

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **ARGENTINA**

### **PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PROVINCIAL**

**(AR-L1248)**

#### **PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Carola Pessino (IFD/FMM), Co-jefe de Equipo; Axel Radics (IFD/FMM); Huáscar Eguino (IFD/FMM); Emilio Sawada (ENE/CUR); Juan Manuel Leano (TSP/CAR); Natasha Ward (VPS/ESG); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Marisol Pinto (FMP/CAR); Cecilia Ares (CSC/CAR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### ARGENTINA

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Provincial	
<b>Número del proyecto:</b>	AR-L1248	
<b>Equipo de proyecto:</b>	Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Carola Pessino (IFD/FMM), Co-jefe de Equipo; Axel Radics (IFD/FMM); Huáscar Eguino (IFD/FMM); Emilio Sawada (ENE/CUR); Juan Manuel Leano (TSP/CAR); Natasha Ward (VPS/ESG); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Marisol Pinto (FMP/CAR); Cecilia Ares (CSC/CAR); y Mariana Canillas (IFD/FMM)	
<b>Prestatario:</b>	República Argentina	
<b>Organismo ejecutor:</b>	El Prestatario, a través del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV). Los gobiernos provinciales participantes serán subejecutores	
<b>Plan Financiero:</b>	BID: Capital Ordinario (CO)	US\$120 millones
	Local	US\$21 millones
	Total	US\$141 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: OP-703 (B1,B2,B3,B5,B6,B10,B11,B13,B17); OP-102; y OP-704 Clasificación: B.13	

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### A. Contexto

2.1 Argentina es un país Federal con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En los últimos años el crecimiento económico provincial y del empleo privado ha sufrido un estancamiento. Desde 2012 el crecimiento económico de las provincias ha promediado tan solo 0,9%<sup>1</sup> mientras que el número de empleados del sector privado se ha estancado en torno a los 6 millones de trabajadores<sup>2</sup>. Ante este entorno de desaceleración del crecimiento y del empleo privado, la capacidad de los gobiernos provinciales para fomentar el crecimiento a través de la inversión pública se redujo. Dentro de los principales factores que explican este debilitamiento de la capacidad provincial de impulsar el crecimiento se encuentran: (i) los incentivos del Federalismo Fiscal Argentino; (ii) las debilidades en su capacidad de gestión fiscal y de la inversión en particular; y (iii) una reducción en los recursos asignados a la inversión pública relacionada con un crecimiento del empleo público anual de alrededor del 4%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Según datos del Ministerio del Interior.

<sup>2</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>3</sup> El empleo público creció desde el 2003 al 2014 una tasa promedio anual del 4,3%, muy por encima de lo que creció el empleo privado, que en promedio fue del 2,2% anual (FIEL, 2012 y CIPECC, 2016).

- 2.2 El sistema fiscal federal argentino genera una alta dependencia de las provincias de las transferencias federales; que se ha incrementado en los últimos años con la concentración de ingresos a nivel federal y el aumento en la proporción de transferencias discrecionales<sup>4</sup>. Esta dependencia dificulta un financiamiento predecible de las provincias y municipios, debilita las capacidades equalizadoras del sistema de transferencias y reduce los incentivos de las provincias y municipios para gastar de manera eficiente y realizar inversiones. Adicionalmente no existen mecanismos formales de coordinación intergubernamental y los entes rectores tienen debilidades institucionales que impiden un efectivo ejercicio de sus funciones<sup>5</sup>.
- 2.3 En administración tributaria, un análisis comparado de las provincias indica que existe un espacio muy amplio para mejorar los ingresos propios a través de mejoras en la administración del impuesto inmobiliario, y a la vez, reducir los costos de cumplimiento de los sistemas tributarios provinciales<sup>6</sup> particularmente aquellos directamente vinculados con la actividad económica. Para reducir las distorsiones de los ingresos provinciales y lograr que empresas similares sean tratadas en forma homogénea en las distintas provincias, destaca la necesidad de crear una nomenclatura única y de un padrón único de contribuyentes<sup>7</sup>. Un caso de particular importancia para mejorar la eficiencia en la composición de los ingresos provinciales, es aumentar la proporción de los ingresos por concepto del impuesto inmobiliario, que se han reducido a la mitad como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en la última década, producto en parte de sistemas de catastro obsoletos, de la falta de cruzamiento de datos con registros de la propiedad inmueble y con el padrón de contribuyentes de rentas, falta de coordinación con los gobiernos municipales que en algunos casos son responsables del cobro de este impuesto, y de la falta de incentivos en las provincias para actualizar las valuaciones de los mismos<sup>8</sup>.
- 2.4 El gasto corriente tuvo un marcado crecimiento en el periodo, impulsado por el gasto en personal, que pasó de 44% del gasto total en 2005 a 59% en 2015. Este crecimiento en el gasto corriente ha estado acompañado por bajos niveles de transparencia fiscal<sup>9</sup>, debilidades en los sistemas de administración financiera y de compras, así como en los sistemas de seguimiento del gasto y de la

---

<sup>4</sup> El Sector Público Nacional incrementó su participación de los ingresos consolidados del país de 80,2% en 2003 a 84,6% en 2015, mientras que subió su participación en el gasto consolidado de 59,7% a 67,7%. Al mismo tiempo las transferencias discrecionales se incrementaron de 7,3% de los ingresos totales provinciales en 2003 a 18,3% en 2010 para luego reducirse a 9,7% en 2015.

<sup>5</sup> Durante la Misión de Identificación se detectó la necesidad de fortalecer la capacidad de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior para: (i) generar los estudios para fortalecer los incentivos del marco federal argentino; y (ii) coordinar la nación, provincias y de éstas hacia los municipios de la gestión y política fiscal. Para una revisión de la importancia de los mecanismos de coordinación ver [Ter-Minassian y De Mello, 2016](#).

<sup>6</sup> La mayoría de las provincias estaría recaudando menos que su potencial en sus principales ingresos (Rosignolo, 2015; Artana, 2012).

<sup>7</sup> Esto es particularmente importante para el caso del Impuesto sobre Ingresos Brutos que representa más de la mitad de los ingresos provinciales.

<sup>8</sup> Ver Bonet, Muñoz y Pineda, 2014.

<sup>9</sup> La ASAP, basándose en la oportunidad e integralidad de la información presupuestal pública durante 2015, otorga a las provincias argentinas una calificación de transparencia de 45 de un máximo de 100.

focalización de asistencia social, pensiones y subsidios<sup>10</sup>. El resultado es que la eficiencia del gasto provincial es baja<sup>11</sup>.

- 2.5 La inversión pública se redujo como porcentaje del gasto total provincial de un promedio de 17% en 2005 a 11,9% en 2015, a pesar de que existen persistentes brechas de infraestructura regional<sup>12</sup>. Adicionalmente, el impacto de la inversión provincial se encuentra limitado por la ausencia de sistemas de gestión de inversiones que incluyan la obligatoriedad de realizar evaluaciones ex ante de los proyectos, vinculen las inversiones con la planificación estratégica provincial, y permitan el monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos<sup>13</sup>.

## **B. Justificación**

- 2.6 El gobierno nacional (GN) solicitó al Banco apoyo para un programa destinado a fortalecer las capacidades de gestión fiscal y de ejecución de inversiones prioritarias en las provincias. Los siguientes factores justifican la intervención en el programa propuesto: (i) la experiencia del Banco en Argentina con programas de fortalecimiento de la gestión subnacional; y (ii) la alineación con la Estrategia de País con Argentina (2016-2019); que se encuentra en negociación, en particular con el objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejorar la eficiencia del estado.

## **C. Objetivo**

- 2.7 El objetivo de esta operación es contribuir al crecimiento provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública, y la implementación proyectos de inversión. La interacción entre las acciones de fortalecimiento y los proyectos de inversión pública permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal, a través de su vinculación con el financiamiento de proyectos; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión provincial sean implementadas. La operación tiene como objetivos específicos a nivel provincial: (i) incrementar los ingresos provinciales, con foco en el impuesto inmobiliario; (ii) mejorar la gestión y eficiencia del gasto público provincial; (iii) fortalecer la gestión de la inversión; (iv) financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos; y (v) apoyar en el diseño de reformas del Federalismo

---

<sup>10</sup> Las evaluaciones realizadas con el Sistema de Evaluación PRODEV para las provincias de Salta, Mendoza, Buenos Aires, Tucumán, Entre Ríos y Chaco, muestran que la mayoría de esas provincias carecen de Sistemas Integrales de Administración Financiera y Sistemas Transversales de Compras. De acuerdo a las Encuestas de Madurez de los Sistemas Integrales de Administración Financiera (EMSIAF) del 2009, se habían producido avances en la implementación de los SIAF provinciales, especialmente en los módulos de presupuesto y contaduría, siendo incipiente la implementación de otros módulos, como la implementación de presupuesto por programas y el diseño de indicadores que posibiliten la evaluación presupuestaria. Encuestas posteriores en 2012 y 2014 no encontraron avances adicionales en la implementación del SIAF provincial.

<sup>11</sup> FIEL (2012) estima que los servicios prestados por las provincias argentinas tienen ineficiencias heterogéneas que oscilan entre 1,6 y 2,7% del PIB.

<sup>12</sup> Ver nota de indicadores regionales del CDC.

<sup>13</sup> Las evaluaciones realizadas con el Sistema de Evaluación PRODEV para las provincias de Salta, Mendoza, Buenos Aires, Tucumán, Entre Ríos y Chaco, muestran que la mayoría de las provincias carecen de sistemas de gestión de inversiones y que los proyectos no están vinculados con procesos de planificación del desarrollo.

Fiscal Argentino. Estos objetivos se buscarán a través de los siguientes componentes:

- 2.8 **Componente I. Fortalecimiento de la administración tributaria y gestión y política del gasto público, junto a la gestión de la inversión pública.** El objetivo de este componente es mejorar la autonomía fiscal de las provincias, junto a la eficiencia y efectividad del gasto público, a través del fortalecimiento de las capacidades provinciales relacionadas a la recaudación tributaria, la administración financiera, la focalización y gestión por resultados del gasto público y la gestión del ciclo de la inversión pública. El presente componente estará subdividido en tres subcomponentes:
- 2.9 **Subcomponente 1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y sistemas de Catastro.** Incluye: (i) optimización de los sistemas de control tributario; (ii) ventanilla única de servicios a los contribuyentes; (iii) nuevo nomenclador de actividades para contribuyentes provinciales consistente con la Administración Federal de Ingresos Brutos (AFIP); (iv) padrón nacional integrado de contribuyentes de ingresos brutos y otros impuestos; (v) sistema de recaudación del impuesto inmobiliario actualizado; (vi) actualización de la base de datos catastral y su valoración; (vii) modernización de los sistemas de gestión catastral; y (viii) sistema integrado e identificatorio de catastro y otras bases tributarias y su coordinación con los municipios.
- 2.10 **Subcomponente 2. Fortalecimiento de la gestión financiera y del gasto público y de la inversión provincial.** En materia de gestión del gasto se fortalecerán los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión del endeudamiento, partes integrantes de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), junto a la gestión de recursos humanos y adquisiciones públicas. Con respecto a la política de gasto público, se fortalecerá la gestión por resultados y se contribuirá a disminuir filtraciones con la mejora de la focalización del gasto social y los subsidios. Con respecto a la gestión de la inversión pública, a través de inversión en sistemas y mejoras normativas el programa mejorará la programación, preinversión, gestión ambiental y social, seguimiento a la ejecución, y evaluación ex post de los proyectos de inversión pública, junto a su posterior operación y mantenimiento.
- 2.11 **Subcomponente 3. Fortalecimiento del diseño del Federalismo Fiscal Argentino.** Este subcomponente realizará acciones orientadas a sugerir actualizaciones en los arreglos institucionales a nivel nacional que regulan la gestión provincial a través de: (i) estudios para fortalecer los incentivos del marco federal argentino; y (ii) fortalecimiento institucional de los órganos rectores para mejorar la coordinación de la gestión y política fiscal entre la Nación, las provincias y de éstas hacia los municipios.
- 2.12 **Componente II. Inversiones para el desarrollo.** El presente componente tiene como objetivo financiar proyectos estratégicos del plan de desarrollo de las provincias que contribuyan a reducir los principales obstáculos para el crecimiento económico y generación del empleo privado, al mismo tiempo que fortalezcan el compromiso de las autoridades provinciales con la consecución de una mejor gestión de ingresos y el logro de mejoras en la calidad del gasto y de las inversiones. Se creará un fondo que a su vez comprenderá dos Fondos. El

primero de ellos consiste en un Fondo Inicial al cual acceden las provincias de igual manera, condicionado a la firma de un convenio donde las mismas se comprometen con el cumplimiento de los objetivos del Componente I. Al segundo tramo, que consiste en un Fondo Secundario, sólo podrán acceder aquellas provincias que demuestren un grado de avance en las actividades y metas del Componente I, funcionando como un incentivo extra. Los proyectos de inversión deberán ser consistentes con los instrumentos de planificación regional y nacional y cumplirán los criterios de elegibilidad técnica, económica, institucional y ambiental que se establecerán en un Reglamento Operativo del Programa (ROP)<sup>14</sup>. Durante la etapa de análisis, se definirán los criterios específicos de distribución-asignación de recursos entre las Provincias, así como las condiciones para acceder al Fondo Inicial y al Secundario propuestos que serán el mecanismo para vincular los Componentes I y II.

- 2.13 En esta operación las provincias beneficiarias serán Salta, Mendoza, Corrientes y Neuquén. La selección de las mismas se basó en la representatividad geográfica, sus niveles de inversión pública per cápita por debajo del consolidado nacional<sup>15</sup>, junto al compromiso mostrado por las autoridades con las mejoras en la gestión.

### III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa propuesto contribuirá a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5), en particular con los objetivos de fortalecer la capacidad institucional del Estado y con reducir la desigualdad a través de una política fiscal más progresiva. Está alineado con la Estrategia de País 2012-2015 con Argentina (GN-2687), en particular con el objetivo de Gestión Pública Nacional y Provincial. También está alineado con las prioridades de la nueva administración, las cuales se esperan incorporar en una nueva Estrategia de País con Argentina (2016-2019), que se encuentra en la etapa de preparación; en especial con el objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejorar la eficiencia del estado. Adicionalmente está alineado con dos Marcos Sectoriales: el Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813), en particular con la mejora en la eficiencia y calidad del gasto, así como la mejora en la recaudación de ingresos propios y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831), relacionado con la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social.
- 3.2 **Experiencias y lecciones aprendidas.** La experiencia previa del Banco en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, resalta las ventajas de diseñar programas que cuenten con incentivos de inversión vinculados a las mejoras en la gestión así como la importancia de una relación de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión. El Programa Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-X1002) en México y el

---

<sup>14</sup> Los sectores elegibles serán determinados durante la etapa de análisis, pero de manera preliminar se han identificado como sectores potencialmente elegibles: Infraestructura vial relacionada a actividades productivas, conectividad, electrificación, y riego.

<sup>15</sup> Durante el 2015 la inversión pública per cápita en Mendoza fue 22% menor al promedio nacional, en Corrientes 12% menor y en Salta 7% menor. Neuquén tuvo un nivel de inversión 15% menor al promedio de la región Patagónica. Fuente: Porto (2016).

Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018) en Colombia; ambos Líneas de Crédito Condicional Multisectorial para Proyectos de Inversión (CCLIP); así como los proyectos de inversión Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (1855/OC-AR) de Argentina, el Programa Desarrollo de la Gestión Subnacional (2668/OC-UR) de Uruguay y el Programa de Mejora en la Gestión de la Inversión Territorial (2703/OC-PE) de Perú; que muestran los resultados positivos de esta estrategia.

- 3.3 El Organismo Ejecutor (OE) será el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Secretaría de Provincias, la cual contará para la ejecución de esta operación y constituyéndose en su órbita una Unidad Coordinadora (UC) con dependencia directa del Secretario de Provincias. Para participar en el programa, las provincias deberán suscribir un Convenio Marco de Adhesión (CMA) con el ministerio en los términos que se acuerden con el Banco y serán subejecutores del programa en los términos que establezca el Reglamento Operativo del Programa (ROP). El Banco apoyará al OE en el monitoreo y la supervisión de la ejecución.

#### **IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS**

- 4.1 Dado que el Programa financia proyectos de inversión en sectores prioritarios de infraestructura el Programa se clasifica como un instrumento flexible de préstamo (B13) según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (Anexo II). Durante la preparación del POD, se preparará un informe de análisis ambiental y social, el cual: (i) analizará el contexto, los arreglos y las herramientas institucionales para el manejo ambiental y social al nivel de las cuatro provincias; (ii) analizará una lista de posible proyectos, en cada una de las provincias, para entender la gama de posible impactos y riesgos ambientales y sociales al nivel de los proyectos individuales; y (iii) propondrá un sistema de marco de gestión ambiental y social a nivel de las provincias para asegurar que las intervenciones financiadas cumplan con las requerimientos legislativos argentinos, y las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco.

#### **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y el cronograma para la preparación de la operación propuesta. La distribución del POD al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR), está prevista para el 1 de septiembre; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) para el 17 de octubre y la presentación del Directorio Ejecutivo el 16 de noviembre de 2016. Se estiman necesarios US\$103.020 del presupuesto administrativo del Banco para culminar la preparación.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## Operation Information

Operation		
<b>AR-L1248</b> Development and Strengthening of the Provincial Fiscal Management		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Southern Cone	DECENTRALIZATION & INTERGOVERNMENTAL RELATIONS	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
EMILIO INIGO PINEDA AYERBE	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Jun 2016	natashaw	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	24 Jun 2016	
QRR (Estimated)	1 Sep 2016	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

## Safeguard Policy Items Identified

### B.1 Bank Policies (Access to Information Policy± OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

### B.1 Bank Policies (Disaster Risk Management Policy± OP-704)

The operation is in a geographical area exposed to [natural hazards](#) ([Type 1 Disaster Risk Scenario](#)). Climate change may increase the frequency and/or intensity of some hazards.

### B.1 Bank Policies (Disaster Risk Management Policy± OP-704)

The sector of the operation is vulnerable to natural hazards. Climate change may increase the frequency and/or intensity of some hazards.

### B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

### B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operation will be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

### B.2 Country Laws and Regulations

The operation is in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

### B.3 Screening and Classification

The operation (including associated facilities) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

### B.5 Environmental Assessment Requirements

An environmental assessment is required.

### B.6 Consultations

Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation by women and men, (b) socio- culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.

### B.7 Supervision and Compliance

The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

## Potential Safeguard Policy Items

### B.1 Bank Policies (Gender Equality Policy± OP-761)

The operation offers opportunities to promote [gender equality](#) or [women's empowerment](#).

### B.1 Bank Policies (Resettlement Policy± OP-710)

The operation has the potential to disrupt the livelihoods of people living in the project area of influence (not limited to involuntary displacement, see also Resettlement Policy)

### B.4 Other Risk Factors

The borrower/executing agency exhibits weak institutional capacity for managing environmental and social issues.

#### B.4 Other Risk Factors

The operation may be of high risk due to controversial environmental and associated social issues or liabilities.

#### B.9 Natural Habitats and Cultural Sites

The operation will result in the degradation or conversion of Natural Habitat or Critical Natural Habitat in the project area of influence.

### Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

### Additional Comments

Medium level risk (program of works yet undefined, lack of information about co-execution agencies). Will be assessed during due diligence.

## ARGENTINA

### FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PROVINCIAL

#### (AR-L1248)

#### ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

#### I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

- 1.1 El objetivo esta operación, es contribuir al desarrollo provincial, a través de la mejora de la gestión de los ingresos, gastos y de la inversión pública de las provincias Argentinas, junto a la implementación de proyectos de inversión en sectores estratégicos. La conjunción de las acciones de fortalecimiento y de los proyectos de inversión pública permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal, a través de su vinculación con el financiamiento de proyectos; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión provincial sean implementadas. En particular, la operación tiene como objetivos específicos a nivel provincial: (i) incrementar los ingresos de la contribución inmobiliaria; (ii) mejorar la gestión financiera departamental; (iii) introducir la gestión por resultados; (iv) fortalecer la gestión de la inversión; y (v) financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos. Estos objetivos se buscarán a través de los siguientes componentes:
- 1.2 Componente I. Fortalecimiento de la administración tributaria y gestión y política del gasto público, junto a la gestión de la inversión pública. El objetivo de este componente es mejorar la autonomía fiscal de las provincias, junto a la eficiencia y efectividad del gasto público, a través del fortalecimiento de las capacidades provinciales relacionadas a la recaudación tributaria, la administración financiera, la focalización y gestión por resultados del gasto público y la gestión del ciclo de la inversión pública. El presente componente estará subdividido en dos sub componentes:
- 1.3 Subcomponente 1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y sistemas de Catastro. Incluye: (i) optimización de los sistemas de control tributario; (ii) ventanilla única de servicios a los contribuyentes; (iii) nuevo nomenclador de actividades para contribuyentes provinciales consistente con el de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); (iv) padrón nacional integrado de contribuyentes de ingresos brutos y otros impuestos; (v) sistema de recaudación del impuesto inmobiliario actualizado; (vi) actualización de la base de datos catastral y su valoración; (vii) modernización de los sistemas de gestión catastral; y (viii) sistema integrado e identificatorio de catastro y otras bases tributarias y su coordinación con los municipios.
- 1.4 Subcomponente 2. Fortalecimiento de la gestión financiera y del gasto público y de la inversión provincial. En materia de gestión del gasto se fortalecerán los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión del endeudamiento, partes integrantes de los sistemas integrados de administración financiera (SIAF), junto a la gestión de recursos humanos y adquisiciones públicas. Con

respecto a la política de gasto público, se fortalecerá la gestión por resultados y se contribuirá a disminuir filtraciones con la mejora de la focalización del gasto social y los subsidios. Con respecto a la gestión de la inversión pública, el programa mejorará la programación, preinversión, gestión ambiental y social y consultación pública, seguimiento a la ejecución, y evaluación ex post de los proyectos de inversión pública, junto a su posterior operación y mantenimiento.

- 1.5 Subcomponente 3. Fortalecimiento del diseño del Federalismo Argentino. Este subcomponente realizará estudios orientados a sugerir actualizaciones en los arreglos institucionales a nivel nacional que regulan la gestión provincial a través de:(i) estudios para fortalecer los incentivos del marco federal argentino; y (ii) fortalecimiento institucional de los Órganos Rectores para mejorar la coordinación Nación, Provincias y de estas hacia los Municipios de la gestión y política fiscal.
- 1.6 Componente II. Inversiones para el Desarrollo. El presente componente tiene como objetivo financiar proyectos estratégicos del plan de desarrollo de las provincias que contribuyan a reducir los principales obstáculos para el crecimiento económico y generación del empleo privado, al mismo tiempo que incrementen el compromiso de las autoridades provinciales con la consecución de una mejor gestión de ingresos y el logro de mejoras en la calidad del gasto y de las inversiones. Se creará un fondo que estará compuesto por dos tramos de financiamiento: el primero de ellos consiste en un Fondo Inicial al cual acceden las provincias de igual manera, condicionado a la firma de un Convenio donde las mismas se comprometen con el cumplimiento de los objetivos del Componente I. Al segundo tramo, que consiste en un Fondo Secundario, sólo podrán acceder aquellas provincias que demuestren un grado de avance en las actividades y metas del Componente I, funcionando como un incentivo extra. Los proyectos de inversión deberán ser consistentes con los planes de desarrollo de la provincia y cumplirán los criterios de elegibilidad técnica, económica, institucional y ambiental y social que se establecerán en un Reglamento Operativo del Programa (ROP) <sup>1</sup>. Durante la etapa de análisis, se definirán los criterios específicos de distribución-asignación de recursos entre las Provincias, así como las características del Fondo Secundario propuesto que será el mecanismo para vincular los Componentes I y II.
- 1.7 En esta primera operación las provincias beneficiarias serán Salta, Mendoza, Corrientes y Neuquén. La selección de las mismas se basó en la representatividad geográfica, sus niveles de inversión pública per cápita por debajo del consolidado nacional, junto al compromiso mostrado por las autoridades con las mejoras en la gestión.

---

<sup>1</sup> Los sectores elegibles serán determinados durante la etapa de análisis, pero de manera preliminar se han identificado como sectores potencialmente elegibles: Infraestructura vial relacionada a actividades productivas, conectividad, electrificación, y riego

## II. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO

### A. Proceso de evaluación y requerimientos nacionales

- 2.1 En el ámbito nacional y subnacional en Argentina, en lo que respecta a las exigencias legales y regulatorias ambientales, tanto las derivadas de las normas de presupuestos mínimos como las provinciales complementarias, ellas derivan en primera instancia de las enumeradas por la Ley General del Ambiente 25.675. Encontramos entre ellas: Evaluación de impacto ambiental, Ordenamiento ambiental del territorio, Seguro ambiental, Sistemas de autogestión, Normas de usos de los sistemas ambientales, entre otros.
- 2.2 Otra ley relevante para el programa es la Ley 25.612 Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios: en su artículo 32 prevé que “Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, previo a su habilitación, deberá realizar un estudio de impacto ambiental, el cual deberá ser presentado ante la autoridad competente, que emitirá una declaración de impacto ambiental, en la que fundamente su aprobación o rechazo.
- 2.3 Sin embargo, la forma que se asumirá cada una de estas exigencias en el programa, en cada ámbito local, será diferente según la norma complementaria provincial de que se trate. Por ese motivo será analizada cada una por separado y para cada uno de los sectores locales respecto de los cuales se ha propuesto el presente.

### B. Política de Salvaguardas del BID

- 2.4 Las políticas del BID aplicables al Programa son: (i) OP-703 Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, específicamente las Directivas B.02 (Leyes y Reglamentos Nacionales), B.03 (Pre evaluación y Clasificación), B.04 (Otros Factores de Riesgo), B.05 (Requerimiento de Evaluación Ambiental), B.06 (Consultas), B.07 (Supervisión y Cumplimiento), B.09 (Hábitats Naturales y Sitios Culturales), B.11 (Prevención y Reducción de la Contaminación); B.13 (Préstamos de política e instrumentos flexibles de préstamo) y B.17 (Adquisiciones); (ii) OP-704 Manejo del Riesgo de Desastres Naturales; (iii) OP-102 Acceso a la Información. Asimismo, durante el proceso de debida diligencia, se evaluará como el programa cumplirá con la Política sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761). En principio, no se prevé que el programa involucre reasentamiento y por tanto la política OP-710 no está activada.
- 2.5 El Programa sido clasificado como un instrumento flexible de préstamo (Categoría “B.13”) según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, dado que un importante parte del Programa se enfoca en crear un fondo para financiar proyectos de inversión en sectores prioritarios. Se espera, que se invertirá, en proyectos de infraestructura (infraestructura vial y energía de pequeña a mediana escala), que causarán principalmente impactos ambientales y sociales negativos localizados y de corto plazo, y para los cuales se dispondrán de medidas de mitigación conocidas y que han sido efectivamente

aplicadas en proyectos similares. Por lo tanto se espera que la mayoría de los proyectos de inversión bajo el fondo será de categoría "B".

- 2.6 Proyectos de categoría B13, requieren herramientas alternativas de evaluación y gestión ambiental para confirmar/determinar el nivel de riesgo asociados a las salvaguardias y los requisitos operativos. Para este Programa el Banco ha determinado que se debe preparar un informe de análisis ambiental y social, el cual (i) analizará el contexto, los arreglos y las herramientas institucionales para el manejo ambiental y social, al nivel de las cuatro provincias (ii) detallará el contexto ambiental y social de las cuatro provincias, (iii) analizará los planes de desarrollo de cada uno de las provincias, y una lista de posible proyectos, que son emblemáticos de los sectores prioritarios y los tipos de proyectos de inversiones que serán elegibles al fondo para entender la gama de posibles impactos y riesgo ambientales y sociales (directos, indirectos y acumulativos) al nivel de los proyectos individuales, y (iii) presentará un Marco de Gestión Ambiental y Social a nivel del Organismo Ejecutor (Secretaria de Provincias) y de las Provincias mismas para asegurar que las intervenciones financiado por el Programa bajo el Fondo cumplen con las requerimientos legislativos argentinos (nacionales, provinciales y municipales), y las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco. El estudio debería también incluir recomendaciones de cómo integrar el Marco en el Organismo Ejecutor, así como recomendaciones para fortalecer la gestión y capacitación ambiental y social a nivel provincial y municipal.

### **III. MARCO Y CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 3.1 En esta primera operación las provincias beneficiarias serán Salta, Mendoza, Corrientes y Neuquén. La selección de las mismas se basó la representatividad geográfica, sus niveles de inversión pública per cápita por debajo del consolidado nacional, junto al compromiso mostrado por las autoridades con las mejoras en la gestión.
- 3.2 Salta es una provincia de Argentina, situada en el noroeste del país, que cuenta por aproximadamente el 4,1% del territorio total de Argentina, y el 3% de la población total. Tiene una de las mayores poblaciones indígenas entre las provincias de Argentina (aproximadamente 6,5%). La geografía de la provincia varía significativamente desde el centro-norte de sub-andina sierra, a los bosques de baja densidad de población de la región de Salta - Chaco, la zona de Puna donde se concentra actividades de minería, y los valles centrales fértiles. La agricultura, la minería y el turismo son actividades importantes para la economía de la provincia; sin embargo, la economía es relativamente subdesarrollado. La provincia tiene una serie de atractivos naturales, sociales e históricos. También es una región geológicamente activo.
- 3.3 Mendoza, que se encuentra en la parte central occidental del país, es la séptima provincia más grande en Argentina (5,4 % de la masa total) con aproximadamente 4,4% de la población. La provincia es un destino turístico importante en Argentina. Tiene una de las estaciones de esquí más importantes del país, viñedos y productores de vino reconocidos a nivel internacional y el pico más alto del continente americano. Produce ambas materias primas y

productos semi-elaborados. Comparativamente, es una de las provincias de mayor desarrollo relativo.

- 3.4 Corrientes es una provincia en el norte de Argentina con fronteras con Paraguay, Brasil y Uruguay, que forma parte de una región conocida como la Mesopotamia argentina, una región subtropical de llanos, canales, lagos y pantanos. Es una de las provincias más pequeñas (aproximadamente el 2,3 % de la masa total del país) con una comparativamente gran población urbana (en la capital de Corrientes). Una característica dominante es la amplia zona de humedales del Iberá ("Esteros del Iberá") en la parte norte-central de la provincia. Corrientes tiene una economía relativamente sub-desarrollado. La agricultura es una de las actividades principales (enfocado en los cultivos de exportación), así como el ganado, la tala y la energía hidroeléctrica. Turismo (basada en la caza y la pesca) ha estado creciendo en los últimos años.
- 3.5 Neuquén es una provincia en el suroeste de Argentina (en la Patagonia) que tiene dos grandes regiones geográficas: el oeste montañoso y la meseta patagónica, y que tiene una serie de parques nacionales importantes. Se considera como una provincia relativamente próspera sin embargo, su economía depende en gran medida de la minería e industria minera (gas y petróleo). También genera una parte importante de la energía eléctrica de la Patagonia a través de los centrales hidroeléctricos. El turismo en la Provincia también está creciendo. El movimiento piquetero (organizaciones de trabajadores desocupados) nació en Neuquén, en la década de 1990.

#### **IV. IMPACTO, RIESGOS Y MEDIDAS DE CONTROL**

- 4.1 Dado que una importante parte del Programa se enfoca en crear un fondo para financiar proyectos de inversión en sectores prioritarios, se espera una variedad en cuanto al tipo de proyectos a ser financiadas por el programa. Sin embargo la mayoría de estos proyectos no han sido identificado todavía. Tal como es detallado en el párrafo #2.6, se realizará un Análisis Ambiental y Social para lo cual se trabajará: con un consultor/compañía de consultoría, con el Organismo Ejecutor (Secretaría de Provincias, Ministerio de Interior) que analizará el contexto institucional ambiental y social, y una muestra representativa de proyectos a ser financiadas por esta operación y presentará un Marco de Gestión Ambiental y Social.
- 4.2 Impactos y riesgos ambientales durante la fase de construcción: Dado que se espera proyectos de infraestructura vial y de energía, algunos impactos y riesgos ambientales y sociales que se pueden identificar preliminarmente durante la fase de construcción de proyectos individuales pudieran ser: impedimento temporal u obstaculización del acceso a las viviendas e instalaciones públicas; corte de calles con perturbación del tránsito y del transporte público; suspensión temporal de algunos servicios públicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, etc. Los probables impactos negativos también incluyen generación de ruido y polvo debido operación de maquinarias de construcción y la excavación de suelo; la generación de residuos sólidos y aguas residuales en el campamento de obra; riesgos relacionados con la salud ocupacional y seguridad laboral; potencial contaminación de cursos de agua y/o del suelo por efecto del

derrame de lubricantes, combustibles y otros materiales utilizados en la construcción; etc. Asimismo, existen riesgos potenciales de relocalización, especialmente en lo que respecta a desplazamiento económico. Se estima que estos impactos serán locales y de corta duración, y se aplicarán las medidas de mitigación usuales en este tipo de proyectos. Otros impactos y riesgos durante esta fase están relacionados con conflictos potenciales con las comunidades debido a los inconvenientes ocasionados por las obras, y la presencia de obreros y del campamento.

- 4.3 Impactos y riesgos ambientales y sociales durante la fase de operación: Están relacionados principalmente con el mantenimiento adecuado de la infraestructura y la mitigación de riesgos ambientales, así como la participación de, comunicación con personas interesados. La mayor parte de los impactos ambientales y sociales de la fase de operación serán mitigados a través del diseño e implementación de los Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) para la etapa de operación, así como con el fortalecimiento del Organismo Ejecutor y unidades sub-ejecutoras provinciales y las municipalidades.
- 4.4 El Marco de Gestión Ambiental y Social: servirá como una sistema para asegurar que el Organismo Ejecutor (Secretaría de Provincias) y de las Provincias mismas, implementen procedimientos para asegurar que las intervenciones financiadas por el Programa bajo el Fondo cumplen con los requerimientos legislativos argentinos (federales, provinciales y municipales), y las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco. Una vez diseñado e implementado, el marco se ayudará al Organismo Ejecutor y a los sub ejecutores a identificar, evaluar y manejar el riesgo ambiental y social de cada proyecto bajo el Programa. Por ejemplo se incluirán los lineamientos y procedimientos para (i) clasificar los proyectos (ii) realizar los estudios de impactos ambientales y sociales (incluso salud y seguridad y riesgos relaciones con desastres naturales) (iii) hacer consultas públicas durante la preparación y asegurar la participación de grupos interesados durante la implementación de proyectos, (iv) preparar e implementar un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) para cada obra (que contendrán los elementos necesarios para mitigar impactos identificados, incluyendo las obligaciones de los contratistas de obra durante la etapa de construcción), (v) preparar en caso de ser necesario, un Marco de Reasentamiento para potenciales casos de desplazamiento económico, y (vi) monitorear y reportar sobre los requerimientos ambientales y sociales durante la construcción y operación de los proyectos.
- 4.5 Se espera que el Marco de Gestión Ambiental y Social será implementado tanto a nivel Nacional (en el Organismo Ejecutor que será ubicado en la Secretaría de Provincias) tanto en las entidades sub-ejecutoras de las cuatro provincias, y que formará parte del Reglamento Operativo del Programa.

## **V. OPORTUNIDADES PARA ADICIONALIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 5.1 Además de diseñar el Marco de Gestión Ambiental y Social, el informe de análisis ambiental y social ayudará a diseñar una serie de actividades de fortalecimiento de la gestión ambiental y social a nivel provincial que será

integrado el fortalecimiento de la gestión de la inversión, Componente 1 (Subcomponente 2).

## **VI. ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL PROCESO DE DEBIDA DILIGENCIA**

- 6.1 Se contratará un especialista ambiental para la elaboración del Informe de Análisis Ambiental y Social (AAS) que deberá estar listo para revisión antes de la Misión de Análisis.
- 6.2 Durante la etapa de análisis serán evaluados los siguientes aspectos:
- a) Evaluación del Análisis Ambiental y Social y la propuesta Marco de Gestión Ambiental y Social para asegurar que el Programa cumple con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y las otras política aplicables del Banco, así como con las regulaciones nacionales y locales en Argentina.
  - b) Evaluación de la capacidad del Organismo Ejecutor, los 4 co-ejecutores e eventualmente, las empresas contratistas constructores para asegurar la adecuada implementación de las medidas propuestas en el MGAS
  - c) Evaluación y determinación de las acciones propuestas para el fortalecimiento de la gestión ambiental y social a nivel de las provincias y municipalidades que podrán ser incluidas en el Componente 1 de la operación.
  - d) Verificación de la posibilidad de proyectos que serán ubicados en o tendrán algún impacto sobre cualquier área natural protegida o un sitio cultural.
  - e) Verificación del proceso de consulta en las cuatro provincias, y la manera de consultar
  - f) Evaluar la adicionalidad que se ha generado y/o generará el Programa en aspectos ambientales y sociales gracias a la participación del Banco en este tipo de proyectos.
- 6.3 Luego de la Misión de Análisis, el equipo del Proyecto presentará un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que incluirá un resumen de los potenciales impactos y riesgos ambientales, sociales, de seguridad y salud, las medidas propuestas para manejar dichos impactos y riesgos, y los requerimientos legales en cuanto temas ambientales y sociales, que el BID incluirá en el préstamo.

## ÍNDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Nota sobre Finanzas Públicas Provinciales	Concluido	<a href="#">#40341491</a>
	Diagnóstico sobre los sistemas de gestión catastral	En proceso	
	Diagnóstico sobre los sistemas de gestión financiera	En proceso	
	Diagnóstico sobre los sistemas de inversión pública provincial	En proceso	
	Opciones de Diseño de un Fondo Concursable	En proceso	
	Análisis de Perfiles de Muestras de Proyectos e Intervenciones.	En proceso	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución	Misión de análisis	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del Proyecto	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto.	En proceso	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de análisis	

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).