

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

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**Análisis de la gestión para resultados de los fondos de préstamos de los
Organismos Multilaterales de Créditos (OMC)**

AUTOR: JORGE NICOLÁS AMADO – COHORTE 2020-2021

TUTOR: DRA. SUSANA MAIDANA

ABRIL 2023

Resumen

Los préstamos de los Organismos Multilaterales de Crédito- OMC (también denominados Organismos Internacionales de Créditos-OIC u Organismos Multilaterales de Desarrollo- OMD) son una de las más importantes fuentes de financiamiento del Sector Público Nacional, básicamente por tratarse de préstamos a largo plazo, generalmente 25 años, y a muy baja tasa de interés. La gestión de un préstamo ante estos organismos involucra una serie de exigencias y/o requisitos para los gobiernos solicitantes, entre las que se destaca una adecuada y coherente programación de las acciones y el uso de los fondos (desembolsos) que se llevarán a cabo con ese financiamiento.

Este trabajo recoge la experiencia que adquirí durante mi desempeño por 21 años al frente de la Dirección de Administración de la Deuda Pública en el Ministerio de Economía de la Nación, donde pude observar los significativos importes que el gobierno destina periódicamente a pagar a los Organismos Multilaterales de Crédito¹ en concepto de comisión de compromiso.

Entre los “costos financieros” de esos préstamos se establece la llamada “Comisión de Compromiso”, equivalente a un 0,25% sobre el monto no desembolsado del mismo, y comienza a regir a partir de los sesenta (60) días de la firma del contrato.

El atraso en la ejecución de los proyectos financiados por los OMC genera otros costos de difícil cuantificación, como por ejemplo los que se reflejan en la continuidad de los malos servicios prestados por el Estado y/o la prolongación de los déficit fiscales, nacionales o subnacionales. No obstante, hay costos asociados a la deficiente implementación de estas políticas que sí pueden ser medidos con precisión, como son las comisiones de compromiso. Como se verá más adelante, el atraso en la ejecución de una muestra de programas seleccionados que se contrajeron entre el 2012 y 2018, significó un costo al Estado Nacional de aproximadamente USD 22.578.000 en concepto de comisiones de compromiso. .

Palabras claves: organismos multilaterales de crédito, comisión de compromiso; programación; resultados;

¹ Fondo Monetario Internacional - FMI, Banco Mundial-BM, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina –CAF, entre otros.

Indice

Introducción	1
1. Fundamentación y planteamiento del problema	1
1.2. Planteo de objetivos.	3
1.3. Metodología	4
2. Marco teórico	5
3. Finalidad	7
4. El estado de la administración de la deuda pública en el Sector Público Nacional, antes de la reforma de 1992.	10
5. Los Organismos Multilaterales de Créditos (OMC)	11
5.1 Fuentes de recursos de los organismos multilaterales	12
5.2. Instrumentos financieros usuales en los Organismos Multilaterales de Créditos	12
5.3 Principales características financieras de los préstamos de los OMC	13
5.4 Algunas características especiales del financiamiento de los OMC.	14
5.4.1. Plazo de ejecución de los proyectos	14
6. El cambiante grado de influencia de los OMD a lo largo del tiempo	15
6.1 Argentina: participación de los OMC en los 80'	16
6.2 La participación de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) en los últimos treinta años en la política argentina.	18
6.3. Cambios en las políticas del Banco Mundial: los préstamos de ajuste	19
6.4. El financiamiento de los OMC del 2001 a 2022	21
7. Comportamiento del Gobierno Nacional ante los OMC	24
8. Los costos de la mala programación de la ejecución de los préstamos	24
8.1. Atrasos en la ejecución de los programas	28
9. Intervención de los Organismos de Control del SPN	29
10. Recomendaciones	30
11. Conclusiones	31
Bibliografía	32

Introducción

1. Fundamentación y planteamiento del problema

Este trabajo recoge la experiencia que adquirí durante mi desempeño por 21 años al frente de la Dirección de Administración de la Deuda Pública en el Ministerio de Economía de la Nación, donde pude observar los significativos importes que el gobierno destina periódicamente a pagar a los Organismos Multilaterales de Crédito² en concepto de comisión de compromiso.

En ese marco, el tema que abordo se ubica en el área de las finanzas públicas, y específicamente, se origina en la carencia de una adecuada política de planeamiento y programación presupuestaria que, obviamente, impacta en los resultados que se buscan con esas obras y financiamiento.

Los organismos multilaterales de crédito buscan promover el desarrollo socio-económico de los países miembros, ofreciendo líneas de financiamiento cuyas condiciones resultan imposibles de igualar en el mercado de capitales.

Cuando un país miembro pide un préstamo a un OMC para financiar un proyecto, por ejemplo, una “obra de infraestructura”, se suscribe un contrato en el que se establece la fecha límite (*closing date*) de ejecución de la obra y, por ende, la finalización del “período de desembolsos” de los fondos por parte de dichos organismos.

Entre los “costos financieros” de esos préstamos está la llamada “Comisión de Compromiso”, equivalente a un 0,25% en el caso del Banco Mundial (porcentaje que puede variar en algunos OMC) sobre el monto no desembolsado del mismo, y comienza a regir a partir de los sesenta (60) días de la firma del contrato.

² Es corriente referirse a muchos de estos organismos como "instituciones financieras multilaterales" (...). Es también común la expresión "Bancos Multilaterales de Desarrollo"; en este caso nos estamos refiriendo al conjunto de bancos (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, etc.) de carácter multilateral, es decir, que pertenecen a una serie de países que son los que detentan su capital.

¿Cuál es la justificación de esa “comisión”? Los OMC se financian (fondan) en los mercados de capitales a muy bajas tasas de interés por tener la más alta calificación como “prestatario” (AAA). Cuando a su vez otorgan un crédito, parten de la base de que han afectado (o separado) los fondos destinados al préstamo, y están disponibles durante el plazo de ejecución comprometido en el contrato por el país miembro. La extensión del plazo, es decir, el incumplimiento en el tiempo por parte del prestatario, impacta en las propias proyecciones financieras de los organismos prestamistas.

Como es obvio, si el prestatario ejecuta el proyecto en los plazos comprometidos, y los desembolsos planificados se reciben *pari pasu* con la ejecución de las obras o el cumplimiento de avances en los contratos de “asistencia técnica”, la mencionada “comisión” dejará de pagarse. Por el contrario, en la medida en que se extienda el plazo para la finalización de la obra y exista un “saldo no desembolsado”, se continúa generando un costo financiero. La *penalidad* de tal comisión vendría a operar como un incentivo para que se ejecuten los programas dentro de los plazos establecidos en los contratos.

El atraso en la ejecución de los proyectos financiados por los OMC genera otros costos de difícil cuantificación, como por ejemplo los que se reflejan en la continuidad de los malos servicios prestados por el Estado y/o la prolongación de los déficit fiscales, nacionales o subnacionales. No obstante, hay costos asociados a la deficiente implementación de estas políticas que sí pueden ser medidos con precisión, como son las comisiones de compromiso. Como se verá más adelante, el atraso en la ejecución de los programas en una muestra de veinte (20) préstamos (14 del BID, 2 de la CAF y 4 del BIRF), cuyos contratos se firmaron entre el 2012 y 2018, significó un costo adicional al Estado Nacional de aproximadamente USD 22.578.000 en concepto de comisiones de compromiso.

El origen del problema es la mala programación y ejecución de los proyectos financiados por los OMC, que genera el pago de cuantiosos montos por tal concepto.

1.2. Planteo de objetivos.

El objetivo general es analizar los costos que traen aparejados la mala programación y ejecución de proyectos financiados por los OMC.

Por su parte, los objetivos específicos, consisten en:

- ✓ Diagnosticar los procedimientos internos y externos sobre los desembolsos de los proyectos financiados por las OMC.
- ✓ Determinar las erogaciones pagadas por el gobierno a los OMC en concepto de “comisión de compromiso” en los últimos años.
- ✓ Efectuar una propuesta de procedimientos para una adecuada y oportuna intervención de los Órganos de Control³ orientados a lograr una mejor programación de la inversión y alcanzar los resultados previstos en la misma.

1.3. Metodología

El estudio es de tipo descriptivo diagnóstico adoptándose una estrategia de tipo cualitativa.

La unidad de análisis es el proceso de control de la gestión de los préstamos de los OMC.

Las fuentes de información primaria son los registros de la contabilidad oficial del Gobierno Nacional en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIDIF y los datos obrantes en el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda-SIGADE a cargo de la Oficina Nacional de Crédito Público – ONCP, como órgano Rector del Sistema de Crédito Público.

Las técnicas de recolección de datos se basan en el análisis de los desembolsos de los proyectos financiados por los OMC en los últimos años.

2. Marco teórico

El trabajo se fundamenta en los conceptos de las nuevas corrientes de pensamiento en el ámbito de la gestión en el Sector Público, que ponen énfasis en el planeamiento y

³ Sindicatura General de la Nación-SIGEN, a cargo del “control interno” y Auditoría General de la Nación-AGN a cargo del “control externo”

programación de las acciones gubernamentales, y que pueden sintetizarse en el siguiente texto:

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que provee el Estado: escuelas, hospitales, unidades de administración de justicia que funcionen cada día mejor. Para atender esta creciente exigencia de efectividad del sector público, los gobiernos han formulado nuevas leyes, se han creado o modificado instituciones y se han puesto en marcha instrumentos y metodologías de gestión innovadoras.⁴

Por otra parte, como señala (Makon, 2014) partiendo de las experiencias de la nueva gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, los Estados Unidos y el Reino Unido y los desarrollos en materia de gestión por resultados realizados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),

(...) en los últimos años se ha producido abundante bibliografía sobre las bases conceptuales de un nuevo modelo de gestión en las administraciones públicas latinoamericanas. Este nuevo modelo conocido como “gestión por resultados”, “para resultados” u “orientado a resultados” (según las denominaciones en uso) plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población, todo ello sin abandonar el necesario control del uso de los recursos.

Básicamente se plantea el cambio del modelo administrativo tradicional basado en el cumplimiento de aspectos formales orientados al control del uso honesto de los recursos públicos. Ello no significa desconocer los avances logrados en la gestión, en general, de los Estados en sus distintos niveles.

La complejidad del modelo por resultados exige el desarrollo de capacidades técnico-administrativas. Para (Makon, 2014) se resumen en tres requisitos básicos que se consideran necesarios para posibilitar la instrumentación del nuevo modelo administrativo: i) las técnicas presupuestarias que es preciso utilizar, ii) la integración al nuevo modelo de los desarrollos en materia de administración financiera y iii) los incentivos.

En el marco de los objetivos de este trabajo, se considera importante poner la lupa en lo que el mencionado autor pone como primer requisito, y eso lleva previamente a repasar brevemente el concepto de “capacidades estatales” poniendo luz en dos de ellas, como sus

⁴ “Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe” – Banco Interamericano de Desarrollo-BID – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD

componentes fundamentales: la “capacidad política” y la “capacidad técnico-administrativa”.

La “capacidad política” se interpreta como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, F.2002).

La “capacidad técnica- administrativa” es la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón (Sikkink, 1993). Este aparato estatal no se crea de la noche a la mañana ni por decisiones ad-hoc, tampoco es el producto de una mera reorganización de las estructuras, sino el fruto de un largo proceso de construcción de institucionalidad.

Es indudable que este cambio sustancial en el funcionamiento de la administración no se logra solamente con el desarrollo de claros elementos conceptuales y modificaciones técnico-administrativas. El proceso requiere un profundo cambio cultural en la visión que tienen los actores que interactúan con ella, incluidos los poderes legislativos, los órganos de control, la dirigencia política, la burocracia y la sociedad civil. (Makon, 2014)

Otros autores coinciden en asociar esa capacidad al desarrollo de los recursos humanos o equipos burocráticos, es decir, al aparato organizacional del Estado. Es fundamental alcanzar la “coherencia interna” para lograr la eficacia burocrática para lo que resulta decisivo la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo (Evans, P. 1996).

Pero se hace necesario no caer en la simplificación de considerar a la llamada “capacidad administrativa” como el objetivo final y único de las reformas del Estado, sino que ella es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad institucional

3. Finalidad

El trabajo se orienta, fundamentalmente, a determinar los costos que deben afrontar el Sector Público Nacional y algunos gobiernos subnacionales, como consecuencia de la inadecuada programación de acciones del gobierno con el uso de los fondos obtenidos en préstamos de los OMC.

Se analizan las características y frecuencias de las acciones que intervienen en los procesos de financiamiento con los OMC, de este modo se justifica la necesidad de procedimientos más adecuados y el perfeccionamiento de las “capacidades técnico-administrativas” que contribuyan a una mejor planificación de acciones y una adecuada programación de su financiamiento.

4. El estado de la administración de la deuda pública en el Sector Público Nacional, antes de la reforma de 1992.

Como paso previo a analizar el tema específico de este trabajo, se considera importante señalar la situación en la que se encontraba la administración financiera del Sector Público Nacional, particularmente la administración de la deuda pública, como consecuencia directa de la inexistencia de una estructura normativa y organizativa de este sector.

Hasta 1993 el Sector Público Nacional desconocía el monto real de su deuda y a quienes debía. No existían registros contables confiables; los servicios financieros de la deuda pública, se pagaban en función de los reclamos de los acreedores.

Se inserta a continuación, en sus partes más importantes, un acta-diagnóstico suscripta entre la Secretaría de Hacienda y la Auditoría General de la Nación, la que permite tener una visión de la situación en la que se encontraba el sector Deuda Pública a principios de 1993:

- El proceso de captación de recursos a través de endeudamiento, cualquiera sea su modalidad, se efectuaba en forma descentralizada por cada uno de los Entes y Organismos que componen el Sector Público Nacional, sin ningún sistema de control registro central referidos a las condiciones, conveniencia, destino de los fondos, etc.
- El Banco Central de la República Argentina, en su carácter de Agente Financiero del Estado, llevaba registros estadísticos no contables y no integrados entre sí, de la evolución de la deuda.
- Los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, en el marco del proceso antes señalado, y sin normativas a nivel de ley sobre la materia, implementaban sus propios registros los que, en la mayoría de los casos, alcanzaban solo el nivel de "anotaciones simples", asistemáticas, incapaces de brindar oportuna información para una adecuada administración y, por lo tanto, sin ningún valor contable.

- El otorgamiento de avales por parte del Estado Nacional, tanto a Empresas Públicas como privadas, tampoco tuvo un marco normativo adecuado, ni registración sistemática que permitiera brindar información oportuna para seguimiento y gestión.
- El Ministerio de Economía a través de algunas Dependencias, se limitaba a recibir los "avisos de vencimiento" o reclamos de los acreedores, y proceder a su pago, sin que en todos los casos y mediante procedimientos fehacientes pudiera verificarse la exactitud de la cifra demandada.
- La información relacionada al stock de deuda pública a una determinada fecha, o los flujos operados en un período, se confeccionaba mediante la dificultosa recopilación de datos en los diversos Organismos antes señalados, y su consolidación posterior.
- Las limitaciones mencionadas precedentemente, impedían conocer oportunamente y con precisión el monto de la deuda, el perfil de vencimientos, tasas de interés comprometidas, etc.
- Las dificultades para utilizar el presupuesto como herramienta efectiva de administración gubernamental no obligaban a la previsión de partidas presupuestarias para atender los pagos de los servicios de la deuda.
- La carencia de registros de la deuda pública en el Ministerio de Economía alteró la secuencia lógica del proceso contable, ya que el BCRA y el Banco de la Nación Argentina operaban debitando directamente las cuentas del Tesoro Central por los servicios que individualmente registraban, y luego informaban a la Contaduría General de la Nación para su registro contable presupuestario. En otras palabras, operaban como otras "Tesorerías" que recaudaban y pagaban en forma independiente.
- La colocación y administración de los Títulos y Bonos de la Deuda Interna y Externa del Gobierno Nacional, estaba a cargo del BCRA, quien mantenía la vinculación directa con los Organismos intermediarios, de acuerdo a la normativa vigente antes de la sanción de la reforma de la Carta Orgánica del BCRA y de la Ley 24.156.
- En sostén de lo mencionado en los puntos precedentes, se debe señalar que el Gobierno Nacional tuvo que recurrir a los registros de los acreedores para obtener información de las deudas que se incluyeron en el "Plan Brady", auditados y conciliados a través de una Consultora privada. Este proceso de conciliación se prolongó por un largo período (dos años), e insumió cuantiosos gastos. Aún después de haberse firmado el "acuerdo" en 1992, continuaron las conciliaciones y arreglos con los bancos agentes hasta mediados de 1994.

Las inexistencias de registros contables adecuados en los diversos organismos del Sector Público Nacional involucrados o partícipes en la ejecución de proyectos financiados por los OMC nos impiden conocer los montos que debieron pagarse en concepto de "comisiones de compromiso" durante la década del 80.

5. Los Organismos Multilaterales de Créditos (OMC)

Los principales OMC que operan en la actualidad en el mundo, son los siguientes:

<i>Sigla</i>	<i>Organismo Multilateral de Crédito</i>	<i>Sigla</i>	<i>Organismo Multilateral de Crédito</i>
ADFD	Abu Dhabi Fund for Development	BOC	Bank of China
ADFD	Abu Dhabi Fund for Development	CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CDB	China Development Bank

BEI	Banco Europeo de Inversiones	EXMCH	Export-Import Bank of China
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	OFID	The OPEC Fund for International Development
KEAED	Kuwait Fund for Arab Economic Development	SED	Saudi Fund for Development

5.1 Fuentes de recursos de los organismos multilaterales

Fundamentalmente tienen tres medios de obtener recursos:

- ✓ Contribuciones de sus socios, es decir, de los países que son miembros del organismo. La contribución del país responde al concepto de participación en el capital de una sociedad
- ✓ Endeudamiento en los mercados internacionales de capital. Los organismos internacionales, como otras instituciones financieras, recurren a los mercados financieros para captar fondos. El método más corriente es la emisión de bonos. Dado el respaldo político que tienen los organismos internacionales, sus emisiones reciben una valoración muy positiva por parte de las agencias de rating o de valoración de riesgo. Ello les permite obtener fondos abundantes en volumen y favorables en cuanto a sus condiciones.
- ✓ Fondos fiduciarios de los países miembros. Son fondos que los países ponen en manos de los organismos para que éstos los administren y con ellos financien proyectos de desarrollo. No son pues una aportación al capital: el fondo es del país que lo ha dotado, pero lo administra el organismo internacional.

5.2. Instrumentos financieros usuales en los Organismos Multilaterales de Créditos⁵

En el marco de los límites de este trabajo, en este punto se describen solamente los tipos de préstamos que otorga el Banco Mundial, ya que son similares a los que

⁵. "Banco Mundial Manual del servicio de la deuda"

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/729201468155126217/pdf/561590WP0SPANI1so0see0report0476141.pdf>

conceden las otras instituciones internacionales. Por ejemplo, existen algunas diferencias en los importes que perciben en concepto de “comisión de compromiso”.⁶

No obstante, dada la similitud de los instrumentos y procedimientos que se siguen en los distintos OMC, se describen a modo de síntesis, los que usa el Banco Mundial.

- a) Préstamos para *proyectos de inversión*: se conceden para costear la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios necesarios para hacer realidad los proyectos de desarrollo económico y social en una amplia gama de sectores. Se desembolsan contra gastos específicos en moneda local o extranjera relacionados con los proyectos de inversión, con inclusión de obras civiles, equipo, materiales, servicios técnicos y de consultoría, y costos incrementales recurrentes identificados con anterioridad.

En los dos últimos decenios, los préstamos para inversión representaron, en promedio, entre el 75% y el 80% del financiamiento otorgado por el Banco Mundial.

- b) Préstamos para *asistencia técnica* proporcionan asistencia técnica al país prestatario para fortalecer su capacidad institucional, y se destinan a costear la ejecución de planes de organización, métodos de dotación de personal y recursos técnicos, físicos o financieros en organismos esenciales.

- c) Préstamos para *políticas de desarrollo* proporcionan financiamiento externo de rápido desembolso para respaldar reformas de políticas e institucionales. Garantizan una asistencia expeditiva a los países que experimentan necesidades de financiamiento externo para respaldar reformas estructurales. Sirven de apoyo a las reformas de políticas e institucionales necesarias para crear un entorno propicio para un crecimiento económico sostenido y equitativo. En los últimos dos decenios les ha correspondido, en promedio, entre el 20% y el 25% del financiamiento del Banco.

5.3 Principales características financieras de los préstamos de los OMC

Vencimiento: el plazo de vencimiento máximo (hasta 30 años) con inclusión del período de gracia (durante el cual se pagan únicamente intereses), mientras que el vencimiento

⁶ El BID cobra una comisión de compromiso hasta un máximo de 0,75% al año, aunque históricamente lo han fijado en 0,25%. La CAF por su parte cobra 0,80%.

máximo medio ponderado es de 18 años. Las condiciones de reembolso se fijan en la negociación del préstamo;

Tasa de interés, en la actualidad se pactan en base al es el SOFR (*Secured Overnight Funding Rate*) que es el tipo que los bancos utilizan para fijar el precio de los derivados y préstamos denominados en dólares.

Moneda: depende del producto de que se trate, por ejemplo, en la mayoría de los casos los préstamos del BIRF se basan en una “*canasta de monedas*”: en euros, yenes japoneses o dólares de los Estados Unidos, según lo disponga el Departamento de Tesorería. En el caso de préstamos basados en una canasta en “*moneda única*”: en euros, yenes japoneses o dólares de los Estados Unidos, según la moneda elegida a la fecha de la conversión.

Comisión inicial: de 0,25% se cobra una sola vez sobre el monto total del préstamo al comienzo del contrato, vence a los 60 días de entrada en vigor del proyecto, antes del primer desembolso del préstamo, y puede ser financiada con los fondos del préstamo si el prestatario así lo desea.

“*Comisión de compromiso*” de 0,25% pagadera semestralmente, se cobra sobre el monto no desembolsado, y comienza a devengar 60 días después de la firma del contrato. (ver Anexo 1 “*Principales términos y condiciones del préstamo flexible del BIRF con margen variable*”)

5.4. Algunas características especiales del financiamiento de los OMC.

5.4.1. Plazo de ejecución de los proyectos.

a) Los préstamos destinados a “financiamiento del tesoro” y “políticas de desarrollo” se caracterizan por ser de rápido desembolso, normalmente se fijan las fechas y “tramos” en que se recibirán los fondos, y no el momento de cierre (*closing date*).

En los préstamos destinados a financiar proyectos de inversión y otros, sólo se fija la fecha programada de finalización de la ejecución del mismo. En la generalidad de los casos el plazo de ejecución se establece entre 4 y 5 años.

b) Prórroga en los plazos de ejecución.

En los casos en que la ejecución de proyecto se vea demorado, la unidad ejecutora de los préstamos puede pedir una prórroga o extensión de la fecha de cierre del proyecto o del período de desembolso.

La evidencia empírica nos muestra que “(...) hay prórrogas que llegan a los 5,10 y hasta 15 años...posteriores a la fecha de cierre original”⁷

c) Causales de los pedidos de prórroga⁸

- ✓ Deficiencias en la programación de las acciones, tanto en la formulación como en la ejecución del proyecto;
- ✓ La no concreción de los “aportes locales” o de “contraparte” que se establecen en los contratos;
- ✓ Demoras en las Provincias participantes de un proyecto, por no tener la autorización de sus legislaturas a contraer deuda, u otros argumentos similares.
- ✓ Políticas de “contención del gasto” dispuestas por las autoridades.

6. El cambiante grado de influencia de los OMD a lo largo del tiempo

En palabras de (García, 2013) "El grado de influencia de los OMD sobre las políticas de los países de América Latina (como en otras regiones en desarrollo) ha variado sustancialmente de país en país y a lo largo del tiempo, según el valor de escasez de las divisas para los países beneficiarios individuales en cada momento. Gobiernos con buen acceso a los mercados internacionales de capital, o con mercados financieros internos profundos, no han necesitado aceptar los consejos de los OMD para financiar sus necesidades de desarrollo. En el otro extremo, gobiernos que enfrentan crisis monetarias y fiscales o no tienen acceso a los mercados internacionales y domésticos de capital, sea por efecto de malas políticas o por mala suerte (por ejemplo, una fuerte caída en los términos de intercambio o el cese abrupto de flujos de capital debido a contagio financiero), han necesitado imperiosamente los recursos financieros de los OMD con el objeto de evitar fuertes ajustes recesivos, y por ello han tenido escaso poder de negociación frente a condicionalidades indeseadas”.

⁷ Entrevista al. Lic. Alfredo Gerardo Alvarez, Consultor Experto de la Dirección Operativa del Financiamiento Internacional (Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo) y Ex Coordinador de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos con Enfoque Sectorial Amplio (Ex Ministerio de Hacienda de la Nación).

⁸ Idem 7

6.1 Argentina: participación de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) en los 80'

Salvo los casos de financiamiento para las obras de Yacyretá hasta 1985, Argentina había hecho escaso uso de los créditos del Banco Mundial. Esto se explica por la resistencia burocrática y política para aceptar la condicionalidad de muchos préstamos, pero además debido a la falta de una estrategia de negociación (Machinea–Sommer,1990). En cambio, los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, con menos condicionalidad, fueron utilizados casi al máximo.

A partir de 1985 el Banco Mundial se coloca en el centro del escenario de las fuentes de crédito para la Argentina. Ello es el producto del cambio de diagnóstico del Plan Baker sobre los factores limitantes del crecimiento económico. A diferencia del pasado, el financiamiento de este Organismo se destina no sólo a créditos para proyectos, sino también a créditos de *balance de pagos*, en apoyo (condicionados) a *reformas estructurales* en distintos sectores. “En este nuevo escenario, las relaciones entre Argentina y el Banco Mundial se potencian. Aumentan los compromisos y los desembolsos en forma significativa, y el Banco se convierte en un apoyo político significativo para los programas económicos que lanza el Gobierno Argentino”. (Machinea, y Sommer, 1990)

Ese nuevo protagonismo del Banco Mundial debe ser analizado dentro del marco de la disputa que se daba en Washington respecto del rol de las instituciones multilaterales en la estrategia de la negociación de la deuda externa, que contó con el apoyo del Gobierno de los EE.UU. a través Departamento del Tesoro.

Lo más importante es que, a partir de ese mayor protagonismo o presencia del Banco Mundial, se verificaba un cambio de diagnóstico respecto de las características de la crisis en los países endeudados. La idea del llamado “Plan Baker” es que la crisis de la deuda no era un problema de *solvencia* sino básicamente era un problema de *liquidez*, lo que justificaba un mayor financiamiento para hacer posible el ajuste de los países endeudados.

Pero lo más significativo de este plan consistía en la propuesta de que para superar las restricciones al crecimiento, generadoras de los recurrentes problemas de *liquidez*, además de persistir en el ajuste de corto plazo era necesario realizar *reformas estructurales* en los

países en desarrollo. Y, obviamente, el aumento del financiamiento por parte de los Organismos Internacionales estaba condicionado a que se lleven a cabo las mismas, a lo que estaba dispuesto el Gobierno Nacional (Machinea y Sommer,1990).

Estas buenas relaciones del Gobierno con el Banco Mundial se manifestaron particularmente en enero de 1987 cuando, junto con el programa que se acordó con el Fondo Monetario Internacional (FMI), Argentina obtuvo un compromiso del Banco de aprobar nuevos préstamos por USD 2.000 millones en 1987 y 1988, en apoyo a proyectos y reformas estructurales. El apoyo del Banco, que también se manifestó con el otorgamiento de "*waivers*" (suspensiones de multas o castigos) para lograr desembolsos trabados por incumplimiento de alguna condición, se prolongó en el tiempo más allá que el de otros acreedores, casi hasta el final del Gobierno del presidente Alfonsín. El apoyo del Banco Mundial fue clave en el lanzamiento del programa de agosto de 1988, llamado "Plan Primavera".

Como es sabido, en todo proceso de renegociación de la deuda, primero se negocia con el FMI un acuerdo sobre las políticas a aplicar, que establece las bases para las negociaciones con los demás acreedores. La particularidad de esa nueva ronda fue la simultaneidad de las discusiones con el FMI y el Banco Mundial. En las negociaciones, que se iniciaron con la puesta en vigencia del Plan Primavera, se produjo una ruptura en esta tradición, ya que se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial sin el previo acuerdo con el FMI.

Nuevamente, este cambio en las "reglas del juego" obedecía o era el reflejo de la disputa que se llevaba a cabo en Washington, en donde se cuestionaban por primera vez los severos planes cortoplacistas del FMI, y sus exigencias que, en la mayoría de los casos, eran de difícil cumplimiento. El acuerdo con el Banco Mundial (BM) alcanzado en septiembre de 1988 incluía un paquete de préstamos (sectoriales y para proyectos) por un monto inédito en la historia de este Organismo: USD 1.250 millones.

Sin duda, la característica más relevante de este acuerdo es que se fijaban *objetivos macroeconómicos* en materia fiscal, de *balance de pagos* y *monetarios*. Todo ello en clara colisión con las reglas de juego aplicadas hasta entonces, que establecían que esos eran temas de exclusiva competencia del FMI. Otra característica saliente del acuerdo con el BM fue el énfasis en las *reformas estructurales*, sin las cuales en ese entonces era evidente

que los ajustes de corto plazo eran insostenibles. Esas reformas perseguían obtener superávit comerciales (con mayores exportaciones pero también con mayores importaciones), en un marco de una mayor oferta de bienes.

En la línea del Plan Baker, que promovía mayor financiamiento (dinero fresco) para salir de la crisis de liquidez, se presionaba a los bancos comerciales para que comprometieran aportes significativos de nuevos recursos.

Ese acuerdo con el BM trajo serios inconvenientes para complementarse con el FMI y otros acreedores, en primer lugar, porque este último no aceptó nunca que se haya acordado metas macroeconómicas con el BM y, en segundo lugar, se sostenía (el FMI) que los objetivos planteados en el programa del Gobierno Argentino, sólo podían alcanzarse con metas más duras en materia fiscal y de balance de pagos.

La inexistencia de registros contables adecuados en los diversos Organismos involucrados nos impiden conocer los montos que debieron pagarse en concepto de “comisiones de compromiso” durante la década del 80.

6.2 La participación de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) en los últimos treinta años en la política argentina.

Es importante destacar el cambio sustancial de los OMC y el papel que jugaron en la economía global. Una visión sobre los cambios operados en el Banco Mundial (y sobre el FMI) la encontramos en Stiglitz (2002), para quien

(...) el cambio más dramático de estas instituciones tuvo lugar en los años ochenta, la era en la que Ronald Reagan y Margaret Thatcher predicaron la ideología del mercado en los Estados Unidos y el Reino Unido. El FMI y el Banco Mundial se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales esas ideas fueron impuestas a los reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones. Los ministros de Hacienda de los países pobres estaban dispuestos, si era menester, a convertirse para conseguir el dinero, aunque la vasta mayoría de los funcionarios estatales y, más importante, los pueblos de esos países con frecuencia, permanecieron escépticos (...) En los ochenta el Banco Mundial fue más allá de los préstamos para proyectos (como carreteras o embalses) y suministró apoyo en un sentido amplio, en la forma de los préstamos de ajuste estructural, pero sólo hacía esto con la aprobación del FMI, y con ella venían las condiciones que el FMI imponía al país”.

Por otra parte, apareció en escena otro actor, las “consultoras”, locales e internacionales, que proliferaron notablemente en forma simétrica al crecimiento de las ofertas de préstamos por parte de las delegaciones locales de los Bancos prestamistas.

Varios autores analizan el tema de las consultorías contratadas por los OMC en todos los lugares del mundo en los que se financió proyectos, que se transformó en el principal soporte para sostener esta industria de la consultoría, llamada *goldmine of consultancy business*⁹.

“Amparados en las formas autónomas de contratación que frecuentemente se han otorgado a las Unidades Ejecutoras de los proyectos, se han verificado nuevas formas de clientelismo. Grupos profesionales específicos, firmas consultoras, allegados a las autoridades políticas, etc., suelen tener a las Unidades Ejecutoras como cotos de caza privados, a veces en conflicto con los organismos internacionales de financiamiento, a veces con su mirada benévola o distraída. Por este sendero, las UE se mimetizan con frecuencia con el resto del aparato administrativo, pasando a ser una manifestación adicional de las debilidades institucionales, sometándose a las mismas tensiones entre política y administración que caracterizan a ese aparato” (Martínez Nogueira, 2002).

Todos estos actores configuraron un escenario inédito en la Argentina, que súbitamente podía acceder a los préstamos de los Organismos Multilaterales para los más variados destinos, como la reforma de las Obras Sociales Sindicales, fortalecimiento institucional para el desarrollo de la mujer, etc.

Los OMC han sido un “actor relevante” en el diseño y ejecución de las políticas económicas de los últimos 30 años en Argentina, pero con más intensidad en la década de los 90’ en cuanto fueron los principales impulsores de una política de reforma del Estado que, junto a la desregulación y apertura comercial, fueron los pilares básicos del llamado Consenso de Washington.

6.3. Cambios en las políticas del Banco Mundial: los préstamos de ajuste

Desde su creación en 1946¹⁰ el Banco Mundial se propuso, en términos generales, *ayudar a sus miembros a reducir la pobreza y alcanzar un de desarrollo sustentable*. En ese amplio panorama, el Banco Mundial ha ido variando sus instrumentos, conforme a las necesidades financieras de sus miembros y de los mercados internacionales de capitales. Sus fundadores consideraban que se limitarían al otorgamiento de *garantías* suficientes para impulsar la inversión privada en los países, y así lo expresaron en los “objetivos” iniciales.

⁹ “Negocio que es una mina de oro”

¹⁰ El ingreso de la República Argentina se produce recién en 1956, autorizado por Ley N° 15.970

Las necesidades de los países miembros pronto demandaron el otorgamiento de los llamados *préstamos de inversión*, orientados a proyectos de infraestructura básicamente agrícolas y otros aspectos del desarrollo rural, producción de combustibles (petróleo y gas), servicios urbanos, provisión de agua, servicios sanitarios, educación, salud, población y nutrición. También el Banco otorgaba préstamos para *asistencia técnica*, y otros tipos de apoyos financieros. En septiembre de 1997 se lanzó una importante innovación en la historia de la Institución, los préstamos llamados *Learning and Innovation Loans* (LILs) destinados al entrenamiento y desarrollo de capacidades innovativas en el seno de los países miembros (Banco Mundial, 1998a).

Posteriormente, ante nuevas demandas de los países miembros, el BM lanzó los préstamos para para reformas estructurales, denominados:

- ✓ *Structural adjustment loan (SALs)*, destinados a apoyar los procesos de *crecimientos económico, eficiente uso de recursos, y una sustentable balanza de pagos en el medio y largo plazo.*
- ✓ *Sector adjustment loans (SECALs)* desatinados a apoyar reformas en las políticas en un sector específico.
- ✓ *Programmatic structural adjustment Loans (PSALs)* destinados a apoyar el desarrollo, en el mediano plazo, de políticas de reforma y fortalecimiento institucional. Consiste en una serie de préstamos, de entre 3 y 5 años de plazo, para financiar programas a desarrollarse en el mediano plazo, y que contribuyan fundamentalmente al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en sectores tales como procesos presupuestarios, prestación de servicios públicos, etc.
- ✓ *Special structural adjustmet loans (SSALs)* destinados a apoyar reformas sociales para evitar posibles crisis en países, o en aquellos que las estuvieren atravesando, mitigar costos económicos y sociales.
- ✓ *Subnational adjustment loans (SANALs)* destinados a apoyar las políticas de cambios estructurales en los gobiernos subnacionales (Provincias y Municipios), marcos regulatorios, capacidad institucional, política de gastos y reducción de los costos sociales que las generen.

Los primeros préstamos destinados a financiar los ajustes en las economías de los países miembros (*adjustmen lending*) fueron lanzados en 1980, a efectos de financiar los

problemas en las balanzas de pagos ocasionados por el segundo gran aumento del precio en el mercado internacional del petróleo.

La característica fundamental de estas nuevas modalidades de préstamo es su *rápido desembolso* y la fijación de *tramos* para el envío de estos últimos, desvinculándolos del estricto cumplimiento de las condicionalidades establecidas para los antiguos préstamos de inversión. La coyuntura financiera de cada país determina las características de cada préstamo, con un horizonte promedio de aproximadamente 3 a 5 años, con uno o más tramos, cuyos resultados están atados a determinados objetivos. La nueva operatoria fue diseñada para apoyar los procesos de reforma económica y modernización del Estado (Banco Mundial, 2001) y fue utilizada en recurrentemente para apoyar el proceso de reforma de las Provincias Argentinas.

6.4. El financiamiento de los OMC del 2001 a 2022

El siguiente Cuadro 1 nos muestra que en los últimos 22 años el financiamiento mediante préstamos de los tres principales OMC ha continuado siendo muy relevante, alcanzando un importe total de USD 61.986 millones.

*Cuadro 1. Cantidad de préstamos otorgados por los algunos OMC a la Argentina, período 2001/2022
(En millones de USD)*

	<i>Total préstamos otorgados</i>	<i>Total destinados directos a Provincias</i>	<i>Importe total</i>
BIRF	92	15	20.535
BID	151	28	30.834
CAF	88	15	10.617
		<i>Total</i>	<i>61.986</i>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DADP

6.5. Importancia del financiamiento del BID a la Argentina

Para (Aguiar, 2015) la Argentina, a pesar de estar dentro de los países con mayores economías de ALC, no estuvo exenta de estos apoyos en “políticas de ciencia, tecnología e innovación” (PCTI), siendo su relación con el BID ejemplar en este sentido. Desde el comienzo de sus actividades en la década de los 60, el BID ha financiado la “ciencia, tecnología e innovación” (CTI) a lo largo de toda ALC, pero la Argentina ha sido el país

que más apoyo ha recibido en ese sector, llegando a ser el principal tomador de créditos para CTI del BID (tomando como criterio tanto el monto de los créditos como la cantidad de créditos otorgados para ese fin). Adicionalmente, la mayor parte de los instrumentos de CTI de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) de la Argentina, durante la segunda mitad de los 90, fueron financiados con fondos del BID, lo cual da cuenta de una relación simbiótica fuerte entre el desarrollo de las PCTI de Argentina y las políticas del BID para ese sector

Las prioridades de la Estrategia País para el período 2021-2023 se centran en asistir a los sectores más vulnerables afectados por la crisis económica y la pandemia del COVID-19, en contribuir a estabilizar la macroeconomía y en impulsar una agenda de recuperación económica y de reducción de pobreza sostenida. Para ello, se propone trabajar en cuatro ejes estratégicos que guiarán las acciones operativas con y sin garantía soberana, cooperaciones técnicas y productos de conocimiento: (i) reducción de la pobreza y protección social a los más vulnerables; (ii) recuperación económica y desarrollo productivo 4.0; (iii) estabilidad macroeconómica y eficacia de las políticas públicas; y (iv) transformación digital como eje transversal del desarrollo. Cada eje incorpora aportes en favor de la diversidad y género y de la sostenibilidad ambiental. ¹¹

El siguiente gráfico nos muestra el volumen de préstamos activos a inicios del 2023 otorgados por el BID a la Argentina, que suman USD 12.906,90 millones.

¹¹ <https://www.iadb.org/es/paises/argentina/perspectiva-general>



Fuente: <https://www.iadb.org/es/paises/argentina/perspectiva-general>

Por otra parte, en el siguiente cuadro, podemos ver que la cartera de préstamos del BID (sin considerar la deuda con el Fondo Monetario Internacional), es superior a la de los otros OMC.

Deuda con los OMC al 31/12/2022

(En miles de USD)

ORGANISMOS INTERNACIONALES	75.511.667
- BCIE	138.316
- BIRF	9.205.409
- BID	15.647.656
- FONPLATA	490.985
- FIDA	36.088
- CAF	3.931.406
- OFID	144.513
- FMI	45.706.556
- BEI	210.739

Fuente: Informe del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación

7. Comportamiento del Gobierno Nacional ante los OMC

El Gobierno Nacional siempre cumplió con sus obligaciones con los OMC. En el 2002, a raíz de la suspensión de pagos de los servicios de la deuda pública (*default*) declarada por el Congreso de la Nación en diciembre de 2001, y en el marco de las normas sobre *default cruzados* los OMC no giraban los desembolsos de los préstamos ya otorgados (iguales medidas se adoptaron en el caso de los préstamos bilaterales). Se destaca que, al igual de lo que sucedió en anteriores *default* o suspensiones de pago de la deuda pública decididos por el Gobierno Nacional nunca se dejó de pagar los servicios financieros (amortización e intereses) a los OMC (en algunas circunstancias con el atraso de 30 días aceptado por ellos).

Recién en el 2003 el Gobierno Nacional (durante la gestión de Roberto Lavagna en el M. de Economía) acuerda con el Fondo Monetario Internacional - FMI y se normalizan los desembolsos.

8. Los costos de la mala programación de la ejecución de los préstamos.

Como se señala en el punto 5.3 los OMC cobran dos tipos de “comisiones”:

- a) “*Comisión inicial*” de 0,25%, sobre el monto no desembolsado, que se cobra por única vez.
- b) “*Comisión de compromiso*” de 0,25% pagadera semestralmente, que se cobra sobre el monto no desembolsado, y comienza a devengar 60 días después de la firma del contrato; es decir constituye o forma parte del costo financiero del préstamo, en base al plazo de ejecución fijado en el contrato y en el que se desembolsarían los fondos.

Las “*comisiones reales pagadas*” son aquellas que efectivamente han sido pagadas durante todo el período, a partir de los 60 días de firmado el contrato, hasta la fecha informada.

En el Cuadro 2 (ver Anexo) se analizan una muestra de veinte (20) préstamos (14 del BID, 2 de la CAF y 4 del BIRF) cuyos contratos se firmaron entre el 2012 y 2018.

El criterio de selección se basó en los escasos niveles de ejecución de los préstamos y en las prórrogas a las fechas de cierre de los mismos, como denominadores comunes. Esta

muestra representa el 18% de los fondos a desembolsar de la cartera vigente del Sector Público Nacional.

La información del cuadro 2 se puede sintetizar en el cuadro siguiente:

Comisiones de Compromiso ORIGINALES (o teóricas) vs. Comisiones pagadas entre los años 2012 y 2017				
<i>En miles de USD</i>				
Organismos Multilaterales	Programa	A desembolsar (9)	Comisiones de compromiso pagadas	Comisiones de compromiso originales teóricas (base cierre original)
BID	Desarrollo de la Infraestructura Hídrica del Norte Grande II	172.054	11.578	5.729
BID	Infraestructura Vial del Norte Grande III	0	5.731	3.288
BID	Nacional de Agua Potable y Saneamiento (>50 mil habitantes) (CCLIP 2) (AR-X1017)	55.900	4.528	2.433
BID	Mejoramiento de Barrios IV (CCLIP 3) (AR- X1004)	2.953	4.252	2.433
BID	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos 2	35.510	3.593	1.183
BID	Competitividad de Economías Regionales	4.674	3.413	2.012
BIRF	Fortalecimiento de la Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles	0	3.086	1.998
BIRF	Energía Renovable en Mercados Rurales II	77.148	2.455	1.142
CAF	Obras básicas de Agua Potable 2012-2015 - AySA Fase 2	0	1.763	709
BID	Desarrollo turístico en Nuevos Corredores	11.594	1.695	667
CAF	Desarrollo de la Infraestructura Destinada a Promover la Capacidad Emprendedora	26.240	937	510
BID	Competitividad de Economías Regionales	24.674	900	363
BID	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos 2	0	835	592
BID	Desarrollo Infantil Temprano (Apoyo a la Primera Infancia) (CCLIP 1) (AR-O0003)	95.465	639	542
BIRF	Bosques Nativos y Comunidad	83	515	335
BIRF	Inclusión Social en Áreas Rurales Argentinas (Ex-Pobreza Rural)	1.834	472	300
BID	Túnel Internacional Paso de Agua Negra (RN 150)	20.000	307	133
BID	Programa para la Implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Argentina	19.517	279	77
BID	Apoyo a la Mejora de la Capacidad de Gestión de la AFIP	100.000	196	167
BID	Becas de Ciencia y Tecnología - Programa BEC.AR	0	134	117
		647.646	47.308	24.730
			<i>Diferencia</i>	22.578

Como surge de la síntesis del Cuadro 2 precedente, se erogaron USD 22.578.000 más de comisión de compromiso por no respetar el ritmo de desembolsos teóricos. Esto representa un 91,2% más de lo previsto originalmente. Obviamente este gasto seguirá aumentando ya

que se continuará pagando comisiones de compromiso porque en promedio falta un 20% de tiempo de ejecución y el cálculo de la comisión de compromiso teórico se realizó en base al vencimiento original.

Adicionalmente, de la lectura ampliada del Cuadro 2, se desprende lo siguiente:

- a) Salvo en dos casos señalados, en el resto de los préstamos analizados se ha extendido la fecha de cierre del proyecto (plazo de ejecución), es decir el plazo de desembolsos. Ello provoca que se sigan pagando “comisiones de compromiso” (sobre los saldos no desembolsados).
- b) Como se observa en el cuadro precedente, la diferencia entre las “comisiones de compromiso efectivamente pagadas” y las previstas en base al “plazo original” (“comisiones teóricas”) en los casos analizados asciende a USD 22.578.000. Esto representa un 91,2% más de las comisiones teóricas o previstas al momento de la firma de los contratos.

Es decir, este es el costo de la mala programación o decisiones políticas que suspenden la ejecución de obras, que el Estado Nacional paga sobre los montos no desembolsados durante todo el período de extensión de plazos.

- c) En la tercera columna del cuadro 2, se puede observar la denominación de los programas que se financian con los préstamos seleccionados de los OMC, y la importancia fundamental de los bienes y servicios a los que están destinados tales programas.
- d) En ese mismo sentido la cuarta columna nos revela la magnitud del financiamiento de los OMC, sólo para los casos seleccionados, que alcanza los USD 2.741,3 millones.
- e) Desde otro ángulo, las columnas 12 y 13 nos muestran el desfasaje que hay entre la “fecha de cierre” del financiamiento o límite de desembolsos prevista en los orígenes, y la nueva fecha límite después de la prórroga.

Cuadro 2

Comisiones de Compromiso ORIGINALES (o teóricas) vs. Comisiones pagadas entre los años 2012 y 2017

En miles de USD

OMC (1)	Servicio Administrativo-Financiero (2)	Sub-Operación (3)	Programa (4)	Monto Operación (5)	Monto Cancelado (6)	Desembolso Acumulado (Diciembre 2022) (7)	% desembolsado (8)	Comisiones de compromiso pagadas (9)	Comisiones de compromiso originales teóricas (10)	Fecha Firma (11)	Fecha Cierre Original (12)	Fecha Cierre Actual (13)
BID	Ministerio del Interior	2776/OC-0	Desarrollo de la Infraestructura Hídrica del Norte Grande II	500.000	0	327.946	65,6%	11.578	5.729	19-03-13	19-03-19	20-03-23
BID	DNV	3050/OC-0	Infraestructura Vial del Norte Grande III	300.000	0	300.000	100,0%	5.731	3.288	26-03-14	26-03-19	26-03-23
BID	ENHOSA	3451/OC-0	Nacional de Agua Potable y Saneamiento (>50 mil habitantes) (CCLIP 2) (AR-X1017)	200.000	0	144.100	72,1%	4.528	2.433	30-10-15	30-10-20	30-10-25
BID	Ministerio del Interior	3458/OC-0	Mejoramiento de Barrios IV (CCLIP 3) (AR- X1004)	200.000	0	197.047	98,5%	4.252	2.433	16-09-15	26-09-20	16-09-23
BID	Secretaría Ambiente	3249/OC-1	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos 2	100.000	0	64.490	64,5%	3.593	1.183	09-dic-14	09-dic-19	09-12-23
BID	Ministerio Producción	3174/OC-2	Competitividad de Economías Regionales	170.000	55.000	110.326	64,9%	3.413	2.012	30-09-14	30-09-19	20-10-23
BIRF	Secretaría de Salud	8508/IBRD-0	Fortalecimiento de la Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles	350.000	48.184	303.815	86,8%	3.086	1.998	09-10-15	31-dic-20	30-03-23
BIRF	Secretaría de Energía	8484/IBRD-0	Energía Renovable en Mercados Rurales II	200.000	31.341	91.511	45,8%	2.455	1.142	09-10-15	31-dic-20	30-06-23
CAF	Ministerio Interior	9301/CAF-0	Obras básicas de Agua Potable 2012-2015 - AySA Fase 2	120.000	0	120.000	100,0%	1.763	709	09-03-16	09-03-20	09-03-23
BID	APN/Turismo	2606/OC-A	Desarrollo turístico en Nuevos Corredores	80.000	11.594	68.406	85,5%	1.695	667	30-10-12	30-10-17	30-07-23

OMC (1)	Servicio Administrativo-Financiero (2)	Sub-Operación (3)	Programa (4)	Monto Operación (5)	Monto Cancelado (6)	Desembolso Acumulado (Diciembre 2022) (7)	% desembolsado (8)	Comisiones de compromiso pagadas (9)	Comisiones de compromiso originales teóricas (10)	Fecha Firma (11)	Fecha Cierre Original (12)	Fecha Cierre Actual (13)
CAF	Secretaría Ciencia y Tecnología	8919/CAF-0	Desarrollo de la Infraestructura Destinada a Promover la Capacidad Emprendedora (MINCYT) (cero + infinito)	70.000	0	43.760	62,5%	937	510	19-05-15	19-05-19	22-11-22
BID	Ministerio Producción	3174/OC-1	Competitividad de Economías Regionales	30.000	0	5.326	17,8%	900	363	30-09-14	30-09-19	20-10-23
BID	Secretaría Ambiente (ex Turismo)	3249/OC-2	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos 2	50.000	0	50.000	100,0%	835	592	09-dic-14	09-dic-19	09-12-23
BID	Ministerio Desarrollo Social	4229/OC-1	Desarrollo Infantil Temprano (Apoyo a la Primera Infancia) (CCCLIP 1) (AR-O0003)	100.000	0	4.535	4,5%	639	542	31-10-17	31-10-20	31-10-23
BIRF	Secretaría Ambiente	8493/IBRD-0	Bosques Nativos y Comunidad	58.760	38.000	20.677	35,2%	515	335	21-09-15	30-11-20	30-09-22
BIRF	Ministerio Agricultura	8093/IBRD-0	Inclusión Social en Áreas Rurales Argentinas (Ex-Pobreza Rural)	52.500	0	50.666	96,5%	472	300	09-dic-15	28-02-21	30-06-23
BID	DNV	3867/OC-0	Túnel Internacional Paso de Agua Negra (RN 150)	20.000	0	0	0,0%	307	133	26-07-17	26-07-20	PMO CANCELADO 19/10/2020
BID	Ministerio de Hacienda	4411/OC-AR	Programa para la Implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Argentina	20.000	0	483	2,4%	279	77	19-06-18	19-06-22	19-12-23
BID	Ministerio Hacienda	4500-OC-AR	Apoyo a la Mejora de la Capacidad de Gestión de la AFIP	100.000	100.000	0	0,0%	196	167	28-09-18	28-09-23	28-09-23
BID	Ministerio Educación	3066/OC-0	Becas de Ciencia y Tecnología - Programa BEC.AR	20.000	0	20.000	100,0%	134	117	29-03-14	29-03-19	30-10-23
									47308	24730		
									<i>Diferencia</i>	22578		

Causales de los atrasos

En contactos informales con los diversos actores involucrados en los proyectos financiados por los OMC, a lo largo de mi función como responsable de la Administración de la Deuda Pública en el Ministerio de Economía de la Nación, obtuve las más diversas razones y/o argumentos para explicar los atrasos en la ejecución de los proyectos¹², con la consiguiente continuidad de pagos de las comisiones de compromiso, sobre los saldos no desembolsados.

Sólo para mencionar algunas de ellas:

- a) En los casos de “proyecto de inversión”, cuando se detecta la necesidad de la ejecución de una obra, ya sea que surja del BAPIN¹³ o reclamos de los Gobiernos Provinciales, se inician los trámites ante los OMC, sin que en todos los casos se tengan en cuenta los recursos humanos y materiales que se pondrá a disposición de la Unidad Ejecutora que tendrá a su cargo el proyecto.
- b) En muchos casos, se suscribe el contrato con los OMC estableciendo el plazo “habitual” para los OMC que es entre 4 y 5 años como fecha de cierre (*closing date*), sin tener en cuenta las reales posibilidades de ejecución.
- c) Las causas de las demoras en la ejecución de los proyectos no solamente obedecen a problemas técnicos o carencia de recursos humanos y materiales, sino también a causales políticas, por ejemplo, en los casos de proyectos compartidos con Provincias, éstas no logran o demoran la autorización de sus legislaturas, lo que impide la iniciación de las acciones y el retraso de todo el proyecto.
- d) En algunas circunstancias, explicaron que las necesidades financieras del Tesoro Nacional, y las decisiones políticas de las autoridades de los OMC han acelerado la aprobación de proyectos en trámites sin que estén plenamente cumplidas las condiciones técnicas de ejecución.

Finalmente, en muchos casos, estos atrasos en la ejecución de los programas, adicionalmente a las causas señaladas precedentemente, son el reflejo –o la consecuencia directa - de la falta de capacidades institucionales, técnico-

¹² Además de la mencionada en 5.4.c)

¹³ Banco de Proyectos de Inversión Pública – BAPIN es el Sistema de Información donde los Organismos Públicos registran todos los proyectos de inversión pública a ser financiados con recursos del Estado Nacional.

administrativas y políticas de los gobiernos involucrados en dichas reformas, como así también de los errores que se cometen en el diseño de las políticas públicas sin la adecuada información de los recursos humanos y materiales que se dispone.

8.1. Atrasos en la ejecución de los programas

Cuadro 3 -
Ejecución de Préstamos otorgados por el BIRF entre 2009-2021

Préstamo (1)	Nombre del préstamo (2)	Fecha de firma (3)	Monto en USD (4)	Desembolsado al 31/12/2021 (5)	Fecha límite p/desembolsos (6)	Fecha Última Amortización (7)	Pendiente de Desembolsar (8)	% Ejecución (9)	Destinado a Nación (10)	Destinado a Provincias (11)	Comisiones Pagadas (12)	Tipo de Préstamo (13)	
7706-AR	Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program	25/8/2009	840.000.000	707.525.166	31/3/2022	15/9/2039	132.474.834	84%	707.525.166	0	0	SIL	(f)
7993-AR	Essential Public Health Functions II	11/4/2011	461.000.000	446.725.757	30/4/2018	15/3/2037	14.274.243	97%	0	446.725.757	0	SIL	(f)
7991-AR	Norte Grande Road Infrastructure	4/5/2011	400.000.000	360.079.200	31/5/2018	15/3/2037	39.920.800	90%	0	360.079.200	0	SIL	(f)
8032-AR	Second Norte Grande Water Infrastructure	23/11/2011	200.000.000	176.667.660	30/4/2020	15/12/2036	23.332.340	88%	176.667.660	0	0	SIL	(f)
8452-AR	Argentina Second Rural Education Improvement Project - PROMER-II	16/4/2015	250.500.000	245.729.367	31/12/2019	15/12/2046	4.770.633	98%	245.729.367	0	2.709.032	SIL	(f)
8493-AR	Forests and Community	21/9/2015	58.760.000	20.677.706	30/11/2020	15/8/2047	38.082.294	35%	20.677.706	0	662.150	LIL	(c)
8508-AR	Protecting Vulnerable People Against Noncommunicable Diseases Project	9/10/2015	350.000.000	230.012.073	31/12/2020	15/10/2047	119.987.927	66%	230.012.073	0	4.061.068	SIL	(f)
8484-AR	Argentina Renewable Energy for Rural Areas Project	9/10/2015	200.000.000	64.365.191	31/10/2020	15/10/2049	135.634.809	32%	64.365.191	0	2.910.242	SIL	(f)
8093-AR	Socio-Economic Inclusion In Rural Areas	9/12/2015	52.500.000	41.471.548	28/2/2021	15/6/2046	11.028.452	79%	0	41.471.548	819.912	SIL	(f)
8633-AR	Children and Youth Protection Project	30/9/2016	600.000.000	538.425.000	31/12/2020	15/11/2048	61.575.000	90%	538.425.000	0	3.138.810	SALs	(b)
8628-AR	Flood Risk Management Support Project for the City of Buenos Aires	10/11/2016	200.000.000	157.768.791	1/3/2022	15/4/2038	42.231.209	79%	0	157.768.791	962.355	SIL	(e)
8634-AR	Unleashing Productive Innovation Project	28/12/2016	45.000.000	32.830.826	25/9/2018	15/11/2048	12.169.174	73%	32.830.826	0	165.462	LIL	(c)
8712-AR	Proyecto Integral De Hábitat y Vivienda	17/8/2017	200.000.000	123.906.673	31/8/2021	15/5/1949	76.093.327	62%	123.906.673	0	1.863.188	SIL	(f)
8710-AR	Proy. de Modernización e Innovación para Mejores Servicios Públicos en Argentina	17/8/2017	80.000.000	79.177.671	30/6/2021	15/3/2049	822.329	99%	79.177.671	0	588.087	SIL	(f)
8731-AR	Segundo Proy. Infraestructura Hidrica del Norte Grande	17/8/2017	200.000.000	312.500	15/7/2024	15/1/2049	199.687.500	0%	312.500	0	544.013	SIL	(f)
BIRF 8736-AR	Salado Integrated River Basin Management Support Project	21/12/2017	300.000.000	96.750.000	15/9/2023	15/3/2050	203.250.000	32%	0	96.750.000	2.429.838	SIL	(f)
8706-AR	Metropolitan Buenos Aires Urban Transformation Project	21/12/2017	170.000.000	141.961.003	30/6/2023	1/12/2045	28.038.997	84%	0	141.961.003	713.064	SIL	(f)
8707-AR	Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires - Prov.de Buenos Aires	21/12/2017	30.000.000	7.275.000	30/6/2023	15/7/2046	22.725.000	24%	0	7.275.000	216.797	LIL	(c)

Préstamo (1)	Nombre del préstamo (2)	Fecha de firma (3)	Monto en USD (4)	Desembolsado o al 31/12/2021 (5)	Fecha límite p/desembolsos (6)	Fecha Última Amortización (7)	Pendiente de Desembolsar (8)	% Ejecución (9)	Destinado a Nación (10)	Destinado a Provincias (11)	Tipo de Préstamo (13)		
BIRF 8659-AR	Proyecto de Acceso al Financiamiento a Mayor Plazo para Proyectos de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES)	20/4/2018	50.000.000	45.093.781	30/11/2021	15/1/2049	4.906.219	90%	45.093.781	0	332.088	TAL	(d)
8810-AR	Proyecto Corredor de Desarrollo Vial del Noroeste	27/7/2018	300.000.000	82.750.000	30/6/2023	1/1/2049	217.250.000	28%	82.750.000	0	2.608.212	SIL	(c)
8853-AR	Apoyo del proyecto de cobertura universal de salud efectiva en argentina	17/12/2018	300.000.000	229.312.784	1/3/2022	1/10/2049	70.687.216	76%	229.312.784	0	1.370.205	SIL	(f)
8867-AR	Programa de gestion integral de los riesgos en el sistema agroindustrial rural (girsar)	12/2/2019	150.000.000	16.772.189	31/12/2024	15/7/2050	133.227.811	11%	0	16.772.189	822.851	SIL	(f)
8999-AR	Mejora de la inclusion en educacion secundaria y superior	14/11/2019	341.000.000	128.219.829	30/6/2023	15/4/2051	212.780.171	38%	128.219.829	0	1.186.561	LIL	(c)
9007-AR	Proyecto de apoyo a la transicion de la tarifa social electrica de la provincia de buenos aires	24/10/2019	150.000.000	106.389.183	30/6/2022	15/8/2051	43.610.817	71%	0	43.610.817	390.324	SIL	(f)
9008-AR	Financiamiento adicional para el proyecto de desarrollo sustentable de la cuenca matanza riachuelo	12/11/2019	245.000.000	189.766.607	31/3/2020	1/1/2051	55.233.393	77%	189.766.607	0	475.071	SIL	(f)
9073-AR	Segundo Financiamiento Adicional para el Proyecto para la Protección de Niños y Jóvenes	5/5/2020	300.000.000	235.750.000	30/6/2022	1/10/2051	64.250.000	79%	235.750.000	0	449.380	SIL	(f)
8991-AR	Financiamiento Adicional para el Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires - Provincia de Buenos Aires-	11/12/2020	100.000.000	250.000	30/6/2025	15/3/2049	99.750.000	0%	0	99.750.000	148.988	SIL	(f)
9224-AR	Proyecto de inclusion digital e innovacion de los servicios publicos	28.06.2021	80.000.000	4.200.000	30.06.2025	15/1/2053	75.800.000	5%	4.200.000	0	0	SIL	(f)
9222-AR	Financiamiento adicional para el apoyo del proyecto de cobertura universal de salud efectiva en argentina	21.07.2021	250.000.000	82.821.350	31.12.2023	15/10/2052	167.178.650	33%	82.821.350	0	0	SIL	(f)
9252-AR	Segundo Financiamiento Adicional para el Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuel	22.09.2021	265.000.000	0	30.06.2025	01.06.2053	265.000.000	0%	0	0	0	SIL	(f)
9232-AR	Proyecto de Modernización del Transporte Ferroviario de Pasajeros en Buenos Aires - Línea Mitre	07.10.2021	347.000.000	18.458.296	30.06.2026	15.01.2053	328.541.704	5%	18.458.296	0	0	SIL	(f)
9207-AR	Programa de agua y saneamiento con atención a zonas vulnerables	11.08.2021	300.000.000	15.750.000	26.05.2026	15.02.2053	284.250.000	5%	15.750.000	0	0	SIL	(f)
9313-AR	Sistemas agroalimentarios climaticamente inteligentes e inclusivos	21.12.2021	400.000.000	0	15.06.2027	15.07.2053	400.000.000	0%	0	0	LIL		
			8.215.760.000						3.251.752.480	1.412.164.306			

Fuente: Hoja de trabajo elaborada por Alredo Gerardo Alvarez

- (a) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SNALs (Subnational Adjustmen Loans)
- (b) Préstamo de Ajuste Estructural
- (c) LIL - Préstamo de Aprendizaje e Innovación (Learning and Innovation Loan)
- (d) TAL-Préstamo de Asistencia Técnica
- (e) INV.-Préstamo de Inversión
- (f) SIL - Préstamo de Inversión Específica (Specific Investment Loan)
- (g) ERL -Préstamos de emergencia de Rápido Desembolso

En el Cuadro 3¹⁴ se analizan 33 préstamos otorgados por el BIRF a la Argentina, entre el 2009 y el 2021, por un monto total de USD 8.215 millones.

A continuación se sintetiza los puntos más importantes:

- a) En la columna 6 se consigna la “Fecha límite para desembolsar” prevista en cada uno de los préstamos.
- b) En la columna 8 se puede observar los montos pendientes de desembolsar de cada préstamo, a diciembre de 2021.
- c) La columna 9 complementa lo informado en la anterior, es decir señala los porcentajes de ejecución a diciembre de 2021.
- d) Las columnas 10 y 11 informan adónde fueron destinados los préstamos (Nación y Provincias)
- e) De los 33 préstamos consignados del Banco Mundial detallados en el Cuadro 3 (ver Anexo), se han seleccionado 5 por considerarlos los más significativos por su muy baja ejecución, si se observa la fecha límite establecida en el Contrato.

<i>N° Préstamo</i>	<i>Importe del préstamo en millones USD</i>	<i>Fecha de firma</i>	<i>Fecha límite de ejecución</i>	<i>% Ejecutado a Diciembre 2021</i>	<i>Jurisdicción responsable</i>
8493-AR	58	21/09/2015	30/11/2020	35	Nación
8484-AR	200	09/10/2015	31/10/2020	32	Nación
8736-AR	300	21/12/2017	15/09/2023	32	Provincia
8707-AR	30	21/12/2017	30/06/2023	24	Provincia
8999-AR	341	14/11/2019	30/06/2023	38	Nación

¹⁴ Elaborado por Alfredo Gerardo Alvarez, Consultor Experto de la Dirección Operativa del Financiamiento Internacional (Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo) y Ex Coordinador de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos con Enfoque Sectorial Amplio (Ex Ministerio de Hacienda de la Nación).

- f) Teniendo en cuenta lo detallado en la columna 3 “Nombre del préstamo”, que muestra el destino de los préstamos y, obviamente, las necesidades fundamentales que deben ser cubiertas tanto en las Provincias como en la Nación con la ejecución de todos los proyectos consignados en la columna (2), resulta sorprendente el bajo porcentaje de ejecución (o cumplimiento) de las metas en los plazos previstos originalmente. Sólo para mencionar dos de ellos: contratos que se han suscripto en el 2015 y en 2017, muestran apenas entre 32 y 24 % de ejecución a diciembre de 2021 (columna 9)
- g) Las columnas 10 y 11 nos muestran los importes totales destinados a proyectos de la Nación por USD 3.251,7 millones y USD 1.412 destinados a financiar proyectos en las Provincias.
- h) Por otra parte, del total de 33 préstamos analizados en este Cuadro 3, se destaca que 33 fueron de “Inversión” (SIL), 5 de “Aprendizaje e Innovación”(Lil), 1 de “Ajuste estructural” (SALs) y 1 de “Asistencia técnica” (Tal).

Para dar una idea aproximada de la magnitud de lo que representa ese “sobrecosto” que el Estado debe pagar por carecer de una adecuada programación en la ejecución de los préstamos financiados por los OMC, el Cuadro 4 nos muestra que, con ese importe, se podrían construir 20 escuelas, de 15 aulas cada, incluyendo las obras de infraestructura necesarias y totalmente equipadas¹⁵

Cuadro 4 . Costo estimado de una Escuela Primaria/Secundaria, en dos plantas, de 15 aulas			
	<i>M2</i>	<i>Costo M2 estimado</i>	<i>Total</i>
Superficie cubierta: administración, aulas, sanitarios, depósitos	1520	\$ 216.000	\$ 328.320.000
Superficie patio, cubierto con estructura metálica	380	\$ 189.000	\$ 71.820.000
Superficie total	1900	\$ 210.600	\$ 400.140.000
Costo estimado del equipamiento para escuela de 15 aulas			
Pupitres con sillas			\$ 9.450.000,00
Escritorios			\$ 1.125.000,00
Pizarras			\$ 198.000,00
Otros			\$ 1.350.000,00
			\$ 12.123.000
Total Construcción + equipamiento = \$ 412.263.000 al TC Paralelo 1 USD = \$375 (Enero 2023) = USD 1.100.000 aproximadamente.			

9. Intervención de los Organismos de Control del SPN

La Ley 24.156 (art.102 y 117) determina que tanto la Sindicatura General de la Nación-SIGEN, en sus funciones de “control interno” como la Auditoría General de Nación –AGN en el “control externo” tienen

¹⁵ Ver Cuadro 4. Estimación del costo de una Escuela Primaria/Secundaria realizado por una Dirección General de Arquitectura de una Provincia de \$ 420.000.000 tomando como referencia el tipo de cambio del “USD paralelo” equivalente a 1 USD = \$380 (marzo 2023).
Principales términos y condiciones del préstamo flexible del BIRF Actualizado en septiembre del 2022

intervención ex post de las actividades financieras y administrativas que se llevan a cabo en los distintos organismos que integran el Sector Público Nacional, por lo que no tienen ningún tipo de intervención en la etapa de formulación de los proyectos en los que se fija el plazo de ejecución o la fecha límite para la ejecución de los mismos.

El adecuado planeamiento y programación de la ejecución es básicamente responsabilidad del Ministerio (u otra estructura institucional) de la cual dependa el Organismo ejecutor.

No obstante ello, es importante que los organismos de control puedan realizar el seguimiento de las medidas puestas en práctica en cada organismo ejecutor y que generaron atrasos en la ejecución.

Su intervención ex post debería incluir el análisis y evaluación de las razones o los argumentos que justifican el pedido de prórroga y/o ampliación del plazo de desembolso que generaron los importes de las “comisiones de compromiso” y que deben formar parte de las observaciones que surjan del análisis de los Estados Financieros que se llevan a cabo en cada proyecto

10. Recomendaciones

En el marco de lo descrito hasta aquí, recomiendo adoptar las siguientes medidas para subsanar las dificultades encontradas:

- a) Fortalecimiento de la capacidad técnica-administrativa de los organismos que tienen a su cargo la formulación de proyectos a ser financiados por préstamos de los OMC. Las “buenas prácticas” recomiendan la participación en el proceso de planeamiento y programación del proyecto de los niveles operativos en forma conjunta con los directivos del organismo ejecutor, lo que hará posible aprovechar las experiencias y aportes individuales de todas las instancias organizativas.
- b) Información a los Organismos de Control (SIGEN y AGN) para su intervención, mediante la remisión de un ejemplar del contrato firmado con los OMC, en los que se fija la fecha límite de ejecución, lo que les permitirá acceder a información fundamental para el control posterior.
- c) Las solicitudes de extensión o prórroga de los plazos de ejecución de cada proyecto que deben ser presentados ante la Dirección Operativa del Financiamiento Internacional (Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo) acompañados de una descripción detallada de las causas o razones que lo justifican, y remitidas para conocimiento e intervención previa de la Unidad de Auditoría Interna-UAI del Ministerio responsable del proyecto en ejecución.

- d) En el análisis de la Cuenta de Inversión del organismo a cargo de la Unidad Ejecutora, la Auditoría General de la Nación debe informar en forma especial los atrasos en la ejecución de cada uno de los proyectos y sus causas.
- e) En lo que hace al Sistema de Contabilidad, se recomienda la apertura de una sub-cuenta en la contabilidad patrimonial que permita registrar las comisiones de compromiso que se paguen a partir de la extensión del plazo, lo que permitirá conocer el costo de una mala programación de las acciones del Estado.
- f) En el caso de “préstamos subsidiarios” en los que la Nación es responsable ante los OMC del pago de los servicios financieros, y luego los recupera de las Provincias, debe incluirse el costo de las “comisiones de compromiso” que generan sus atrasos o postergaciones de su ejecución, para seguir luego los procedimientos de recupero de tales costos afrontados por el Gobierno Nacional.

II. Conclusiones

Con los límites impuestos en este trabajo, intenté reflejar uno de los flujos de recursos que se pierden en el Estado por las diversas razones que se expusieron en el punto....

Sin duda una de las principales razones es la falta de capacidad de planeamiento y programación de los organismos o unidades organizativas responsables de la formulación y posterior ejecución, pero también de decisiones políticas muchas veces tomadas en el marco de restricciones financieras que impiden el aporte local como contrapartida del financiamiento de los OMC.

El correcto planeamiento a mediano plazo a ser financiado con préstamos de los OMC debe transformarse en un trabajo mancomunado entre la alta gerencia de los organismos ejecutores y los equipos técnicos operativos, volcando sus conocimientos y experiencias.

Asimismo, resulta de fundamental importancia el permanente monitoreo de la ejecución por parte de las autoridades, que permitan una adecuada evaluación de los resultados programados y los efectivamente alcanzados en el tiempo.

Las ventajas de contar con un financiamiento muy conveniente como son los obtenidos a través de los préstamos de los OMC, con tasas y plazos muy favorables si se los compara con los que se ofrecen los mercados de capitales, no debe ser absorbido por los costos que genera la mala programación de las acciones.

Una vez más, surge la necesidad del uso del Presupuesto en base a Resultados y su vinculación al Presupuesto Anual como la herramienta que hace posible el uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado.

Bibliografía

- Bertranou, J. (2014). “*Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*”. (R. E. 2015, Ed.)
- BID. (2015). “*Construyendo gobiernos efectivos*” *Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* . Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo CLAD.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función Pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo* N° 2, 72.
- Evans, P. (. (Enero-Marzo 1996). “El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Vol.35, N° 140.
- Gorrochategui, N. (2020). *Conceptos vertidos en clase - PowerPoint*. CABA.
- Lucioni, L. (2003). *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*. Buenos Aires, Argentina: CEPAL - Comisión Económica para América Latina.
- Makón, M. P. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En J. M.-D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública* (pág. 113/136). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina . CEPAL.
- Repetto, F. . (2002). “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”. *INDES Mimeo, INDES, Washington DC*.
- Sikkink, K. (1993). *Sikkink, Kathryn “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”*. En “*Desarrollo Económico*” N° 128 Vol.32 Enero-Marzo 1993. En “*Desarrollo Económico*” N° 128 Vol.32 Enero-Marzo 1993. .
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington DC.

Principales términos y condiciones del préstamo flexible del BIRF con margen variable

En resumen

El Préstamo Flexible del BIRF ofrece:

- Vencimiento final de hasta 35 años
- Tasas de interés de mercado que reflejan la calificación crediticia AAA del BIRF
- Flexibilidad para adaptar los términos de repago
- Herramientas integradas de gestión de riesgos cambiarios y tasa de interés

Los préstamos que otorga el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) son competitivos y más flexibles que otras opciones financieras disponibles para muchos de los prestatarios del sector público.

Condiciones de reembolso flexibles

El Préstamo Flexible del BIRF permite al prestatario adaptar las condiciones de reembolso (es decir, el período de gracia, el período de amortización y la estructura de amortización) a las necesidades del proyecto o de gestión de su deuda.

Por ejemplo, si el objetivo consiste en reducir el riesgo total de refinanciamiento de la cartera de la deuda, el prestatario puede elegir las condiciones de reembolso que resulten más apropiadas para suavizar el perfil del servicio de su deuda. Asimismo, la flexibilidad de las condiciones de reembolso podría emplearse en operaciones de inversión para igualar el flujo de caja previsto para el proyecto.¹

El vencimiento final puede ser de hasta 35 años, incluyendo el período de gracia, siempre que el plazo promedio de reembolso no exceda los 20 años. Las condiciones de reembolso se establecen al firmar el préstamo.

Costo de los préstamos flexibles del BIRF

El costo de los préstamos flexibles refleja la calificación crediticia “AAA” del BIRF y es estable y transparente. El costo se compone de la tasa de interés, comisión inicial y comisión de compromiso.

La tasa de interés consiste en la tasa de referencia variable de mercado y el margen variable. Los intereses se pagan sobre los saldos desembolsados y pendientes de repago. La tasa de referencia varía según la moneda (SOFR para USD, TONA para JPY, SONIA para GBP, y EURIBOR para EUR). El margen

variable incluye un margen contractual, una prima de vencimiento (si es aplicable) y un cargo para cubrir el margen de financiamiento promedio del Banco.

La comisión inicial se cobra una sola vez sobre el monto total del préstamo al comienzo del contrato,² y puede ser pagada con recursos propios del prestatario o ser financiada con los fondos del préstamo. La comisión de compromiso, pagadera semestralmente, se cobra sobre el monto no desembolsado, a partir de los 60 días después de la firma del préstamo.

El BIRF conduce una revisión anual de los costos del préstamo - el margen contractual, la prima de vencimiento, la comisión inicial y la comisión de compromiso - para garantizar que el precio se ajusta a las necesidades vigentes de la institución y de sus accionistas. El Banco también recalcula el costo de fondeo del margen variable en forma trimestral.

Herramientas de gestión de riesgos

El Préstamo Flexible del BIRF incluye opciones para gestionar los riesgos de moneda y/o tasa de interés durante la vigencia del préstamo. Estas opciones están incorporadas en el convenio de préstamo y pueden ser utilizadas en cualquier momento a petición del prestatario.

Para mitigar el riesgo cambiario, el Préstamo Flexible ofrece una opción de conversión de moneda en virtud de la cual se puede cambiar la moneda de denominación de los saldos desembolsados y/o pendientes de desembolso (véase la página 2). Sujeto a la existencia de un mercado líquido de swaps, el prestatario puede también optar por reembolsar al BIRF en un número creciente de monedas nacionales.

Para gestionar el riesgo de tasas de interés, los prestatarios tienen la opción de mudar de una tasa de referencia de mercado flotante a una fija equivalente a esa tasa y viceversa. Los préstamos poseen la opción de fijar la tasa de referencia, manteniendo el margen variable. Asimismo, el BIRF ofrece la opción de usar topes (caps) y/o bandas (collars) para gestionar el riesgo de volatilidad de las tasas de interés.

Tasa de interés del préstamo	<p>La tasa de interés del préstamo se compone de una tasa de referencia variable más un margen. La tasa se revisa cada seis meses, en cada una de las fechas de pago de intereses, y se aplica al período de intereses que comienza en esas fechas. La tasa de referencia equivale a la tasa de mercado aplicable para un período de seis meses de tipo de interés (SOFR para USD, TONA para JPY, SONIA para GBP y EURIBOR para EUR). El cargo por tasa de interés del préstamo puede ser capitalizado.</p> <p>El margen variable se reajusta trimestralmente y consta del costo promedio del fondeo del BIRF, con relación a la tasa de referencia aplicable, más el margen contractual del BIRF (0,50%) y la prima de vencimiento para aquellos préstamos con una vida promedio superior a 8 años. El margen variable se revisa trimestralmente, y se aplica al período de interés a partir de la fecha de pago de intereses que cae en, o inmediatamente después de la fecha de recálculo, pero que entren antes de la próxima fecha de recálculo.</p>
Comisiones	<p>La comisión inicial de 0,25% del monto del préstamo vence a los 60 días de entrada en vigor del proyecto, antes del primer desembolso del préstamo, y puede ser financiada con los fondos del préstamo si el prestatario así lo desea. La comisión de compromiso es de 0,25%, a ser pagada sobre el saldo no desembolsado y comienza a devengar 60 días después de la firma del contrato. Se aplica un recargo de 50 puntos básicos al año sobre los saldos de los préstamos que superen el umbral del Límite de Prestatario Único (LPE), determinado por el Consejo del Banco Mundial.</p>
Límites de vencimiento y calendarios de reembolso	<p>Límites normativos: El plazo de vencimiento máximo es 35 años incluyendo el período de gracia (período durante el cual sólo se pagan intereses), mientras que el plazo medio máximo de reembolso es 20 años.</p> <p>El prestatario tiene la facultad de seleccionar el calendario de reembolso durante la etapa de preparación del préstamo. Una vez firmado el convenio, dicho calendario no puede modificarse, excepto para acomodar las conversiones a moneda local aprobadas. Asimismo, el prestatario puede optar entre dos tipos de calendario de reembolso:</p> <p>Calendario de reembolso vinculado al compromiso: Queda establecido desde el comienzo y se acuerda durante la negociación del préstamo. Los reembolsos del principal se calculan como proporción del total del monto del préstamo desembolsado y pendiente de pago.</p> <p>Calendario de reembolso vinculado a los desembolsos: Se vincula a los desembolsos efectivos. El grupo de desembolsos de cada semestre es similar a un tramo o a un subpréstamo, con sus propias condiciones de reembolso (período de gracia, vencimiento final y sistema de reembolso). Cada grupo de desembolsos de cada semestre tendrá las mismas condiciones de reembolso.</p>
Monedas del préstamo	<p>Moneda de compromiso: Se ofrecen préstamos en la mayoría de las principales monedas (EUR, GBP, JPY y USD). Se puede elegir otras monedas siempre que el BIRF pueda financiarse eficazmente en el mercado. El prestatario puede contratar préstamos en más de una moneda.</p> <p>Moneda de desembolso: Los desembolsos pueden efectuarse en cualquier moneda, según lo solicite el cliente. Las monedas son adquiridas por el BIRF y traspasadas al cliente al tipo de cambio obtenido en el mercado. No obstante, la obligación de pago continúa denominada en la moneda de compromiso.</p> <p>Moneda de reembolso: El principal, los intereses y todos los cargos del préstamo deben reembolsarse en la moneda de compromiso. Sin embargo, el prestatario dispone de opciones para conversión de moneda, como se especifica a continuación.</p>
Conversión de monedas	<p>Montos no desembolsados: La totalidad o parte del saldo no desembolsado se puede convertir de una moneda principal a otra moneda principal que el BIRF pueda obtener eficazmente (véase "Monedas de compromiso").</p> <p>Montos desembolsados: La totalidad o parte del saldo desembolsado y pendiente de pago se puede convertir a otra moneda, incluida la moneda local del prestatario, siempre que se disponga de un mercado de swaps líquido para dicha moneda. Montos convertidos a ciertas monedas pueden ser repagados en una moneda principal, aún cuando el préstamo esté denominado en moneda local.</p>
Conversión de tasa de interés	<p>La tasa de referencia aplicable a los montos desembolsados puede ser fijada y, posteriormente, puede incluso volver a pasarse a tasa flotante. Sin embargo, el componente del margen variable de la tasa de interés, no podrá fijarse. Asimismo, existe la opción de establecer topes (caps) y/o bandas (collars) sobre la tasa de referencia para los montos desembolsados y pendientes de pago.</p>
Comisión de conversión	<p>Pueden aplicarse comisiones de transacción por conversión de monedas o de tasas de interés. Para obtener información sobre las comisiones de conversión vigentes, visite el sitio web de la Tesorería del Banco Mundial: http://treasury.worldbank.org.</p>
Fechas de pago	<p>Las fechas de pago de del préstamo pueden ser el 1 o el 15 de dos meses cualesquiera separados entre sí por seis meses, de acuerdo a lo elegido por el prestatario durante la negociación del préstamo.</p>
Reembolso anticipado	<p>El prestatario puede, en cualquier momento, reembolsar por anticipado la totalidad o una parte del saldo pendiente desembolsado del préstamo. Se aplicará un cargo por concepto de reembolso anticipado calculado sobre la base de: i) el costo de reinversión para el BIRF correspondiente al monto del préstamo reembolsado por anticipado y ii) el costo de cancelación de las conversiones pendientes de moneda o de tasas de interés más las comisiones de transacción aplicables a los montos que fueron convertidos previamente.</p>

Lo anterior no es necesariamente un tratado completo de los términos y condiciones del crédito. Los prestatarios deben consultar el Convenio de Financiamiento y las Condiciones Generales con respecto a sus préstamos individuales.

Contact: Miguel Navarro-Martin, Manager, Financial Products & Client Solutions, The World Bank Treasury
 ✉ mnavarromartin@worldbank.org ☎ +1 (202) 458 4722 📍 1225 Connecticut Avenue NW, Washington, D.C., 20433, U.S.A.