2012, en el que podemos apreciar el significativo incremento de la ejecución que fuera originalmente desembolsada en un plazo menor a 4 meses. Esto indica la rotación promedio del fondo rotatorio. En contraposición, se observa una tendencia decreciente de la ejecución que fuera desembolsada en un plazo mayor a 4 meses.

A continuación de muestra gráficamente, la participación de cada rubro en la conformación del fondo rotatorio que considera además la antigüedad del mismo.



Como podemos apreciar la participación del rubro correspondiente a gastos ejecutados y que fueron desembolsados en un plazo menor a 4 meses ha ido creciendo a lo largo del año 2012, mientras que se reduce la participación de los saldos bancarios disponibles y la ejecución originada en un desembolso de más de 4 meses.