

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BUENOS AIRES, 3 de febrero de 1986.-


Al Señor
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciáccera
S. / D

EX. N°	
Agregado N°	
4390	3 FEB 1986 FECHA

Elevo para su consideración y análisis el Informe Final correspondiente al contrato de obra suscripto con fecha 24 de octubre de 1985.

Se adjunta Informe de Viaje a Curitiba (Estado de Paraná-Brasil) y documentación anexa.

Saludo a Ud. muy atentamente


Cont. Marcos Pedro Makón

INFORME EN EL AREA

PASE A:

- ☐ SECRETARIA GENERAL
- ☐ DIR. COOPERACION TECNICA
- ☐ DIR. DESARROLLO ECONOMICO Y ESTUDIOS BASICOS
- ☐ DIR. DE INFORMACION
- ☐ DIR. DE PROYECTOS
- ☐ FONDO FEDERAL DE INVERSIONES
- ☒ AREA CONTROL DE GESTION Y COORDINACION REGIONAL
- ☐ ASESORIA JURIDICA
- ☐ AREA DE ADMINISTRACION Y SERVICIOS
- ☐ SECRETARIA DE JUNTA PER ANENTE Y ASAMBLEA

FECHA: 3 12 186

Area Cont	
Entre: 4/2/86	
Ho	

O
N. 241
M 11 e

III



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ELEMENTOS Y REQUISITOS BASICOS PARA
INICIAR GESTIONES DE FINANCIAMIENTO
ANTE EL BANCO MUNDIAL PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL

Dr. Marcos Pedro Makón

Buenos Aires, febrero 3 de 1986.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PRESENTACION.

Este informe, complementado con los producidos con fechas 29/11 y 16/12/85, así como el correspondiente a la misión realizada en Curitiba (Estado de Paraná), integra el conjunto de elementos de juicio que son necesarios tener en cuenta para determinar la factibilidad de acometer las tareas conducentes al planteo formal de la solicitud de financiamiento.

En este documento se señalan las características básicas que está planteando el Banco Mundial para el financiamiento municipal a través de las provincias en base a la experiencia del Estado de Paraná; es decir, el marco de referencia previo que es necesario conocer. La existencia de un organismo como el CFI. - inexistente en el caso de Brasil - hace necesario que en los planteamientos al Banco Mundial se analice el papel que debe esta institución, en el caso de que los gobiernos provinciales consideren conveniente su participación. Es por ello que en el "Documento preliminar sobre fortalecimiento municipal" se enumera la experiencia adquirida por esta institución en materia municipal, y en este informe se examina cual sería el papel que podría desempeñar.

Una vez adoptadas las decisiones políticas correspondientes, la negociación con el Banco Mundial se inicia con la solicitud formal de financiamiento. Como una guía para su elaboración se presentan los puntos y contenidos mínimos que debería contener la misma.

Por último, este informe contiene una breve enumeración de las tareas básicas a desarrollarse y que, en caso de éxito, deberían culminar en el otorgamiento del financiamiento solicitado.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

I. CARACTERISTICAS BASICAS DEL FINANCIAMIENTO PROPUESTO PARA MUNICIPIOS.

1. De acuerdo al análisis efectuado de la experiencia del Estado de Paraná-experiencia que el Banco Mundial considera podría trasladarse para las provincias argentinas las características básicas de un financiamiento para municipales a través de las provincias, serían las que a continuación se señalan.
2. El financiamiento puede destinarse a municipios de una o varias provincias. Para lograr un efecto más masivo a nivel nacional, se podría definir un plan de incorporación progresiva de provincias y municipios.
3. El préstamo debe plantearse con las características de una línea de crédito para financiamiento de pequeñas obras municipales y de asistencia técnica que permita mejorar la capacidad de gestión administrativa y financiera de los municipios. Es decir, se trata de un financiamiento para un paquete no cerrado de proyectos.
4. Se requiere una clara definición de los objetivos a alcanzar y, por lo tanto, una clara especificación de los problemas a resolver en municipios de pequeño tamaño.
5. Si bien se requiere un plan de inversiones municipales para el período de desembolsos del préstamo, la agencia ejecutora tiene facultades de cambiar dichos planes, tanto al inicio de cada ejercicio como durante el transcurso de los mismos. El Banco Mundial no analiza y aprueba previamente cada obra en particular.
6. La priorización de las obras debe realizarla cada gobierno municipal y estar sujeta a conformidad del respectivo gobierno provincial.
7. Si bien no se exigen análisis costo-beneficio a nivel de cada obra, es necesario efectuar evaluaciones periódicas ex-post del impacto global del conjunto de inversiones en cada municipio, tanto en términos socio-econó-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

micos como de las finanzas municipales.

8. Es necesario demostrar que, a nivel de cada municipio se recuperará financieramente el monto del préstamo. Esto significa que, si bien por sus características intrínsecas, los proyectos sociales no son recuperables financieramente, deben plantearse mecanismos (ej. contribución de mejoras) para el recupero de la inversión en infraestructura. El planteo es que el monto de la recuperación financiera de la inversión debe ser, en cada municipio, equivalente al monto del préstamo recibido.
9. Los recursos de contrapartida podrían estar conformados por:
 - a) Fondo de desarrollo municipal, en las provincias donde esté contemplado en su régimen de coparticipación municipal.
 - b) Aportes de reintegrables que se estuvieren acordando a los gobiernos municipales por los gobiernos provinciales.
10. Los recursos de coparticipación municipal no son contemplados como recursos de contrapartida; pero son considerados como la garantía de recuperación del préstamo.
11. El financiamiento para asistencia técnica debe estar respaldado por un plan suficientemente detallado y preciso y orientado a mejorar la capacidad de autofinanciamiento municipal y de su gestión administrativa.
12. Los agentes financieros pueden ser los bancos provinciales. El papel del Banco Central en la administración del préstamo consiste en abrir una cuenta especial para recepción de los desembolsos y entrega de los recursos a las provincias.
13. El gobierno nacional ejerce funciones de avalista, aunque formalmente firma el contrato de préstamo. Las provincias firman el "acuerdo de ejecución del proyecto" y son responsables ante el Banco Mundial de la ejecu-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ción del préstamo y del consiguiente pago de los servicios.

14. Los municipios son deudores ante el respectivo gobierno provincial, con el cual firman subcontratos de préstamo y de acuerdo a las normas y condiciones negociadas con el Banco Mundial.

15. Los plazos y condiciones de los subcontratos de préstamos de los gobiernos provinciales con los municipales no necesariamente deben ser similares a las condiciones y plazos convenidos entre el Banco Mundial y las provincias.

16. Para la administración, control y seguimientos se requiere una muy clara especificación de normas y procedimientos tanto de manejo de los fondos como de los registros contables y estadísticos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II. PAPEL DEL CFI EN LA NEGOCIACION Y EJECUCION DEL PRESTAMO.

1. El papel del CFI en el programa municipal a ser financiado por el Banco Mundial, estará condicionado al número de provincias involucradas en el préstamo.
2. Si los beneficiarios son los municipios de una provincia, el esquema a aplicar sería muy similar al del Estado de Paraná en Brasil, y la responsabilidad específica del CFI podría centrarse en:
 - a) Asesoría al gobierno provincial respectivo, en la elaboración de la solicitud y en las gestiones de negociación del préstamo.
 - b) Asistencia técnica al gobierno provincial y a los municipios en los temas contemplados en el financiamiento del Banco Mundial. Para ello, se debería firmar un convenio con la respectiva provincia, la que pagaría los servicios del CFI con los recursos del préstamo. Esta participación del DFI debería estar expresamente analizada en el proceso de negociaciones con dicha institución crediticia internacional y señalada en la respectiva solicitud de financiamiento.
3. Si la decisión es la de seleccionar municipios de varias provincias, el financiamiento tendría una dimensión y características muy diferentes. Posibilitaría que los beneficios de la asistencia financiera se materializaran, simultáneamente, en varias provincias con regímenes institucionales y administrativos diferentes. A su vez, permitiría la adopción de una táctica de incorporación progresiva de provincias y municipios (ver caso de México en el informe del consultor de fecha 29-11-1985) de manera tal que la experiencia de desarrollo municipal se generalice a nivel de todo país. Esta alternativa implicaría definir un criterio de ampliación modular del financiamiento, a través del tiempo.
4. De adoptarse esta alternativa, la responsabilidad de participación del

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CFI en el programa sería radicalmente distinta. Como representante de las provincias argentinas, y por mandato expreso de las mismas, podría tener a su cargo las siguientes responsabilidades:

- a) Gestionar la declaración formal del gobierno nacional ante el Banco Mundial del carácter prioritario del programa.
- b) Preparación del documento formal de solicitud de financiamiento y realización de las respectivas negociaciones con el Banco Mundial.
- c) Elaboración de las normas, y manuales a ser utilizados por los gobiernos provinciales y municipales para la ejecución del programa, que estén de conformidad con lo requerido por el Banco Mundial.
- d) Ejecución del componente de asistencia técnica, a través de grupos de trabajo especializados.
- e) Presentación ante el Banco Mundial de los informes globales de seguimiento físico-financiero de la ejecución del programa para el conjunto de provincias involucradas.
- f) Participación, conjuntamente con el Banco Mundial, en las evaluaciones periódicas de la marcha del programa, especialmente en lo que se refiere al impacto socio-económico que el mismo va logrando en las respectivas comunidades, así como en el mejoramiento económico-financiero y administrativo de la gestión de los gobiernos municipales.
- g) Someter a consideración del Banco Mundial la incorporación progresiva de municipios de provincias no contempladas en las etapas iniciales.

5. En esta segunda alternativa, y si se adoptara el criterio general establecido para el Estado de Paraná (Brasil) de que las provincias sean deudoras directas, una vez que el gobierno nacional firmara el contrato de préstamo, la cesión de derechos y obligaciones emergentes del mismo y la consiguiente firma del "acuerdo de ejecución del proyecto", podría re-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

caer en el CFI o en cada uno de los gobiernos provinciales involucrados.

6. Se considera que la opción de que la administración del préstamo se asigne al CFI no es viable, por las siguientes razones:

- a) Requeriría la firma de subcontratos de préstamos entre el CFI, a través del Fondo Federal de Inversiones, y cada una de las provincias y, a su vez, de éstas con los respectivos municipios.
- b) La centralización en el CFI implicaría alargar los trámites de entrega de fondos y de solicitudes de reembolsos.
- c) Obligaría al montaje de un sistema administrativo en el CFI, para el control de los fondos utilizados y la respectiva rendición de cuentas ante el Banco Mundial.
- d) Probablemente, el Banco Mundial exigiría la adopción de algún mecanismo por el cual se faculte al CFI a retener recursos de coparticipación nacional para aquellas provincias que no efectivizaran el respectivo servicio. Esto sólo se podría materializar si la Asamblea del CFI así lo decidiera.

En síntesis, no se aprecia cuales serían las ventajas de que el CFI, fuere el organismo ejecutor. La dispersión geográfica de los entes beneficiarios y la no existencia de oficinas regionales del CFI, transformarían a la institución en un "cuello de botella" en la ejecución del programa.

7. Por las razones expuestas, se considera que la alternativa más viable es la que prevea el financiamiento para varios gobiernos provinciales. En este caso, cada uno de ellos debería participar en la firma del "acuerdo de ejecución del proyecto" y disponer de una cuota perfectamente definida del total del préstamo, no sujeta a modificaciones en cuanto a su monto total. El CFI podría participar en la firma de dicho acuerdo, en la medida que se le asigne responsabilidad en la asistencia técnica y/o en el seguimiento del programa. Inclusive su participación podría implicar contribuir con recursos de contrapartida, a través del Fondo Federal de Inversiones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

III. SOLICITUD DE FINANCIAMIENTO

1. Este documento asumirá características distintas de acuerdo a la decisión que se adopte en cuanto al ámbito institucional beneficiario del financiamiento. Si la decisión es que los beneficiarios sean los municipios de una sola provincia, la responsabilidad de su elaboración deberá recaer en las respectivas autoridades provinciales pudiendo quedar a cargo del C.F.I. la tarea de asesoría en su preparación, en especial en lo que se refiere al componente asistencia técnica. Si, por el contrario, la decisión es que el préstamo beneficie a municipios de varias provincias y se asigna un importante papel al C.F.I. en la administración del préstamo, la responsabilidad central en la elaboración deberá asignarse al equipo especial designado por esta institución.

2. La solicitud formal de préstamo debería contener, como mínimo, los puntos que se indican a continuación. Los contenidos que se presentan de los mismos son a título ilustrativo.

3. ASPECTOS GENERALES DE LA PROBLEMÁTICA URBANA

Se deberá realizar un diagnóstico global de la situación en que se encuentra la infraestructura y la prestación de los servicios municipales. Este diagnóstico, aunque de carácter general debería concentrarse en el análisis de los municipios que han sido priorizados para canalizar el financiamiento. A través del mismo, se debería sustentar el progresivo deterioro que está sufriendo la infraestructura municipal y, por tanto, la imprescindible necesidad de su renovación, creación y/o ampliación. El censo nacional de población de vivienda de 1980, así como el documento La pobreza en la Argentina elaborado por INDEC, unido a los diversos estudios sobre la problemática urbana realizada por el C.F.I., y por organismos nacionales (Secretaría de Vivienda, Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento, etc.) y organismos provinciales dan abundante base informativa para este diagnóstico.

4. ANALISIS ECONOMICO-FINANCIERO MUNICIPAL

Este análisis debería comprender un examen de la evolución y composición,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

durante los últimos 10 años, de los ingresos y gastos municipales. Esto implica también analizar la evolución y características de sus sistemas tributarios, regímenes de coparticipación municipal y de los otros tipos de relaciones financieras provincias-municipios. Este análisis económico financiero requiere contar con informaciones relativamente precisas que permitan -- examinar, entre otros aspectos, la evolución real de las inversiones municipales, el nivel y estructura del autofinanciamiento municipal, la participación de la remesas provinciales en el financiamiento presupuestario municipal el nivel de endeudamiento y respectivos servicios y el grado de rigidez de los gastos corrientes. En el caso de los aportes no reintegrables y fondos de desarrollo municipal, deberían detallarse sus efectivos destinos, ya que dichos tipos de recursos podrían plantearse como los fondos de contrapartida del préstamo..

Para este punto será necesario recoger información en las provincias y aún en los propios municipios ya que el C.F.I. no produce información de ingresos y gastos públicos municipales y la información que dispone la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda es relativamente antigua. Por otro lado, la información incluida en la publicación "El gasto público en la Argentina 1960-1983" de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, se sustenta en estimaciones y proyecciones para los últimos años; por tanto, si bien es útil para consolidar el gasto público, no lo es tanto para un análisis como el que se requiere en este punto.

5. OBJETIVOS

De los diagnósticos indicados en los puntos anteriores deben surgir claramente los objetivos que se pretenden alcanzar con el programa. En términos generales, se considera que sus objetivos básicos podrían ser los siguientes:

- a) Restituir la capacidad inversora y de prestación de servicios municipales, deterioradas en los últimos años. Esto implica, entre cosas, reactivar las empresas medianas y pequeñas de construcción generando nuevos empleos.
- b) Mejorar la capacidad de captación de recursos financieros propios por --

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

parte de los municipios, básicamente a través de la recuperación de la nueva inversión que se realice.

c) Modernizar la gestión administrativa y financiera municipal a efectos de lograr mejorar los niveles de eficiencia en la prestación de servicios.

d) Consolidar el proceso democrático, a través del fortalecimiento del nivel municipal de gobierno.

6. SEÑALAMIENTO, DESCRIPCION E ESTIMACION DE COSTOS DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA

Tal como se señaló en el informe anterior "Documento preliminar sobre fortalecimiento municipal", los componentes del programa podrían ser: a) inversiones, b) estudios de desarrollo urbano y c) asistencia técnica.

En el caso de las inversiones, es necesario la realización de un relevamiento de obras municipales, pasibles de ser financiadas en los municipios y provincias seleccionadas. Para efectuar dicho relevamiento no se requiere contar, con esta etapa, con los respectivos proyectos ejecutivos. Sólo sería necesario disponer de las siguientes informaciones mínimas:

Nombre de la obra

Ubicación

Metas a alcanzarse

Fecha probable de ejecución

Costo aproximado

En caso de corresponder, método de recuperación del costo con base en dicho relevamiento, se deberían agrupar las obras en subproyectos (conjuntos de obras similares, de acuerdo a la terminología del Banco Mundial) y, de esta manera, presentar un plan agregado de inversiones municipales con costos globales tentativos. Esta última sería la información a incluirse en el documento a ser presentado ante el Banco Mundial, mientras que el listado de obras se presentaría como anexo. Debería aclararse, expresamente que tanto el listado de obras, como su agrupación en subproyectos es de carácter provisional y sujeto a cambios anuales al elaborarse los respectivos planes de inversiones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En lo que se refiere al componente "Estudios de desarrollo urbano", la experiencia alcanzada por el C.F.I. en esta materia, unido a un relevamiento que se realice en los organismos provinciales especializados, permitiría elaborar un plan para los municipios seleccionados.

Por último, el componente asistencia técnica debería estar sustentado en un plan en el que se contemple:

- a) Denominación de cursos, con sus costos desagregados por principales conceptos.
- b) Detalle de la asistencia técnica a otorgarse, de acuerdo a las áreas que abarcaría, con un detalle de meses-hombre involucrados y costos aproximados.
- c) Detalle de los manuales a elaborarse para instrumentar el programa y satisfacer los requerimientos de programación y control de las inversiones que plantee el Banco Mundial. Esto implica la determinación de los respectivos costos.

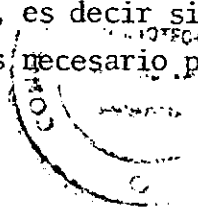
7. ORGANISMOS INTERVINIENTES

En este punto deberá efectuarse una clara y precisa descripción de las funciones, estructura administrativa básica, recursos humanos con que cuenta y presupuesto asignado para el último año de los organismos que interven--drán en el programa. En especial, se deberá dar énfasis a la experiencia acumulada en materia municipal, en general y, en particular de inversiones y asistencia técnica.

8. MECANISMOS DE IMPLEMENTACION Y OPERACION DEL PROGRAMA

El documento debe contener una propuesta de los mecanismos operativos para la ejecución, control y seguimiento del programa, así como las responsabilidades específicas que tendrán los organismos intervinientes.

Las caracterísitcas de los mecanismos operativos dependerá de la decisión que se adopte en cuanto a las provincias involucradas, es decir si se trata de una o varias. No obstante, en todos los casos es necesario prever mecanismos comunes, tales como:



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- Firma del contrato del préstamo por parte del Gobierno Nacional, con cesión inmediata de derechos y obligaciones a la o las provincias involucradas.
- Apertura de una cuenta especial en el Banco Central para recibir los desembolsos y entregar los recursos a los organismos ejecutores. Es necesario prever un anticipo inicial.
- Firma del "acuerdo de ejecución del proyecto" por parte de la o las provincias involucradas y el C.F.I., si correspondiere.
- Subcontratos de préstamos y convenios de ejecución de cada provincia con sus respectivos municipios, y con el C.F.I., si correspondiere.
- Períodos de preparación de los planes anuales de inversiones municipales y organismos encargados de su aprobación.
- Procedimientos de manejo y rendición de fondos. Es necesario, en este caso, tener presente que, por las características de este tipo de financiamiento, no se rinde y solicita reembolsos por cada obra en particular, sino en base a listados de gastos que agrupan varias obras y municipios. Para evitar demoras en la presentación de rendiciones de gastos por parte de los municipios a los gobiernos provinciales y éstos al Banco Mundial, es necesario diseñar mecanismos administrativos que impidan la entrega de recursos a los municipios para un período, si no remiten las respectivas rendiciones del período inmediato anterior.
- Independientemente que el Banco Mundial exige una auditoría externa, contratada de acuerdo a sus normas, es necesario considerar los mecanismos de seguimiento y control físico-financiero del programa tanto por parte de los gobiernos provinciales como de los respectivos tribunales de cuentas.
- La unidad administrativa provincial específica responsable de la ejecución del programa en su ámbito geográfico, puede ser el organismo provincial de planificación o el de asistencia técnica. Su determinación, en cada caso, requerirá la realización de un análisis que determine cual de ellas dispone de mayor capacidad administrativa para realizar compatibilización de prioridades de inversión, preparación de planes anuales de inversiones en base a los planteos de los municipios, así como centralizar el control y seguimiento físico-financiero de la ejecución del programa y la preparación de las solicitudes de reembolso.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- La función de agentes financieros debería quedar reservada a los bancos provinciales.
- Es necesario prever la participación de otros organismos provinciales y nacionales, incluso el C.F.I., en la aprobación de los correspondientes proyectos ejecutivos de las obras a ser financiadas con el programa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

IV. TAREAS BASICAS A REALIZAR HASTA LA POSIBLE CONCRECION DEL PRESTAMO

Todo proceso de negociaciones con organismos de crédito multilaterales requiere de una previa definición de las acciones a desarrollar, tanto desde el punto técnico, como para la obtención de decisiones políticas. Se considera que las principales tareas a desarrollar deberían ser las siguientes:

1. Presentación ante la Junta Permanente de un breve documento sobre las características básicas de este tipo de financiamiento a fin de obtener:
 - Aprobación para la realización de un estudio sobre la cobertura del posible financiamiento y, por tanto, de los respectivos beneficiarios.
 - Autorización para iniciar gestiones con el gobierno nacional a fin de obtener que formalmente se priorice ante el Banco Mundial la solicitud de finciamiento.
 - Autorización para la presentación ante el Banco Mundial de una nota-con-sulta, donde se plantee una visión sintética de la problemática.
2. Constitución de un equipo de trabajo en el C.F.I., integrado por técni-cos especialistas en los siguientes temas:
 - Financiamiento
 - Sistemas tributarios municipales
 - Presupuesto municipal
 - Organización municipal
 - Planificación y desarrollo urbano
 - Capacitación
 - Proyectos de inversión en infraestructura urbana

Este equipo de trabajo debería desarrollar las siguientes tareas:

- a) Elaboración de un documento con propuestas sobre criterios para selec--cionar los tipos de municipios a ser beneficiarios del financiamiento y la o las provincias que reúnen las condiciones administrativas y financieras adecuadas para la administración del préstamo.
- b) Redacción de la carta-consulta para su presentación ante el Banco Mun--dial y que, a la vez, servirá de base para iniciar las gestiones con el

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Banco Mundial. El "Documento preliminar sobre fortalecimiento municipal" preparado por el consultor por servir de base para la elaboración de dicha nota.

c) Preparación del documento formal de solicitud de financiamiento. Las características básicas de dicho documento se indican en el punto III de este informe.

3. Las tareas genéricas indicadas en el punto anterior implican a su vez, el desarrollo de una serie de tareas más específicas. Así, para la preparación del documento que sustente la decisión de la selección de beneficiarios debería realizarse una investigación que cubriera como mínimo, los siguientes aspectos:

- experiencia de provincias en la utilización de financiamiento de organismos de crédito multilaterales.
- capacidad administrativa para elaborar, seguir y controlar la ejecución de pequeñas obras municipales.
- relevamiento de necesidades básicas generales que presentan los municipios.
- existencia de proyectos-tipo para obras municipales.
- existencia de fondos de desarrollo municipal y aportes no reintegrables que, por su magnitud, podrían utilizarse como recursos de contrapartida, sin necesidad de incluir nuevos aportes en los presupuestos provinciales.
- evaluación de la capacidad administrativa de los organismos provinciales vinculados con los municipios.
- evaluación global del endeudamiento municipal.

En lo que se refiere al documento formal de solicitud de financiamiento, las tareas a desarrollar surgen del contenido que debería tener y que se indica en el punto III de este informe. Entre todas ellas, cabe destacar dos tareas de considerable magnitud:

- relevamiento de obras municipales
- relevamiento de información de ingresos, gastos y endeudamiento municipal de los últimos diez años
- elaboración del plan de asistencia técnica a municipios

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

4. El documento señalado en el punto 2 a), debería ser sometido a aprobación de la Junta Permanente, a fin de que se adopte la decisión sobre la o las provincias involucradas.
5. En caso de que fuere más de una, se iniciará la preparación del documento formal. En este caso, se estima conveniente solicitar una misión de orientación del Banco Mundial que asesorara en la elaboración de los aspectos formales que se requiere en una solicitud de este tipo. Cabe reiterar que, para solicitar dicha misión, el gobierno nacional debe haber otorgado, previamente, prioridad a este financiamiento.
6. El resto de las tareas estarán directamente vinculadas al proceso de negociaciones con el Banco Mundial y a los requisitos que esta institución plantee.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INFORME MISION A CURITIBA (Estado de Paraná - Brasil)

Período: 13 al 17 de enero de 1986

Personas entrevistadas:

- Secretaría de Planificación:

Otto Bracarense Costa - Secretario de Estado

Eleuterio Codato - Coordinador Unidad de Asesoramiento Técnico

José Henrique Do Carmo - Coordinador de Estudios y Proyectos

Celso Gómez Carneiro - Técnico Planificación regional y urbana

Gilberto Coelho - Coordinador Región Metropolitana de Curitiba

Joao Baptista Bortolotti - Director Presidente de la Fundación de
Asistencia a los Municipios del Estado
de Paraná

Joao Gilberto Martins - Coordinador Presupuesto

- Banco del Estado de Paraná

Sergio De Oliveira Figueiredo - Jefe de División de Operaciones
Especiales

Arlei Lara - Jefe Departamento de Operaciones Especiales

- Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano del
Municipio de Curitiba

Edimar Meiffmar - Supervisor de Planificación

- Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur

Nelson Kranchinsky - Director Superintendente Agencia Curitiba

Bernardo Wipusch - Asesor

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

RESUMEN DE LO ACTUADO

La misión efectuada a la Gobernación del Estado de Paraná tuvo como objetivo analizar tanto el proceso de estación del préstamo que, para inversiones de municipios de pequeño tamaño, ha otorgado el Banco Mundial, como las características operativas con que se está llevando a cabo dicho programa, de nominado "Programa de Acción Municipal" (PRAM).

Cabe señalar que el Estado de Paraná tiene, desde hace 10 años, una importante experiencia en la utilización de financiamiento de organismos multilaterales. No obstante, el financiamiento objeto de análisis tiene características muy particulares, tanto para dicho Estado como para el propio Banco Mundial. Se trata del primer préstamo otorgado en forma directa a un gobierno estadual, aunque formalmente el prestatario es el gobierno nacional, el que cede sus derechos u obligaciones, transformándose de hecho en avalista. Esto obligó al diseño de mecanismos operativos específicos, ya que, en los restantes casos los préstamos se otorgaban al gobierno nacional y éste, a su vez, efectuaba subcontratos de préstamos.

De las entrevistas realizadas, así como de la documentación recibida, se puede señalar lo siguiente.

1. Proceso de tramitación de la solicitud

En Brasil existen diversos organismos que financian inversiones municipales, orientados básicamente a ciudades de tamaños mediano y grande. Los municipios pequeños tienen escaso acceso a fuentes de financiamiento.

En el caso concreto del Estado de Paraná, la gran helada de 1975, que implicó, entre otras cosas, la desaparición del cultivo del café, originó un vaciamiento del campo y de los pequeños poblados y un acelerado crecimiento de las ciudades.

Como forma de atenuar este proceso migratorio, y considerando que las pequeñas

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

poblaciones disponían de capacidad de endeudamiento, se concibió la realización de un programa de inversiones para ciudades de menos de 50.000 habitantes. Este programa debía permitir una mejora sustancial de las condiciones infraestructurales y de prestación de servicios municipales, dinamizando, a la vez, las finanzas de dichos municipios.

Se elaboró una propuesta inicial a fines de 1981, la que fue presentada informalmente al Banco Mundial a principios de 1982 (se adjunta como anexo I, el índice temática de la propuesta). La presentación tuvo carácter informal pues a esa fecha no se contaba con la aprobación del gobierno nacional, sin cuyo requisito el Banco Mundial no inicia ninguna acción formal.

Una vez que el gobierno nacional consideró viable el programa ante el Banco Mundial, este organismo envió una misión para evaluar la solicitud e iniciar las gestiones formales de negociación (se prescindió de la visita de una misión exploratoria). Finalmente, el "acuerdo de ejecución del proyecto" fue firmado el 5 de octubre de 1983 (ver anexo II).

2. Requisitos institucionales y administrativos para operar el programa

El Estado de Paraná cuenta con un organismo descentralizado denominado Fundación de Asistencia a los Municipios de Paraná (FAMEPAR), adscripto a la Secretaría de Planificación, con larga experiencia de asistencia técnica municipal en materia de inversiones, administración y finanzas. Este organismo cuenta con delegaciones regionales en 18 microregiones del Estado, en las cuales los funcionarios son, en su mayoría, ingenieros. Su dotación total de personal - de carácter interdisciplinario - asciende aproximadamente a 200 personas. Para instrumentar el programa sólo fue necesario crear en FAMEPAR una pequeña unidad. Sus funciones básicas son las de realizar el control formal de los recursos invertidos, incluido el control previo de los procesos licitatorios, así como sintetizar los informes de avances físicos de las obras y tener actualizado el archivo central de todas las obras financiadas a través del programa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El componente de asistencia técnica del programa, cuyo responsable de ejecución es FAMEPAR, es realizado a través de las diversas unidades preexistentes de dicha Fundación. Para ello, firmó un contrato de prestación de servicios técnicos con la Secretaría de Planificación, a través de la cual recibe recursos del préstamo (ver anexo III).

La otra dependencia que se creó específicamente para el PRAM fue la unidad de Asesoramiento Técnico dependiente del Secretario de Planificación. Esta unidad, que actualmente cuenta con 20 funcionarios, tiene a su cargo la coordinación general del PrAM. El decreto de creación se presenta en anexo IV.

El resto de las acciones de administración del programa está a cargo de organismos ya establecidos. El Banco del Estado de Paraná (BANESTADO) es el agente financiero; 7 secretarías del Estado participan aprobando los proyectos ejecutivos preparados por los municipios y referidos a las áreas de sus competencias específicas y ejerciendo la supervisión y seguimiento a través de sus unidades especializadas en proyectos; en cada Secretaría existe sólo un coordinador sectorial del PrAM; para las obras de naturaleza intrínsecamente municipal, tales como mercados, mataderos, dichas responsabilidades se asignaron a FAMEPAR. Por último, a nivel municipal no se requirió la creación de ninguna nueva unidad especializada; sólo fue necesario el nombramiento de un funcionario como gerente dle programa en su jurisdicción.

En síntesis, el PrAM sólo requirió la creación de una unidad coordinadora central en la Secretaría de Planificación y una de control y seguimiento global en FAMEPAR.

En términos de normas y procedimientos fue necesario diseñar un sistema ad-hoc. Para ello se elaboraron 6 pequeños manuales de programación y ejecución físico- financiera de obras municipales (anexo V); se preparó un programa especial de computación, instalándose dos terminales en la unidad de Asesoramiento Técnico; se elaboraron modelos de convenios con los muni-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cipios (anexo VI) y de subcontratos de préstamos entre BANESTADO y cada municipio (anexo VII).

Cabe señalar que los requisitos técnicos para la elaboración de los proyectos ejecutivos los suministran las respectivas Secretarías de Estado FAMEPAR, según corresponda, de acuerdo a sus metodologías preexistentes. En la mayoría de los casos existen contratos tipo.

3. Criterios de priorización de las inversiones

En oportunidad de prepararse la solicitud de financiamiento, se presentó un listado de obras agrupadas en subproyectos, en base a informaciones que se disponían de un levantamiento previo de necesidades. Anualmente los municipios preparan planes de obras, priorizadas por los gobiernos municipales y que implican, normalmente, cambios en la programación inicial. El Banco Mundial no interviene en la selección de obras. La unidad de Asesoramiento Técnico es la responsable de aprobar dichos planes, aunque no dispone de criterios sólidos de priorización.

4. Procedimientos generales de ejecución anual del PrAM

Los procedimientos básicos operativos, en términos generales son los siguientes:

- a) En oportunidad de elaborarse el presupuesto del Estado se asigna un monto total de recursos de contrapartida para el PrAM y los consiguientes recursos del préstamo del Banco Mundial.
- b) La Secretaría de Planificación distribuye dicho monto para cada municipio aplicando coeficientes de distribución establecidos por el Banco Mundial y que son de carácter inversamente proporcionales al tamaño de la población de los municipios (anexo VIII).
- c) Se comunican los respectivos textos a cada municipio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- d) En base a lo anterior, los municipios elaboran un listado de obras a ser ejecutadas en el ejercicio.
- e) Una vez verificado y aceptado el plan de inversiones de cada municipio por la unidad de Asesoramiento Técnico, se comunica la aprobación a los municipios. Con ello, BANESTADO, en base a un análisis de la capacidad de endeudamiento de cada municipio que efectúa FAMEPAR (anexo IX), elabora los contratos de préstamo.
- f) Una vez aceptado el plan de inversiones, cada municipio elabora los proyectos ejecutivos, los que son sometidos a la Unidad de Asesoramiento Técnico para la autorización de los procesos licitatorios.
- h) Las licitaciones son informadas a FAMEPAR y, en base a la programación financiera aprobada, se inicia la entrega de fondos. El sistema diseñado prevé que, excepto para la primera entrega, las restantes sólo se efectúan si los municipios rinden las entregas anteriores e informan los respectivos avances físicos.

5. Aspectos generales

- En dos años de ejecución del PrAM, sólo se ha gastado aproximadamente el 20% del total de la inversión programada.
- Cada 6 meses el Banco Mundial envía una misión de evaluación. Anualmente se realiza una auditoría a cargo de un auditor independiente, contratado de acuerdo a las normas establecidas por el Banco Mundial y que es financiado con recursos del préstamo destinados a asistencia técnica.
- En virtud de que en el Banco Central de Brasil existe una cuenta especial con un fondo permanente de U\$S 3,8 millones, las entregas de fondos de dicho Banco al BANESTADO se efectúan a la semana de la respectiva solicitud. Esto refleja una agilidad destacable en la provisión de recursos. El Banco Central de Brasil, con base en los listados de gastos aprobados por la Secretaría de Planificación del Estado, solicita los respectivos reembolsos

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

al Banco Mundial. Cabe destacar que los municipios deben tener cuentas corrientes en el BANESTADO para el manejo de los recursos del programa y que igual exigencia se establece para los proveedores y contratistas. De esta manera los pagos a dichos proveedores y contratistas se realiza a través de una simple transferencia de recursos de una cuenta a otra. Con esto se evita la posibilidad de que los municipios destinen los fondos del préstamo para gastos de funcionamiento y, a la vez, el BANESTADO aumenta su disponibilidad financiera.

- En el primer año de ejecución del PrAM (1984) se ejecutaron alrededor de 900 pequeñas obras, mientras que en 1985, se realizaron aproximadamente 800.

6. RECONOCIMIENTOS

Se desea dejar expresamente señalado la amplia colaboración recibida de los funcionarios del Estado de Paraná, en especial del señor Nelson Kranchinsky en la organización del programa de entrevistas, y del señor Eleoterio Codato en la explicación detallada y precisa de los aspectos generales del PrAM y en la orientación para el análisis de aspectos operativos detallados con los respectivos funcionarios especialistas.