

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**



**ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL  
DEL SECTOR PÚBLICO**

**TRABAJO INTEGRADOR FINAL**

***El Financiamiento con organismos multilaterales de crédito en  
la provincia de Buenos Aires.  
Gestión de los préstamos directos.***

**Alumna:** Redigonda, Leticia Victoria

**Director:** Ramiro Ruiz del Castillo

**Mayo, 2021.**

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	4
<b>EL CREDITO PÚBLICO EN LA PBA</b> .....	6
<b>MARCO NORMATIVO</b> .....	13
1. CONSTITUCION NACIONAL.....	13
2. CONSTITUCION PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	13
3. LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA N° 13.767.....	14
4. LEY DE MINISTERIOS N° 15.164.....	15
5. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 25.917.....	15
6. ESTRUCTURA ORGANICO FUNCIONAL DE LA PBA.....	17
<b>ORGANISMOS MULTILATERALES DE CREDITO</b> .....	22
1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).....	22
2. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF).....	23
3. CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF).....	25
4. FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA).....	26
<b>EL FINANCIAMIENTO DIRECTO CON OMC EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b> .....	28
<b>1. CARACTERISTICAS PRINCIPALES</b> .....	28
1.1. POLITICAS DE CONTRATACIONES.....	29
1.2. CONDICIONES FINANCIERAS.....	31
1.3. CUENTA ESPECIAL UCO.....	34
<b>2. CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO</b> .....	37
<b>2.1. PREPARACION</b> .....	38
2.1.1. PERFIL DEL PROYECTO.....	39
2.1.2. ANALISIS.....	41
2.1.3. NEGOCIACION.....	42
<b>2.2. APROBACIÓN Y FIRMA</b> .....	43
<b>2.3. EJECUCION</b> .....	45
2.3.1. INICIO.....	45
2.3.2. PLANIFICACION.....	46
2.3.3. IMPLEMENTACION.....	47
<b>2.4. TERMINACION Y EVALUACION</b> .....	48
<b>3. GESTION FINANCIERA Y CONTABLE</b> .....	49
3.1. DESEMBOLSOS.....	50
3.2. SOLICITUDES Y RENDICIONES DE FONDOS.....	52
3.3. CONTABILIDAD Y AUDITORIA.....	56

<b>LOS PRÉSTAMOS DIRECTOS</b> .....	60
1. RESEÑA DE LOS PRESTAMOS FIRMADOS.....	60
2. FACTORES QUE IMPACTAN EN LA EJECUCIÓN.....	70
3. CONSECUENCIAS DE LA SUB EJECUCIÓN.....	77
<b>CONCLUSION</b> .....	80
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	83

## INTRODUCCION

A lo largo del presente trabajo se analizará el financiamiento proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito en la provincia de Buenos Aires. En particular se observará cómo se gestionan los préstamos directos firmados con estos organismos de crédito, desde que inicia el proceso de acceso al crédito hasta que finaliza la ejecución de los mismos. A su vez se describirán los principales factores que inciden en la ejecución de estos préstamos y que pueden ocasionar atrasos afectando el normal desarrollo de los proyectos. Por último, se analizarán cuáles son las primordiales consecuencias que se derivan de esta situación.

Para este propósito se introducirán ciertos conceptos teóricos para facilitar la comprensión de la temática a desarrollar, comenzando por definir qué es el crédito público, cuáles son las principales vías de financiamiento que pueden utilizar los gobiernos subnacionales, focalizando en el endeudamiento obtenido a través de préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito. A su vez se hará un breve repaso histórico del endeudamiento de la provincia de Buenos Aires con estos organismos, hasta la actualidad.

Luego se describirá cuál es el marco normativo vigente, nombrando los principales artículos de las normas que regulan la materia y la estructura provincial a cargo de la coordinación de estos préstamos.

A continuación, se describirán sintéticamente los organismos multilaterales de crédito con los que la provincia de Buenos Aires tiene relación, cómo se conforman y cuáles son las funciones y finalidades de cada uno de ellos.

En la siguiente sección nos adentraremos en la relación entre los multilaterales y la provincia de Buenos Aires, se analizarán las características principales de este tipo de financiamiento, las políticas de contrataciones, las condiciones financieras que en general estas entidades imponen a los prestatarios y el rol de la Subsecretaría de Finanzas como Cuenta Especial del Presupuesto de la provincia en la gestión de estos préstamos, haciendo un breve repaso histórico de su creación hasta la actualidad.

Posteriormente se desarrollarán las etapas del Ciclo de vida de un proyecto financiado por estos organismos. Por un lado, se explicará cual es el procedimiento vigente en la provincia de Buenos Aires para poder acceder a esta fuente de financiamiento, se describirá el proceso desde que se identifica una idea de proyecto hasta la aprobación y firma del contrato de préstamo. Luego se describirán, en términos generales, los requisitos para el comienzo de la ejecución física y

financiera, la planificación e implementación del proyecto y por último las cuestiones relativas al cierre y evaluación del préstamo.

En la siguiente sección se detallará cómo se realiza la gestión financiera y contable, describiendo por un lado en qué consiste la administración financiera del préstamo y cómo es el procedimiento de solicitud y justificación de fondos a estos organismos. A su vez se describirán cuáles son los estados financieros básicos que deben ser presentados y auditados.

En la última sección se hará una breve reseña de los préstamos directos que se firmaron en la provincia de Buenos Aires a lo largo del tiempo, analizando por un lado los préstamos que ya finalizaron su ejecución y por el otro los préstamos actualmente activos.

Por último, se analizarán los factores que pueden impactar en la ejecución de estos préstamos y ocasionar atrasos en el desarrollo de los proyectos y cuáles son las principales consecuencias de esta situación.

Finalmente se presentarán conclusiones de todo lo expuesto y algunas recomendaciones de buenas prácticas que permitirían reducir ineficiencias.

## EL CREDITO PÚBLICO EN LA PBA

Todo gobierno, ya sea nacional o provincial, realiza erogaciones, es decir gasta recursos públicos para brindar servicios tales como educación, salud, seguridad, vivienda, a la población.

Para financiar estos gastos necesita recursos, que puede obtener a través de impuestos, tasas, contribuciones, emisión monetaria (en el caso del gobierno nacional) o mediante el uso del Crédito Público.

La palabra Crédito proviene del latín “credere” que significa creer, tener fe, de lo que se desprende que Crédito Público es una medida de la “credibilidad” del Estado, en tanto capacidad de cumplir con sus obligaciones de pago.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la provincia de Buenos Aires (Ley 13.767):

Se entenderá por crédito público a la capacidad que tiene el estado provincial de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento con el compromiso de reintegrarlos en el futuro, cualquiera fuere su forma de instrumentación jurídica; de reconvertir sus pasivos, incluyendo sus intereses y demás costos asociados, de otorgar avales, fianzas y cualquier otro tipo de garantías. (Art. 57)

A su vez, el mismo artículo define a la Deuda Pública como el conjunto de obligaciones originadas en las operaciones de crédito público en las cuales el estado provincial resulte deudor.

Dichas obligaciones contractuales se denominan “Servicios de la Deuda Pública” y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.

Siguiendo a Le Pera (2007), la Deuda puede clasificarse en: Deuda Interna o Externa, Directa o Indirecta, y puede ser a Corto, Mediano o a Largo Plazo.

Algunas de las formas de endeudamiento más utilizadas son:

- Emisión y colocación de títulos de deuda.
- Emisión y colocación de Letras del Tesoro.
- Contratación de empréstitos con instituciones financieras u otros entes no financieros, nacionales e internacionales públicos o privados.
- Contrataciones de servicios, suministros y de obra pública cuyo pago total o parcial opera más allá del ejercicio financiero de devengamiento.

- Consolidación, compensación, conversión y renegociación de deudas.
- Otorgamiento de avales y fianzas (pasivo contingente).

Como se observa de la clasificación anterior, la obtención de préstamos proveniente de organismos internacionales de crédito es una de las formas que tienen, tanto los gobiernos nacionales como los subnacionales, de obtener recursos para la implementación de las políticas públicas. Estos organismos pueden ser bilaterales o multilaterales, siendo estos últimos los organismos en los que nos enfocaremos en este trabajo.

Los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) son instituciones financieras internacionales formadas por un conjunto de países cuya misión es contribuir al desarrollo económico y al crecimiento sostenible de sus países miembros, así como reforzar las relaciones económicas brindando apoyo técnico y financiero a los mismos. Estos Bancos<sup>1</sup> financian programas de desarrollo y proyectos de inversión con el objetivo principal de combatir la pobreza y fomentar la equidad social principalmente a través de donaciones, cooperaciones técnicas y préstamos a los países miembros.

Con respecto a los préstamos que otorgan los Bancos, si bien cada uno tiene sus particularidades, los tipos más genéricos pueden dividirse en:

- **Préstamos de Inversión:** corresponden a proyectos de obra bien definidos, los cuales pueden estar destinados a distintos sectores como por ejemplo obras hidráulicas, obras viales, obras portuarias, agua y saneamiento, fortalecimiento institucional, seguridad, salud, educación, energía eléctrica, vivienda y urbanismo, etc. Se financian un conjunto de obras y actividades que aportan a un objetivo bien definido.
- **Préstamos de Cumplimiento de Políticas (PBL, en inglés):** estos préstamos apoyan reformas de políticas y/o cambios institucionales en un determinado sector.
- **Préstamos por Resultados:** en general este tipo de préstamos apoyan programas preexistentes que requieran grandes erogaciones presupuestarias, otorgando reembolsos al Tesoro en función del alcance de los hitos/resultados previstos. Son también llamados préstamos de Transferencias, Rápido Desembolso o Apoyo Presupuestario.

---

<sup>1</sup>A los efectos del presente trabajo los términos “Banco” y “OMC” son considerados de manera indistinta.

En el caso de las provincias, los préstamos provenientes de OMC pueden ser:

- **Préstamos con convenio subsidiario entre la nación y las provincias, también llamados préstamos indirectos:** los firma la nación y luego los transfiere a las provincias mediante un convenio subsidiario de préstamo.
- **Préstamos directos a las provincias:** éstas negocian y firman los contratos de préstamo directamente con los Bancos, haciéndose cargo de la ejecución y de la deuda contraída. El gobierno nacional interviene solamente en calidad de garante.

En este trabajo nos centraremos en los préstamos directos firmados entre la provincia de Buenos Aires y los organismos multilaterales de crédito.

El comienzo de la relación entre la Argentina y los organismos multilaterales de crédito se produjo en la década de los 60. (Ezquerro, 2006, p.3). Sin embargo, los préstamos de estos Bancos a las provincias comenzaron a implementarse a mediados de los 90 como parte de una estrategia de desarrollo que los Bancos propusieron a los países prestatarios. (Iglesias, 2008, Cap. V, p.160)

Hasta mediados de los 80, predominaron los préstamos de inversión en infraestructura económica y social, cuyos destinatarios eran las empresas públicas argentinas. Estos préstamos respondían a la propia naturaleza de los bancos y a las políticas de sustitución de importaciones y fortalecimiento del mercado interno que sostenían a la Argentina. (Lucioni, 2003, p. 9; Ezquerro, 2006, p.3). La llegada de los 90 significó un quiebre de esa tendencia cuando se formulan las primeras políticas de ajuste que se profundizarían en adelante. (Ezquerro, 2006, p.3). Este tipo de préstamos significaron un instrumento esencial para el financiamiento de las reformas económicas que se impulsaron y a la vez permitieron amortiguar los shocks provenientes de las crisis financieras externas. (Lucioni, 2003, p. 9)

En una primera etapa, más precisamente entre 1991 y 1994, el foco de la asistencia financiera de los bancos se dirigió a apoyar el proceso de privatizaciones, la restructuración de la deuda externa y la reforma del Estado. Los préstamos de inversión a su vez incluyeron una variedad de operaciones dirigidas a los sectores de salud, educación, medio ambiente, PYME, inversiones productivas, infraestructura, subsidios al desempleo y al fortalecimiento institucional. (Lucioni, 2003, p. 14). Durante esos años los Bancos otorgaron los primeros préstamos a las provincias bajo la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la nación, en los cuales las provincias tenían un escaso poder de decisión. Los mismos apuntaban al ordenamiento fiscal de las provincias, así como a la descentralización de los sectores de salud y educación. (Iglesias, 2008, Cap. V, p. 161)

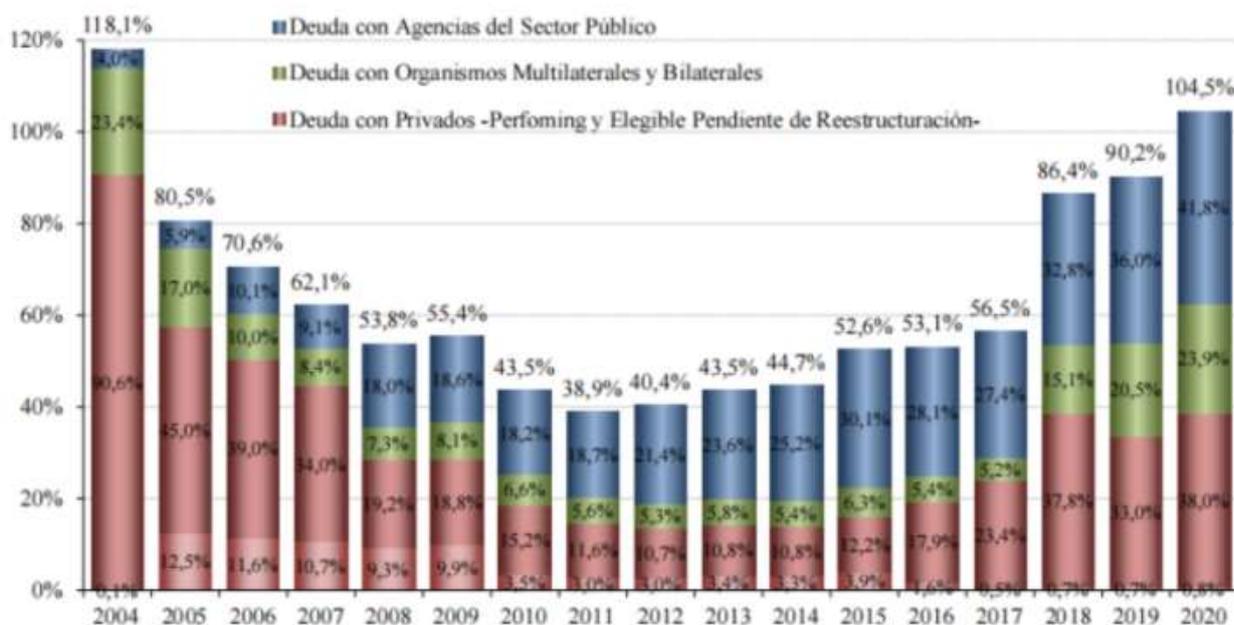
A partir de 1995, luego de la reforma constitucional de 1994, los bancos comienzan a otorgar créditos directos a las provincias, tanto de política como de inversión. En el año 1997, en la provincia de Buenos Aires se firmó el primer préstamo directo: BID 979/OC-AR “Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la provincia de Buenos Aires” con el fin de reestructurar el aparato estatal para fortalecer la administración pública provincial.

Entre 1999 y 2001, debido a las fuertes restricciones fiscales existentes tanto a nivel nacional como provincial, se produjo una importante disminución en la cantidad de los préstamos firmados y en el ritmo de ejecución de los préstamos activos. (Lucioni, 2003 p. 15).

Luego de la crisis del 2001 y después de varias negociaciones volvieron a firmarse nuevos préstamos con los organismos multilaterales de crédito. Desde el año 2002 en adelante en la provincia de Buenos Aires estos préstamos fueron en su totalidad de Inversión. Recién a partir del 2018 comenzaron a implementarse préstamos por resultados (Reembolso al Tesoro).

A continuación, se observa la evolución de la deuda pública a nivel nacional, desde el año 2004 hasta diciembre 2020, en porcentajes del PBI:

Deuda Pública Argentina por acreedor en % del PBI



Fuente: Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la nación. (2021). Presentación Gráfica de la Deuda. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>

De acuerdo al gráfico anterior se observa como el stock de deuda total nacional fue disminuyendo a lo largo de los años, alcanzando su punto más bajo en el año 2011 (38,9%). A partir de allí se

produce un aumento paulatino y un salto a partir del año 2018, llegando a su pico en el cuarto trimestre 2020 (104,5%).

En lo que respecta a la deuda con OMC en particular, la misma siguió un comportamiento más o menos similar aumentando especialmente a partir del año 2018 a raíz del nuevo endeudamiento con el FMI, y representando un 23,9% del total de la deuda a fines de 2020.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, analizando la deuda por tipo de acreedor, se observa un importante aumento de la participación del financiamiento con Bonos a lo largo de los años, especialmente el financiamiento con Bonos Internacionales los cuales, a partir del año 2014 tienen la mayor preponderancia respecto al total de deuda. A su vez se redujo notoriamente el financiamiento proveniente del gobierno nacional a lo largo de los años, llegando a niveles muy bajos en 2018 y 2019 en relación a las demás fuentes de financiamiento, como se puede ver a continuación:

**Deuda Pública provincia de Buenos Aires por tipo de acreedor (en porcentaje del total)**



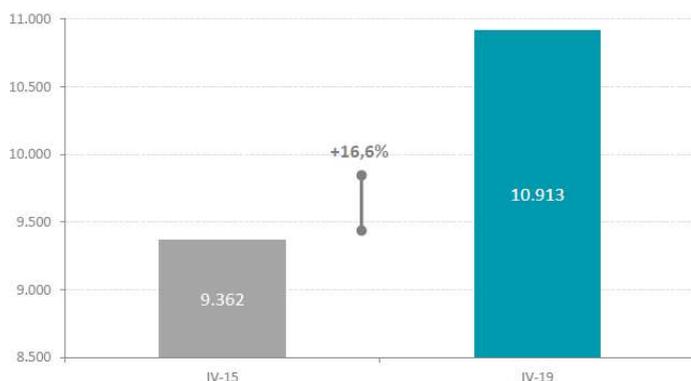
Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2020). Informe de Deuda Pública de la provincia de Buenos Aires – Estado de situación a diciembre 2019. Recuperado el 21/04/2021, de <http://www.ec.gba.gov.ar/Deuda%20PBA%20-%20Estado%20de%20situacion%20al%2031-dic-19%20-%20Definitivo.pdf>

El stock de deuda con los OMC se mantuvo más o menos constante desde 2006 en adelante hasta 2013 inclusive. Durante los años 2014 y 2015 se observa un aumento del stock de deuda con OMC

y nuevamente una disminución a partir del 2016 hasta 2018 representando en ese año el 4,1%<sup>2</sup> del total de la deuda.

En diciembre de 2019 la deuda con organismos multilaterales representaba un 5,3%<sup>3</sup> del total, siendo este último de USD 10.913 millones, lo que significa un aumento del 16,6% comparado con el año 2015, como se ve en el siguiente gráfico:

#### Variación Deuda Pública de la PBA, (en millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2020). Informe de Deuda Pública de la provincia de Buenos Aires – Estado de situación a diciembre 2019. Recuperado el 21/04/2021, de <http://www.ec.gba.gov.ar/Deuda%20PBA%20-%20Estado%20de%20situacion%20al%2031-dic-19%20-%20Definitivo.pdf>

Como se puede ver a lo largo de los años este tipo de financiamiento estuvo presente en mayor o menor medida, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Como se verá más adelante, esto condujo a que se crearan estructuras provinciales a los fines de coordinar estas relaciones y llevar adelante las cuestiones relativas a estos préstamos.

Los principales organismos con los que se financia la provincia son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

---

<sup>2</sup> Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2019). Informe de Deuda Pública de la Provincia de Buenos Aires al 31 de diciembre de 2018. Recuperado el 21/04/2021 de <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/archivos/Informe%20de%20Deuda%20PBA%20al%2031-Dic-2018.pdf>

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2020). Informe de Deuda Pública de la Provincia de Buenos Aires al 31 de marzo de 2020. Recuperado el 07/05/2021 de <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/archivos/Informe%20de%20Deuda%20PBA%20al%2031-Mar-2020.pdf>

La cartera activa de préstamos directos provenientes de organismos multilaterales de crédito en la provincia de Buenos Aires, contemplando hasta diciembre de 2020 inclusive, alcanza 18 operaciones de crédito por un total de USD 2099 millones, de los cuales USD 350 millones corresponden a préstamos por resultados y USD 1749 millones a préstamos de inversión.

Los fondos provenientes de estos préstamos se destinan principalmente al financiamiento de programas y proyectos<sup>4</sup> en los sectores de agua y saneamiento, obras hidráulicas, obras viales, energía eléctrica, salud, educación, fortalecimiento institucional, entre otros.

---

<sup>4</sup> En el presente trabajo se entiende por Programa o Proyecto al conjunto de actividades con un objetivo de desarrollo a cuya financiación contribuyen los recursos del préstamo. En este trabajo ambos términos se utilizan de manera indistinta.

## **MARCO NORMATIVO**

A continuación, se indicarán cuáles son las principales normas que regulan el crédito público en la provincia de Buenos Aires y los artículos más relevantes de las mismas.

### **1. CONSTITUCION NACIONAL**

El Artículo 124 de la Constitución Nacional, como ley suprema de la República Argentina, prevé la contratación de préstamos directos por parte de las provincias.

Dicho Artículo textualmente establece que:

“Las provincias podrán 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.”

### **2. CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Los Artículos 47, 48 y 49 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires establecen las condiciones que deben cumplirse para autorizar un “empréstito”.

El Artículo 47 dispone que no podrá autorizarse empréstito alguno sino por ley sancionada por 2/3 de los miembros presentes de cada Cámara. Con esto se le atribuye a la Honorable Legislatura la potestad de autorizar al Poder Ejecutivo a endeudarse mediante la sanción de una ley que debe contar con una mayoría especial de votos.

A su vez, según el Artículo 48, esta ley deberá indicar con qué recursos se hará frente al pago de los servicios de la deuda (amortización e intereses) que ese empréstito conlleve.

Por último, el Artículo 49 establece que el dinero recibido mediante ese empréstito debe destinarse a los fines específicos para los cuales fue contratado.

### **3. LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA N° 13.767**

Esta Ley, promulgada en diciembre de 2007, establece y regula la administración financiera y el sistema de control de la administración general del estado provincial.

La Administración Financiera comprende el conjunto de subsistemas, 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 provincial. (Art. 2)

El Sistema de Administración Financiera estará integrado por cuatro subsistemas, estos son:

- Subsistema de Presupuesto
- Subsistema de Crédito Público
- Subsistema de Tesorería
- Subsistema de Contabilidad

Estos Subsistemas están interrelacionados entre sí y cada uno de ellos está a cargo de un órgano rector, que depende directamente del órgano que ejerce la coordinación de los mismos. (Art. 5 y 6).

El encargado de la coordinación y supervisión de los subsistemas es el Ministro de Economía, actual Ministro de Hacienda y Finanzas, según la Ley de Ministerios N° 15.164. (Art. 7)

En lo que respecta al Subsistema de Crédito Público en particular, siguiendo a Le Pera (2007) se puede decir que es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza un gobierno para captar medios de financiamiento como uso del crédito y utilizarlos en gastos, ambos legalmente autorizados.

Como se mencionó en la introducción, el Artículo 57 define al crédito público como la capacidad que tiene el Estado para endeudarse y captar medios para su financiamiento. Excluye expresamente de la definición de crédito público a la colocación de Letras de Tesorería colocadas en organismos no financieros del Estado y la utilización del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales creado por el Decreto-Ley 10375/62.

El Artículo 60 establece que el Ministro de Economía (Hacienda y Finanzas en la actualidad) determinará el órgano u organismo de la Administración que ejercerá la función de órgano rector del subsistema, siendo la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público la encargada de ejercer esta función debiendo intervenir de manera previa para que puedan iniciarse los trámites para el acceso al crédito público (Artículo 62).

Para formalizar una operación de crédito público es necesario que la misma esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo o en una ley específica que autorice el endeudamiento (Artículo 63). Además, estas operaciones pueden realizarse siempre y cuando impliquen un mejoramiento de las condiciones de endeudamiento y que se respete el nivel de la deuda pública autorizado por las leyes respectivas (Artículo 64).

Por último, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 3260/08 reglamentario de la LAF, las operaciones de crédito público deben contar con un informe elaborado por la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público que contemple todos los aspectos económicos, financieros, institucionales y jurídicos a los fines de evaluar la conveniencia de la medida propiciada. (Artículo 65).

#### **4. LEY DE MINISTERIOS N° 15.164**

La Ley de Ministerios N° 15.164 promulgada en diciembre de 2019, en su Artículo 25 enuncia que corresponde al Ministerio de Hacienda y Finanzas, entender en lo atinente al crédito público y la deuda pública, y en la relación con los organismos multilaterales de crédito, entre otras materias.

A su vez, de acuerdo al artículo 60 Ley N° 14.652, incorporado a la Ley Complementaria y Permanente de Presupuesto N° 10.189, también se reconoce al Ministerio de Economía provincial (actual Ministerio de Hacienda y Finanzas) como encargado de tomar la deuda en todos los endeudamientos acordados con estados u organismos internacionales de crédito (multilaterales y bilaterales), siendo además responsable de coordinar su ejecución.

#### **5. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL N° 25.917**

A través de la Ley 13.295 la provincia de Buenos Aires se adhirió a la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 y su Decreto Reglamentario N° 1731/04.

Esta norma establece reglas generales de comportamiento fiscal con el fin de dotar de mayor transparencia a la gestión pública.

La Ley de Responsabilidad Fiscal viene a instaurar en nuestro país un mecanismo de monitoreo de la deuda subnacional que cuenta con reglas cuantitativas y con un procedimiento para el control de nuevas operaciones. (Cosentino, Isasa y Hang,2018, p.56).

En cuanto a las pautas de endeudamiento, el Artículo 6 de la LRF, modificado por la ley N° 27.428, dispone que los gobiernos provinciales deben presentar ante sus legislaturas, dentro de los 90 días de presentado el presupuesto, las proyecciones de Presupuestos Plurianuales indicando la programación de operaciones de crédito y desembolsos previstos provenientes de organismos multilaterales, además del stock de deuda y perfil de vencimientos de la deuda pública, entre otras cuestiones.

También establece una restricción sobre el nivel de deuda que puede tener una jurisdicción. Según el Artículo 21, el nivel de endeudamiento debe ser tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Aquellas jurisdicciones que no alcancen este porcentaje no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que el mismo constituya un refinanciamiento del existente, y en la medida en que implique un mejoramiento de las condiciones pactadas en materia de monto, plazo o tasas de interés y/o sea un financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito. Esta restricción al volumen de la deuda se estableció con el fin de evitar que las obligaciones generadas afecten la sustentabilidad de las cuentas públicas.

Por su parte el Artículo 25 establece que tanto los gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento, deben elevar los antecedentes y la documentación correspondiente al gobierno nacional, para que éste autorice el endeudamiento. La nación a su vez, puede implementar programas de asistencia financiera con las jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto se observen las pautas de comportamiento fiscal y financiero de esta norma (Artículo 26).

La Ley de Responsabilidad Fiscal fue aplicada con normalidad hasta el año 2009 inclusive. A partir del ejercicio 2010 dejó transitoriamente sin efecto el límite del 15% para el nivel de endeudamiento hasta el año 2016 inclusive. A partir del 2017 el régimen volvió a aplicarse con normalidad, hasta fines de 2019 cuando volvió a suspenderse<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>El Artículo 21 de la Ley de Presupuesto nacional N° 27.591 suspende la aplicación de la limitación del 15% para el ejercicio 2020.

## 6. ESTRUCTURA ORGANICO FUNCIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

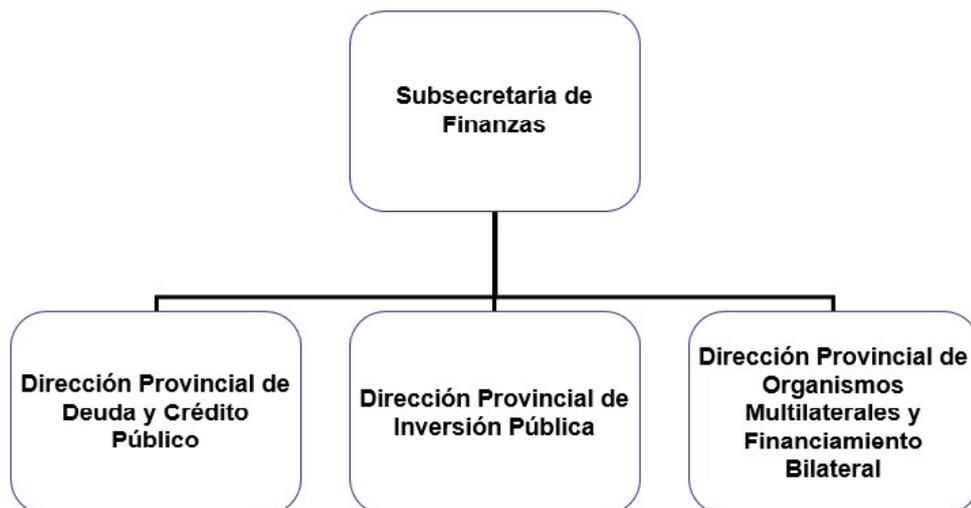
El organismo encargado de coordinar el financiamiento proveniente de organismos multilaterales y bilaterales de crédito en la provincia de Buenos Aires, ha ido cambiando su denominación y estructura a lo largo del tiempo. Actualmente funciona como una dirección provincial que depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Finanzas (SSF), bajo la órbita del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires<sup>6</sup> (MHyF). Como se verá más adelante, este organismo funciona como una “Cuenta Especial” dentro del presupuesto provincial y como tal se identifica con una unidad ejecutora que tiene a su cargo la ejecución presupuestaria de sus partidas de gastos y recursos dentro del presupuesto.

La Subsecretaría de Finanzas es la encargada de definir e implementar el financiamiento para el sector público provincial. De acuerdo a lo definido en el Decreto 22/20<sup>7</sup>, las principales funciones de la SSF, en lo relativo al financiamiento con organismos internacionales de crédito, son las de intervenir y coordinar en todo lo vinculado con la formulación, negociación, aprobación y gestión de la cartera de préstamos y ejercer el rol de organismo ejecutor de los préstamos cuya ejecución esté a cargo del Ministerio de Hacienda y Finanzas. A su vez, ejerce la administración de los recursos provenientes de los organismos internacionales de crédito y la administración financiera de los préstamos indirectos (con convenio subsidiario) otorgados por organismos internacionales de crédito, en coordinación con las respectivas unidades ejecutoras provinciales.

---

<sup>6</sup>Mediante la sanción de la Ley de Ministerios N° 15.164 y el Decreto N° 1/20, el “Ministerio de Economía” paso a ser el “Ministerio de Hacienda y Finanzas” de la provincia de Buenos Aires, sin que esto altere ni modifique su competencia respecto de las relaciones con los organismos multilaterales de crédito y delegaciones que ostentaba el Ministerio de Economía.

<sup>7</sup> El Decreto 22/20 aprueba a partir del 11 de diciembre de 2019 la estructura orgánica funcional del Ministerio de Hacienda y Finanzas y mantiene las funciones y atribuciones de la SSF que le fueron conferidas por Decreto 171/18.



Fuente: Elaboración Propia en base a lo dispuesto por el Decreto 22/2020.

Como se desprende del organigrama de la Subsecretaría de Finanzas, de ella dependen tres direcciones provinciales:

- Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público
- Dirección Provincial de Inversión Pública
- Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral

Las direcciones que participan en la gestión del financiamiento externo son la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público y la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral.

La Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (DPDyCP) como se adelantó anteriormente, es el órgano rector del subsistema de crédito público de la provincia y entre sus funciones principales, en lo referente al financiamiento con organismos internacionales de crédito, se encuentran las siguientes:

- Participar en la formulación de aspectos crediticios de la política financiera, controlando el nivel y composición de la deuda pública provincial.
- Aprobar todo proyecto de endeudamiento requerido por cualquier organismo o dependencia del estado provincial.
- Cumplir las funciones de nexo entre la provincia y el Ministerio de Economía de la nación en todo lo atinente a deuda pública.

- Opinar sobre todo proyecto de ley o decreto del cual surja algún tipo de operación de crédito público por parte del estado provincial.

Además, es la encargada de realizar los pagos relativos a los Servicios de la Deuda, por los préstamos obtenidos.

Por su parte, la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB) es la que se encuentra directamente abocada a la gestión, ejecución y seguimiento de los programas con financiamiento bilateral y multilateral, obtenidos a través de préstamos directos como de préstamos con convenio subsidiario.

Las funciones más importantes de la DPOMyFB son las siguientes:

- Asistir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito.
- Impulsar las acciones necesarias para la obtención de financiamiento proveniente de estos organismos.
- Coordinar las Misiones con los Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito.
- Coordinar los procedimientos administrativos, técnicos y financieros que se relacionen con la programación, negociación, aprobación, suscripción y seguimiento de los proyectos con financiamiento multilateral y bilateral.
- Intervenir, en coordinación con otras áreas del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en las actuaciones correspondientes a la aprobación y suscripción de Convenios de Préstamo, Donación y Cooperación Técnica no Reembolsable otorgados por Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito.
- Administrar un sistema de información destinado al seguimiento y evaluación de la cartera de préstamos con financiamiento multilateral y bilateral.
- Coordinar la programación presupuestaria de los proyectos con financiamiento multilateral y bilateral y asistir en las actividades conducentes a su incorporación en el presupuesto provincial.
- Administrar las cuentas especiales a su cargo creadas por ley, y sus recursos humanos y materiales, correspondientes a los contratos de préstamo en ejecución.
- Asistir a la Subsecretaría de Finanzas en su rol de Organismo Ejecutor de préstamos con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito, desarrollando tareas vinculadas, entre otras, con la planificación y seguimiento de actividades, adquisiciones y contrataciones y gestión financiera.
- Asesorar a otras unidades ejecutoras provinciales en la gestión y ejecución de convenios suscriptos con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito, en cuestiones relativas a

planificación y seguimiento de actividades, adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

- Gestionar y coordinar la administración financiera de los programas con financiamiento multilateral y bilateral, tanto para Préstamos Directos como Préstamos Indirectos (con Convenio Subsidiario).



Fuente: Elaboración Propia en base a lo dispuesto por el Decreto 22/2020.

De la DPOMyFB dependen las siguientes direcciones:

- Dirección de Formulación y Evaluación de Programas
- Dirección de Adquisiciones
- Dirección de Contabilidad y Desembolsos de Programas
- Dirección de Servicios Financieros

La Dirección de Formulación y Evaluación de Programas (DFyEP) se encarga principalmente de asistir en la planificación, identificación, formulación y evaluación de los programas financiados, gestionar el inicio de las operaciones de crédito, asistir en la elaboración y confección de los manuales y reglamentos operativos de los contratos de préstamo, entre otras funciones.

La Dirección de Adquisiciones (DA) asiste a las entidades contratantes en los procedimientos de adquisiciones y contrataciones y en la confección de los planes de adquisiciones en el marco de los

préstamos con OMC, además evalúa el grado de cumplimiento de estos planes de adquisiciones y lleva adelante los procesos de adquisiciones de bienes y servicios cuando corresponda, entre otras.

Por su parte, Dirección de Contabilidad y Desembolsos de Programas (DCyDP) es la encargada de la gestión financiera de los programas, debiendo registrar contablemente la ejecución de los mismos, confeccionar las solicitudes de desembolsos, los informes financieros y los estados financieros. Además, controla y procesa las solicitudes de anticipos de fondos enviadas por los organismos contratantes para efectuar pagos de obras, bienes y servicios, elabora las proyecciones de desembolsos y controla las rendiciones de gastos efectuados, entre otras acciones.

Por último, la Dirección de Servicios Financieros (DSF), se encarga principalmente de llevar adelante los procesos administrativos provinciales necesarios para la ejecución de las misiones y funciones de la DPOMyFB, gestiona las transferencias de fondos a organismos ejecutores, la liquidación de los pagos, confecciona el anteproyecto de presupuesto anual de la Subsecretaría de Finanzas, debiendo monitorear su ejecución y gestionar eventuales adecuaciones presupuestarias.

Cabe mencionar que además de los mencionados anteriormente, hay otros entes provinciales que participan activamente en la gestión de los préstamos directos que obtiene la provincia. Entre ellos están los organismos encargados de la ejecución de los programas y proyectos (tanto ejecutores como sub ejecutores), los responsables de realizar las compras y contrataciones financiadas, los organismos encargados de brindar asistencia técnica, entre otros.

## **ORGANISMOS MULTILATERALES DE CREDITO**

Los organismos multilaterales de crédito son sujetos de derecho internacional que nacen como producto de la agrupación de Estados que se asocian y se crean a través de la suscripción de un tratado internacional. Son entes con personería jurídica propia y diferenciada de los miembros que los componen, para atender una necesidad común.

A continuación, se presentarán los principales organismos multilaterales de crédito con los que se financia la provincia de Buenos Aires y describirán brevemente las principales características y objetivos de cada uno de ellos.

### **1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

El Banco Interamericano de Desarrollo es una organización financiera internacional con sede en Washington, creada en el año 1959, en respuesta a la baja accesibilidad a los mercados financieros por parte de los países en desarrollo y a la fuerte expansión de la economía mundial. Está compuesto por 48 países miembros, los cuales se dividen en miembros prestatarios y no prestatarios.

El Grupo BID, está formado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); BID Invest, que colabora con el sector privado; y BID Lab, que experimenta formas innovadoras de impulsar un crecimiento inclusivo. Estos tres organismos en su conjunto ofrecen soluciones financieras flexibles a sus países miembros para financiar el desarrollo económico de entidades públicas y privadas en América Latina y el Caribe.

Los productos financieros del Grupo BID incluyen: préstamos, donaciones, garantías e inversiones. El Banco también financia programas nacionales y regionales de cooperación técnica en áreas que van desde el fortalecimiento institucional hasta la transferencia de conocimientos<sup>8</sup>.

El BID en particular, es la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe ofreciendo préstamos, fondos en donación y garantías para clientes soberanos y del sector

---

<sup>8</sup>BID. (2021). Financiamiento y donaciones. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>

privado. Ayuda a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad.

Los temas actuales prioritarios del Banco incluyen tres retos de desarrollo: inclusión social e igualdad; productividad-innovación; e integración económica; y tres temas transversales: igualdad de género y diversidad; cambio climático y sostenibilidad ambiental; y capacidad institucional y estado de derecho<sup>9</sup>.

Para sus clientes soberanos, el BID ofrece un extenso menú de productos financieros flexibles y garantías basados en estándares de mercado a un costo competitivo para satisfacer las necesidad de los proyectos y de la gestión de deuda. A su vez ofrece financiamiento a términos concesionales y fondos en donación para apoyar el desarrollo de los países más pobres de la región<sup>10</sup>.

Las principales operaciones de préstamo que otorga el BID, son:

- **Préstamos para Proyectos Específicos.**
- **Préstamos para Programas de Obras Múltiples:** financian un conjunto de obras de naturaleza semejante físicamente independientes entre sí.
- **Préstamos de Ajuste Sectorial:** modalidad flexible con fondos de rápido desembolso, para apoyar cambios institucionales y de política sectorial o sub sectorial. Cuando incluye un componente de inversión se transforma en un Préstamos Híbrido.
- **Préstamos por Etapas:** son préstamos de inversión en el cual el programa de inversiones es ajustado de tiempo en tiempo dentro de los criterios y objetivos globales acordados con el Banco<sup>11</sup>.

## 2. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF)

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se fundó en 1944, al mismo tiempo que el Fondo Monetario Internacional, con el fin de impulsar a las empobrecidas economías de los países

---

<sup>9</sup>BID. (2021). Acerca del BID. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>

<sup>10</sup> BID. (2021). Soluciones financieras. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/soluciones-financieras>

<sup>11</sup>BID. (2021). Financiamiento y movilización de recursos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-y-movilizacion-de-recursos%2C6243.html>

Europeos que participaron en la Segunda Guerra Mundial. El BIRF fue la primera institución del Grupo del Banco Mundial y tiene su sede en la ciudad de Washington.

El Grupo del Banco Mundial es una de las fuentes más importantes de financiamiento y conocimiento para los países en desarrollo, siendo propiedad de 189 países miembros. Las cinco instituciones que lo integran trabajan en la búsqueda de soluciones sostenibles para reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo<sup>12</sup>. Las cinco instituciones que lo integran son:

- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF):** proporciona préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios de asesorías a los países de ingreso mediano y los países de ingresos bajos con capacidad crediticia<sup>13</sup>.
- **Asociación Internacional de Fomento (AIF):** concede préstamos sin interés o créditos, así como donaciones a los países más pobres.
- **Corporación Financiera Internacional (IFC):** es la mayor institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado.
- **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA):** promueve la inversión extranjera directa en los países en desarrollo ofreciendo seguros contra riesgos políticos (garantías) a inversores.
- **Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI):** Presta servicios de conciliación y arbitraje para ayudar a resolver diferencias relativas a inversiones internacionales<sup>14</sup>.

El BIRF y la AIF juntos conforman el Banco Mundial, institución que proporciona financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los gobiernos de los países en desarrollo. En cambio, la IFC, MIGA y el CIADI se concentran en el financiamiento del sector privado en los países en desarrollo.

Desde su concepción en 1944, el Banco Mundial ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. Su misión evolucionó desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como facilitador de la reconstrucción y el desarrollo de posguerra al mandato actual de aliviar la pobreza en el mundo<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>

<sup>13</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>

<sup>14</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Quiénes somos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/about>

<sup>15</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Historia. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/about/history>

Entre los principales instrumentos financieros del BIRF se encuentran los siguientes:

- **Financiamiento de Proyectos de Inversión.**
- **Financiamiento para Políticas de Desarrollo.**
- **Programas de Resultados:** se vincula el desembolso de fondos directamente con la entrega de resultados definidos<sup>16</sup>.

### 3. CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)

La Corporación Andina de Fomento está conformada por 19 países, (17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal) y 13 bancos privados de la región. Su objetivo es promover un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina.

La CAF nació en 1968 por un acuerdo de los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con el objeto de convertirse en un instrumento financiero del proceso de integración de los países miembros del Grupo Andino. En su primera década la Institución financió principalmente proyectos de expansión dirigidos en su mayoría a empresas pequeñas con el propósito de incentivar la producción y las exportaciones intrarregionales. El financiamiento en infraestructura comenzó en 1972 con la construcción del Puente sobre el Río Limón para mejorar la conectividad entre Venezuela y Colombia. En los últimos 20 años promovió la ejecución de 77 proyectos de integración física entre países con un financiamiento directo superior a los USD 11.000 millones. Se trata de proyectos de carreteras, transporte, comunicaciones, energía, logística y medio ambiente principalmente, así como iniciativas de desarrollo fronterizo de carácter multisectorial<sup>17</sup>. Hoy en día es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral y un aliado del desarrollo de América Latina y el Caribe<sup>18</sup>.

La CAF financia tanto a los gobiernos de los países accionistas, como a las empresas del sector privado o mixto. Los préstamos son su principal modalidad operativa, dentro de los cuales puede

---

<sup>16</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Productos y servicios. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#IPF>

<sup>17</sup>CAF. (2021). 50 años impulsando lo mejor de América Latina. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/06/caf-50-anos-impulsando-lo-mejor-de-america-latina/>

<sup>18</sup>CAF. (2020). 50 años en el camino a la prosperidad. Caracas: CAF, Recuperado el 21/04/2021, de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1589>

haber préstamos para comercio y capital de trabajo; préstamos para proyectos; y de garantía limitada.

Las áreas que financia abarcan planes de infraestructura relacionados con vialidad, transporte, telecomunicaciones, generación y transmisión de energía, agua y saneamiento ambiental así como los que propician el desarrollo fronterizo y la integración física entre los países accionistas<sup>19</sup>.

#### **4. FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA)**

El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata se fundó en el año 1974 y comenzó sus operaciones en el 1977. En noviembre de 2018 se consolidó bajo el nombre de “FONPLATA - Banco de Desarrollo” para establecer alianzas estratégicas con nuevos países miembro, así como otras agencias y bancos multilaterales de crédito que compartan sus valores institucionales y objetivos de desarrollo.

FONPLATA es un Banco de Desarrollo conformado por cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su principal misión es apoyar la integración de los países miembro para lograr un desarrollo armónico e inclusivo, dentro y entre las áreas geográficas de la Cuenca del Plata, mediante operaciones de crédito y recursos no reembolsables del sector público<sup>20</sup>.

Para cumplir con este objetivo financia la ejecución de estudios, proyectos, programas y obras que contribuyan efectivamente al desarrollo de sus países miembro, otorgándole prioridad a los proyectos que estén orientados a:

- Infraestructura física que complemente los sistemas regionales existentes.
- Inversión social en educación, salud, dotación de infraestructura básica, provisión de agua potable.
- Producción agropecuaria e industrial y, consecuentemente, promoción de exportaciones.
- Proyectos de carácter ambiental, conservación de la naturaleza, tratamiento de aguas contaminadas y recicladas, fomento del manejo y conservación de cuencas hidrográficas, control de la erosión del suelo, entre otros.

---

<sup>19</sup>CAF. (2021). Préstamos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/prestamos/>

<sup>20</sup>FONPLATA. (2021). Misión y Visión. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.fonplata.org/es/institucional/mision-y-vision>

Para financiar estas actividades, FONPLATA ofrece tanto Financiamiento de Estudios de Pre Inversión; Financiamiento de Proyectos y Programas; y Cooperaciones técnicas reembolsables a sus países miembro tanto a nivel estatal como a entidades autónomas y empresas públicas o mixtas con capital mayoritariamente público<sup>21</sup>.

Las modalidades de préstamos que utiliza son:

- **Proyectos específicos de inversión:** financiamiento tradicional a proyectos específicos en los que las inversiones se encuentran identificadas.
- **Programa global de obras múltiples:** financiamiento a dos o más obras similares en un plazo de tiempo, independientes entre sí, que se van identificando e integrando al programa durante el plazo convenido de ejecución.
- **Línea de crédito condicional para proyectos:** para financiar proyectos de desarrollo de características similares para instituciones con sólidas capacidades en implementación de proyectos.
- **Programa para el financiamiento proporcional de inversiones:** financiamiento parcial de apoyo a un programa de inversiones.
- **Programa en función de resultados:** financiamiento a proyectos cuyos desembolsos están sujetos al cumplimiento del objetivo principal.
- **Financiamiento en etapas sucesivas:** Instrumento que acompaña la evolución de la programación de las inversiones a ser apoyadas.
- **Recursos expeditos para atender emergencias:** para la atención de necesidades urgentes derivadas de situaciones de emergencia<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>FONPLATA. (2021). Financiamiento. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.fonplata.org/es/financiamiento>

<sup>22</sup>FONPLATA. (2021). Modalidades de Financiamiento. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.fonplata.org/es/financiamiento/modalidades-de-financiamiento>

## EL FINANCIAMIENTO DIRECTO CON OMC EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### 1. CARACTERISTICAS PRINCIPALES

Como se observó anteriormente, para el acceso al crédito por parte de la provincia de Buenos Aires debe existir autorización legislativa. Esta autorización puede ser a través de una ley especial que permita el endeudamiento, o bien, estar prevista en el Presupuesto General del año respectivo. Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 25 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, para acceder a operaciones de endeudamiento, la provincia necesita la autorización del gobierno nacional.

Analizando las características de los préstamos directos en particular, se observa que, en todo contrato realizado entre la provincia de Buenos Aires y un OMC, el gobierno nacional deberá ser garante del préstamo, es decir que la República Argentina se compromete a responder económicamente en caso de que el gobierno provincial no pueda afrontar los compromisos asumidos con el Banco, para esto se firmará un contrato de garantía entre el gobierno nacional y el OMC. A su vez, entre la República Argentina y la provincia de Buenos Aires se firmará un contrato de contragarantía, en el cual la provincia se obliga a reembolsar cualquier suma de dinero que el gobierno nacional hubiese tenido que abonar en calidad de garante del préstamo.<sup>23</sup>

Tal como menciona Calvo (2009) la preferencia por los préstamos directos, se debe a que los programas financiados con estos instrumentos son diseñados por la propia provincia interesada, por lo que tienden a adecuarse mejor a las realidades y necesidades locales, a diferencia de los programas financiados mediante préstamos con convenio subsidiario, los cuales son diseñados mayormente por la nación para una o para un conjunto de provincias con un enfoque que podría llegar a considerarse más general. (p.78)

Una característica importante de este financiamiento es que los fondos del préstamo deben utilizarse exclusivamente para los fines previstos en el contrato, es decir que el dinero del préstamo tiene una afectación específica. En los préstamos de inversión la recaudación se va realizando de

---

<sup>23</sup> Si esto sucediera, el Banco Nación retendrá los fondos de la provincia correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley nº 23.548) hasta el monto que sea suficiente para atender el pago de esas obligaciones.

manera paulatina, a medida que se va ejecutando el proyecto y de acuerdo al grado de avance del mismo.

Es dable destacar que desde el momento en que la provincia decide contratar un préstamo con un organismo multilateral de crédito debe respetar las políticas y estándares que el mismo exige, tanto en lo que respecta a las condiciones financieras, como a las políticas de adquisiciones y contrataciones, gestión financiera y otras cuestiones, las cuales tienen supremacía sobre las normas locales, salvo acuerdo en contrario con el organismo. Los términos y condiciones estarán definidos en cada convenio<sup>24</sup> de préstamo y podrán introducirse modificaciones al mismo durante su vigencia con autorización del Banco.

Los Bancos permiten que se soliciten prórrogas o dispensas, con la correspondiente justificación. Para que el OMC pueda otorgar una prórroga a la fecha de cumplimiento de una condición contractual, debe recibir con suficiente anticipación una solicitud formal en donde se expongan claramente, tanto las razones que hacen imposible el cumplimiento, como las medidas que se tomarán para evitar circunstancias similares en la nueva fecha límite propuesta. Por otro lado, una dispensa es una herramienta gerencial que, en base a argumentos contundentes y necesariamente justificados, permite efectuar acciones que se salen del marco definido por las normas del Banco. Este tipo de herramienta debe utilizarse con cautela y solo en aquellos casos en donde haya razones de peso.

## **1.1. POLITICAS DE CONTRATACIONES**

Si bien no es objeto de este trabajo profundizar en lo que respecta a las políticas de adquisiciones y contrataciones de los bancos, se hará un breve análisis de los principales lineamientos al respecto.

Los Bancos exigen que las compras financiadas por ellos se realicen bajo las normas de adquisiciones de cada OMC en particular, por ello, las compras financiadas por estos organismos no se rigen por el derecho administrativo local, sino por las normas y políticas de los propios organismos de crédito, las que resultan obligatorias para el gobierno provincial en su carácter de prestatario. No obstante, se pueden utilizar las normas locales en el caso en que los Bancos lo autoricen expresamente. Tal es el caso de la CAF que al no tener políticas de contrataciones propias acepta las de la provincia.

---

<sup>24</sup>A los fines del presente trabajo los términos “Contrato” y “Convenio” son considerados de manera indistinta.

En el año 2016, se sancionó el Decreto N° 1299 “Régimen Único de Adquisiciones y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito y/o Acuerdos Bilaterales” con el objeto de establecer unas normas generales que regulen los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de obras y de servicios que se realicen en el marco de estos préstamos.

En general los requisitos exigidos por los Bancos están orientados a:

- **Atender criterios de economía, eficacia y eficiencia en la ejecución del proyecto.**
- **Adecuada y oportuna notificación de Publicidad.**
- **Transparencia e integridad del proceso de contratación.**
- **Igualdad de tratamiento a los licitantes:** condiciones contractuales equitativas y especificaciones y requerimientos no discriminatorios.
- **Confidencialidad.**
- **Valor por dinero:** los Bancos permiten valorar también otros atributos distintos al precio, tales como la calidad, la sustentabilidad, la innovación, entre otros. Implica evaluar los costos y beneficios de manera conjunta.
- **Libre Competencia:** los Bancos promueven la participación del mayor número de empresas e individuos de todos los países elegibles en los proyectos financiados por ellos, fomentando la igualdad de oportunidades de competir. Los OMC no permiten denegar o descalificar a un oferente por razones no relacionadas con su capacidad financiera y técnica para cumplir el contrato. (Banco Mundial, 2011; BID, 2019)

Los Bancos realizan revisiones previas (ex ante) o posteriores (ex post) a los procesos de contratación realizados. La revisión previa implica otorgar la “no objeción” (N.O.) a contratar por parte del OMC. Para que el Banco otorgue esta N.O. los gastos a realizarse deben cumplir con las condiciones de elegibilidad. Se consideran gastos elegibles para el financiamiento, aquellos que son necesarios para el proyecto, que están en línea con los objetivos del mismo y que cumplen las disposiciones del contrato correspondiente y las políticas del Banco. (BID, 2014, p.2 y 3)

Los OMC no financian gastos cuya adquisición no se haya hecho de conformidad con el Contrato de Préstamo y el Plan de Adquisiciones y Contrataciones. Incluso después de una adjudicación con “no objeción” del Banco, si se verifica que la misma fue realizada sobre la base de información incompleta, inexacta o engañosa, o si los términos y condiciones del contrato han sido modificados sin la aprobación del Banco, puede declarar el gasto no elegible para el financiamiento.

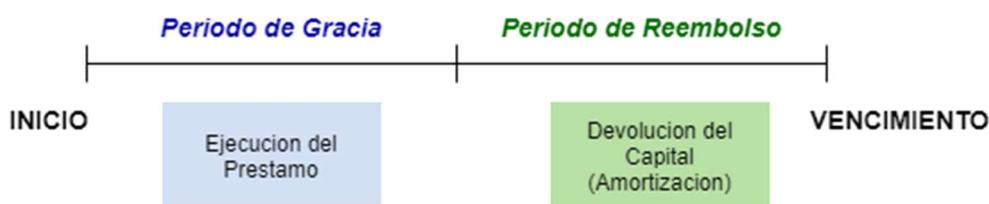
## 1.2. CONDICIONES FINANCIERAS

Los términos y condiciones financieras ofrecidas por los OMC son favorables en comparación con otras alternativas de financiamiento ya que tienen tasas de interés más bajas y períodos de vencimientos más largos que los que se podrían obtener en el mercado de capitales.

En general los bancos para financiar un programa o proyecto de inversión exigen el compromiso de un aporte del gobierno local, que representa la contrapartida que debe afrontar la provincia y que forma parte del costo total del proyecto.

Las condiciones financieras son pactadas en el contrato y pueden variar de acuerdo al organismo financiador que se trate. Cuando se negocian las condiciones del préstamo se define el mix de financiamiento, también llamado *pari-passu*, que determina qué porcentaje del costo total de proyecto financia el OMC y qué porcentaje le corresponde a la provincia. En general, los bancos financian entre el 50% y el 80% del costo total de un proyecto.

En el caso de la PBA, los montos de los préstamos están expresados en dólares estadounidenses y tienen plazos de vencimiento que rondan los 12, 15, 25 años o más. Este plazo está formado por un período de gracia y un período de reembolso.



Fuente: Elaboración Propia

El período de gracia, inicia cuando se firma el contrato de préstamo y puede durar de 2 a 5 años, dependiendo de cada organismo y del monto contratado. En general, este periodo coincide con la ejecución del préstamo propiamente dicha, durante la cual se llevan a cabo las compras y contrataciones que correspondan y se reciben los fondos por parte de los Bancos, necesarios para hacer frente al pago de las obligaciones asumidas con los proveedores y contratistas. En esta etapa no se abonarán amortizaciones del capital, pero sí se abonarán intereses por los desembolsos que se realicen y las comisiones y gastos que correspondan.

Una vez transcurrido el período de gracia, comienza el período de reembolso que es aquel en el cual se produce la amortización, es decir, la devolución en cuotas de la suma recibida en concepto de préstamo. Las cuotas de amortización generalmente son semestrales, consecutivas e iguales y se abonan juntamente con los intereses<sup>25</sup>. Si por alguna razón se producen atrasos en la ejecución del préstamo, excediendo el período de gracia originalmente pactado, el período de reembolso comenzará igual, aunque se siga ejecutando el préstamo y existan recursos por desembolsar.

Con respecto a las comisiones que cobran los bancos, existen principalmente dos: el “Front End Fee” y la Comisión de Compromiso.

El “Front End Fee” es una comisión que cobran todos los Bancos, salvo el BID, por única vez al inicio del préstamo y normalmente es un porcentaje que no supera el 1% del monto total del contrato.

Por otro lado, todos los Bancos cobran una comisión por reservar la disponibilidad del préstamo, denominada Comisión de Compromiso. Esta comisión es un porcentaje que oscila entre el 0,25% y el 0,75% del monto comprometido pendiente de desembolsar que se abona semestralmente y en general comienza a devengarse a los 60 días de la fecha de suscripción del contrato o al vencimiento del primer semestre, es decir a los 180 días, según la política del organismo de que se trate. Se deja de pagar cuando el préstamo se encuentra totalmente desembolsado, o cuando cierra el préstamo (aunque no se haya terminado de desembolsar). El cobro de la Comisión de Compromiso es una forma en que los Bancos castigan al deudor por no cumplir con el cronograma previsto de desembolsos.

La CAF, además, suele cobrar también Gastos de Evaluación del préstamo, que normalmente son un monto fijo que va de USD 25.000 a USD 50.000.

En cuanto a los Intereses, estos se calculan sobre el saldo deudor del préstamo, y están compuestos por una Tasa de Interés y el Margen que determina cada Banco.

La Tasa de Interés es la tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate)<sup>26</sup> que puede ser semestral o trimestral. La mayoría de los OMC toman como base la tasa LIBOR semestral, salvo el BID que aplica la trimestral.

Además, los Bancos aplican un Margen, que puede ser fijo y establecido en el contrato (CAF y FONPLATA), o variable y determinado periódicamente por los Bancos (BID y BIRF). Este porcentaje

---

<sup>25</sup>El BIRF permite optar por una amortización vinculada a los desembolsos. Este mecanismo permite reembolsar el préstamo al ritmo de los desembolsos, es decir que, si el plazo de reembolso es de 25 años, por ejemplo, tanto el primer desembolso como el último tendrán 25 años para amortizar, lo cual permite distribuir mejor los servicios de la deuda.

<sup>26</sup>LIBOR es el tipo de interés interbancario medio al que una selección de bancos se otorgan préstamos a corto plazo no cubiertos en el mercado monetario londinense. Se publica en 7 vencimientos (desde un día hasta 12 meses) y en 5 divisas diferentes. Los tipos oficiales del LIBOR se publican diariamente alrededor de las 11.45 am (GMT) por parte de la ICE Benchmark Administration (IBA).

varía de 0,8% a 2,74% según el organismo. El BID además cobra un Margen de Fondeo calculado sobre la base de la tasa LIBOR.

La CAF por su parte, permite una reducción de la tasa de interés durante los primeros 8 años, a través del Fondo de Financiamiento Compensatorio (FCC), el que financiará parte de la tasa de interés con carácter no reembolsable.

Cabe destacar que los Bancos admiten la posibilidad de realizar una conversión, es decir una modificación de los términos financieros (tipo de tasa de interés, moneda, perfil de amortización) a efectos de tener un mejor manejo de los flujos de caja y de la exposición a riesgos de mercado, siempre y cuando se cumplan con los requisitos dispuestos por los Bancos a tal fin<sup>27</sup>.

A continuación, se resumen las condiciones financieras presentadas anteriormente, por cada uno de los organismos:

CONCEPTO	BID	BIRF	CAF	FONPLATA
<b>Plazo</b>	Hasta 25 años	Hasta 35 años	Hasta 15 años	Hasta 20 años
<b>Período de gracia</b>	Hasta 5 años	Hasta 5 años	Hasta 4 años	Hasta 5 años
<b>Tasas de Interés</b>	Libor a 3 meses: 0,24 (*)	Libor a 6 meses: 0,25 (**)	Libor a 6 meses: 0,25 (**)	Libor a 6 meses: 0,25 (**)
<b>Margen de Préstamo</b>	Variable: 0,80% (*)	Variable: entre 1% y 1,4%	Fijo: entre 1,80% y 1,90%	Fijo: 2,35% a 2,74%
<b>Margen de Fondeo/Fondo Compensatorio</b>	Margen de Fondeo: 0,08% (*)	-	Fondo Compensatorio: reducción entre 0,10% y 0,15% en los primeros 8 años	-
<b>Comisión Inicial</b>	-	0,25% del financiamiento	Entre 0,65% y 0,85% del financiamiento	Entre 0,50% y 0,80% del financiamiento
<b>Gastos de Evaluación</b>	-	-	Monto Fijo: entre USD 25 mil a USD 50 mil	-
<b>Comisión de Compromiso</b>	Variable: 0,50% anual, con tope de 0,75%. Período de 60 días de gracia	Fija: 0,25% anual. Período de 60 días de gracia	Fija: 0,35% anual. Período de 180 días de gracia. Para préstamos firmados con posterioridad al 1/11/2019, 60 días de gracia.	0,50% anual con incentivo a la baja (a 0,25%) si se alcanza un nivel de desembolso del 40% en los primeros 2 años. Período de 180 días de gracia.

Fuente: Elaboración Propia

\* Tasa LIBOR a 3 meses vigente para el 4º trimestre de 2020.

BID. (2021). Tasas de interés y cargos financieros históricos. Recuperado el 21/04/2021 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1436601171-381>

\*\* Tasa LIBOR a 6 meses al 31/12/2020.

Global-Rates.com. (2021). LIBOR para el Dólar USA a 6 meses. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.global-rates.com/es/tipos-de-interes/libor/dolar-usa/usd-libor-interes-6-meses.aspx>

<sup>27</sup>BID. (2021). Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF). Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/espanol/facilidad-de-financiamiento-flexible-fff%2C2625.html>

Resumiendo, la Tasa de Interés está compuesta por la Tasa LIBOR más el Margen de Fondeo (en el caso del BID) y el Margen de Préstamo.

De esta manera, de acuerdo al cuadro anterior y considerando las Tasas LIBOR tomadas como referencia, podemos afirmar que el BID y el BIRF son los organismos con las tasas de interés más bajas (1,12% en el caso del BID y 1,65% para el BIRF) en comparación con las ofrecidas por la CAF y FONPLATA, ya que estos últimos tienen márgenes superiores.

Como se puede observar, las tasas de interés que ofrecen los OMC son mucho más bajas que las que pueden obtenerse a través del mercado voluntario de capitales (títulos públicos) con plazos de vencimientos más largos, lo cual explica en gran medida las ventajas de optar por esta forma de endeudamiento.

### 1.3. CUENTA ESPECIAL UCO

Como se adelantó anteriormente, el organismo encargado de gestionar los préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito en la provincia de Buenos Aires funciona como una cuenta especial dentro del presupuesto provincial actualmente conocida como “Cuenta Especial UCO”<sup>28</sup>.

Siguiendo el concepto expresado por Lecay (1978) podemos decir que las cuentas especiales implican una afectación de recursos específicos a gastos determinados para cumplir con una finalidad cierta, excepcional y no permanente que esté prevista en el presupuesto general y tenga asegurada su autofinanciación. (En 27º Congreso Anual de Contadurías Generales, Santa Fe, noviembre de 2012, p.4)

De acuerdo a la definición anterior podemos resumir que las características principales de una cuenta especial son:

- **Afectación del Recurso:** Es una excepción al principio de unidad, en base al cual todos los recursos deben atender la totalidad de los gastos. El Artículo 22 de la Ley de Administración Financiera (LAF) exceptúa del cumplimiento de este principio a los recursos que provengan de operaciones de crédito público; procedan de donaciones, herencias o legados con destino específico o los que por leyes especiales tengan afectación específica.
- **Identificación del Gasto:** el gasto debe ser cierto y estar bien identificado.

---

<sup>28</sup> Si bien formalmente el organismo encargado de la coordinación con OMC en la Provincia es la Subsecretaría de Finanzas, en términos presupuestarios se la conoce como UCO por el nombre que tenía en sus inicios.

- **Excepcionalidad y limitación en el tiempo:** la finalidad a atender no debe responder a necesidades normales y permanentes, ya que de ser así debería afrontarse con Rentas Generales.
- **Tratamiento presupuestario:** deben estar previstas en el Presupuesto General. Suelen estar identificadas en el Presupuesto a través de la habilitación de un Programa o una Unidad Ejecutora que tiene a su cargo la ejecución presupuestaria de sus partidas de gastos y recursos.
- **Autofinanciación:** la ejecución del gasto se realizará en la medida que se produzca la efectiva percepción del recurso. (Artículo 33 de la LAF)

La creación de esta cuenta especial se remonta al año 1992, cuando la Ley 11.230, en su Artículo 6 habilitó la creación de una cuenta especial en el Banco de la Provincia de Buenos Aires para administrar los fondos del préstamo subsidiario “Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas” suscripto entre la República Argentina y el BID y BIRF. A través del Decreto 1598/1992 se crea dentro de la jurisdicción del entonces Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires la Unidad de Ejecución Provincial (UEP) a los fines de administrar y coordinar el programa anteriormente mencionado.

A raíz del Préstamo BID 979 OC-AR “Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires” (PAREFF), en el año 1997 por Decreto 953/97, se crea la Unidad de Coordinación del Programa de Modernización y Reforma del Estado Provincial (UC. PAREFF) en el ámbito del entonces Ministerio de Economía, cuyas funciones eran las de coordinar y evaluar los proyectos, representar a la provincia ante el Banco y administrar los fondos del préstamo. A su vez en el año 2002, a través del Decreto 258/02 se crea, como unidad de enlace con los organismos multilaterales de crédito, la Unidad de Coordinación Operacional con los organismos multilaterales de crédito, también en el ámbito del entonces Ministerio de Economía.

Es en el año 2005, cuando mediante Decreto 947/05 se unifican la UC. PAREFF y la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito, creándose la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito siendo luego absorbida en el año 2007 por la Agencia Provincial de Desarrollo mediante el Decreto 206 B/07.

En el año 2008 a través del Decreto N° 1827/08 se deroga la creación de la Agencia Provincial de Desarrollo y se crean en el ámbito del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito (UCO) para que actúe como enlace entre la provincia de Buenos Aires y los organismos internacionales de crédito, a los fines de diseñar, coordinar, y ejecutar programas y proyectos financiados por los mismos. Posteriormente la UCO pasó a funcionar nuevamente bajo la órbita del entonces Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires por Decreto 1977/09.

Durante esos años el financiamiento con organismos multilaterales de crédito fue tomando cada mayor relevancia a raíz de la firma de varios contratos de préstamo que implicaron un gran desafío de gestión a nivel provincial. A raíz de esto, en el año 2011 mediante Decreto 92 B/11 se aprueba una nueva estructura orgánica funcional y la UCO es reemplazada por la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales (SCEOCI), alcanzando el mayor rango jerárquico hasta entonces.

A partir del año 2015 con el cambio en la gestión de gobierno, y en el marco del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires<sup>29</sup>, a través de los Decretos 48 B/15, 450/16, 170 E/17 y 171/18 se introdujeron varias modificaciones en la estructura orgánica funcional del entonces Ministerio de Economía (actual Ministerio de Hacienda y Finanzas) y las funciones de la SCEOCI fueron absorbidas por la Subsecretaría de Finanzas (SSF) a través de la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB).

Esta última modificación implicó un cambio de jerarquía para el área encargada de la coordinación con los organismos internacionales de crédito, que pasó de ser una Subsecretaría a ser una Dirección Provincial que depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Finanzas.

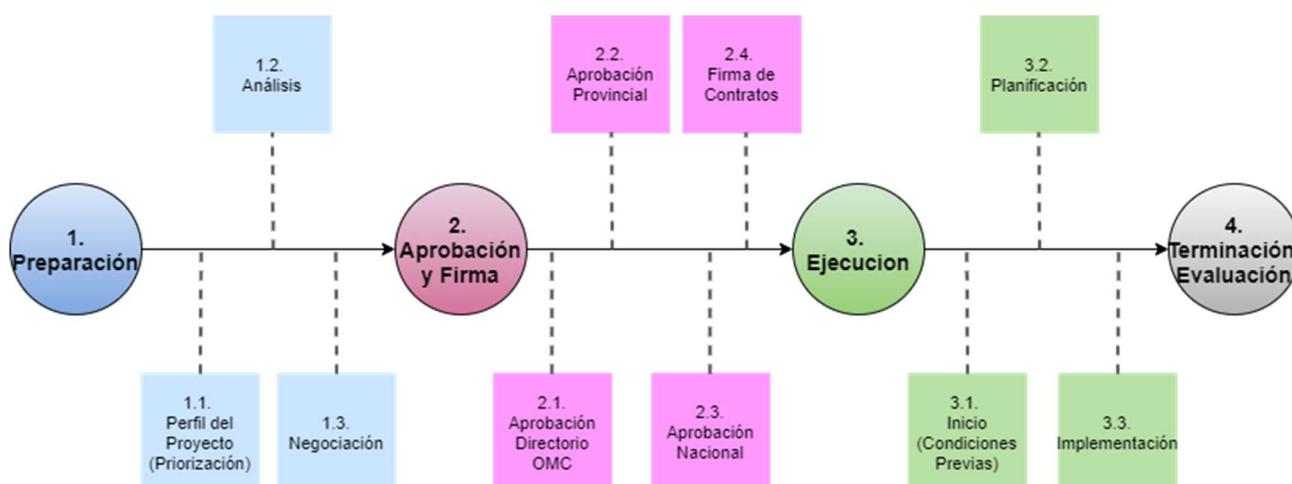
---

<sup>29</sup> Creado por Ley N° 14.828 en 2016 con el objeto de instalar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

## 2. CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO

Un proyecto financiado por organismos multilaterales de crédito atraviesa por diferentes fases desde que se identifica hasta que finaliza el mismo. Estas etapas en su conjunto conforman el Ciclo de Vida del Proyecto, y son:

- Preparación
- Aprobación y firma
- Ejecución
- Terminación y Evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Cabe aclarar que cada ente financiador tiene su propia terminología, con lo cual los nombres de estas fases pueden variar según cuál sea el organismo en cuestión, no obstante, son muy similares entre sí.

El acceso al crédito con organismos multilaterales de crédito consiste en un proceso de aprobación del préstamo a nivel provincial, y otro proceso de aprobación con el organismo financiador. Ambos se realizan de manera simultánea.

La relación formal entre el gobierno provincial y los OMC en lo relativo a los préstamos se desarrolla por medio de reuniones de trabajo denominadas Misiones. Estas Misiones son instancias de intercambio entre la Subsecretaría de Finanzas (a través de la DPOMyFB), el organismo ejecutor que se encargará de implementar el proyecto y representantes del OMC, en las que también

participan referentes del gobierno nacional en su calidad de garante y responsable último del préstamo.

Las mismas se realizan a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto y a través de ellas se irán definiendo sucesiva y progresivamente las características generales y particulares de la operación de crédito. Una vez finalizada cada Misión se elabora una Ayuda Memoria, que es suscripta por todos los participantes de la misma, en la que se plasman los acuerdos y los compromisos asumidos por cada una de las partes.

A continuación, se desarrollarán cada una de las etapas del ciclo de vida de un proyecto financiado.

## 2.1. PREPARACION

Antes de concebir el ciclo de vida de un proyecto específico, existe un proceso de programación que cubre normalmente un período de 4 a 6 años, dependiendo del ciclo electoral de cada país<sup>30</sup>, en el cual tanto los Bancos como los gobiernos nacionales plantean sus prioridades de desarrollo y conjuntamente determinan los puntos en común y las coincidencias en las mismas en un documento de política llamado “Estrategia País” en el caso del BID o “Estrategia de Alianza” para el BIRF. En el caso de la CAF y FONPLATA, si bien no elaboran estos documentos de políticas, ambos organismos tienen lineamientos o directrices que orientan la selección de proyectos.



Fuente: BID (2019). Estrategias de desarrollo conjuntas. Guía Metodológica.

<sup>30</sup>En el caso de Argentina estos documentos se renuevan cada 4 años.

Estos documentos de política contienen los objetivos de desarrollo, las prioridades estratégicas, el plan de cooperación internacional y el análisis del ámbito socioeconómico, previstas por los organismos financiadores y el país durante los próximos 4 años. La última Estrategia del Grupo BID con Argentina que abarcó los períodos 2016–2019<sup>31</sup> tuvo como objetivo contribuir a reorientar la economía con el establecimiento del sector privado como el principal motor del desarrollo económico conducente a un mayor crecimiento, generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales. El Grupo BID se propuso trabajar en tres ejes estratégicos: el mejoramiento del ambiente de negocios; el fortalecimiento de la integración e inserción del sector privado a las cadenas de valor y en la reducción de la pobreza y desigualdad.

Con respecto al BIRF, la Estrategia de Alianza con Argentina 2019-2022<sup>32</sup> busca contribuir a reducir la pobreza a través de promover un crecimiento sostenible e inclusivo. Las principales áreas de trabajo son: apoyar la generación de fuentes de financiamiento privado de largo plazo; mejorar la administración del sector público y la prestación de servicios y reducir los impactos del cambio climático.

Por otro lado, cada año el gobierno nacional negocia con cada organismo financiador el Pipeline, que constituye el conjunto de proyectos concretos que el país y el Banco consideran prioritarios para cada año de la estrategia, con sus respectivos montos globales<sup>33</sup>. Los proyectos a ser considerados por los gobiernos provinciales están condicionados al monto negociado entre la nación y el OMC y a las relaciones fiscales y políticas que tiene el gobierno nacional con el provincial.

### **2.1.1. PERFIL DEL PROYECTO**

Como se adelantó anteriormente para ser viable un proyecto debe estar en línea con las prioridades de desarrollo que los OMC tienen con Argentina, enmarcadas en la estrategia país e incorporados al Pipeline<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup>BID. (2016). Estrategia del grupo BID con el país 2016-2019. Recuperado el 21/04/2021, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40723989>

<sup>32</sup>BANCO MUNDIAL. (2021). Argentina Panorama General. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#2>

<sup>33</sup>Actualmente la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) dependiente de la Presidencia representa al gobierno nacional en estas gestiones, a través de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo y es la encargada de discutir con los representantes locales de los Bancos esta programación anual. (Decreto 50/2019 APN).

<sup>34</sup>A nivel país, el Plan de Desarrollo está alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y

Además de estos requisitos, existen otros criterios que se tienen en cuenta a la hora de elegir un proyecto. Uno de ellos consiste en darle prioridad a la continuidad de préstamos ya aprobados anteriormente, denominados “Créditos Condicionales para Proyectos de Inversión” (CCLIP en inglés), en el caso del BID, o “Multifases” en el caso de la CAF.

Otro criterio es considerar la madurez del proyecto a nivel técnico. En este sentido, un proyecto avanzado en su preparación tiene más posibilidades de ser llevado a cabo. Asimismo, la fortaleza del organismo que se encarga de la ejecución, en término de su experiencia en proyectos similares, también es un factor a considerar. Por su parte, el factor político y la situación coyuntural del país también influyen al momento de decidir qué proyectos llevar adelante.

El Ministerio de Hacienda y Finanzas representa a la provincia de Buenos Aires en su calidad de prestataria, actuando a través de la DPOMyFB, dependiente de la Subsecretaría de Finanzas.

Una vez que se acuerda una idea inicial de proyecto tanto la DPOMyFB como el organismo provincial que realizará la ejecución del mismo, elaboran de manera conjunta el “Perfil del Proyecto” que es el primer documento que se produce para cualquier operación de préstamo que requiera financiamiento de un organismo multilateral de crédito.

Este documento ofrece toda la información básica relativa al programa o proyecto que se pretende llevar a cabo. Los requisitos de la información que debe contener el Perfil están regulados por la Resolución SEPIPYP 1/2019 (Anexo II) de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada. Estos son:

- Nombre del Programa o Proyecto
- Prestatario
- Monto total en dólares estadounidenses, señalando pari-passu
- Plazo de ejecución
- Objetivos generales y específicos
- Organismo ejecutor: área sustantiva y área de coordinación administrativa
- Identificar lecciones aprendidas
- Beneficiarios directos e indirectos
- Alcance geográfico
- Contexto y problemática
- Descripción de los componentes, actividades a realizar y productos a alcanzar.

---

consumo responsable; 13) Acción por el clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; 17) Alianzas para lograr los objetivos.

Argentina.gob.ar. (2021). Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

- Estructura de costos
- Matriz de Marco Lógico o de Resultados (preliminar)<sup>35</sup>
- Información presupuestaria: disponibilidad de créditos presupuestarios y código de apertura programática.
- Beneficios esperados
- Riesgos ambientales y sociales que puedan surgir de la implementación de las acciones previstas e informar las posibles medidas de mitigación y prevención
- Plan de manejo ambiental y social

Es dable destacar que, si bien no es un requisito de la normativa vigente, se han comenzado a incorporar en los perfiles cuestiones relativas a acciones con perspectivas de género (participación de las mujeres, igualdad de género, etc.).

En el caso de los proyectos de inversión se debe contar además con el dictamen favorable de la Dirección Nacional de Inversión Pública y con el registro del préstamo y de todas las obras en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN)<sup>36</sup>.

Una vez confeccionado el perfil del proyecto se solicita la priorización del mismo. Esta solicitud se realiza mediante la confección de una nota formal, firmada por la máxima autoridad del organismo provincial (Gobernador/a), dirigida a la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), para ser analizado por las correspondientes áreas técnicas del gobierno nacional. En caso que la SAE dé una opinión favorable respecto del financiamiento, avalando el inicio de las gestiones de la operación de crédito, el perfil se eleva al ente financiador para su consideración.

### **2.1.2. ANALISIS**

Una vez priorizado el perfil y aprobado por el Banco financiador comienza el inicio formal de la preparación del préstamo que consiste en realizar las misiones de preparación y evaluación con los organismos de créditos tendientes a definir tanto las cuestiones generales del préstamo como las cuestiones técnicas específicas. Estas misiones pueden desarrollarse de manera simultánea a la tramitación de la priorización de los proyectos.

---

<sup>35</sup> La Matriz de Marco Lógico (MML) es uno de los principales instrumentos utilizados en el diseño y planificación de proyectos que permite disponer de forma lógica las actividades, los medios y los objetivos específicos necesarios para alcanzar los objetivos generales.

<sup>36</sup> El BAPIN es una herramienta informática que integra información de programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

La preparación de un proyecto es un proceso que puede durar varios meses e implica realizar una comparación de las distintas opciones existentes para alcanzar los objetivos del proyecto, identificando los diseños preliminares de las operaciones técnicas y comparando los costos y beneficios hasta llegar a la solución más satisfactoria. En esta etapa se definen con mayor claridad los objetivos, los componentes y las actividades concretas de cada componente.

El prestatario debe preparar un plan de adquisiciones detallado y exhaustivo que incluya todos los contratos para los cuales se piensa hacer algún trabajo de licitación en los primeros 18 meses de la implementación del proyecto. (BANCO MUNDIAL, 2011). A su vez se detallará el presupuesto que requerirá el proyecto y los riesgos potenciales en términos ambientales y sociales, juntamente con la estrategia para gestionar los mismos, de acuerdo a las salvaguardas establecidas por los bancos<sup>37</sup>. En caso que la complejidad del proyecto lo requiera y resulte necesario deberá realizarse también una Evaluación de Impacto Ambiental.

Como se adelantó anteriormente el proceso de aprobación de un préstamo financiado con OMC requiere de la aprobación por parte del Banco financiador y de la aprobación a nivel provincial. El proceso de preparación del proyecto con el ente financiador suele ser más trabajoso debido a que los Bancos son más exigentes respecto a la documentación técnica que requieren para hacer el análisis del proyecto. La misma puede incluir planos, certificaciones, planes de reasentamientos, planes de gestión ambiental y social, entre otros. Los funcionarios del OMC analizan si el proyecto es viable tanto desde una perspectiva técnica como económica, financiera, ambiental y social.

Finalmente, se redactan borradores de la Propuesta de Préstamo (PAL, según su nombre en inglés)<sup>38</sup> y se presentan al OMC para su consideración y aprobación.

### **2.1.3. NEGOCIACION**

Una vez la documentación técnica esté completa comienza la etapa de negociación del préstamo. La negociación es la instancia final de la preparación cuyo objetivo principal es acordar el texto final que tendrá el contrato de préstamo. Esto reviste suma importancia ya que dará el marco para las flexibilidades y cambios que se puedan realizar durante la implementación del proyecto.

En las negociaciones participan la Secretaría de Asuntos Estratégicos, representando al gobierno nacional, la Subsecretaria de Finanzas, en representación de la provincia de Buenos Aires

---

<sup>37</sup>Las salvaguardas son un conjunto de estándares y normas establecidos por los OMC.

<sup>38</sup> También conocidos como “Documento de Evaluación de Proyectos” (PAD) en el caso del BIRF y “Propuesta de Desarrollo de Operaciones” (POD) para el BID. En el caso de CAF se denomina “Hoja/Minuta de términos y condiciones” y en el caso de FONPLATA “Propuesta Operativa”.

juntamente con el organismo responsable de la ejecución del proyecto, y funcionarios del ente financiador.

El contrato estará conformado por normas generales y estipulaciones especiales. Las condiciones generales no pueden modificarse ya que plasman las políticas propias de los entes financiadores. Los aspectos a discutir en la negociación son los relacionados específicamente con el proyecto y que ya fueron tratados en la preparación.

Como resultado de esta negociación se elabora en forma conjunta el documento del Contrato de Préstamo, en el que quedan definidos:

- La descripción del objeto del préstamo y la unidad responsable de la ejecución.
- Los intereses, amortizaciones y comisiones, es decir las condiciones financieras.
- El tipo de moneda.
- Las condiciones y procedimientos de los desembolsos.
- Las causales de suspensión y vencimiento anticipado por incumplimiento.
- Los componentes del préstamo.
- La ejecución del programa y el modo de efectuar las contrataciones a cargo del préstamo.
- Las obligaciones de la unidad ejecutora en cuanto a controles, procedimientos de registros e informes.
- Las comunicaciones entre las partes y los mecanismos de resolución de las diferencias.

Una vez aprobada la Propuesta de Préstamo y negociado el Contrato finaliza la etapa de preparación y se firma un Acta de Negociación que habilita a que se inicien las gestiones para la aprobación y firma del contrato de préstamo.

## **2.2. APROBACION Y FIRMA**

En primera instancia el organismo multilateral de crédito gestiona, generalmente ante su Directorio ejecutivo, la aprobación del contrato de préstamo y del contrato de garantía. Una vez que el Directorio Ejecutivo del OMC aprueba los documentos, se gestiona la aprobación provincial de los mismos.

Como se anticipó anteriormente, para comenzar el proceso de aprobación a nivel provincial es necesario contar con el aval para el endeudamiento por parte de la Legislatura Provincial, ya sea

mediante la sanción de una ley especial autorizando la deuda o contemplando el endeudamiento en la Ley de Presupuesto del año que corresponda.<sup>39</sup>

El trámite comienza con un expediente que contendrá el Proyecto de Resolución, el contrato de préstamo y el contrato de contragarantía (Entre la PBA y el gobierno nacional). Este expediente tramita de acuerdo al circuito de control previo habitual que realizan los organismos de la Constitución provincial (Asesoría General de Gobierno, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado).

Una vez finalizado el circuito de aprobación, el Ministro firma la Resolución aprobando los modelos de contratos, y se inician las gestiones de aprobación de la operación de crédito ante el gobierno nacional.

La Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público solicita la autorización de endeudamiento ante el gobierno nacional, presentando la documentación pertinente en el marco de lo requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>40</sup> ante la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio del Interior de la nación.

Una vez que la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía de la nación, luego de dictaminar sobre la viabilidad económica y financiera, dé su respuesta favorable respecto a la autorización para contraer deuda con el OMC, se procede a gestionar la firma del Decreto nacional aprobando el modelo de contrato de garantía y de contragarantía del préstamo.

Finalmente se firman los siguientes documentos:

- **Contrato de Préstamo:** entre la provincia de Buenos Aires y el OMC.
- **Contrato de Garantía:** entre la República Argentina y el OMC. A través de este documento la nación se compromete a garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros del contrato de préstamo.
- **Contrato de Contragarantía:** entre la provincia de Buenos Aires y la República Argentina.

Como se pudo observar es fundamental el rol del gobierno nacional en el proceso de aprobación de un préstamo financiado con organismos multilaterales de crédito a nivel provincial.

---

<sup>39</sup>A partir de la incorporación del Artículo 57 de la Ley N° 14.552 a la Ley Complementaria y Permanente de Presupuesto N° 10.189 se autoriza a mantener hasta su total cumplimiento la vigencia de las autorizaciones de endeudamiento con organismos bilaterales y multilaterales de crédito, conferidas a través de las leyes anuales de presupuesto, desde el Ejercicio 2013 en adelante.

<sup>40</sup> El Artículo 25 del Decreto 1731/04 reglamentario de la LRF especifica en el Anexo V la documentación que deben presentar los gobiernos provinciales que soliciten endeudarse.

Este procedimiento no es sencillo, sino que requiere un arduo trabajo y el cumplimiento de varios hitos que muchas veces demoran meses en concretarse.

## 2.3. EJECUCION

### 2.3.1. INICIO

Una vez firmado el contrato de préstamo, y antes de iniciar la ejecución del mismo, hay ciertos requisitos y condiciones previas que exigen los Bancos para poder desembolsar. Las mismas pueden variar dependiendo cuál sea el organismo financiador, aunque las más habituales son:

- **Dictamen legal por parte de la Asesoría General de Gobierno:** Los Banco exigen la presentación de uno o más Informes jurídicos que establezcan que las obligaciones contraídas por el prestatario (provincia de Buenos Aires) en el contrato, y por el garante en los contratos de garantía (nación), son válidas y exigibles.
- **Autorización de firmantes:** Que se hayan designado y registrado las firmas de las personas que representarán a la provincia a los efectos de solicitar los desembolsos y todo otro acto relacionado con la gestión financiera del proyecto. Estas personas serán las encargadas del manejo y la canalización de la información entre las entidades.
- **Apertura de cuenta bancaria:** La apertura de una cuenta bancaria en dólares estadounidenses, a través de la cual se recibirán los fondos del préstamo y realizarán las transferencias y pesificaciones de los mismos (también llamada cuenta especial).
- **Reglamento o Manual Operativo:** vigente y aprobado por el Banco<sup>41</sup>.

En adición a las condiciones generales nombradas anteriormente, algunos bancos pueden exigir también el cumplimiento de otras condiciones especiales, antes de permitir el inicio de los desembolsos, por ejemplo: la designación del coordinador ejecutivo del proyecto; la aceptación del organismo responsable de realizar la auditoría externa; la presentación de un informe inicial donde se describan el cronograma de ejecución y desembolsos, la demostración de asignación presupuestaria, entre otras. Algunos organismos a su vez exigen el pago de los Gastos de Evaluación y Comisiones Iniciales "Front End Fee", antes de permitir el comienzo de los desembolsos<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Este Reglamento tiene como finalidad definir las reglas básicas aplicables durante la ejecución del Contrato de Préstamo, así como los niveles de responsabilidad de los organismos involucrados y la implementación de las actividades que aportarán al logro de los resultados previstos del proyecto.

<sup>42</sup> En la práctica, los bancos suelen detraer el cobro de esta comisión del importe del primer desembolso.

Los Bancos dan un plazo de tiempo para cumplir con estas condiciones, el cual en general suele ser de 180 días desde la firma del contrato de préstamo, dependiendo del OMC.

Una vez cumplidas estas condiciones el préstamo se declara efectivo, es decir que entra en vigor y se permiten desembolsar recursos para iniciar la ejecución de las actividades previstas.

### **2.3.2. PLANIFICACION**

Paralelamente al cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso se van desarrollando los planes de gestión del proyecto, es decir la planificación del mismo. Para esto se utilizan diversas herramientas que se describen brevemente a continuación:

- **Estructura de Desglose de Trabajo (EDT)**

La EDT es una herramienta que consiste en la descomposición jerárquica del trabajo para lograr los objetivos del proyecto y crear los entregables requeridos. Su objetivo es definir con la mayor exactitud el alcance del trabajo mediante el desglose de cada objetivo del proyecto en varios niveles hasta llegar al nivel en el que se puede estimar el tiempo y el costo del trabajo.

Además de la EDT, otras herramientas de planificación posteriores son: la elaboración del cronograma del proyecto; el desarrollo de la curva de uso de recursos; la preparación de la matriz de adquisiciones; la elaboración de la matriz de riesgos; la elaboración de la matriz de comunicaciones, y la creación de la matriz de asignación de responsabilidades.

- **Plan de Ejecución del Proyecto (PEP)**

El PEP incluye todas las acciones necesarias para el desarrollo de los productos del programa, especificando plazos, acciones y costos. Contiene, principalmente, los objetivos y los resultados que el proyecto debe cumplir durante su duración total. Constituye un marco de referencia para formular los planes operativos anuales y es la herramienta que sirve para hacer el seguimiento total del proyecto.

- **Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC)**

El Plan de Adquisiciones y Contrataciones identifica y define todos los bienes, obras y servicios que requiere el proyecto, los procesos de contratación y compra que se utilizarán y el tiempo estimado de duración de los mismos. El PAC debe ser actualizado anualmente o cuando sea necesario a lo largo de su ejecución.

- **Plan Operativo Anual (POA)**

El POA se construye con la información desarrollada en el PEP y presenta de manera detallada las actividades programadas para un período de doce meses, lo cual facilita el control y monitoreo y la implementación de acciones correctivas.

El POA puede ser físico o financiero. El POA financiero es una estimación de los flujos de fondos a ser requeridos para la adecuada implementación del proyecto. Para poder confeccionar el POA financiero y saber el momento en el cual se incurrirá en la erogación, es necesario saber el cronograma de ejecución del Plan de Adquisiciones y Contrataciones.

Las herramientas vistas anteriormente son instrumentos de gestión y monitoreo que permiten programar las inversiones del proyecto y los gastos a ser incurridos con el fin de lograr una adecuada ejecución en tiempo y forma. Todas ellas están vinculadas entre sí, deben ser aprobadas por el organismo financiador y mantenerse actualizadas.

### **2.3.3. IMPLEMENTACION**

Una vez realizada la planificación, comienza la etapa de implementación del proyecto que consiste en realizar las compras y contrataciones de bienes y servicios y las obras que sean necesarias para cumplir con los objetivos del mismo y con los resultados esperados. Normalmente este período coincide con el periodo de gracia, y mientras dure el mismo se obtendrán los fondos del préstamo a través de los desembolsos financieros que realizarán los OMC.

Una vez que comienza la ejecución del proyecto se debe ir monitoreando de manera continua y periódica si lo planificado se está llevando a cabo según lo previsto y en caso que se detecten desvíos, identificar los mismos y emplear las acciones de mitigación necesarias para corregirlos.

Además, se realizan periódicamente revisiones de cartera de todos los préstamos vigentes, y el seguimiento financiero de los mismos con las correspondientes proyecciones de desembolsos para analizar los avances de los proyectos, su ejecución física, y el cumplimiento de las cláusulas contractuales y del Plan Operativo Anual.

Durante la ejecución del proyecto, los Bancos pueden inspeccionar las instalaciones, el equipo y los materiales correspondientes, así como los sistemas, registros y toda la documentación que estime pertinente. A su vez, pueden requerir informes semestrales<sup>43</sup> y planes periódicos para evaluar que los ingresos generados por los recursos del préstamo se hayan destinado a los fines previstos, es decir que los gastos realizados cumplan con el requisito de elegibilidad.

Como se vio anteriormente la implementación del proyecto se realiza bajo un continuo proceso de monitoreo, control y evaluación y de re planificación en caso que sea necesario.

## 2.4. TERMINACION Y EVALUACION

Cuando finaliza la ejecución y a partir de la fecha del último desembolso o finalización del préstamo, el Banco otorga un plazo, el cual está estipulado en el contrato de préstamo y en las guías de desembolsos de cada OMC<sup>44</sup>, para realizar los pagos pendientes a terceros, justificar la totalidad de los pagos, devolver fondos no justificados y llevar a cabo cualquier otra actividad necesaria para completar la adecuada y oportuna rendición de cuentas. Los recursos desembolsados y no invertidos deben reintegrarse al Banco de acuerdo con las instrucciones impartidas por éste. En este período además se realiza el cierre de las cuentas bancarias asociadas a cada préstamo y se elaboran los estados financieros finales para que los mismos sean auditados.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>43</sup> Los informes semestrales son preparados por el organismo ejecutor con el objeto de ser presentados al Banco según lo estipulado en el marco normativo del proyecto. Indican el avance en los diferentes componentes del proyecto midiendo el desempeño contra los resultados de los indicadores establecidos.

<sup>44</sup> En el caso del BID este plazo suele ser de 90 días.

En un período que varía entre 3 y 12 meses a partir de la terminación del proyecto, el OMC y la provincia crean conjuntamente los informes de terminación del proyecto. Se realiza una evaluación de cierre para valorar el cumplimiento de las distintas etapas del ciclo de vida del proyecto, la eficiencia del proceso de implementación, el desempeño y el logro de los productos y resultados esperados.

En esta evaluación se identifican lecciones aprendidas que permitan mejorar procesos y procedimientos para lograr una mayor eficacia y eficiencia para el desarrollo de futuros proyectos.<sup>45</sup>

También existen las evaluaciones de impacto, cuyo objetivo principal es identificar la relación causal entre el proyecto y los resultados de interés. En otras palabras, busca medir qué impacto tuvo el proyecto en la medición de un determinado indicador.

### **3. GESTION FINANCIERA Y CONTABLE**

Los Bancos exigen que se mantengan cuentas bancarias separadas y específicas para cada préstamo para permitir una adecuada identificación y aplicación de los recursos provenientes del OMC. En estas cuentas bancarias, también denominadas cuentas especiales, los bancos van depositando los fondos del préstamo para que el prestatario pueda tener acceso rápido a los recursos para realizar los pagos que sean necesarios.

Actualmente la gestión financiera y contable de los préstamos está en manos de la Subsecretaría de Finanzas a través de la DPOMyFB<sup>46</sup>. La DPOMyFB es la encargada de gestionar los recursos financieros provenientes de los Bancos y como tal se encarga de asegurar que el proyecto cuente siempre con recursos suficientes depositados en la cuenta bancaria de cada préstamo mediante la oportuna presentación de reposiciones al Banco.

Los fondos desembolsados por los OMC son administrados por la Dirección de Contabilidad y Desembolsos de Programas (DCyDP) y por la Dirección de Servicios Financieros (DSF), dependientes de la DPOMyFB.

---

<sup>45</sup>Durante la ejecución del proyecto también pueden realizarse evaluaciones de medio término, si así lo establece el contrato de préstamo, las cuales permiten realizar un balance a una fecha determinada sobre la eficiencia alcanzada en la ejecución física y financiera de los componentes del proyecto.

<sup>46</sup>La única salvedad es el caso de los préstamos viales FONPLATA ARG 36-17 y BID 4416/OC-AR cuya administración financiera está a cargo de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires.

La DCyDP se encarga de elaborar las proyecciones de desembolso, y de controlar y procesar las solicitudes de fondos enviadas por los organismos ejecutores y las rendiciones de los gastos efectuados.

La DSF por su parte, se encarga de gestionar las transferencias de fondos a los organismos ejecutores de los préstamos y de liquidar los pagos a los proveedores y contratistas que correspondan.

### **3.1. DESEMBOLSOS**

Primero y principal es necesario explicar qué es un Desembolso, en el marco de los préstamos obtenidos por organismos multilaterales de crédito.

Un Desembolso es el acto por el cual el OMC pone a disposición del prestatario una determinada cantidad de dinero con cargo al préstamo, es decir para poder contar con recursos para ejecutar el proyecto. Estos desembolsos son realizados en la moneda pactada en cada contrato de préstamo, que normalmente corresponde a dólares estadounidenses.

En los proyectos puede usarse un método de desembolso único o una combinación de diferentes métodos, según las circunstancias del caso y según lo autorizado por cada Banco en el contrato de préstamo.

Estos métodos de desembolso pueden ser:

- **Anticipo de Fondos**

El Anticipo consiste en un ingreso de fondos proveniente del Banco en base a la solicitud de desembolso realizada por el prestatario. El monto de la solicitud depende de las necesidades de liquidez del proyecto y de los requisitos del Banco, y debe ir acompañada de la documentación de respaldo pertinente.

La modalidad de anticipo funciona de manera tal que a medida que el prestatario recibe los fondos y los va gastando debe ir justificando los mismos a los Bancos para poder volver a realizar nuevas solicitudes de desembolso.

Cada Banco tiene sus particularidades, por ejemplo, el BID exige, con excepción del primer anticipo, que se haya justificado al menos el 80% del total del saldo acumulado pendiente de justificación para poder volver a solicitar un anticipo en un periodo no mayor a 180 días.<sup>47</sup>

En el caso de la CAF el 100% de los recursos desembolsados deben utilizarse dentro de los 90 días siguientes a la fecha del desembolso y se debe justificar el destino de los mismos dentro de los 120 días contados a partir de la misma fecha. FONPLATA, en cambio, permite que los recursos desembolsados se utilicen dentro de los 120 días de haber sido desembolsados y se rindan dentro de los 180 días posteriores a su recepción.

- **Fondo Rotatorio**

El Fondo Rotatorio es un fondo de disponibilidades con el que cuenta el prestatario para operar cotidianamente. Tiene un tope máximo de fondos del préstamo que pueden estar depositados en la cuenta bancaria hasta que se justifiquen los mismos. Alcanzado el límite, se debe rendir cuenta de la utilización de los fondos anteriormente anticipados por parte del Banco para poder hacer una nueva solicitud. Este método es utilizado por el BIRF.

FONPLATA por su parte tiene un sistema mixto de fondo rotatorio y anticipo de fondos a la vez, enmarcados en un Fondo Operacional el cual tiene un monto máximo disponible que surge de la suma del monto del fondo rotatorio más la suma del saldo pendiente de rendir del anticipo.

- **Pagos Directos a terceros**

En este método, el OMC paga directamente a terceros, ya sea proveedores, contratistas o consultores, por cuenta y orden del prestatario. Este método suele utilizarse cuando se requieren pagos de volumen relativamente grande o cuando los pagos se efectúan en monedas que a los prestatarios les resulte difícil obtener. También puede utilizarse a pedido de los proveedores o contratistas.

---

<sup>47</sup>En los últimos préstamos firmados con el BID se negoció que este porcentaje sea del 65%.

- **Reembolso de gastos**

Muchas veces los Bancos permiten reconocer gastos realizados por el prestatario con recursos propios como parte del préstamo, siempre y cuando esos gastos sean considerados elegibles por el OMC.

Si bien los anteriormente expuestos son los métodos más utilizados, también existen otros menos frecuentes como el Reembolso contra Garantía de Carta de Crédito, en el caso del BID, la emisión de Créditos Documentarios (CAF) y el Compromiso Especial para el BIRF.

Cualquiera sea el método de desembolso utilizado, los OMC siempre requieren la justificación de los fondos desembolsados mediante la presentación de la documentación de respaldo que demuestre que los mismos fueron utilizados para cumplir con los objetivos del préstamo.

### **3.2. SOLICITUDES Y RENDICIONES DE FONDOS**

A continuación, se explicará cómo es el procedimiento para ejecutar financieramente los préstamos bajo la modalidad de anticipo de fondos. Para esto se describirá, por un lado, cómo se realizan las solicitudes de anticipos de fondos para que se produzca el ingreso de los dólares a la cuenta especial, el proceso por el cual los organismos ejecutores de los préstamos solicitan fondos para poder realizar los pagos a los proveedores y contratistas que correspondan y por último como se rinden y justifican los mismos.

#### **Ingreso de dólares a la cuenta especial**

A partir de la planificación de la ejecución física del proyecto, realizada por el organismo ejecutor, la DPOMyFB elabora la planificación financiera de los préstamos y la proyección de desembolsos, generalmente por un plazo de hasta 180 días, salvo que se estipule un plazo mayor.

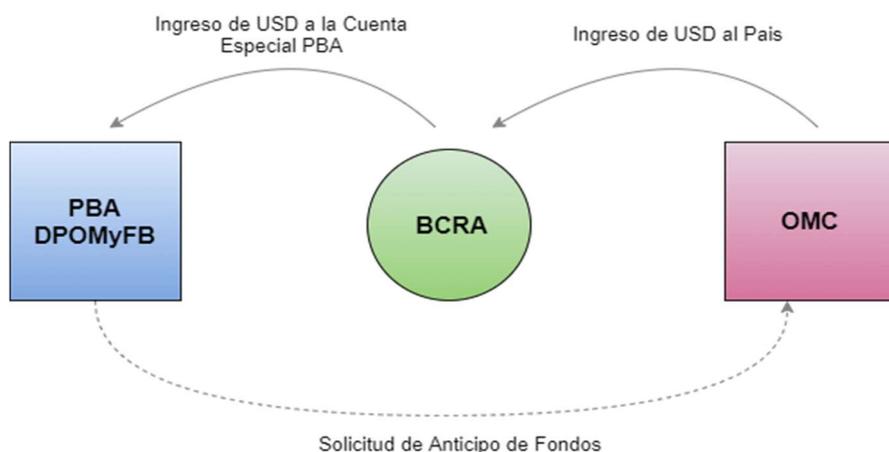
La proyección de desembolsos es el proceso por el cual se estima el monto y el momento en que se pedirán desembolsos al OMC por un período determinado. Esta proyección se presenta al OMC junto con una Solicitud de Anticipo de Fondos<sup>48</sup>, cuya confección seguirá los lineamientos establecidos en el contrato de préstamo, una vez cumplidas las condiciones previas a desembolsar.

---

<sup>48</sup>Se solicitan anticipos de fondos al banco para comenzar la ejecución o para continuar a ejecutar.

En la misma constará el monto a desembolsar expresado en dólares estadounidenses y las instrucciones para el pago.

El organismo financiador recibe la solicitud, la analiza y si lo considera pertinente aprueba la misma y transfiere los fondos, los cuales ingresan al país a una cuenta del Banco Central de la República Argentina. Posteriormente la DPOMyFB, a través de una nota dirigida a la SAE solicita que se efectivice el depósito del desembolso a la cuenta especial en dólares del Banco Provincia.



Fuente: Elaboración propia.

Cuando los fondos del organismo multilateral de crédito ingresan a la cuenta especial en dólares, los mismos se mantienen ahí hasta ser utilizados, para resguardar el valor del dinero. Luego se irán pesificando de manera periódica, de acuerdo a las necesidades financieras del proyecto.

La pesificación es el proceso mediante el cual se extraen dólares de la cuenta especial del préstamo y se convierten a pesos argentinos de acuerdo al tipo de cambio vigente, para luego ser transferidos a la Cuenta Única del Tesoro (CUT)<sup>49</sup>. En este proceso se utilizan cuentas bancarias recaudadoras en pesos a los efectos de recibir y clasificar los fondos por organismo y tipo de gasto. Al finalizar el horario bancario, estos fondos recaudados son absorbidos íntegramente por la CUT.

Es importante que la programación de los desembolsos se realice de la forma más eficiente posible para evitar la existencia de montos ociosos en las cuentas de los préstamos y también para evitar retrasos en los pagos por falta de fondos.

<sup>49</sup> El Sistema de Cuenta Única del Tesoro implica mantener una única cuenta corriente bancaria en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, administrada exclusivamente por la Tesorería General de la Provincia (TGP).

## Circuito de pago

A medida que los proveedores presentan las facturas por los bienes entregados, certificados de avance de obra o informes de consultoría aprobados, según el tipo de contratación que se haya realizado, deben efectuarse los pagos que correspondan. Como se explicó anteriormente, estos pagos son financiados en parte por el OMC y en parte por la provincia de Buenos Aires con sus fondos locales<sup>50</sup>.

Para esto el organismo ejecutor, en su carácter de contratante<sup>51</sup>, confecciona y envía a la DCyDP de la DPOMyFB una nota solicitando un anticipo de fondos por el monto en pesos de acuerdo al mix de financiamiento correspondiente.

Esta solicitud de fondos debe ir acompañada de la documentación de respaldo pertinente: la resolución aprobando la adjudicación; el contrato realizado con el proveedor; la factura del proveedor; el remito, en caso de compra de bienes; el informe aprobado, en el caso de una consultoría individual o firma consultora; el certificado de avance, en caso de una obra, y toda otra documentación según el tipo de contratación que se haya realizado.

A su vez el ejecutor, caratula un expediente y emite una Orden de Pago a favor del proveedor, imputada a la partida presupuestaria que corresponda (bienes de uso, gastos de consultoría, transferencias, etc.). En caso que el organismo ejecutor pertenezca a la administración central, la orden de pago es intervenida por la Contaduría General de la Provincia y luego remitida a la Tesorería General de la Provincia para el posterior pago; en caso que se trate de un organismo descentralizado, una vez intervenida la orden de pago, el expediente vuelve al organismo para que éste dé el “pagado” por sistema. En ambos casos los fondos salen de la Cuenta Única del Tesoro.

La DCyDP recibe la solicitud y controla la misma tanto en lo que respecta al monto como a los aspectos formales de la documentación de respaldo. Si la solicitud de fondos cumple con los requisitos, confecciona un memo interno solicitando a la DSF que transfiera el monto solicitado de la cuenta especial en dólares a la CUT.

---

<sup>50</sup> En algunos casos los Bancos permiten que esos gastos se financien en un 100% con los fondos del préstamo, y que el aporte local se haga más adelante, siempre y cuando al finalizar la ejecución del préstamo se cumpla con el mix de financiamiento preestablecido. Incluso el BIRF, no exige el aporte local en la medida que se hayan cumplido los objetivos del programa. Si se alcanza a cumplir los objetivos del programa con los recursos del préstamo BIRF no hace falta poner contrapartida.

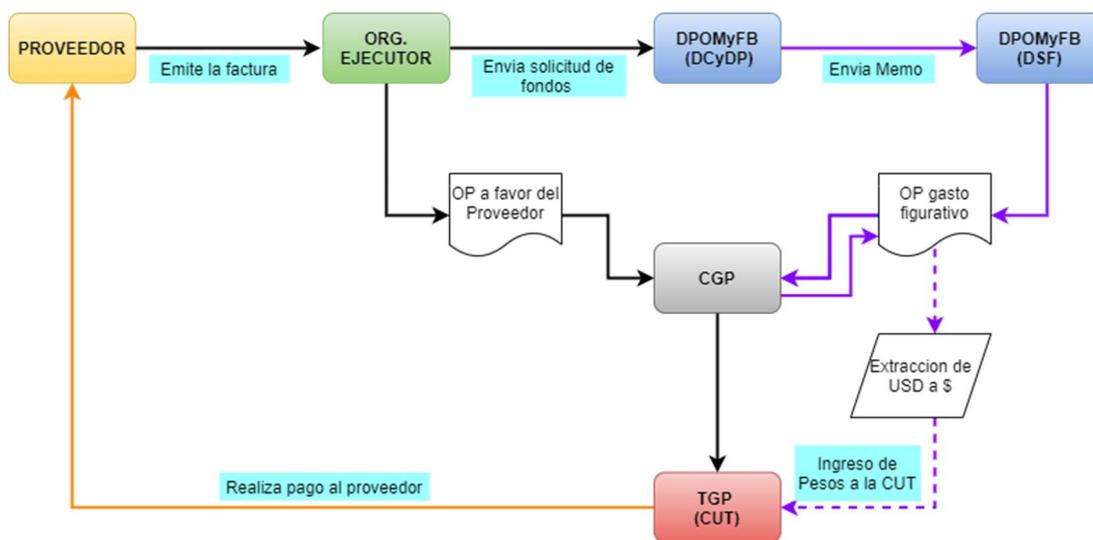
<sup>51</sup>El Organismo Ejecutor es el encargado de la coordinación general del proyecto, siendo el responsable del oportuno financiamiento del aporte local y del cumplimiento de los objetivos y la ejecución de los componentes, en los plazos y con el presupuesto previsto en el Contrato de Préstamo. El organismo ejecutor no siempre es el encargado de la contratación de los bienes y servicios. A los fines de este trabajo y para simplificar el análisis, consideraremos que el organismo ejecutor también es el encargado de la contratación de los bienes, servicios y obras.

La DSF, al recibir el memo, caratula un expediente y realiza una Orden de Pago, a favor del organismo ejecutor, por el monto en pesos argentinos de la solicitud y envía la misma a la Delegación de la Contaduría General de la Provincia ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas, para su intervención. Es importante aclarar que esta orden de pago corresponde a gastos figurativos<sup>52</sup>, a diferencia de la orden de pago que realiza el organismo ejecutor que es por el gasto real que corresponda.

Una vez intervenida la Orden de Pago, la DSF solicita mediante una nota al Banco de la Provincia de Buenos Aires que se pesifiquen los fondos, es decir que se debiten los dólares de la cuenta especial y se transfieran a la cuenta recaudadora de la CUT que corresponda, de acuerdo al tipo de cambio vigente al momento de realizar la operación<sup>53</sup>. Los fondos transferidos son absorbidos por la CUT hasta el momento de efectivizar el pago al proveedor.

Para poder realizar el pago al proveedor es necesario contar con los fondos de contrapartida local<sup>54</sup>, salvo que se haya acordado con el Banco que los gastos se realicen de manera 100% financiada. La Tesorería General verifica la recepción de los fondos del financiamiento (con la transferencia de dólares a pesos realizada por la DPOMyFB) y procede a efectuar el libramiento de pago a los proveedores con los fondos recibidos por parte del OMC y con los fondos locales si corresponde.

*Ejemplo en el caso de organismo ejecutor perteneciente a la administración central:*



Fuente: Elaboración propia.

<sup>52</sup> Cuando se da el “pagado” a la orden de pago el organismo ejecutor percibirá una Contribución Figurativa por el mismo importe. Ambos movimientos se compensan mutuamente en la Ejecución Presupuestaria Consolidada de la Provincia.

<sup>53</sup> El tipo de cambio es establecido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>54</sup> El organismo ejecutor debe contar con los fondos de aporte local, dependiendo del pari-passu establecido en el contrato de préstamo y de las asignaciones presupuestarias.

## **Rendición y justificación de los pagos realizados**

En forma periódica los organismos ejecutores, tanto centralizados como descentralizados, deben rendir los pagos realizados a los proveedores, para eso presentan a la DPOMyFB una Planilla de Rendición, adjuntando los comprobantes de respaldo pertinentes.

A su vez los fondos de la cuenta especial se reponen periódicamente a fin de mantenerlos en un nivel suficiente para poder afrontar los gastos previstos. Para poder realizar una nueva solicitud de anticipo al OMC es necesario justificar los fondos obtenidos anteriormente, es decir demostrar que los mismos se utilizaron para pagar gastos elegibles del proyecto y que correspondan a contratos que cuentan con la “no objeción” del Banco, o que no requieran de revisión previa.

Por lo tanto, al momento de realizar una nueva solicitud de desembolso, la DPOMyFB debe justificar ante los organismos financiadores todos los gastos pagados con los fondos obtenidos anteriormente, o el porcentaje mínimo que exija cada Banco, incluyendo la documentación de respaldo correspondiente, los movimientos y la conciliación de la cuenta especial en dólares juntamente con la programación financiera para los próximos meses. Esta justificación de los fondos recibidos debe realizarse siempre respetando el plazo otorgado por cada banco para la misma.

Cabe aclarar que en algunos casos la Subsecretaría de Finanzas, a través de la DPOMyFB, interviene como organismo ejecutor y por lo tanto realiza contrataciones de bienes y servicios y los pagos a proveedores con fondos del préstamo. En este caso el proceso de pago es similar, con la única diferencia que, el proceso de pesificación (extracción de dólares y traspaso de pesos a la CUT) se hace de manera extrapresupuestaria.

### **3.3. CONTABILIDAD Y AUDITORIA**

A continuación, se describirá a grandes rasgos en qué consiste la administración contable y auditoría de un proyecto financiado con OMC. Cada uno de estos programas o proyecto financiados tiene su contabilidad y estados financieros propios, los cuales son distintos a la contabilidad pública provincial.

La DPOMyFB registra todas las operaciones en un sistema especial creado para ese efecto. Este sistema se denomina Sistema de Gestión para las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX) y es desarrollado y administrado por el Ministerio de Economía de la nación, siendo de uso obligatorio para todas las unidades ejecutoras de proyectos. En él se realizan los asientos

contables, el análisis de las cuentas, las conciliaciones bancarias y con la información que proporciona se confeccionan las solicitudes de desembolsos, los estados financieros y demás reportes contables.

A diferencia de lo establecido por los principios de contabilidad generalmente aceptados que establecen el “criterio del devengado” para el reconocimiento de las operaciones, en el sistema UEPEX la contabilidad se lleva a cabo con el “criterio de lo percibido” mediante el cual se registran los ingresos cuando se recibe el efectivo y se reconocen los gastos cuando efectivamente hay erogaciones de dinero. La contabilidad de este sistema es bimonetaria, por lo tanto, las transacciones están expresadas en pesos argentinos y en dólares estadounidenses.

Una vez cerrado el ejercicio la DPOMyFB confecciona a través del UEPEX los Estados Financieros, las Notas a los mismos y la Información Financiera Complementaria.

Los registros contables están basados en un Plan de Cuentas que permite la clasificación por categoría del gasto, por componente y fuente de financiamiento, reflejando la situación financiera del programa. Los Estados son preparados de acuerdo a los lineamientos establecidos en el contrato de préstamo siguiendo las normas contables aceptadas por los OMC, es decir, de conformidad con lo previsto en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP); las Normas Internacionales de Información Financiera (conocidas con NIIF o NIC); las interpretaciones de las NIIF elaboradas por la IFRIC (International Financial Reporting Interpretations Committee) y las interpretaciones de las NIC, denominadas SIC (Standards Interpretations Committee).

Los Estados Financieros están expresados en dólares estadounidenses y se presentan al 31 de diciembre del año que corresponda. Deben proporcionar las cifras del año vigente, comparativas con el período anterior y el acumulado total.

Los Estados Financieros básicos que deben presentarse anualmente contendrán como mínimo:

- **Estado de Fuentes y Usos de Fondos<sup>55</sup>:** Refleja todos los ingresos de fondos producidos, tanto los provenientes del OMC como los fondos de contrapartida u otra fuente de recursos. Además, muestra las erogaciones realizadas para la ejecución del proyecto y el saldo bancario.
- **Estado de Inversiones Acumuladas:** demuestra la evolución de los recursos, revelando por componente y por fuente de financiamiento, los saldos invertidos en el proyecto, los movimientos ocurridos y el saldo al final del periodo.

---

<sup>55</sup> También llamado Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados (BID).

- **Notas explicativas:** Divulgan con referencias cruzadas al informe, las políticas contables y otra información considerada relevante para los usuarios del informe
- **Otros informes:** de carácter financiero, dependiendo de cada operación.

A su vez, los OMC requieren que todos los proyectos financiados por ellos sean auditados. Para esto, exigen a los prestatarios que presenten los Estados Financieros Anuales dictaminados por auditores independientes, por una firma de contadores públicos independientes o por el organismo oficial de fiscalización superior que corresponda. En todos los casos, para ser considerados elegibles por el Banco el organismo auditor debe ser independiente con respecto al prestatario y tener competencia técnica. En el caso de la provincia de Buenos Aires, varios proyectos y programas financiados por organismos multilaterales de crédito son auditados por el Honorable Tribunal de Cuentas (HTC).

El organismo auditor elegido, examina los estados de acuerdo a normas de auditoría aceptables para el Banco, es decir de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y los Estándares Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) conjuntamente con los términos de referencia definidos en la contratación de los servicios de auditoría.

El auditor examina las transacciones financieras y los registros contables con el fin de brindar una opinión sobre:

- La razonabilidad de los estados financieros del proyecto
- La razonabilidad de la información complementaria
- El cumplimiento de los términos y condiciones del contrato, leyes y regulaciones locales aplicables
- El cumplimiento de las normas y procedimientos
- El cumplimiento del reglamento operativo
- La evaluación del sistema de control interno del organismo ejecutor

Una vez realizado el trabajo de auditoría emite los siguientes informes:

- Dictamen de los estados financieros básicos del proyecto
- Dictamen sobre el cumplimiento de las cláusulas contractuales
- Dictamen de las solicitudes de desembolsos presentadas al banco
- Informe sobre el sistema de control interno relacionado al proyecto
- Informe sobre el estado de la cuenta especial
- Declaración de procedimientos de auditoría

Cada ente financiador determinará en el contrato de préstamo el plazo de presentación de los Estados Financieros Auditados. Normalmente este plazo es de hasta 120 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal.

Los costos que demande la auditoría del proyecto pueden ser afrontados con recursos del préstamo, con aporte local de la provincia, o bien una combinación de ambos.

La DPOMyFB debe mantener archivos adecuados, completos y actualizados de toda la documentación contable y de la documentación de respaldo de los movimientos financieros, y atender los requerimientos de auditoría, entregando toda la información que el organismo auditor solicite y respondiendo las consultas pertinentes.

Vale mencionar que además de la auditoría de los estados financieros, puede existir también una auditoría concurrente, como en el caso de los préstamos por resultados, complementaria a la auditoría financiera, en la que se valida la adhesión a ciertos estándares, el cumplimiento de ciertos objetivos, outputs e indicadores determinados. En el caso de los préstamos con financiamiento por resultados la auditoría concurrente acompaña a la solicitud del desembolso ya que estos préstamos consisten en reembolsar gastos realizados con rentas generales de la provincia a medida que se alcanzan los resultados predefinidos.

## LOS PRÉSTAMOS DIRECTOS

### 1. RESEÑA DE LOS PRESTAMOS FIRMADOS

Los préstamos directos obtenidos por la provincia de Buenos Aires son mayormente Préstamos de Inversión. Hacia fines de 2018/principios de 2019, comenzaron a implementarse también Préstamos por Resultados.

A continuación, se hará una breve reseña de los préstamos directos, provenientes de organismos multilaterales de crédito que se realizaron en la provincia de Buenos Aires a lo largo de todos estos años, hasta el 31 de diciembre de 2020 inclusive.

Por un lado, se presentarán los préstamos que ya finalizaron su ejecución y por el otro los préstamos que actualmente están activos.

#### *Préstamos Finalizados al 31 de diciembre de 2020:*

Año Firma	OMC	Préstamo	Nombre del Préstamo	Monto Préstamo (En Mill. de USD)	Destino
1997	BID	979/OC-AR	Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires	350	Fortalecimiento Institucional
1998	BIRF	4313-AR	Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES III)	116,95	Educación
2001	BIRF	4586-AR	Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES III-AR)	56,99	Educación
2005	BIRF	7268-AR	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	200	Obras Viales; Agua y Saneamiento
2006	BID	1700/OC-AR	Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires	230	Educación; Salud; Desarrollo Social; Fortalecimiento
2008	BIRF	7472-AR	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	270	Obras Viales; Agua y Saneamiento; Obras Hidráulicas
2008	FONPLATA	ARG-17/2006	Programa de Mejora de la Competitividad de los puertos fluviales de la PBA	47,2	Obras Portuarias
2010	BID	2210/OC-AR	Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión	25	Seguridad
2012	BIRF	7947-AR	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	50	Obras Viales; Agua y Saneamiento; Obras Hidráulicas

Fuente: Elaboración propia en base a la información provista por la DPOMyFB y DPDyCP del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires.

Como se puede observar en el cuadro anterior los primeros préstamos directos obtenidos por la provincia fueron con el BID y el BIRF en 1997 y 1998 respectivamente, recién en el año 2008 se firmó el primer préstamo con FONPLATA.

El primer préstamo firmado fue **BID 979/OC-AR “Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires”** en el año 1997, por la suma de USD 350 millones. El objetivo principal de este préstamo era reestructurar el aparato estatal para fortalecer la administración pública provincial y la ejecución del mismo estuvo en manos de la Unidad de Coordinación del Programa de Modernización y Reforma del Estado Provincial (UC. PAREFF), perteneciente al entonces Ministerio de Economía de la provincia.

En 1998 se firmó el primer préstamo directo con el Banco Mundial, **BIRF 4313-AR “Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria” (PRODYMES III)** por USD 116,95 millones, cuyo objetivo principal era mejorar la calidad educativa de la provincia. En el 2001 se obtuvo un financiamiento adicional para este programa a través del préstamo **“Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria” (PRODYMES III-AR)** por USD 56,99 millones.

A partir de la crisis del 2001 y luego de varias negociaciones con los OMC, en el año 2005 se firmó con el BIRF el préstamo **7268-AR “Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (APL1)”** por la suma de USD 200 millones. El mismo fue un Préstamo de Programa Adaptable (APL)<sup>56</sup> y financió la primera fase del programa. El objetivo principal de este programa fue realizar obras para mejorar la red vial, la provisión de agua y, especialmente, los servicios de cloacas para beneficio de la población de bajos recursos, en particular aquellos que viven en áreas altamente vulnerables, además de mitigar las inundaciones urbanas y apoyar el regreso a un camino sustentable de crecimiento económico de la provincia, para aliviar la pobreza y aumentar la igualdad social.

En el año 2006 se firmó con el BID el préstamo **BID 1700/OC-AR “Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (PAISS)”** por USD 230 millones. El principal objetivo de este programa era mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y desarrollo social, dirigidos particularmente a los grupos más pobres de la provincia de Buenos Aires. Para lograr este objetivo el programa financió obras físicas y equipamiento, así como fortalecimiento institucional de la Dirección General de Cultura y

---

<sup>56</sup>La elección de este tipo de préstamos permite flexibilidad dentro y entre cada uno de los componentes.

Educación, de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social, y del entonces Ministerio de Economía provincial.

En el año 2008 se firmó un nuevo préstamo con el Banco Mundial, **BIRF 7472-AR “Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (APL 2)”** por USD 264,1 millones, para financiar la segunda fase del programa. Los objetivos siguieron siendo los mismos que los del APL 1, tendientes a mejorar la red vial, cloacas, drenaje y provisión de agua potable en las áreas vulnerables de la provincia. El mismo año se firmó el primer préstamo con **FONPLATA, ARG-17/2006 “Programa de Mejora de la Competitividad de los puertos fluviales de la PBA”** por USD 47,2 millones. Su objetivo era mejorar la competitividad de los principales puertos de la provincia de Buenos Aires a través de la optimización de su infraestructura básica.

En el año 2010 se firmó el préstamo **BID 2210/OC-AR “Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión”** por USD 25 millones, cuyo objetivo principal fue contribuir a la disminución de los niveles de delitos, violencia e inseguridad en la provincia de Buenos Aires mediante el mejoramiento de la capacidad del Ministerio de Seguridad, el fortalecimiento de la participación comunitaria y la implantación de programas de prevención que promueven factores de protección en comunidades, familias e individuos.

En febrero del año 2012 por su parte, se firmó el préstamo **BIRF 7947-AR “Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (Ampliación APL 1)”** por USD 50 millones.

Préstamos Activos al 31 de diciembre de 2020: <sup>57</sup>

Año Firma	OMC	Préstamo	Nombre del Préstamo	Monto Préstamo (En Mill. de USD)	Destino
2014	BID	3256/OC-AR	Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista	230	Agua y Saneamiento
2017	CAF	10059	Programa de Rehabilitación de Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires	10	Obras Hidráulicas
2017	CAF	10061	Proyecto Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján - Etapa I	100	Obras Hidráulicas
2017	BIRF	8707-AR	Proyecto de Transformación Urbana del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	30	Vivienda y Urbanismo
2017	BIRF	8736-AR	Programa de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado	300	Obras Hidráulicas y Vivienda
2018	CAF	10209	Proyecto Construcción de Planta Potabilizadora en los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada	119	Agua y Saneamiento
2018	FONPLATA	ARG 36-17	Proyecto de Conectividad del Conurbano en la Provincia de Buenos Aires	40	Obras Viales
2018	BID	4435/OC-AR	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de la Gestión de la Provincia de Buenos Aires	20	Fortalecimiento Institucional
2018	BID	4427/OC-AR	Proyecto de Drenaje y Control de las Inundaciones en la Provincia de Buenos Aires	150	Obras Hidráulicas
2019	BID	4416/OC-AR	Programa de Conectividad y Seguridad en Corredores Viales de la Provincia de Buenos Aires	200	Obras Viales
2019	BIRF	9007-AR	Apoyo a la Transición de la Tarifa Social Eléctrica a la Provincia de Buenos Aires	150	Desarrollo Social
2019	FONPLATA	43/2019	Servicio Alimentario Escolar	50	Desarrollo Social
2020	BID	4821/OC-AR	Programa de Fortalecimiento e Integración de redes de salud en la Provincia de Buenos Aires	150	Salud
2020	CAF	11189	Proyecto Construcción del Acueducto Río Colorado - Bahía Blanca Etapa II	130	Agua y Saneamiento
2020	CAF	11342	Proyecto Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján - Etapa II	120	Obras Hidráulicas
2020	CAF	11346	Programa Regional de Transporte Electrico de la Provincia de Buenos Aires	100	Energía Eléctrica
2020	BIRF	8991-AR	Financiamiento adicional para el Proyecto de Transformación Urbana del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	100	Vivienda y Urbanismo
2020	BID	4823	Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires	100	Vivienda y Urbanismo

Fuente: Elaboración propia en base a la información provista por la DPOMyFB del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires.

<sup>57</sup> Por préstamos activos entendemos aquellos que están desembolsando, listos para desembolsar, o firmados y cumpliendo las condiciones previas.

En el año 2014 se firmó el préstamo **BID 3256/OC-AR “Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista”** por USD 230 millones. Su objetivo principal es recuperar la calidad ambiental en la Cuenca del Río Reconquista, aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, mejorar la gestión integrada de los residuos sólidos urbanos, mejorar la conectividad y acceso a barrios periféricos y fortalecer la gestión operativa del Comité de Cuenca del Río Reconquista

Durante el año 2015 se firmó el primer préstamo con la Corporación Andina de Fomento, el **CAF 9088 “Proyecto de Construcción del Acueducto Río Colorado - Bahía Blanca, Etapa I”** por USD 150 millones. Este préstamo nunca se ejecutó y finalmente fue cancelado en el año 2019 por no poder llevar adelante los procesos licitatorios debido a la restricción fiscal imperante en la provincia.

En octubre de 2017 se firmaron dos préstamos directos con la CAF. El primero de ellos fue el **CAF 10059 “Programa de Rehabilitación de Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires”** por la suma de USD 10 millones con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la infraestructura de drenaje y control de las inundaciones en los partidos de la provincia de Buenos Aires que se encontraban en estado de emergencia de carácter hídrico. El segundo fue el **CAF 10061 “Proyecto Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján - Etapa I”** por la suma de USD 100 millones, que tuvo como fin prevenir las crecidas y manejar controladamente los caudales y moderar el efecto de las inundaciones en la cuenca del Río Luján, en diez partidos de la provincia. En diciembre de 2017 se firmaron dos nuevos contratos de préstamos con el Banco Mundial. El **BIRF 8707-AR “Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)”** por USD 30 millones. Este financiamiento tuvo como principal objetivo mejorar las condiciones habitacionales y el acceso a servicios básicos e infraestructura en los barrios vulnerables del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y fortalecer la capacidad institucional para la gestión urbana a nivel metropolitano. El siguiente préstamo fue el **BIRF 8736-AR “Programa de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado”** por USD 300 millones para mejorar la protección contra las inundaciones y fortalecer la capacidad de las instituciones responsables del control y la gestión integral de los recursos hídricos en la Cuenca del Río Salado. Actualmente este préstamo se está reestructurando para hacer viviendas sociales.

Durante el año 2018 se firmaron cuatro préstamos. En febrero de ese año se firmó el **CAF 10209 “Proyecto Construcción de Planta Potabilizadora en los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada”** por USD 119 millones. El objetivo principal es mejorar la eficacia y eficiencia del sistema de provisión de agua potable para los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, en la provincia de Buenos Aires, a través de la construcción de un nuevo sistema de potabilización complementario al

existente. El mismo año se firmó el segundo préstamo con **FONPLATA ARG 36-17 “Proyecto de Conectividad del Conurbano en la Provincia de Buenos Aires”** por USD 40 millones con el fin de mejorar la conectividad en municipios del sur y el oeste del Conurbano Bonaerense. Por último, en diciembre de ese año se firmaron dos préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo, el primero de ellos fue el **BID 4435/OC-AR “Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de la Gestión de la Provincia de Buenos Aires”** por USD 20 millones. El objetivo de este financiamiento es contribuir a mejorar la eficacia de la gestión administrativa y técnica de los procesos de inversión pública del gobierno de la provincia, con el fin de disminuir la pérdida de beneficios sociales generados por el retraso en la implementación de los proyectos viales, de acceso a agua y de infraestructura escolar. El otro contrato de préstamo firmado durante el 2018 es el **BID 4427/OC-AR “Proyecto de Drenaje y Control de las Inundaciones en la Provincia de Buenos Aires”** por USD 150 millones cuyo objetivo es mejorar la protección de la población ante riesgos de inundaciones y reducir los costos económicos asociados a dichos eventos, mediante la implementación de medidas estructurales y no estructurales.

Por su parte en el año 2019 se firmaron tres préstamos más, con el BID, BIRF y FONPLATA. El primero de ellos es el **BID 4416/OC-AR “Programa de Conectividad y Seguridad en Corredores Viales de la Provincia de Buenos Aires”** celebrado en julio de 2019 por USD 200 millones, para contribuir a mejorar la productividad de la economía de la provincia a través de la mejora de la infraestructura vial. En octubre de 2019 se firmó el primer préstamo por resultados, el **BIRF 9007-AR “Proyecto de Apoyo a la Transición de la Tarifa Social Eléctrica a la Provincia de Buenos Aires”** por la suma de USD 150 millones. El objetivo del mismo es apoyar la transición del esquema de la tarifa social eléctrica de nivel federal a nivel de la provincia de Buenos Aires y fortalecer la capacidad institucional de la provincia para su implementación<sup>58</sup>. Por último, en noviembre de 2019 se firmó un nuevo préstamo por resultados, **FONPLATA 43/2019 “Programa de Fortalecimiento al Servicio Alimentario Escolar de la Provincia de Buenos Aires”** por USDS 50 millones con el objetivo de apoyar la mejora nutricional de las niñas y los niños de nivel inicial y primario que asisten a escuelas públicas de la provincia.

Durante el año 2020, se firmaron cinco préstamos, uno con el BID, tres con la CAF y uno con el BIRF. El primero es un préstamo por resultados, el **BID 4821/OC-AR “Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires”** por USD 150 millones cuyo objetivo es mejorar la accesibilidad y la cobertura efectiva de los servicios públicos de salud para la población de la provincia de Buenos Aires.<sup>59</sup> Por otro lado, a fines de marzo se firmó el préstamo **CAF 11189 “Proyecto Construcción del Acueducto Río Colorado - Bahía**

---

<sup>58</sup> Cabe aclarar que esta operación no contempla aporte local, con lo cual es financiado en un 100% por el BIRF.

<sup>59</sup> Este préstamo es financiado en un 100% por el BID.

**Blanca, Etapa II**<sup>60</sup> por USD 130 millones para asegurar el abastecimiento de agua confiable a la población y la industria de la ciudad de Bahía Blanca y nueve localidades aledañas a través de la construcción de un nuevo sistema de abastecimiento de agua. En noviembre se firmó el préstamo **CAF 11342 “Proyecto Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Lujan – Etapa II”** por USD 120 millones para prevenir las crecidas, manejar controladamente los caudales y morigerar el efecto de las inundaciones en la Cuenca del Río Luján. En el mismo mes también se firmó el préstamo **CAF 11346 “Programa Regional de Transporte Eléctrico de la Provincia de Buenos Aires”** por USD 100 millones con el fin de aumentar la eficiencia y reducir los costos en el abastecimiento de energía eléctrica en la provincia de Buenos Aires. Por último, en diciembre de 2020, se firmaron dos préstamos nuevos, uno con el Banco Mundial y uno con el BID. El primero de ellos es el **BIRF 8991-AR “Financiamiento adicional para el Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires (AMBA)”** por USD 100 millones cuyo objetivo es mejorar las condiciones habitacionales y el acceso a servicios básicos e infraestructura en los barrios vulnerables del AMBA y fortalecer la capacidad institucional para la gestión urbana a nivel metropolitano. El otro préstamo es el **BID 4823/OC-AR “Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires”** también por un importe de USD 100 millones, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de las villas, asentamientos precarios y conjuntos habitacionales de la PBA.

*Cartera Total al 31 de diciembre de 2020 (En Millones de USD):*

Organismo	Cantidad de préstamos	Monto Total	%
BID	9	1.455	42%
BIRF	9	1.274	37%
CAF	6	579	17%
FONPLATA	3	137	4%
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>3.445</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>60</sup> Este préstamo corresponde a la segunda etapa del CAF 9088 que fue cancelado.

Como se observa en el cuadro anterior, al 31 de diciembre de 2020 se celebraron en total 27<sup>61</sup> operaciones de préstamo, por un importe de USD 3445 millones, la mayoría con BID y BIRF (42% y 37% respectivamente del monto total contratado).

*Destino de los Préstamos Finalizados (En Millones de USD):*

Destino	Monto Total	%
Agua y Saneamiento	204	15%
Desarrollo Social	23	2%
Educación	236	18%
Fortalecimiento Institucional	412	31%
Obras Portuarias	47	4%
Obras Hidráulicas	48	4%
Obras Viales	268	20%
Salud	83	6%
Seguridad Social	25	2%
<b>TOTAL</b>	<b>1.346</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al destino que tuvieron los préstamos que ya finalizaron su ejecución, en términos de monto contratado, la mayor inversión se destinó a fortalecimiento institucional, obras viales, educación y agua y saneamiento, como se puede observar en el cuadro anterior.

*Cartera Activa al 31 de diciembre de 2020 (En Millones de USD):*

Organismo	Cantidad de préstamos	Monto Total	%
BID	6	850	40%
BIRF	4	580	28%
CAF	6	579	28%
FONPLATA	2	90	4%
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>2.099</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>61</sup> No se contempla el Préstamo CAF 9088 Acueducto I que fue cancelado.

De acuerdo al cuadro anterior, al 31 de diciembre de 2020 hay 18 préstamos activos por USD 2099 millones, siendo el BID el principal financiador, seguido por el BIRF y CAF, que en los últimos años logró posicionarse como uno de los principales oferentes de préstamos para la provincia.

*Destino de los Préstamos Activos al 31 de diciembre de 2020 (En Millones de USD):*

Destino	Monto Total	%
Agua y Saneamiento	479	23%
Desarrollo Social	200	10%
Energía Eléctrica	100	5%
Fortalecimiento Institucional	20	1%
Obras Hidráulicas	560	27%
Obras Viales	240	11%
Salud	150	7%
Vivienda y Urbanismo	350	17%
<b>TOTAL</b>	<b>2.099</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, analizando el destino de los préstamos que conforman la cartera de la provincia al 31 de diciembre de 2020, las inversiones tienen como destino principal obras hidráulicas, agua y saneamiento, vivienda y urbanismo y obras viales, como se puede ver en el cuadro anterior.

Es importante mencionar que, durante varios años la ejecución de los programas financiados por OMC, estuvo a cargo del entonces Ministerio de Economía, a través del organismo responsable de la coordinación de estos préstamos en la provincia (UCO, SCEOCI, según corresponda). Esto se dio especialmente en el caso de los primeros préstamos firmados, salvo los PRODYMES (BIRF 4313-AR y BIRF 4586-AR) que fueron ejecutados por la Dirección General de Cultura y Educación y el préstamo de Seguridad (BID 2210/OC-AR) cuya ejecución estuvo a cargo del Ministerio de Seguridad.

Desde el año 2017 y a raíz de todos los cambios acaecidos en esos años, la ejecución de los programas relativos a obras públicas, quedó a cargo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos<sup>62</sup> (MlySP) el que actúa a través de la Dirección de Vialidad, en el caso de obras viales, o del Instituto de la Vivienda (IVPBA) en el caso de desarrollos de vivienda y urbanismo.

El MlySP realiza su actividad a través de la Unidad de Coordinación y Ejecución de Proyectos de Obra (UCEPO), perteneciente a la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura,

<sup>62</sup>Artículo 3 de la Ley de Obra Pública N° 6021 y el Artículo 26 de la Ley de Ministerios N° 15.164

la cual es responsable de gestionar y coordinar la ejecución de los proyectos con financiamiento externo multilateral y bilateral para el desarrollo de la obra pública, sirviendo de asistencia técnica a todas las reparticiones en el ámbito del Ministerio<sup>63</sup>.

Además pueden participar otros entes que brindan asistencia técnica al MlySP, como por ejemplo el COMIREC, que realiza acciones conducentes a la gestión integral y preservación de la cuenca del Río Reconquista<sup>64</sup>, la Dirección Provincial de Hidráulica (DPH), la Autoridad del Agua (ADA), en el caso de las obras hidráulicas, entre otros.

En el caso del prestamos BIRF 8707-AR y BIRF 8991-AR ambos relativos a la “Transformación Urbana del AMBA”, y en el caso del BID 4823/OC-AR de “Integración Social y Urbana” la ejecución está a cargo del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 46 de la Ley de Ministerios N° 15.164<sup>65</sup> siendo el MlySP el organismo sub ejecutor de los mismos.

El OPISU tiene entre sus funciones la planificación de las políticas de gestión urbana y social, así como la formulación, implementación y ejecución de los programas y planes de intervención que se definan en orden a los barrios populares, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.

Actualmente, el MHyF a través de la Subsecretaria de Finanzas, ejecuta ciertos componentes de los préstamos BID 3256/OC-AR y BID 4435/OC-AR, además es responsable de la ejecución de los préstamos bajo la modalidad de resultados, y conserva su carácter de entidad provincial responsable de la administración financiera de los préstamos.

Como se puede observar son muchos los organismos que participan en la ejecución de un préstamo, en calidad de organismos ejecutores, sub ejecutores y contratantes, además de la Subsecretaría de Finanzas como responsable de la administración financiera.

---

<sup>63</sup>Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2021). UCEPO. Recuperado el 21/04/2021 de <http://www.minfra.gba.gov.ar/web/Ucepo/ucepo>

<sup>64</sup>Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (2021). COMIREC. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.gba.gob.ar/comirec>

<sup>65</sup>Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (2021). Organismo Provincial de Integración Social y Urbana. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.gba.gob.ar/opisu/mision>

## 2. FACTORES QUE IMPACTAN EN LA EJECUCIÓN

Existen varias situaciones que pueden impactar en la ejecución tanto física como financiera de un proyecto financiado, y generar que la misma se desvíe de lo originalmente planificado. A veces estas situaciones son provocadas por factores exógenos al proyecto, como por ejemplo crisis económicas, desastres naturales, pandemias, etc. Otras veces estos desvíos se deben a falencias propias del proyecto, lo que conduce a que se extiendan los plazos originalmente previstos, a la redefinición de objetivos y modificaciones en la matriz de financiamiento y en el plan de adquisiciones.

Desde el punto de vista de la gestión de proyectos, todo proyecto está sujeto a una triple restricción: el alcance (productos), el tiempo (cronograma) y el costo (presupuesto). El éxito de un proyecto depende de las habilidades y el conocimiento de la gerencia para considerar estas restricciones y desarrollar los planes y los procesos a fin de mantenerlos en equilibrio. (BID, 2015).

En la mayoría de los casos hay atrasos en la ejecución de los proyectos, y suele haber prórrogas en los plazos de ejecución y desembolsos. A continuación, se analizará el tiempo de ejecución de los préstamos activos a diciembre de 2020, en términos del nivel desembolsado. Si bien este indicador no necesariamente tiene una correspondencia al 100% con el nivel de inversión real en el proyecto, nos da una buena aproximación, ya que los desembolsos se realizan contra la evidencia de que las actividades acordadas están siendo implementadas.

### *Nivel Desembolsado Préstamos Activos a diciembre de 2020 (En millones de USD)*

Fecha de Firma	OMC	Denominación	Tipo de Préstamo	Total comprometido	Total Desembolsado al 31/12/2019	Total Desembolsado durante 2020	Total	% de Avance	Años Transcurridos
dic-14	BID	3256/OC-AR	Inversión	230,00	71,00	14,00	85,00	37,0%	6,1
oct-17	CAF	10059	Inversión	10,00	3,63	-	3,63	36,3%	3,2
oct-17	CAF	10061	Inversión	100,00	10,00	5,79	15,79	15,8%	3,2
dic-17	BIRF	8707-AR	Inversión	30,00	7,28	-	7,28	24,3%	3,0
dic-17	BIRF	8736-AR	Inversión	300,00	30,75	17,00	47,75	15,9%	3,0
feb-18	CAF	10209	Inversión	119,00	-	1,04	1,04	0,9%	2,9
oct-18	FONPLATA	ARG 36-17	Inversión	40,00	4,30	11,00	15,30	38,3%	2,2
dic-18	BID	4435/OC-AR	Inversión	20,00	2,00	-	2,00	10,0%	2,0
dic-18	BID	4427/OC-AR	Inversión	150,00	4,00	2,00	6,00	4,0%	2,0
jul-19	BID	4416/OC-AR	Inversión	200,00	-	0,20	0,20	0,1%	1,4
oct-19	BIRF	9007-AR	Resultados	150,00	30,38	41,18	71,55	47,7%	1,2
nov-19	FONPLATA	43/2019	Resultados	50,00	24,90	24,90	49,80	99,6%	1,1
mar-20	BID	4821/OC-AR	Resultados	150,00	-	72,58	72,58	48,4%	0,8
mar-20	CAF	11189	Inversión	130,00	-	-	-	0,0%	0,8
nov-20	CAF	11342	Inversión	120,00	-	-	-	0,0%	0,1
nov-20	CAF	11346	Inversión	100,00	-	-	-	0,0%	0,1
dic-20	BIRF	8991	Inversión	100,00	-	-	-	0,0%	-
dic-20	BID	4823	Inversión	100,00	-	-	-	0,0%	-
<b>TOTALES</b>				<b>2.099,00</b>	<b>188,23</b>	<b>189,69</b>	<b>377,92</b>	<b>18,0%</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el porcentaje de avance total es bastante chico (18%). El BID 3256/OC-AR cuenta con un avance del 37% solamente y ya transcurrieron 6 años desde que se firmó el préstamo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que 4 de los préstamos se firmaron fines de 2020 con lo cual a diciembre de ese año aún estaban cumpliendo con las condiciones previas para poder desembolsar.

Por otro lado, los préstamos en base a resultados (BIRF 9007-AR, FONPLATA 43/2019 y BID 4821/OC-AR) tienen un nivel de ejecución bastante elevado, considerando que fueron firmados hace relativamente poco, tal es el caso del préstamo FONPLATA 43/2019 que prácticamente se desembolsó en su totalidad. No obstante, hay que tener en cuenta que estos préstamos implican reembolsar gastos que la provincia realizó anteriormente con rentas generales, con lo cual, al no estar supeditados al avance físico del proyecto suelen ser de rápido desembolso.

A continuación, se analizarán cuáles son los factores que pueden dificultar que los préstamos se ejecuten en tiempo y forma y cuáles son las consecuencias que eso conlleva.

### **Planificación insuficiente**

Uno de los principales factores que pueden afectar la ejecución de un proyecto es la planificación del mismo. Si no se cuenta con el grado de detalle y especificidad necesario a la hora de diseñar el proyecto, se pueden estimar mal los plazos de ejecución y los costos que habrá que afrontar, además de no tener en cuenta riesgos potenciales del proyecto. Esto puede generar atrasos en los hitos de aprobación del préstamo, demorando la aprobación por parte de los organismos intervinientes debido a que puede haber observaciones y pedidos de ajustes.

Cuando los diseños finales de los proyectos no se encuentran finalizados debe consumirse tiempo adicional para su preparación, prolongando los tiempos de ejecución. Esta situación puede generar incertidumbre y poca precisión en la estimación de los costos de obra, pudiendo a su vez verse afectado el compromiso de aporte local en un futuro.

Entre los factores claves durante la preparación de los proyectos se encuentran los diseños finales de obras, la disponibilidad de propiedades o terrenos, estudios de reasentamientos cuando es apropiado, las debidas consultas públicas, las consideraciones ambientales y sociales, así como la conformación temprana del equipo técnico para avanzar con el cumplimiento de condiciones previas y otros trámites, además de una apropiada evaluación de capacidad institucional, y un diseño del esquema de ejecución que no se base en una multiplicidad de actores participantes de la ejecución. (Lagarda y otros, 2018). Todos estos son prerrequisitos para un ritmo ágil de ejecución. Cuando la

planeación no internaliza los tiempos necesarios para contar con todos los requisitos se corre el riesgo de sufrir rezagos en etapas posteriores.

A su vez, los procesos de contrataciones también pueden verse afectados ya que cuando las especificaciones son genéricas o poco claras puede generar consultas por parte de los oferentes, y una mayor complejidad al momento de evaluar las ofertas, provocando atrasos en los procesos licitatorios.

Por esto es muy importante que las actividades de pre inversión de cada proyecto incluyan un adecuado estudio de factibilidad, diseño e impacto ambiental que permita evaluar riesgos potenciales y cuantificar su probabilidad de ocurrencia y el impacto que podrían tener en el cumplimiento de los objetivos del programa.

La planificación es un proceso continuo durante la vida del proyecto, puesto que todo plan requiere cambios y ajustes (BID, 2015), por lo tanto, las herramientas básicas de planificación son fundamentales para prever y analizar desvíos, y una buena práctica es la realización de monitoreos trimestrales que permitan identificar posibles atrasos y re planificar cuando sea necesario para lograr los objetivos del proyecto.

### **Procesos administrativos provinciales**

Otra cuestión importante que afecta muchas veces la ejecución de los proyectos financiados son los procedimientos administrativos de la administración pública provincial, que suelen ser lentos.

El proceso desde que se identifica un proyecto hasta que se firma el contrato de préstamo puede demorar varios meses e incluso años y esto se debe no solo a la cantidad de organismos involucrados en el análisis del financiamiento sino también en los plazos para evaluar el mismo. La aprobación del endeudamiento por parte de la Legislatura Provincial, en caso que sea necesaria una nueva ley específica, implica un trámite complejo que puede demorar mucho tiempo.

Una vez que está firmado el préstamo, durante el primer año de vida la mayoría de los proyectos no presentan un alto nivel de desembolsos, ya que se están cumplimentando las condiciones previas a desembolsar. Cuanto más tiempo se tarde en cumplir con estas condiciones exigida por los Bancos (Dictamen de Asesoría General, apertura de cuenta bancaria, autorización de firmantes, etc.) más demorará el inicio de la ejecución del proyecto.

Por otro lado, los procedimientos administrativos de contrataciones, especialmente si se trata de una licitación pública, también pueden ocasionar atrasos, ya que requieren la intervención ex ante de varios organismos provinciales. Hay que tener en cuenta además que los Bancos muchas veces

tienen que intervenir dando la “no objeción” para la concreción de una contratación en sí. Todo esto puede ocasionar atrasos e ineficiencias que pueden afectar la ejecución de un proyecto o la continuidad de una obra, por ejemplo. Es fundamental la preparación de buenas especificaciones técnicas y pliegos de licitación que reduzcan iteraciones con el Banco para revisión y aprobación; permitan dimensionamiento de obras y costos adecuados; enfoques estratégicos en el manejo de las adquisiciones y ayude a definir métodos apropiados para trabajar con contratistas de obras. (Lagarda y otros, 2018).

Además, es necesario que los circuitos administrativos provinciales funcionen adecuadamente para que no haya atrasos en los pagos, y por ende en las justificaciones a los organismos multilaterales de crédito, ya que de eso depende la emisión de nuevos desembolsos. Por lo tanto, es fundamental contar en tiempo y forma con la documentación de respaldo de los gastos efectuados, que luego habrá que rendir al OMC para que reconozca estos gastos en el marco del préstamo.

No obstante, cabe destacar que la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) creado en el marco de la Ley N° 14.828/16 “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública, como nuevo modelo de gestión de los recursos públicos, agilizó bastante los trámites de la Administración Pública en general, permitiendo reducir las demoras habituales en el manejo de los expedientes.

### **Restricciones Fiscales y Presupuestarias**

Además de estar legalmente autorizadas, las operaciones de endeudamiento deben estar contempladas presupuestariamente. El Presupuesto, entendido como una visión anticipada de cómo se van a desarrollar las políticas públicas en un período anual determinado es un factor determinante en la ejecución de los proyectos de préstamos. Es fundamental que la obra a ejecutarse esté prevista en la Ley de Presupuesto del ejercicio en que se va a realizar ya que si no se pueden ocurrir en atrasos en el proyecto por no tener crédito presupuestario para poder ejecutarlo. Cuando esto sucede deben tramitarse adecuaciones presupuestarias para obtener los créditos presupuestarios, tanto de fuente externa como local, que muchas veces tardan meses en salir. Estas tramitaciones las realiza cada uno de los organismos ejecutores por los programas que cada uno de ellos ejecuta.

Un ejemplo claro de esta situación es la cancelación del Préstamo CAF 9088 “Proyecto de Construcción del Acueducto Río Colorado-Bahía Blanca Etapa I” que fue cancelado por razones de

restricción fiscal y por no poder contar con el “espacio”<sup>66</sup> presupuestario necesario para ser llevado a cabo. Esto implicó que se pagaran comisiones de compromisos durante los años que el préstamo estuvo vigente (2015 al 2019) que la provincia tuvo que afrontar con recursos propios, por un préstamo que en definitiva no se ejecutó.

Por supuesto que una mala planificación presupuestaria también podría conllevar otra situación, que se reserven créditos excesivos para una obra en detrimento de otros proyectos que potencialmente podrían ser incluidos en el presupuesto provincial. Esto implicaría que el presupuesto se ejecute por debajo de su capacidad generando ineficiencias y sobrantes.

No obstante el impacto que esto pudiera ocasionar en la gestión presupuestaria del proyecto, cabe destacar que el proceso de contrataciones no genera reservas de créditos presupuestarios excesivos, ya que el Artículo 6 del Decreto N° 1299/16<sup>67</sup> autorizó a que se lleven adelante los procesos licitatorios hasta el momento de la adjudicación sin contar con el compromiso presupuestario.

Por otro lado, la ejecución del proyecto depende del otorgamiento de las cuotas de compromiso y devengado por parte de la Dirección Provincial de Presupuesto Público. Esta dirección administra la ejecución financiera del presupuesto, autorizando trimestralmente las partidas presupuestarias, para poder cumplir con los niveles de gastos y resultados previstos.

A su vez, como estos proyectos abarcan más de un ejercicio, es prioritaria una correcta planificación presupuestaria y el armado de un presupuesto plurianual para así poder contemplar cuánto “espacio” presupuestario se va a destinar a cada obra en cada ejercicio. No hacerlo pondría en riesgo el ritmo de ejecución del proyecto y también podría ocasionar la existencia de costos incrementales por no poder hacer frente a los pagos en los términos del contrato. Por eso es fundamental que exista una correcta coordinación entre la Subsecretaría de Finanzas y las áreas técnicas del Ministerio de Infraestructura, que son las encargadas de elaborar los presupuestos para los nuevos proyectos, en lo que a obras se refiere.

Otro punto importante a tener en cuenta es la obligación que tiene el gobierno provincial de tener que afrontar el pago de la contrapartida del préstamo, es decir, del aporte local, la cual también tiene que estar prevista en el presupuesto.

---

<sup>66</sup> El espacio fiscal refiere al margen de maniobra que permite al gobierno proveer recursos, con un propósito específico, sin arriesgar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía, es decir, “asegurándose de que podrá financiar sus programas de gasto y el servicio de su deuda en el corto y largo plazo”. (Heller, 2005, citado en Ruiz del Castillo, 2018).

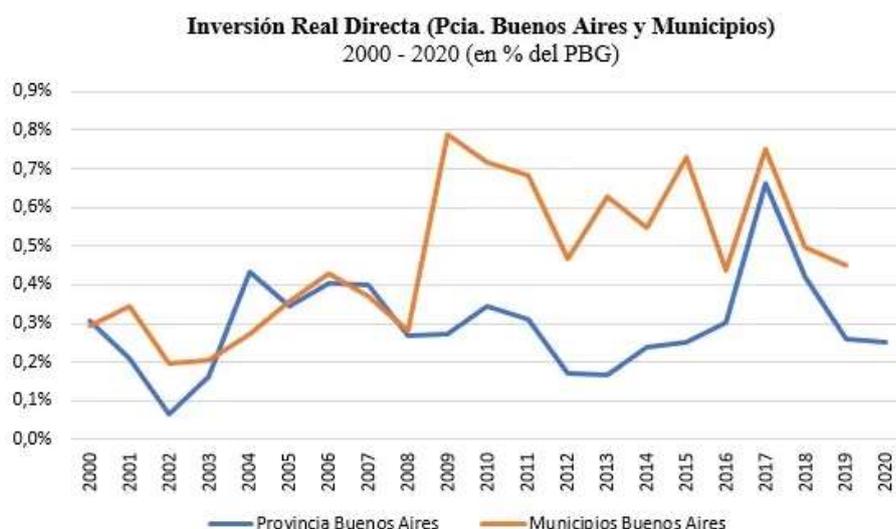
<sup>67</sup> “Régimen Único de Adquisiciones y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito y/o Acuerdos Bilaterales”

Los Bancos hacen un seguimiento de las operaciones realizadas con el objeto de asegurar el cumplimiento del mix de financiamiento establecido. Sin embargo, algunos organismos son más flexibles que otros. La CAF, por ejemplo, exige que cada uno de los pagos tenga la correspondiente contrapartida local. El BID, en cambio, permite que ciertas obras sean 100% financiadas, postergando el pago del aporte local, con la condición de que al finalizar la ejecución del préstamo se haya cumplido con el pari-passu contractual. Por otro lado, el BIRF, que es el más flexible de los organismos, también permite avanzar con las inversiones de manera 100% financiada, admitiendo la posibilidad de no exigir el aporte local si considera que se cumplieron los objetivos del programa en el plazo establecido.

Cuando existen elevados índices de endeudamiento (un stock de deuda superior a los recursos) pueden ocasionarse dificultades para afrontar el pago de las contrapartidas locales. Esta condición puede ocasionar atrasos en la ejecución del proyecto si no se pudiera contar con ese aporte local. Siguiendo a Lucioni (2003), en una situación de restricción fiscal muchas veces puede ser difícil contar con estos fondos ya que implican un esfuerzo presupuestario difícil de sobrellevar lo que puede ocasionar atrasos en la ejecución de los proyectos.

Además, el financiamiento con OMC está expuesto a las fluctuaciones del tipo de cambio, las cuales también pueden afectar el pago de la contrapartida local generando atrasos en el proyecto.

Un reflejo de estas restricciones fiscales y presupuestarias existentes en la provincia de Buenos Aires, es el bajo nivel de inversión en gastos de capital, como puede observarse en el gráfico a continuación:



Fuente: Blog de Economía del Sector Público. Ruiz del Castillo, R. (2020). Sobre la Inversión Pública y opciones para su “protección”. Un análisis para el caso de la provincia de Buenos Aires. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/12/28/sobre-la-inversion-publica-y-opciones-para-su-proteccion-un-analisis-para-el-caso-de-la-provincia-de-buenos-aires/>

En promedio, el gasto de la provincia fue del 0,3% dando cuenta del bajo nivel de inversión pública en el territorio bonaerense durante los últimos 20 años.

No obstante, cabe aclarar que la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires Ejercicio 2021 prevé un importante aumento del gasto en inversión pública, a raíz de la disminución de los gastos corrientes, por ejemplo, intereses de la deuda pública, fruto del proceso de reestructuración de pasivos en curso. (Ruiz del Castillo, 2020)

### **Ineficiencias de control interno**

El control interno tiene una gran influencia en la forma en cómo se desarrollan las operaciones, se establecen los objetivos y se minimizan los riesgos. La estructura de control interno tiene como fin proporcionar una seguridad razonable de que los fondos y bienes están protegidos contra pérdidas procedentes de su uso y que las operaciones son registradas correctamente y en forma oportuna.

Es fundamental establecer y mantener una estructura de control interno suficiente para mitigar los riesgos de distorsión de la información financiera. Para esto es importante la registración oportuna de los hechos económico financieros en todos los sistemas que correspondan (UEPEX, SIGAF, BAPIN, etc.) asegurando la correlación cronológica de los hechos, para poder tener un correcto seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión.

Cuando existen recurrentes cambios en los plazos, objetivos y condiciones de los proyectos, el control interno se ve afectado de manera negativa. Además, el hecho de que existan varios actores involucrados en la ejecución de los proyectos, y en las contrataciones de obras, bienes y servicios, genera una marcada descentralización de tareas que puede ocasionar conflictos entre los mismos y generar atrasos e ineficiencias en la ejecución del proyecto.

Por ello, es sustancial que los circuitos estén bien definidos y aceitados, que exista una fluida comunicación y coordinación entre todas las unidades implicadas en la ejecución del proyecto y contar con personal técnico idóneo y capacitado en el uso de las herramientas de gestión (POA, PEP, PAC) para evitar ineficiencias.

### **Decisiones políticas**

Por último y no menos importante, muchas veces las principales causas de los atrasos en la ejecución se deben a las decisiones de los políticos de turno.

Los cambios frecuentes en la conducción de los organismos involucrados en la ejecución de los proyectos, ya sea de manera directa o indirecta, generan ineficiencias ya que las nuevas autoridades necesitan un tiempo para revisar los proyectos y los procedimientos administrativos en curso.

Cuando el gobierno entrante no está convencido de las bondades del préstamo o no tiene las mismas prioridades que el gobierno saliente, puede decidir suspender o cancelar la ejecución de determinada obra, o re direccionar la deuda hacia otros objetivos. Esto último implica reasignar los recursos de una categoría de gastos a otra e introducir modificaciones en los contratos de préstamo para reestructurar el mismo. Estas modificaciones requieren la conformidad del OMC y la participación activa del gobierno nacional que tiene un papel fundamental en las negociaciones a llevarse a cabo, lo cual atrasa o paraliza la ejecución hasta tanto se definan los nuevos criterios.

Además, hay que tener en cuenta que los recursos provenientes de préstamos con OMC se computan en los rubros “bajo la línea”, dentro de las fuentes financieras, en tanto que los gastos que son financiados con dichas líneas de crédito se registran “arriba de la línea”, con lo cual la utilización de este endeudamiento empeora el resultado fiscal al aumentar el déficit financiero que se exhibe, aunque dicho déficit esté totalmente financiado. Esto puede ocasionar que los funcionarios de turno decidan no solicitar desembolsos a los Bancos para no empeorar este resultado, aunque esto signifique reducir el nivel de inversión pública, y el pago de comisiones de compromisos elevadas, por no ejecutar el préstamo.

### **3. CONSECUENCIAS DE LA SUB EJECUCIÓN**

Los factores analizados anteriormente pueden afectar la ejecución de un proyecto financiado, pudiendo generar un bajo nivel de inversiones y un lento ritmo de desembolsos, ocasionando consecuentemente un importante nivel de fondos inmovilizados del préstamo. Esto conlleva el pago de comisiones de compromiso superiores a las previstas por tener el préstamo “ocioso”, ya que estas comisiones se calculan sobre el saldo no desembolsado, es decir que cuanto mayor sea este saldo mayor es el importe a pagar por comisión de compromiso.

Un ejemplo de estos atrasos en la ejecución es el préstamo FONPLATA ARG-17/2006 Puertos, cuyo plazo original para desembolsar debía finalizar en junio de 2013, sin embargo, la finalización del mismo se produjo en diciembre de 2019, seis años más tarde.

*Comisión de Compromiso (Préstamo FONPLATA Puertos ARG-17/2006)*

<b>Año</b>	<b>Desembolsos (Mill. de USD)</b>	<b>Comisión de Compromiso (Mill. de USD)</b>
2008	-	-
2009	-	0,18
2010	-	0,35
2011	-	0,35
2012	-	0,35
2013	-	0,35
2014	8,84	0,42
2015	17,41	0,38
2016	0,00	0,22
2017	1,60	0,19
2018	19,35	0,18
2019	-	0,06
<b>TOTAL</b>	<b>47,20</b>	<b>3,03</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a la información provista por la DPOMyFB.

El contrato de préstamo de USD 47,2 millones se firmó en agosto de 2008 y tenía un plazo original para desembolsar de cincuenta y ocho meses (4 años y 10 meses), el mismo vencía en junio de 2013.

A lo largo de los años desde la firma del contrato, hubo varios pedidos de ampliaciones al plazo de ejecución y desembolsos, una reestructuración del programa a raíz de los desastres causados por la inundación acaecida el 2 y 3 de abril de 2013, y reasignaciones de los recursos del préstamo entre categorías de inversión.

El préstamo comenzó a desembolsar recién en el año 2014 y el último desembolso se realizó en diciembre de 2018, finalizando su ejecución en diciembre de 2019, 11 años después de haberse firmado, superando ampliamente el plazo original estipulado en el Contrato de Préstamo, debido a las reiteradas y significativas modificaciones estructurales del programa durante su ejecución.

La marcada dilación en el plazo de desembolsos ocasionó que por el uso de los fondos aportados (USD 47,2 millones) para la ejecución del programa, se abonaran, con fondos de la provincia de Buenos Aires un total de USD 3,03 millones en concepto de comisión de compromiso, de los cuales USD 1,58 millones corresponden a pagos efectuados con anterioridad al primer desembolso. Esto implicó que el costo afrontado por la provincia fuera sustancialmente superior al que hubiese

abonado en el caso de que la ejecución del programa se desarrollara en los plazos previstos originalmente en el contrato de préstamo.

La dilación de los plazos de ejecución además genera una mayor exposición a las fluctuaciones del tipo de cambio, con lo cual, ante una depreciación de la moneda, mayor va a ser el monto a pagar de comisión de compromiso.

Si bien la consecuencia más directa que se puede observar ante un atraso en la ejecución de un proyecto financiado por OMC es el aumento en el pago en concepto de comisión de compromiso, hay otros efectos que vale la pena mencionar.

La entrega tardía de los productos de las inversiones programadas, puede ocasionar una pérdida de valor resultado de procesos inflacionarios. (Lagarda y otros, 2018)

Por otro lado, las demoras en la ejecución suelen ser observadas por el organismo encargado de realizar la auditoría del préstamo al presentar el informe de auditoría de los Estados Financieros anuales, teniendo que rendir cuentas la provincia de los motivos de los atrasos y de las ineficiencias producidas. Todo esto, además, si no está bien justificado, puede deteriorar la imagen de la provincia ante los OMC en lo que respecta a su calificación crediticia, pudiendo dificultar el acceso al crédito en el futuro.

Por último, no se debe perder de vista que el destino de estos fondos está destinado a obras que buscan generar un impacto sostenible y tienden a mejorar los niveles de vida de la población, con lo cual un atraso en la ejecución de estos proyectos ocasiona un perjuicio para toda la sociedad en su conjunto.

## CONCLUSION

A lo largo de este trabajo se analizó cómo es la gestión de los préstamos directos provenientes de organismos multilaterales de crédito en la provincia de Buenos Aires.

El Ministerio de Hacienda y Finanzas ejerce en nombre de la provincia el rol de prestatario en todas las operaciones de financiamiento con organismos multilaterales y bilaterales, y como responsable de la administración de los recursos de la provincia, su función principal es definir el uso estratégico de los fondos alineando la cartera de préstamos con el plan de gobierno económico y fiscal de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, como prestatario es responsable de negociar condiciones financieras favorables, cumplir en tiempo y forma con las amortizaciones del préstamo y ser contraparte directa ante los organismos de crédito y el gobierno nacional. El Ministerio, a través de la Subsecretaría de Finanzas, es responsable del seguimiento de los recursos financiados a través de la gestión financiera de cada uno de los préstamos.

Las recurrentes extensiones en los plazos, redefinición de objetivos, y modificaciones en la matriz de financiamiento y plan de adquisiciones generan ineficiencias en la ejecución. El éxito de un proyecto depende en gran medida de que los responsables tengan una visión holística del mismo, de esta forma estarían mejor preparados para entender los factores que impactarán en el proyecto en un momento dado.

Como se pudo observar son varios los organismos intervinientes en la ejecución de estos préstamos, lo cual provoca una descentralización operativa que muchas veces ocasiona atrasos e ineficiencias. Esto, sumado a los procesos de control previo (ex ante) y posterior (ex post) de la provincia, que suelen ser lentos, dificulta la coordinación y contribuye a que todo se ralentice.

Por esto, podemos concluir que es importante que haya un contacto permanente entre los actores que intervienen en la ejecución de los proyectos, sobre todo entre los ejecutores, sub ejecutores, contratantes y la Subsecretaria de Finanzas, como encargada de la gestión financiera de los mismos, para poder planificar y ejecutar actividades de manera conjunta. Es crucial que se haga un seguimiento de la ejecución tanto física como financiera a lo largo de todo el período que dure el préstamo para poder agilizar procesos y solucionar posibles conflictos que impacten en la ejecución del mismo, además de adaptar las estructuras organizativas de los organismos involucrados en la ejecución, con equipos de trabajo competentes, fomentando un adecuado ambiente de control interno mediante una correcta comunicación y coordinación entre las áreas.

Es de suma importancia que el proyecto esté bien planificado, tanto en lo que respecta a su diseño y a las actividades de pre inversión, como a la correcta planificación financiera que asegure la

liquidez necesaria para afrontar los pagos que hagan falta sin incurrir en atrasos en los mismos que a su vez repercutan en una demora en la ejecución física del proyecto.

A su vez, es de vital importancia que las obras a realizarse estén contempladas en el presupuesto del año que corresponda para evitar reprogramaciones por no disponer del “espacio” presupuestario necesario para ejecutar el préstamo. En el mismo sentido, es importante no sobredimensionar lo que se proyecta desembolsar, haciendo un análisis más realista y conservador para de esta forma evitar sub ejecuciones al finalizar el ejercicio presupuestario.

Es sustancial además que exista una visión a largo plazo por parte de los funcionarios de turno, para evitar en la medida de lo posible, realizar reasignaciones de fondos que generen atrasos en el proyecto, excepto en aquellos casos en los que las circunstancias realmente lo justifiquen, tratando siempre de optimizar el uso del financiamiento, maximizando los desembolsos. Al respecto, durante el año 2020, a raíz de la pandemia generada por el COVID 19, se reestructuraron varios préstamos, incorporando gastos elegibles y ampliando las zonas de intervención, a los fines de poder afrontar los gastos generados por la emergencia.

Por otro lado, es recomendable realizar un análisis retrospectivo al finalizar los proyectos para reunir información, conocimientos, indicadores y hechos sobre la ejecución de un proyecto. Este proceso de análisis y reflexión puede aportar ideas, identificar causas raíces de los problemas surgidos durante la planificación y ejecución, como también capturar lecciones aprendidas, que permitan mejorar el diseño e implementación de nuevos proyectos. Dedicar tiempo y recursos a reflexionar sobre los inconvenientes y desafíos atravesados, permitiría evitar su recurrencia.

En estos últimos años aumentó considerablemente el volumen del financiamiento contraído por la provincia con estos organismos. A diferencia de otras alternativas de financiamiento, como por ejemplo el mercado de capitales, el crédito proveniente de OMC otorga plazos más largos de vencimiento, años de gracia y tasas de interés más bajas. Sin embargo, también implica el compromiso de destinar los fondos exclusivamente a los fines que se estipularon en el contrato de préstamo, debiendo rendir cuenta del uso de los mismos y realizar justificaciones periódicas ante los bancos.

En este sentido el mercado de capitales es más ventajoso ya que permite contar rápidamente con los fondos y tiene más flexibilidades respecto al uso del crédito. A pesar de ello, podemos afirmar que para obras de gran envergadura e inversiones en gastos de capital que requieran de mucho dinero y que sean a largo plazo conviene financiarse con organismos multilaterales de crédito ya que las condiciones financieras que ofrecen son mucho más convenientes que las que se obtendrían por otras vías.

No obstante, no se debe perder de vista que este tipo de endeudamiento en moneda extranjera, implica una mayor incertidumbre y riesgo para las finanzas de la provincia, ya que está supeditado a la evolución del tipo de cambio. Esto significa que si se produce una depreciación del peso incrementa el esfuerzo fiscal necesario para hacer frente a los pagos de los servicios de la deuda, comisiones de compromiso y aporte de contrapartida local.

Por lo tanto, habría que evaluar bien la decisión de endeudarse o no, implementando estrategias que aseguren la sustentabilidad de la deuda, teniendo siempre como principal parámetro para tomar esta decisión el interés social, y las prioridades de la provincia.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros y artículos

- Álvarez, C.; Manes, M., Paredes, P. e Ivani, G. (2012). *El acceso al crédito de los gobiernos sub-nacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina*. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas – UNC –República Argentina.
- Calvo, S. (2009). *Los nuevos instrumentos crediticios del Banco Interamericano de Desarrollo durante los '90. El contexto internacional y su relación con la situación interna de la Argentina*. Trabajo Final de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Empresarial Siglo 21.
- Carcedo, J. (2016). *Organismos Internacionales y actores subnacionales: el accionar del BID y el BIRF en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata, Argentina: VIII Congreso de Relaciones Internacionales – IRI – UNLP.
- Cosentino, A., Isasa, M. y Hang, G. (2018). *El financiamiento de los gobiernos sub-nacionales*. CABA, Argentina: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP.
- Ezquerro, M. (2006). *Provincia de Córdoba: gestión externa y endeudamiento*. Síntesis del proyecto de investigación Relaciones Paradiplomáticas: Bases para el Estudio y la Gestión de los entes sub-nacionales en las Relaciones Internacionales. Córdoba, Argentina: Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC.
- Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G. (2008). *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. 1º ed., Buenos Aires, Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Lagarda, G., López, A., Nalvarte, P., Castillo, G., Linares, J., Cerdeira, R. y Manzano, O. (2018). *Determinantes en la ejecución de la cartera de préstamos de inversión. ¿Cómo se explican y que podemos hacer para superarlos?* Monografía del BID; 637.
- Lardone, M. (2005). *Juegos trilaterales. Los desafíos político-financieros de la intervención de Bancos Multilaterales de Desarrollo en Provincias Argentinas*. Córdoba, Argentina: VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Católica de Córdoba.
- Le Pera, A. (2007). *Estudio de la Administración Financiera Pública*. 1º ed. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cooperativas.
- Lecay, C. (1978). *Bases para el tratamiento de las Cuentas Especiales*. En 27º Congreso Anual de Contadurías Generales, Santa Fe, noviembre de 2012.

- Lucioni, L. (2003). *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*. Serie Estudios y Perspectivas N° 17, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, diciembre, Santiago de Chile.
- Ruiz del Castillo, R. (2018). *Acerca del espacio fiscal: el caso de la Provincia de Buenos Aires*. 1ª ed. – Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

### **Manuales, políticas y contratos**

- BANCO MUNDIAL (2011). Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial.
- BID. (2014). Guía de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID. OP-273-6.
- BID. (2015). Gestión de Proyectos de Desarrollo. Guía de Aprendizaje.
- BID. (2018). Instructivo de Informes Financieros Auditados y Gestión de Auditoría Externa.
- BID. (2019). Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. GN-2349-15.
- BID. (2019). Guía Metodológica. 5ta. Edición.
- Contrato de Préstamo ARG-17/2006 entre la provincia de Buenos Aires y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. “Programa de Mejora de la Competitividad de los Puertos Fluviales de la Provincia de Buenos Aires”. 26 de agosto de 2008.
- Contrato de Préstamo N° 10061 entre la provincia de Buenos Aires y la Corporación Andina de Fomento. “Proyecto de Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján – Etapa I”. 27 de octubre de 2017.
- Contrato de Préstamo N° 8736-AR entre la provincia de Buenos Aires y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. “Programa de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado”. 21 de diciembre de 2017.
- Contrato de Préstamo N° 4435/OC-AR entre la provincia de Buenos Aires y el Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Provincia de Buenos Aires”. 20 de diciembre de 2018.
- FONPLATA. (2017). Política para la Adquisición de Bienes, Obras y Servicios en operaciones financiadas por FONPLATA. Resolución RD N° 1394/2017.
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Informe de Auditoría de los Estados Financieros al 26 de diciembre de 2019 correspondientes al “Programa de Mejora en la Competitividad de los Puertos Fluviales de la Provincia de Buenos Aires”. 22 de abril de 2020.

## Normas

- Constitución de la nación argentina
- Constitución de la provincia de Buenos Aires
- Decreto 1598/92. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 05/06/1992.
- Decreto 953/97. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 30/04/1997.
- Decreto 258/02. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 07/02/2002.
- Decreto 947/05. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 26/05/2005.
- Decreto 206 B/07. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 26/12/2007.
- Decreto 1827/08. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 23/09/2008.
- Decreto 1977/09. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 01/12/2009.
- Decreto 92 B/11. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 23/12/2011.
- Decretos 48 B/15. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 29/12/2016.
- Decreto 450/16. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 05/05/2016.
- Decreto 1299/16 “Régimen Único de Adquisiciones y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito y/o Acuerdos Bilaterales”. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 02/11/2016.
- Decreto 170 E/17. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 02/06/2017
- Decreto 171/18. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 06/03/2018.
- Decreto 50/2019. Administración Pública Nacional. Fecha de publicación 20/12/2019.
- Decreto 22/20. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 17/01/2020.
- Ley N° 6021. Ley de Obra Pública. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 05/03/1959.
- Ley N° 10.189. Ley Complementaria y Permanente de Presupuesto, con sus leyes modificatorias y actualizaciones. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 29/08/1984.
- Ley N° 11.230. Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 20/05/1992.
- Ley N° 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con sus leyes modificatorias y su Decreto Reglamentario. Nación Argentina. Fecha de promulgación: 24/08/2004.
- Ley N° 13.767. Ley de Administración Financiera de la provincia de Buenos Aires y su Decreto Reglamentario. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 10/12/2007.
- Ley N° 13.981. Ley de Contrataciones de la provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 08/04/2009.
- Ley N° 15.164. Ley de Ministerios. Provincia de Buenos Aires. Fecha de promulgación: 11/12/2019.
- Ley N° 27.591. Ley de Presupuesto nacional para el Ejercicio 2020.

- Resolución N° 1/2019. Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (SEPIPYPPP). Jefatura de Gabinete de Ministros. Fecha de publicación: 11/04/2019.

## Páginas web

- Argentina.gov.ar. (2021). Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.argentina.gov.ar/agricultura/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Quienes somos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/about>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Historia. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/about/history>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Productos y servicios. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#IPF>
- BANCO MUNDIAL. (2021). Argentina Panorama General. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#2>
- BID. (2021). Financiamiento y donaciones. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>
- BID. (2021). Acerca del BID. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>
- BID. (2021). Soluciones financieras. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/soluciones-financieras>
- BID. (2021). Financiamiento y movilización de recursos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-y-movilizacion-de-recursos%2C6243.html>
- BID. (2021). Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF). Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/espanol/facilidad-de-financiamiento-flexible-fff%2C2625.html>
- BID. (2021). Tasas de interés y cargos financieros históricos. Recuperado el 21/04/2021 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1436601171-381>

- BID. (2016). Estrategia del grupo BID con el país 2016-2019. Recuperado el 21/04/2021, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40723989>
- Blog de Economía del Sector Público. Ruiz del Castillo, R. (2020). Sobre la Inversión Pública y opciones para su “protección”. Un análisis para el caso de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/12/28/sobre-la-inversion-publica-y-opciones-para-su-proteccion-un-analisis-para-el-caso-de-la-provincia-de-buenos-aires/>
- CAF. (2021). 50 años impulsando lo mejor de América Latina. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/06/caf-50-anos-impulsando-lo-mejor-de-america-latina/>
- CAF. (2020). 50 años en el camino a la prosperidad. Caracas: CAF, Recuperado el 21/04/2021, de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1589>
- CAF. (2021). Préstamos. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/prestamos/>
- FONPLATA. (2021). Misión y Visión. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.fonplata.org/es/institucional/mision-y-vision>
- FONPLATA. (2021). Financiamiento. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.fonplata.org/es/financiamiento>
- FONPLATA. (2021). Modalidades de Financiamiento. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.fonplata.org/es/financiamiento/modalidades-de-financiamiento>
- Global-Rates.com. (2021). LIBOR para el Dólar USA a 6 meses. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.global-rates.com/es/tipos-de-interes/libor/dolar-usa/usd-libor-interes-6-meses.aspx>
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (2021). COMIREC. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.gba.gob.ar/comirec>
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (2021). Organismo Provincial de Integración Social y Urbana. Recuperado el 21/04/2021 de <https://www.gba.gob.ar/opisu/mision>
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2021). UCEPO. Recuperado el 21/04/2021 de <http://www.minfra.gba.gov.ar/web/Ucepo/ucepo>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2019). Informe de Deuda Pública de la provincia de Buenos Aires al 31 de diciembre de 2018. Recuperado el 21/04/2021 de <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/archivos/Informe%20de%20Deuda%20PB%20al%2031-Dic-2018.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2020). Informe de Deuda Pública de la provincia de Buenos Aires – Estado de situación a diciembre 2019. Recuperado el 21/04/2021, de

<http://www.ec.gba.gov.ar/Deuda%20PBA%20-%20Estado%20de%20situacion%20al%2031-dic-19%20-%20Definitivo.pdf>

- Ministerio de Hacienda y Finanzas. (2020). Informe de Deuda Pública de la provincia de Buenos Aires al 31 de marzo de 2020. Recuperado el 07/05/2021 de <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/archivos/Informe%20de%20Deuda%20PB A%20al%2031-Mar-2020.pdf>
- Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la nación. (2021). Presentación Gráfica de la Deuda. Recuperado el 21/04/2021, de <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>