

## **TRABAJO FINAL**

Universidad Torcuato Di Tella

Maestría en Políticas Públicas

Título: Análisis de la normativa Argentina de financiamiento de obras a nivel nacional para el hábitat y de su impacto en la práctica

Alumno: Marcos de Elia

Director: Gerardo Sanchís Muñoz

Fecha de presentación: 08/06/2020

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	2
PARTE A. INTRODUCCION .....	4
I. Objetivos del estudio .....	4
I. A. El concepto de Hábitat .....	5
I. B. La situación urbana en la Argentina .....	7
II. La intervención del Estado Nacional en materia de promoción del Hábitat .....	9
II. A. El Hábitat en el régimen republicano representativo y federal .....	9
II. B. La ex Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano y la ex Secretaría de Infraestructura Urbana.....	10
II. C. Los reglamentos objetos de este estudio .....	13
III. Enfoque y metodología .....	18
PARTE B. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS REGLAMENTOS .....	21
IV. Diagnóstico, objetivos y modalidad de intervención del Estado Nacional. Etapas 1 y 2 del gráfico de Funcionamiento del programa .....	21
IV. A. La modalidad de intervención del Estado Nacional .....	23
IV. B. El plan de acción implementado por el Estado Nacional para ejecutar obras de Hábitat.....	24
V. Presentación de solicitudes de financiamiento, selección de proyectos y asignación presupuestaria. Etapas 3, 4 y 5 del gráfico Funcionamiento del programa.....	29
V. A. Presentación de solicitud de financiamiento .....	29
V. A. 1. Aspecto de forma. La manera en que las unidades ejecutoras realizan la solicitud de financiamiento. ....	30
V. A. 2. Aspecto de fondo. Definición respecto de las características que deben tener las unidades ejecutoras para ejecutar obras de hábitat.....	31
V. B. Análisis de presentación y asignación presupuestaria .....	33
V. B. 1. Momento en que se analiza cada solicitud y su priorización .....	34
V. B. 2. El monto para cada proyecto.....	36
V. B. 3. Aporte de la unidad ejecutora.....	36
VI. Elaboración y firma del convenio. Etapa 6 de gráfico Funcionamiento del programa .....	38
VI. A. La equivocada lógica contractual del programa .....	40
VI. B. Marco normativo que se podría establecer para la ejecución de la obra .....	41
VI. C. Modificaciones en la obra pactada.....	42
VI. D. Cambio de las circunstancias durante la ejecución de la obra .....	44

VI. E. Incumplimientos en la ejecución .....	46
VI. F. Incentivos para una mejor ejecución .....	51
VI. F. 1. Modificaciones en el reglamento.....	52
VI. F. 2. El ranking de municipios (unidades ejecutoras) .....	53
VII. Inicio y ejecución de la obra. Etapas 7, 8, 9 y 10 del gráfico Funcionamiento del programa .....	57
VII. A. Características técnicas del proyecto a ejecutar, inicio de la obra, plazo y plan de trabajo .....	58
VII. B. Sujeto ejecutante .....	61
VII. C. Metodología para los desembolsos y rendición de cuentas .....	61
VII. C. 1. Entrega inicial de cien por ciento del monto acordado.....	62
VII. C. 2. Cronograma de desembolso .....	64
VII. C. 3. Pago contra certificado de obra.....	68
VII. C. 4. Alternativa .....	68
VII. D. Aplicación de expediente electrónico en la unidad ejecutora .....	71
VII. E. Gasto no elegible .....	71
PARTE C. CONCLUSIONES .....	72
BIBLIOGRAFÍA .....	76
ANEXO I .....	80
ANEXO II .....	93
ANEXO III .....	103

# ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ARGENTINA DE FINANCIAMIENTO DE OBRAS A NIVEL NACIONAL PARA EL HÁBITAT Y DE SU IMPACTO EN LA PRÁCTICA

## PARTE A. INTRODUCCION

### I. Objetivos del estudio

En este trabajo se analiza el marco normativo de la República Argentina a nivel nacional para el financiamiento de obras públicas para el hábitat, haciendo énfasis en los efectos que esas normas generan en la práctica, las complicaciones que tienen y se sugieren algunas modificaciones.

Las obras para el hábitat son aquellas vinculadas al entorno en el que viven las personas. Aspiran a un enfoque integral, por eso incluyen obras de infraestructura urbana vinculada a redes de agua, cloaca, gas, pluvial y vial, asfalto y luminarias para las calles, construcción o mejora de espacios públicos, mejoramientos en las viviendas de las personas y regularización dominial de éstas.

Este tipo de obras tienen un impacto trascendental porque pueden llegar a definir o condicionar el futuro de las personas<sup>1</sup>. Su ausencia incide en la salud, posibilidad laborales, seguridad y mucho más ámbitos de la vida de los ciudadanos. En estas intervenciones se puede apreciar la capacidad transformadora del Estado, de ahí la importancia de su eficiente ejecución y su equitativa distribución y financiación.

Al analizar el marco normativo que rige un programa y estimar el impacto que genera en la práctica, no solo le prestamos atención a lo que éste expresamente ordena, sino también a sus silencios. Toda norma refleja una filosofía, una forma de ver la realidad y una vocación de ordenarla de una manera específica. Aquello que no está mencionado, que no es contemplado ni previsto, que es obviado por ignorancia o de forma deliberada se presenta de todas formas en la gestión del Estado y tiene consecuencias.

El trabajo aspira tener una mirada práctica, pero también cuestionar y analizar si la configuración del programa es la más eficiente, justa, republicana y democrática posible.

---

<sup>1</sup> UN-Habitat. (2010). State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide.

## I. A. El concepto de Hábitat

El aumento de tamaño de las ciudades es un fenómeno que se observa con atención a nivel mundial desde 1976<sup>2</sup>, cuando se realizó en la ciudad de Vancouver, Canadá, la primer conferencia de la ONU sobre hábitat. La expansión de la mancha urbana no sólo es un fenómeno conocido desde hace décadas, sino que es un hecho que se prevé aumentará. Se estima que para el año 2050 la población mundial residente en ciudades se habrá duplicado.

A partir de la conferencia mencionada, el concierto internacional comenzó a poner el foco en la relevancia central que tiene el ámbito en donde viven las personas para su desarrollo y evolución, como también para el crecimiento de las sociedades y los países.

Los temas urbanos son complejos e interesantes de abordar porque las decisiones que se toman, impactan directamente en cuestiones económicas, sociales y climáticas<sup>3</sup>. Estos tres asuntos se encuentran entrelazados en las esquinas de las ciudades, yuxtapuestos de forma tal que una buena planificación y diseño no puede dejar de lado ninguna de esas materias, al momento de definir el norte de una ciudad.

Una característica común en países en vías de desarrollo es que la expansión de sus ciudades no fue siempre planificada, ordenada, diseñada y bien administrada, sino que en varios casos ocurrió de forma amorfa, desordenada y desprolija, generando muchos barrios marginales o asentamientos informales<sup>4</sup>. Estos barrios comparten las siguientes características<sup>5</sup>:

1. los habitantes no tienen derechos legalmente consolidados sobre las tierras o viviendas en las que habitan, sea porque las ocupan de forma ilegal o las alquilan de forma informal;
2. los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana; y
3. las viviendas no suelen cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación, y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.

Los estados miembros de la ONU han acordado definir como hogar de los barrios marginales, al grupo de individuos que vive bajo el mismo techo y que no cumple con una o más de las siguientes condiciones<sup>6</sup>:

1. acceso al agua potable;

---

<sup>2</sup> Cepal, ONU-Hábitat y MINURVI. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y Caribe (2016-2036).

<sup>3</sup> ONU-Hábitat. (2016). "Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes.

<sup>4</sup> Davis, M. (2006). Planet of Slums y Neuwirth, R. (2005) Shadow Cities: A Billion Squatters.

<sup>5</sup> ONU-Hábitat. (2015). Temas de Hábitat III, Asentamientos Informales.

<sup>6</sup> Ídem.

2. acceso a instalaciones sanitarias mejoradas;
3. vivienda digna (sin hacinamiento);
4. calidad/durabilidad estructural de la vivienda; y
5. derecho de tenencia.

Se ha demostrado<sup>7</sup> que la concentración espacial de trabajadores no capacitados con bajos ingresos, en barrios residenciales segregados reafirma la trampa de la pobreza<sup>8</sup> y está caracterizado por seis diferentes retos:

1. severas restricciones de trabajo;
2. altas tasas de disparidad de género;
3. condiciones de vida deterioradas;
4. exclusión social y marginación;
5. falta de interacción social; y
6. alta incidencia delincuencia.

La mayor parte de las personas que vive en esos barrios se encuentran encerradas en un círculo vicioso en donde una forma de exclusión refuerza a la otra, y esto únicamente puede ser roto mediante políticas públicas activas. Hay un consenso muy amplio en considerar que, cuando es adecuadamente planeada y administrada, la urbanización puede jugar un papel clave en la erradicación de la pobreza<sup>9</sup>. En otras palabras, la urbanización es una forma de igualdad derechos y oportunidades<sup>10</sup>.

En el año 2016 se aprobó la Nueva Agenda Urbana en la conferencia de la ONU sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), estableciendo un nuevo enfoque sobre cómo abordar la problemática urbana para los próximos veinte años. A la par de proclamar compromisos, declaraciones, principios y objetivos, la Nueva Agenda Urbana destaca la necesidad del trabajo coordinado e integrado entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, y la necesidad de crear nuevos marcos normativos adecuados que faciliten y propicien el trabajo mancomunado como la aplicación eficiente de las políticas<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> ONU-Hábitat. (2016). "Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte de ciudades del mundo 2016".

<sup>8</sup> UN-Habitat. (2003). Slums: The Face of Urban Poverty in the New Millennium.

<sup>9</sup> ONU-Hábitat. (2016). "Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte de ciudades del mundo 2016".

<sup>10</sup> Cepal, ONU-Hábitat y MINURVI. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y Caribe (2016-2036).

<sup>11</sup> Cepal, ONU-Hábitat y MINURVI. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y Caribe (2016-2036).

## I. B. La situación urbana en la Argentina

No siempre es sencillo ni posible contar con datos actualizados sobre diferentes asuntos públicos en la Argentina. Los datos que seguidamente se muestran son los utilizados por la gestión bajo estudio. Muchos datos surgen del censo del año 2010 pero más allá de la diferencia temporal, funcionarios entrevistados sostuvieron que no había una diferencia notoria entre lo indicado en el censo y lo constatado en la realidad al comenzar la gestión.

Los últimos datos públicos sostienen que en el país doce millones de ciudadanos viven en zonas de vulnerabilidad, con carencia o baja calidad de espacios públicos, déficit habitacional, déficit de servicios básicos y tenencia irregular de la propiedad.

La Argentina cuenta con 6.300 áreas precarias distribuidas en el territorio de forma diversa:

1. 4.500 se encuentran distribuidas en 32 aglomerados urbanos de más de cien mil habitantes.

2. 936 se encuentran distribuidas en 298 localidades de entre diez mil y cien mil habitantes.

3. 876 se encuentran distribuidas en 658 localidades pequeñas o rurales de menos de diez mil habitantes

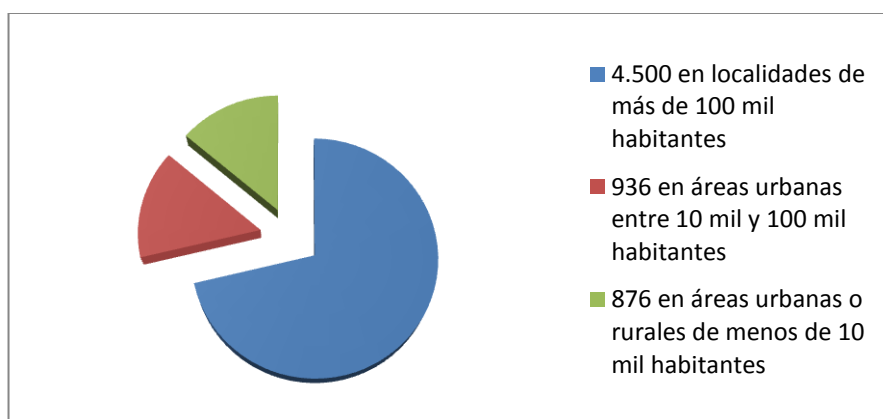


Gráfico 1: Áreas precarias. Fuente de elaboración propia con datos del Plan Nacional Urbano.

Referido al déficit de servicios básicos a nivel país:

1. dieciséis por ciento (16%) de hogares no cuenta con agua potable<sup>12</sup>;
2. cuarenta y cinco por ciento (45%) de los hogares carece de cloacas<sup>13</sup>;

<sup>12</sup> Presidencia de la Nación Argentina, ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). Política Nacional Urbana.

<sup>13</sup> Ídem.

3. cuarenta y cuatro por ciento (44%) de los hogares carece de cobertura de red pública de gas<sup>14</sup>; y

4. cinco por ciento (5%) de los hogares no cuenta con servicio de electricidad.

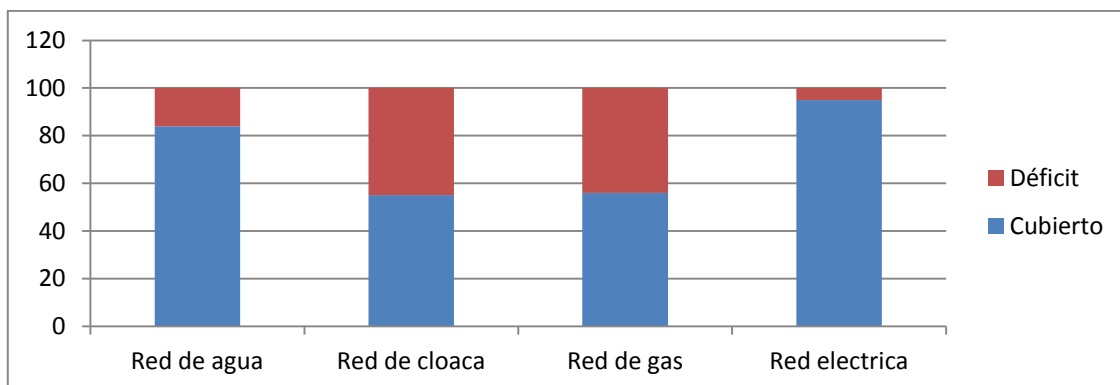


Gráfico 2: Servicios básicos. Porcentaje de hogares a nivel país con déficit de servicios básicos. Fuente de elaboración propia con datos del Plan Nacional Urbano.

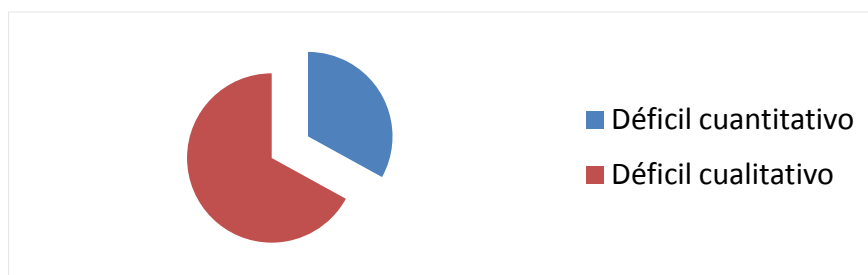


Gráfico 3: Déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas a nivel país. Fuente de elaboración propia con datos del Plan Nacional Urbano.

Por último, el país cuenta con 4.000.000 de viviendas (28% del total) que tienen algún tipo de déficit.

1. 1.300.000 de viviendas que estructuralmente son irrecuperables —déficit cuantitativo— y es necesario trasladar esas familias a otro hogar. Representa el treinta y tres por ciento (33%)<sup>15</sup>.

2. 2.700.000 de viviendas que son recuperables —déficit cualitativo— con inversiones de infraestructura y urbanización. Representan el sesenta y siete por ciento (67%)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Ídem.



## **II. La intervención del Estado Nacional en materia de promoción del Hábitat**

### II. A. El Hábitat en el régimen republicano representativo y federal

En el artículo primero de la Constitución Nacional se adoptó para el gobierno de la Nación la forma representativa republicana y federal. Resulta importante entender mínimamente qué implica esa afirmación porque no solamente tiene impacto y consecuencias en la ejecución del programa, sino que también es la vara que se debe utilizar para evaluar la manera que el programa fue diseñado y ejecutado.

A lo largo de la historia los hombres nos hemos unido en sociedad en búsqueda de protección y bienestar. Toda sociedad se dio para sí una manera de funcionar, un sistema político y uno de gobierno. En nuestro caso, el sistema político es el republicano que se apoya en la idea que el poder reside en los ciudadanos, quienes se organizan en base a una igualdad común a fines de garantizar sus derechos y garantías. La manera de implementarlo, es establecer el imperio de la ley sobre todos los ciudadanos y fijar la división poderes del gobierno, para su mutuo control y evitar abusos. El gobierno es visto como un servidor de la ciudadanos, a quienes debe exhibir sus actos y responder por ellos.

El sistema democrático es tanto una forma de gobierno como una manera de toma de decisiones, que se apoya en la libre elección de los gobernantes por parte del pueblo. Su ejercicio se apoya en el reconocimiento de la individualidad, libertad e igualdad de todos los hombres de la sociedad, por lo tanto no se limita a únicamente a una elección. Más bien lo contrario: todos los actos del gobierno deben hacerse teniendo en cuenta que se deben garantizar y reconocer los derechos de todos los ciudadanos, y todos ellos deben considerarse por igual sin distinción alguna.

El sistema federal es una forma de organización del país y determina las competencias de los estados de la nación. La creación de la Constitución Nacional se hizo en base a las facultades delegadas por las provincias a la Nación; todo poder que no fue delegado y aquello que fue acordado en los pactos preexistentes previos a la firma de la Constitución, quedó en poder de las provincias<sup>17</sup>. Por misma Constitución Nacional, las provincias quedaron obligadas a dictarse se propia constitución y garantizar la autonomía municipal<sup>18</sup>.

Lo anterior es particularmente relevante porque limita la posibilidad de acción del Estado Nacional sobre algunos temas. En todas las materias que sea de competencia de las provincias (aquí incluyo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o municipios, la Administración Central únicamente puede impulsar prácticas, proponer programas o tomar

---

<sup>17</sup> Artículo 121 de la Constitución Nacional.

<sup>18</sup> Artículo 5 y 123 de la Constitución Nacional.

medidas que no dejan de ser una invitación, fomento o sugerencia. De ahí que en muchos casos el rol de la Nación sea buscar coordinar las políticas a través del país<sup>19</sup>, lo que puede representar un problema complejo ya que es necesario alinear las voluntades e intereses de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Más aún lo será si es necesario coordinar entre los casi dos mil cuatrocientos municipios del país.

Como se ha mencionado, los entornos donde viven las personas determinan el tipo de salud que tengan, su desarrollo personal y cultural, el tipo de empleo que consigan y por ende su nivel de ingresos, la tranquilidad con la que vivan y mucho más. Entonces, ¿de quién es competencia esta materia? Las normas que determinan la proyección de las ciudades nacen de los municipios, así que podríamos pensar que la urbanización sería una competencia de ellos. Por otra parte, muchas veces los servicios básicos como el agua son manejados por prestatarias que dependen de los estados provinciales. Al mismo tiempo, muchos de los derechos garantizados por la Constitución Nacional y tratados internacionales con jerarquía constitucional, son vulnerados a los habitantes de esos asentamientos<sup>20</sup>. El primer responsable de hacer valer esos derechos es el Estado Nacional.

Como se ve, así como las definiciones sobre la proyección de las ciudades entrelazan asuntos sociales, económicos y vinculados a la sustentabilidad, en las obra de hábitat se superponen obligaciones de los tres niveles de estados que cuenta el país. Se ha mencionado previamente que la ONU insta a la cooperación entre los estados nacionales, subnacionales y locales como camino fundamental para resolver las cuestiones de hábitat. En nuestro caso, eso no solo parece ser el camino correcto sino el necesario para cumplir con la ley.

## II. B. La ex Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano y la ex Secretaría de Infraestructura Urbana

Este trabajo se enfoca principalmente en la normativa de la ex Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (en adelante, la “SSHYDH”) y la ex Secretaría de Infraestructura Urbana (en adelante, la “SIU”), que dependían ambas del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (en adelante, el “Ministerio”). A la fecha de escritura de este texto, fueron los últimos organismos que ejecutaron este tipo de obras y, por más que en el actual organigrama no se encuentran incorporadas, el reglamento aprobado por la SIU

---

<sup>19</sup> Un ejemplo de ello son el Consejo Federal de Educación y el Consejo Federal de Salud que busca coordinar políticas en esas dos materias, entre las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>20</sup> Por ejemplo, si nos limitamos a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre encontramos: derecho a la salud, a la educación, a una vivienda digna, a participar de la vida cultural de una comunidad, trabajo en condiciones dignas, seguridad sociales, etc.

está vigente para las obras que están actualmente en ejecución. Ambos órganos de gobierno fueron creados durante la gestión Nacional de los años 2015-2019.

Algunos de los funcionarios que integraron inicialmente la SSHYDH habían formado parte de la ex Secretaría de Hábitat e Inclusión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tenía a su cargo la urbanización de las villas imitando el modelo aplicado en Medellín. Esa modelo es propuesto por la ONU como caso de éxito en urbanización y una guía para muchas ciudades con situaciones similares.

La SSHYDH aspiraba, conforme surge de su informe final y de lo declarado en el reglamento, a cumplir el rol que la ONU-Hábitat sugiere a los estados nacionales: delimitar los programas de urbanización, definir una manera integral de abordar la problemática y coordinar el trabajo entre los distintos estados del país.

Es necesario destacar que ambos órganos administrativos eran virtualmente el mismo, toda vez que la SIU no hizo más que reemplazar en el organigrama a la SSHYDH, heredando los convenios de obra en ejecución, los equipos y la conducción; por eso podemos afirmar que fue una misma gestión. La diferencia entre ambos entes reside únicamente en un cambio en las competencias vinculadas a un módulo de los proyectos denominado “desarrollo humano”<sup>21</sup>, que estaban previstos para la SSHYDH y no para la SIU.

La SSHYDH y la SIU no eran los únicos órganos a cargo de ejecutar obras vinculadas al hábitat. Al par de la existencia de la SSHYDH, existía la ex Subsecretaría de Vivienda, la ex Secretaría Infraestructura y Política Hídrica y la ex Secretaría de Obras Públicas, cuyas competencias tenían que ver con cuestiones de hábitat también. Cuando se modificó el organigrama, a la par de la SIU existía la ex Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Infraestructura y Políticas Hídricas.

La SSHYDH participó en el programa y en las jornadas realizadas por el Estado Nacional de Gobierno Abierto<sup>22</sup>, pero no hay mucha información pública y fácilmente disponible que permite analizar su gestión.

Para que se tenga una idea de la envergadura del tamaño de la SSHYDH y la SIU, en el cuadro que sigue se encuentran los números del presupuesto nacional asignado inicialmente, el vigente, el ejecutado (esos tres en millones de pesos) y el equivalente en dólares (tomando en cuenta el valor promedio anual):

---

<sup>21</sup> Apuntaba a la “participación ciudadana, la convivencia, la formación y la capacitación de quienes habitan las áreas precarias urbanas y localidades más vulnerables del país”, con foco en “la promoción de la innovación y el empleo, a través de cursos y talleres de educación formal y no formal no responden a características socioeconómicas, culturales y políticas propias de los lugares donde se emplazan las obras físicas” (Artículo 1.1 del reglamento de la SSHYDH).

<sup>22</sup> Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. (2017). “3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina.

<b>Año</b>	<b>Presupuesto por ley</b>	<b>Presupuesto vigente</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Valor dólar promedio anual</b>	<b>Presupuesto vigente en dólares</b>	<b>Inflación anual INDEC</b>
2016	\$ 696.7	\$4.640.5	\$4.285.4	\$14,75	\$314.610.169,49	36,20%
2017	\$7.348.3	\$7.227.5	\$7.202.1	\$16,53	\$437.235.329,70	24,80%
2018	\$10.764.6	\$11.069.8	\$11.047.4	\$28,69	\$385.841.756,71	47,60%
2019	\$6.630	\$8.544.6	\$7.821.6	\$47,91	\$178.346.900,44	53,80%

Gráfico 4: Presupuesto proyectado anual de SSHYDH y SIU. Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

El informe final de la SIU (que incluye la gestión de la SSHYDH) declara los siguientes resultados:

795	Proyectos totales
534	Áreas de intervención
261	Obras de renovación urbana
1.700.000	Familias beneficiadas
7.100.000	Personas beneficiadas

Gráfico 5: Resultados de gestión de SSHYDH y SIU. Elaboración propia con datos de informe final de SIU.

Vinculado al tipo de obras realizadas, sostiene lo siguiente:

772	Agua, cloacas y plantas de tratamiento
105	Mitigación hídrica
406	Calles, veredas y pavimentos
334	Redes eléctricas
3.044	Viviendas nuevas y mejoramientos
5.473	Núcleos húmedos
827	Plazas y parques
175	NIDO y equipamientos comunitarios
5.192	Lotes en proceso de regularización dominial

Gráfico 6: Tipo de obras realizadas por la SSHYDH y la SIU. Elaboración propia con datos de informe final de SIU.

El informe da números totales y menciona por provincia las localidades donde se realizaron obras, lo que revela que se hicieron intervenciones en todo el país. No obstante, no especifica:

1. el grado de vulnerabilidad de cada localidad intervenida (en virtud del listado realizado por el Estado Nacional al que se hace referencia en la segunda parte del trabajo);
2. el monto de la inversión, el alcance de cada proyecto y la cantidad de beneficiarios en cada localidad; y
3. si las obras están terminadas o en ejecución.

A la fecha las competencias para ejecutar las obras que iniciada por la SSHYDH y la SIU las tiene el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

## II. C. Los reglamentos objetos de este estudio

El foco del trabajo está puesto sobre los reglamentos de la SSHYDH y la SIU, pero se apoya también en el Reglamento de Rendición de Cuentas del Ministerio<sup>23</sup>, los informes finales de gestión, reglamentos de gestiones pasadas y los reglamentos y pliegos utilizados por organismos internacionales para financiamientos de obras similares.

Los reglamentos de la SSHYDH y la SIU son similares; las diferencias en general nacieron a partir de la modificación en las competencias mencionada. Mientras las acciones previstas para la SSHYDH estaban enfocadas directamente a las áreas precarias y vulnerables del país, considerando que todas las obras tenían un objetivo finalmente social, las intervenciones de la SIU estaban pensadas para todas las ciudades del país y sin contemplar en la obra el contenido social<sup>24</sup>.

Los reglamentos fueron proyectados durante la gestión de la SSHYDH y la SIU y luego, aprobados por resoluciones ministeriales. El primero por la número 122/2017 (agregado como Anexo I) y el segundo por la número 684/2018 (agregado como Anexo II).

Estos reglamentos son similares a los reglamentos de otras áreas que financiaban la ejecución de obras similares, durante la gestión bajo estudio y gestiones previas. Aún cuando puede haber matices o cuando los estudiados tenían mayor reglamentación para algunas cuestiones (exigencias respecto de la documentación a presentar, por ejemplo),

---

<sup>23</sup>Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 56/2016. Reglamento de rendición de cuentas. Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de agosto de 2016.

<sup>24</sup>El artículo 1 establece: "Diseñar, planificar e implementar políticas y proyectos de infraestructura y servicios urbanos para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes".

estructuralmente no difieren de los que se han hecho en el pasado. Se desconoce si alguno de ellos fue utilizado como modelo.

Los reglamentos estudiados normaban (con mínimas diferencias) los siguientes temas en mismo orden:

Parte	Título	Temas analizados	Descripción general
1	<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos particulares</li> <li>- Componentes y productos</li> <li>- Beneficiarios</li> <li>- Indicadores de evaluación</li> </ul>	Define qué se quiere conseguir, cuáles son las obras que se financiarán, la población que se atenderá y cómo se medirán los resultados
2	<b>Esquema institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partes intervinientes</li> <li>- Responsabilidad de las partes</li> </ul>	Define quiénes podrán solicitar financiamiento a la Nación y los derechos y obligaciones de las partes
3	<b>Aspectos financieros y presupuestarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parámetros de asignación de recursos</li> <li>- Financiamiento compartido</li> <li>- Anticipo y modalidad de transferencia</li> </ul>	Define cómo se determinará a quién se le asignará presupuesto, la posibilidad que haya aportes de unidades ejecutoras y la forma de realizarse los anticipos financieros
4	<b>Ciclo del proyecto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación proyecto</li> <li>- Contenido de proyecto</li> <li>- Evaluación de proyecto</li> <li>- Ejecución y seguimiento de la obra</li> </ul>	Define qué deben presentar las unidades ejecutoras para evaluar los proyectos, cómo debe ser la ejecución y cómo será el control del Estado Nacional

La forma de ejecución de las obras se estableció de la siguiente manera<sup>25</sup>: una provincia o municipalidad (las llamaremos por igual a todas “unidades ejecutoras” para simplificar) puede solicitar financiamiento a la Nación para realizar una obra. En la presentación, debe acompañar toda la documentación para justificar la necesidad de la obra y los elementos técnicos, donde se detalle las características de la intervención (cantidad de beneficiarios, la situación dominial de los terrenos, los costos estimados (cómputo y presupuesto), los planos de la situación actual y cómo quedaría en caso de realizarse la intervención, el plazo de ejecución, etc.).

<sup>25</sup> De manera muy similar lo hicieron las gestiones previas para obras similares.

La Nación analiza la presentación en base a los criterios de priorización fijados y, en caso de aprobar el financiamiento, firma un convenio donde se enmarcan las reglas para la ejecución de la obra y las obligaciones y derechos de ambas partes. De esa forma, la Nación supervisa la ejecución de las obras, mientras que la unidad ejecutora es la responsable directa de la ejecución.

A partir de la firma del convenio, la Nación desembolsa el dinero acordado y la unidad ejecutora comienza los actos tendientes a la ejecución y presenta a la Administración Central los documentos asociados a los distintos momentos de ésta (pliegos licitatorios, actas de inicio, acta de recepción provisoria, etc.). Mes a mes debe presentar las rendiciones de cuentas del dinero entregado para la obra. A la par, la Nación realiza visitas de obra donde controla el avance y la calidad de la ejecución.

Una vez terminada la obra y rendidos en su totalidad los fondos entregados, el convenio cumple su objetivo y el expediente es archivado.

Se comparó la estructura y metodología de financiación de este programas con otros previamente ejecutados y resultaron ser similares<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 1270/2008. Reglamento del Programa Federal de Integración Sociocomunitario; Resolución ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios N° 15/2009, Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica; Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 428/2009. Reglamento Particular del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno. Boletín Oficial; Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 993/2009. Reglamento Particular del Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales; y Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 1030/2010. Reglamento Particular del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas -Mejor Vivir II-.

# FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE HÁBITAT



Gráfico 7: Funcionamiento del programa. Fuente de elaboración propia.



# FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE HÁBITAT



### III. Enfoque y metodología

El propósito de este trabajo es analizar cada una de las etapas a la luz de la normativa vigente, los efectos generados en la realidad y preguntarnos, si esa manera es la más eficiente, republicana y democrática.

Derivado de la idea del imperio de la ley, los órganos estatales al momento de ejecutar un programa deben dictar un reglamento, que fije las normas por las que se van a regir. Estos instrumentos proveen un procedimiento y definiciones de las acciones a tomar frente distintas situaciones, lo que vital para quienes quieran ejecutarlo, controlarlo y participar.

La idea de adoptar un sistema republicano y democrático no se limita a una declaración y a instituciones abstractas, sino que implica tomar esos conceptos no solo como normas sino también como ideas orientadoras, faros y guías que deben inspirar la manera que el Estado debe actuar. Son el espejo con el que él debe ser confrontado. La distancia con esos principios nos ayuda también a definir cuán justo o no es el aquello que estamos analizando.

El análisis de los reglamentos no es abstracto ni ceñido a su letra, sino que surge de la experiencia de quien escribe y la de otros funcionarios (que fueron entrevistados) aplicándolo.

Una cuestión que es fundamental y recorre de manera subyacente el trabajo y aflora concretamente en diferentes pasajes, es el margen de discrecionalidad que tienen (o deberían tener) los funcionarios a cargo de la ejecución del programa. Esto está ligado al peligro que estas obras sean utilizadas como herramientas al servicio de las necesidades políticas, de quienes controlan el Poder Ejecutivo Nacional en un momento determinado.

Sería demasiado inocente, ingenuo y hasta quizás utópico pretender un sistema o plan de gobierno absolutamente libre de ese tipo de prácticas de la política, de resultados no afectados por las relaciones humanas y de análisis y gestiones absolutamente centrados en parámetros supuestamente objetivos. La cuestión es más profunda, se vincula con redefinir y determinar qué cosas la sociedad va a aceptar que se escurran entre lazos personales o políticos y cuáles no, cuáles son las cosas que se define priorizar, de qué forma se hará y cómo ceñir lo más posible el uso arbitrario de los fondos para poder resolver un problema acuciante. Es otra forma de preguntarse: ¿qué relevancia se le va a dar a este problema?

Que exista mayor o menor margen para la discrecionalidad de los funcionarios no implica necesariamente que el actuar haya sido o vaya a ser poco eficiente, republicano y

democrático, pero sí genera un espacio que habilita que así lo sea. La cuestión es delimitar qué aspectos de la gestión requieren una norma que garantice el trato equivalente<sup>27</sup> entre los ciudadanos.

Por otra parte, el criterio de eficiencia utilizado va a estar ligado a considerar qué decisiones y acciones maximizan los resultados, con los escasos recursos que cuentan los estados del país.

La idea del imperio de la ley, la publicidad de los actos y que los gobernantes respondan a los ciudadanos, nos lleva a pensar que las normas bajo estudio deberían estar orientadas en beneficiar de forma equilibrada a la sociedad en su conjunto, dejando de lado intereses personas o políticos de los funcionarios y actuando de la forma más transparente posible.

Los temas que se tratan en este trabajo son los siguientes:

1. La manera para abordar la problemática y los distintos roles de las diferentes jurisdicciones.

2. La posibilidad de utilizar la ejecución de una obra como una forma de llevar más programas del Estado Nacional a una localidad y también, aprovechar y aumentar las externalidades positivas que puede generar en el gobierno local la ejecución de la obra.

3. Los criterios para la selección de las obras a financiar.

4. Las características que debe tener el plan de acción de un programa de hábitat.

5. La adopción para el programa de tecnología actualmente utilizada por el Estado Nacional (desde la presentación de la solicitud de financiamiento de las unidades ejecutoras a la Nación hasta la ejecución de la obra).

6. La necesidad de definir si se establecerán requisitos mínimos que deberán tener o alcanzar quienes pretendan ejecutar obras o no, tanto para los estados que soliciten financiación como las empresas que se encarguen de la ejecución.

7. Limitar la discrecionalidad y potestad del Estado Nacional para elegir a quién financiar, el monto y el momento de transferir dinero.

8. Delinear un marco legal acorde al fin último que es ejecutar las obras en la localidad.

---

<sup>27</sup> Que no implica tratarlos a todos por igual en todas las materias, sino que es tratarlos ponderando la situación en la que se encuentran y su grado de necesidad.

9. Establecer un marco normativo que sea aplicable a todos aquellos que ejecuten obras con fondos de la Nación y sirva para conseguir una eficiente materialización de las obras.

10. Alinear la planificación de la ejecución de la obra con los desembolsos de fondos y tender a un sistema más transparente, buscando una más efectiva colaboración.

11. La necesidad de alinear los intereses de los sujetos que serán beneficiados directamente por la obra con los de los miembros de toda la localidad, los del gobierno local y los del gobierno nacional, en miras a conseguir una mayor concientización social respecto del valor y necesidad de las obras, aumentando así los incentivos para que las obras se ejecuten correctamente.

Seguidamente se analizan las distintas etapas de la ejecución de los proyectos de la siguiente manera:

IV. Diagnóstico, objetivos y modalidad de intervención del Estado Nacional. Etapas 1 y 2 del gráfico Funcionamiento del programa.

V. Presentación de solicitudes de financiamiento para proyecto, análisis de presentación, asignación presupuestaria y selección. Etapas 3, 4 y 5 del gráfico Funcionamiento del programa.

VI. Firma del convenio y marco legal. Etapa 6 de gráfico Funcionamiento del programa.

VII. Inicio y ejecución de obra. Etapas 6, 7, 8, 9 y 10 del gráfico Funcionamiento del programa.

Para facilitar la lectura, el análisis de cada uno de los apartados se realiza de la siguiente forma: primero se indica qué es lo que se evalúa y cuál es la normativa actual. A continuación se menciona el impacto en la práctica y por último, en caso de corresponder, alguna sugerencia de modificación.

## PARTE B. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS REGLAMENTOS

### IV. Diagnóstico, objetivos y modalidad de intervención del Estado Nacional.

#### Etapas 1 y 2 del gráfico de Funcionamiento del programa

El diagnóstico, los objetivos y la modalidad de intervención en este trabajo hacen alusión al momento en que los organismos creados para abordar una problemática específica, la definen, delimitan y diseñan una manera de tratarla. Primeramente, lo esperable, sería que tengan en claro cuál es el estado de situación con el que se encuentran.

Esto último se vería reflejado en las respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuál es el diagnóstico de las necesidades? ¿dónde y qué obras hay que hacer? ¿cómo debería ser el abordaje? ¿hay parámetros objetivos para establecer cuál será la prioridad entre todas las localidades?

El reglamento de la SSHYDH fijó como objetivo el de *diseñar, planificar e implementar políticas para el mejoramiento integral del hábitat en las áreas precarias urbanas y localidades más vulnerables del país* y esto, *a través de obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de la vivienda*<sup>28</sup>. Asimismo, estableció que las intervenciones se dividirían en dos grupos definidos de la siguiente manera: *áreas precarias* como aquellas que cuentan con más de diez mil habitantes y *localidades vulnerables*, como aquellas que tengan menos de diez mil habitantes. Fijó como objetivo realizar intervenciones en las cien localidades vulnerables más carenciadas del país.

Hasta la creación de la SSHYDH no existía ningún registro en el Estado Nacional sobre cuáles eran las localidades vulnerables o áreas precarias del país, por lo que el Ministerio tomó la decisión de realizarlo<sup>29</sup>: utilizaron la única fuente de datos confiable hasta ese entonces, el censo del año 2010. Enlistaron las localidades y establecieron indicadores que a medida que fueron ponderados<sup>30</sup> derivó en el listado final de localidades vulnerables y con un orden en base a las necesidades insatisfechas en distintas materias. Esa fue la hoja de ruta que la SSHYDH estableció para su gestión.

El reglamento de la SSHYDH también definió que los componentes y productos del programa serían:

1. obras de infraestructura;

<sup>28</sup> Ambas citas se encuentran en el artículo 1.1 del Reglamento de la SSHYDH.

<sup>29</sup> Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Inversión Pública. (2016), Selección de Localidades Vulnerables.

<sup>30</sup> Presidencia de la Nación, ex Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Inversión Pública, (2019), Informe de gestión 2015-2019.

3. creación o mejoramiento de espacios públicos, recreativos y/o deportivos;
3. regularización dominial;
4. programas de desarrollo humano, núcleo de innovación y desarrollo de oportunidades; y
5. mejoramiento de vivienda<sup>31</sup>.

El reglamento de la SIU —reflejando la modificación de las competencias— mantuvo los componentes y productos (agregando las obras denominadas “renovaciones urbanas”), pero eliminó el enfoque y el contenido social de las obras. Mantuvo el hecho de priorizar *las zonas más vulnerables, carenciadas y con déficit de infraestructura básica*<sup>32</sup>, en base a los datos del censo del año 2010, pero no se fijó un grupo específico de intervención.

La información respecto de las localidades vulnerables se encuentra en la plataforma nacional de hábitat del Ministerio<sup>33</sup> y se las puede identificar de forma georeferenciada: hay un mapa que muestra dónde se ubican los focos destinados a ser intervenidos, pero no se puede acceder al listado con los nombres de las ciudades, barrios y las calles que abarcan esos espacios.

A la par que se elaboraba ese indicador, el mismo Estado Nacional estaba realizando un listado de barrios populares, que terminó plasmado en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)<sup>34</sup>. Luego, mediante la sanción de la Ley N° 27.453, el régimen de integración socio urbana de esos barrios fue declarado de interés público y los bienes inmuebles donde se asentaban sujetos a expropiación, para que esos barrios puedan ser urbanizados. Desconozco si se cruzó la información entre esos dos listados y si ésta coincide o no.

La falta de información pública respecto de cuáles entendía la SSHYDH que eran las cien localidades más vulnerables del país y su priorización para la selección de proyectos, como también la ausencia de un listado claro de las intervenciones realizadas al finalizar la gestión, impide saber si se alcanzó el objetivo inicialmente previsto.

Del informe de gestión final de la SIU se desprende que el listado establecía un orden de prioridad de intervención en virtud de determinados indicadores. Del mismo texto surge cómo fue compaginado el listado, qué indicadores fueron contemplados y de dónde salen los números finales. El informe declara que se alcanzó el objetivo previsto por la SSHYDH, pero, como se indicó, no es posible cotejar eso.

---

<sup>31</sup> Artículo 1.2 del reglamento de la SSHYDH.

<sup>32</sup> Artículo 3.1 del reglamento de la SIU.

<sup>33</sup> <https://panh.mininterior.gob.ar/#/mapa>

<sup>34</sup> El mapa georeferenciado de los barrios populares está en <https://www.argentina.gob.ar/ranabap/mapa> y el listado de Barrios Populares fue publicado en por el Decreto N° 789/2019. El listado publicado no indica el grado de vulnerabilidad de las localidades.

Señalado lo anterior, se analizan seguidamente tres cuestiones:

- A. La modalidad de intervención del Estado Nacional.
- B. El plan de acción implementado por el Estado Nacional para ejecutar obras de Hábitat.
- C. La utilización de la obra como herramienta para modernizar y democratizar.

#### IV. A. La modalidad de intervención del Estado Nacional

Una cuestión que resulta esencial en este estadio es determinar cómo será la intervención de la Administración Nacional en este tipo de obras. Esa elección condicionará buena parte de su accionar, la metodología de trabajo, los objetivos que se tengan y la orientación que deba tener la normativa. De forma genérica podemos decir que el Estado puede elegir entre:

1. financiar proyectos que le presenten las unidades ejecutoras, realizando únicamente análisis de carácter técnico respecto de la presentación;
2. proyectar las intervenciones que entiende son necesarias y entregarlas a las unidades ejecutoras para que éstas las ejecuten (esto incluía la proyección en conjunto de las obras con unidades ejecutoras); o
3. ejecutar él mismo las obras para alcanzar los objetivos previstos.

Por la enorme extensión del país y la cantidad de trabajo a realizar, la primera opción resulta tentadora y parecería ser la más práctica. Tiene en su contra el hecho que no se controla lo que le presenten y que no todas las unidades ejecutoras se encuentran plenamente capacitadas para realizar los proyectos.

La segunda opción, da más garantías respecto de la proyección, pero a la vez insume más trabajo y, como quien está encargado de ejecutar es otro ente, no se tendría el control directo sobre el resultado final.

La tercera alternativa parecería ser la que provee más garantías a la Nación respecto del resultado, pero es la que más demoras generaría en la implementación por la cantidad de recursos humanos que serían necesarios para una ejecución de esas características.

Según funcionarios entrevistados, más allá que no había una definición tajante, la SSHYDH y la SIU durante su gestión oscilaron entre las dos primeras opciones.

Posteriormente a determinar cuál va a ser la función de la Nación, es necesario definir cómo será el reglamento para la ejecución del programa. Existe una tensión natural entre una normativa que sea muy rigurosa, extensa, con muchos requisitos, exigencias y repleta de instancias y la posibilidad que sea rápidamente comprendida, puesta en ejecución y cumplida de forma acabada.

Dentro de quienes proyectan normas suele haber cierta inclinación a preparar esos instrumentos pensando más en el ideal que en el escenario fácticamente posible. Esa tentación puede derivar en que partes de esa normativa sea incumplible y caiga entonces en desuso o sea esquivada con ingenio. Tener un reglamento con poca aplicabilidad en la práctica puede ser casi peor que no tenerlo, porque genera incertidumbre sobre qué es lo verdaderamente necesario, cuáles son las consecuencias y torna los derechos y las obligaciones difusas. En esta materia, esa definición deviene sumamente importante porque no es lo mismo exigir mucho a una provincia con experiencia en ejecución de obras y técnicos especializados, que hacerlo a una municipalidad pequeña con nula experiencia y sin técnicos capacitados para ejecutar.

Ligado a lo anterior, otra cuestión vital a definir es si los requisitos y exigencias del reglamento deben ser comunes para todas las unidades ejecutoras y sus obras. Quizás no sea lo más justo y razonable tener el mismo rigor y pretender lo mismo de obras de miles de millones de alto impacto, que obras de pocos millones y poco alcance.

La falta de una definición clara respecto del rol que el Estado Nacional elije adoptar, irradia intrigas a lo largo del reglamento y de su propia gestión, al no definir con justeza hacia dónde ir y cómo lo hará. Veremos esta huella en distintos pasajes del reglamento.

#### IV. B. El plan de acción implementado por el Estado Nacional para ejecutar obras de Hábitat

Entre el diagnóstico y los objetivos se encuentra el plan de acción que el Estado Nacional llevó adelante. Siendo que el objetivo era realizar obras en las cien localidades más vulnerables del país, el plan (de la SSHYDH, al menos) debía desprenderse del listado que definía cuáles eran esas localidades. Asimismo, como todo plan, debía proveer etapas, que en este caso se podrían definir por el orden de selección de las localidades y/o la cantidad de localidades que se quiere intervenir por año.

No es posible saber qué criterio fue utilizado por la Nación. El listado no es público y tampoco lo es la cantidad y tipo de intervenciones realizadas por año ni la ubicación de éstas.



La escases de información pública respecto a cómo aborda la Administración un problema genera varias consecuencias que aquí se analizan.

En primer lugar, la definición respecto de cómo será la selección de las localidades a intervenir, permite definir cuántos grados de libertad y discreción tendrán los funcionarios a cargo de ejecutar el programa.

Respecto del listado utilizado por la SSHYDH<sup>35</sup> y su determinación de comenzar con las primeras cien localidades más vulnerables<sup>36</sup>, no es posible saber si:

1. el orden que éstas ocupaban en el listado implicaba una preferencia en la asignación de recursos (en otras palabras, si ocupar el puesto número diez garantizaba tener recursos antes que el puesto número ochenta);

2. si el orden era únicamente para diferenciar las primeras cien más vulnerables de las otras; o

3. si no tenía ningún orden concreto y era meramente indicativo.

El argumento para que el orden sea estricto y en base a la mayor necesidad concreta del lugar, sería que el Estado comenzará interviniendo primero aquellos lugares que están más carenciados. Esta prioridad se vería reflejada en instar a determinadas unidades ejecutoras a que presenten proyectos, priorizar su estudio y firma de convenios. Evitaría la discrecionalidad política de utilizar obras como medio de negociación política y facilitaría la posibilidad de realizar una efectiva y extensa planificación de intervención urbana en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

El problema es que, si para ejecutar una obra la Administración Nacional depende de la presentación de un proyecto de una unidad ejecutora, su gestión puede llegar a demorarse por estar condicionada. Por otra parte, los asentamientos donde se proyectan este tipo de intervenciones tienen la tendencia a ser cambiantes<sup>37</sup> por lo que, si no hay un mecanismo de actualización de la información, a la larga se podrían generar injusticias sobre la asignación de las obras.

Estos conflictos no existen si el encargado de ejecutar es el Estado Nacional directamente, pero como se dijo la ejecución sería mucho más lenta.

Si el listado es más flexible —opción 2— y da cierto margen de elección dentro un grupo de localidades (las primera cien, por ejemplo), se podría simplificar la gestión y avanzar con mayor celeridad. Por otra parte, habría más margen para la discrecionalidad y retrasar la evaluación de proyectos por razones que no sean técnicas.

---

<sup>35</sup> Reitero que la SIU no estableció un orden de prelación en su reglamento.

<sup>36</sup> Recuerden que se detectaron casi novecientas.

<sup>37</sup> ONU-Hábitat. (2016). "Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte de ciudades del mundo 2016".

La última opción, tomar el listado como un mero indicador, es la que más espacio da a la discrecionalidad de los funcionarios y desnaturaliza la idea de evaluar cuáles son las localidades vulnerables y áreas precarias.

Un listado desconocido como el que tenía la SSHYDH genera asimetría de información entre la Nación, las posibles unidades ejecutoras y la comunidad. Si los estados locales (municipios o provincias) no cuenta con la información con la que la Administración Nacional se regirá, tienen menos posibilidades de proyectar un plan general de intervención urbana en su localidad. Si tuviesen la certeza que algunos barrios serán ejecutados por la Nación, podrían ordenar mejor su propia intervención.

Lo mismo ocurriría con la presentación de proyectos pidiendo financiamiento: si las unidades ejecutoras saben qué es lo que la Nación financiará, no solo evitarán pedir dinero para localidades que no estén incluidas, sino que tampoco invertirán tiempo en producir esos proyectos.

Por otra parte, la comunidad tendría las posibilidades de evaluar y saber con certeza qué le puede exigir a cada estado y, quizás, entender el porqué del orden en la ejecución de estas obras.

La determinación respecto de lo estricto que debe ser el plan de acción y la hoja de ruta que se dé el Estado Nacional no es solo una cuestión metodológica de trabajo, sino que está vinculado a una postura filosófica respecto de cómo debe actuar, a quién le debe dar prioridad y dónde debe poner el foco. En este asunto se revela con claridad que la definición encierra una dicotomía clara: la selección de las obras puede nacer de la ponderación objetiva de las necesidades de la localidad o producto de la libre elección del funcionario.

La primera opción es claramente la más democrática y republicana, ya que busca que todos los ciudadanos accedan a las mismas condiciones, sin importar dónde vivan y por quién son gobernados. La segunda opción, la que primó generalmente, habilita a que se mezclen las necesidades políticas de los gobiernos —que suelen terminar preponderando— con las necesidades de los ciudadanos. La realidad no suele descansar en los límites extremos señalados, pero siempre está más cerca de un lado que del otro.

El reglamento de la SIU fue publicado con la resolución que lo aprobó, pero no estaba en una página de internet en algún lugar de fácil acceso (no es posible comprobar actualmente si el reglamento de la SSHYDH estaba en la página del gobierno cuando estaba vigente). La ausencia de información no está limitada a la normativa, sino que tampoco habían documentos públicos que faciliten la comprensión a cualquier unidad ejecutora o los ciudadanos sobre cómo funciona el programa.

Del propio informe de gestión de la SIU se desprende que fueron los miembros de ese órgano, quienes buscaron a los dirigentes locales para informarles que tenían un área pasible de ser intervenida por el programa. Esto es destacado en el informe como un valor de gestión, pero en el fondo es cuestionable desde el punto de vista de la eficiencia y transparencia. No solo los dirigentes locales se enteraban por medio de personas que trabajan en la Administración y no tenían medios oficiales para chequear esa información o recordarla, sino que dependían del vínculo para comprender la forma de ejecución del programa. Perdido el miembro de consulta, se pierde el nexo y la posibilidad de socavar dudas. Y otra vez, esta forma de gestionar dejaba afuera al resto de los habitantes del país que tuvieran interés en entender cómo funcionaba el programa o monitorear su transparencia.

#### IV. C. La utilización de la obra como herramienta para modernizar y democratizar

Como se ha mencionado, el régimen federal impone a la Administración Central la imposibilidad de fijar políticas a nivel nación en algunas cuestiones, por lo que debe fomentarlas. Muchas de estas políticas están diseñadas como programas que las unidades ejecutoras pueden elegir adoptar.

Los programas de ejecución de obras podrían estar asociados a otros programas que estén enfocados en modernizar y democratizar la gestiones de las unidades ejecutoras. De esa forma, se podría aumentar las externalidades positivas de la ejecución misma de la obra, utilizando y aprovechando este programa como canal para la aplicación de otros programas del Estado Nacional.

Lo anterior no es algo usual en la gestión del Estado Nacional y las gestiones de la SSDHYH y SIU no fueron la excepción.

El uso de la obra pública como herramienta para modernizar y democratizar está más arraigada en la práctica ligada a la ejecución de préstamos internacionales. Esos programas suelen tener un monto destinado a “fortalecimiento institucional”<sup>38</sup>, que busca reforzar áreas de un gobierno local que no está capacitado para ejecutar el préstamo. Con eso se aspira a que logre ejecutarlo y el hecho de la gestión propia del préstamo, irradia mejoras dentro de la propia administración de ese gobierno. En estos casos se lleva adelante mediante el pago de salarios de trabajadores o consultores que capacitan a empleados.

---

<sup>38</sup> Banco Mundial. (2018). Manual de Operaciones para préstamo BIRF-8712-AR, Programa Integral de Hábitat y Vivienda.

Por ejemplo, una manera de impulsar una transformación administrativa podría hacerse al establecer determinados requisitos para la suscripción de los convenios: la utilización del sistema Trámites a Distancia ("TAD") o el sistema de expediente electrónico (Gestión de Documentación Electrónica, abreviado como "GDE"); determinar normas específicas para la selección de contratistas; adopción de programas específicos que provee la Nación; o normas destinadas a mejorar la gestión administrativa de las unidades ejecutoras. En la sección que sigue se hace referencia a los dos sistemas electrónicos aquí mencionados y cómo podrían ser aplicados.

## **V. Presentación de solicitudes de financiamiento, selección de proyectos y asignación presupuestaria. Etapas 3, 4 y 5 del gráfico Funcionamiento del programa**

### V. A. Presentación de solicitud de financiamiento

La presentación de solicitud de financiamiento para ejecutar un proyecto se aborda desde dos puntos de vistas, uno formal y otro de fondo.

El formal se refiere al mecanismo utilizado para realizar la solicitud de financiamiento y que ésta sea evaluada. El análisis de fondo, refiere a preguntar quiénes son aquellos que podrían acceder a solicitar financiamiento para ejecutar un proyecto.

Los dos reglamentos estudiados establecen que solo financiarán entes públicos (estados provinciales, municipales, comunas y universidades públicas), dejando de lado a asociaciones civiles, como se hizo en otro tiempo. Prevén poco y nada vinculado a la presentación (en su aspecto de fondo y forma), ya que la normativa está más inclinada a la justificación, información y documentación que se debe aportar para el proyecto.

La solicitud se presentaba en formato papel y ambos reglamentos prevén privilegiar proyectos en virtud del *cuidado y uso del medioambiente, aprovechamiento de las facilidades existentes del lugar, menor costo con máximo beneficio, innovación, sustentabilidad del proyecto y utilización de mano de obra del lugar*<sup>39</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible pensar que el orden de prelación que tenía el listado de localidades que armó la Administración era más bien flexible, ya que las unidades ejecutoras definían qué proyecto presentaban y ellas estaban a cargo de su confección. Así, también es posible inferir que no había un orden en el análisis de los proyectos.

La única modificación destacable que hay entre el reglamento de la SSHYDH y el de la SIU en esta temática, es que el primero era más estricto y numeroso vinculado a la cantidad de documentación que pedía e incluso, demandaba que se informe cuántas personas se verían beneficiadas con la obra. Se desconoce la razón por la cual eso último quedó de lado en el último reglamento.

Vinculado a la documentación exigida, puede que la exigencia inicial haya sido desmedida para la capacidad de muchos entes ejecutores con los que se celebraron convenios. Es más llamativo el hecho de no tener que indicar la cantidad de beneficiarios, ya que más allá que este dato es vital para cualquier evaluación de impacto que se quiera realizar respecto de la localidad o comparada, no es claro cómo se analizaba el *menor costo con máximo beneficio* si no se sabía a cuánta gente estaba impactando.

---

<sup>39</sup> Artículo 4.1. inc. "C" de ambos reglamentos.

## V. A. 1. Aspecto de forma. La manera en que las unidades ejecutoras realizan la solicitud de financiamiento

Prácticamente todos los trámites los estados deben quedar plasmadas en expedientes. Para llegar a una decisión final, los expedientes pasan por distintas áreas que tiene diferentes competencias para que estas se expidan respecto de algún aspecto de ese trámite. Cada una de estas intervenciones debe quedar plasmadas y registrada de forma escrita.

Los expedientes del programa bajo estudio comenzaban con la solicitud de financiamiento de las unidades ejecutoras. Se presentaban en la sede de la SSHYDH y la SIU en papel.

La gestión estudiada digitalizó la tramitación de todos los expedientes que tramitaron en organismos del Poder Ejecutivo Nacional mediante el sistema GDE —lo que fue un gran avance en aspectos de celeridad y transparencia—, y también creó la plataforma TAD, que permite hacer una gran cantidad de trámites online<sup>40</sup>.

Llamativamente el intercambio con las unidades ejecutoras siguió siendo en papel. De esa manera, la tramitación para la aprobación de la solicitud se apoyaba en un expediente electrónico, pero todos los intercambios con las unidades ejecutoras (durante el proceso de aprobación de la financiación y en el ejecución de la obra) debían ser en papel. Por las enormes extensiones del país, esas notificaciones pueden demorar muchos días e implican un costo adicional. Sería posible aplicar los sistemas electrónicos mencionados al programa en cuestión. De hecho, la ex Secretaría de Vivienda realizaba a través del TAD las notificaciones necesarias para los convenios que había firmado.

Esta medida debería aportar muchísima celeridad: dejaría de ser necesario enviar documentación por papel, cualquier devolución sobre la documentación o enmienda a ésta se enviaría en el momento, las notificaciones quedarían registradas y tendrían costo cero e incluso se podrían firmar los convenios de forma digital.

Asimismo, el aporte a la transparencia es igual de importante porque la plataforma podría inhibir el avance de una presentación si no cuenta con determinados documentos. Se maximizaría el esfuerzo para que todos los entes ejecutores presenten la documentación que es necesaria, resultando así dificultoso ser permisivos con algunos y exigentes con otros. La vara sería idéntica para cualquier ente ejecutor y la documentación sería presenta de forma ordenada, prolija y pública para la ciudadanía.

---

<sup>40</sup> Se pueden hacer 1069 trámites.

La misma plataforma podría tener fines didácticos para explicar cuáles son las características que deben tener los documentos para que sean considerados válidos.

También generaría un beneficio para la gestión de la localidad, porque se inocula conocimiento en uso de nuevas tecnologías y las unidades ejecutoras podría empezar a usar esas plataformas o similares en el plano local.

El ideal sería aspirar a que todas las unidades ejecutoras utilicen el sistema de expediente electrónico. Eso permitiría la comunicación entre los sistemas y la posibilidad de ver los expedientes de otras entidades. Esto ya sucede con la Afip, Arsat, Correo Argentino, Poder Judicial, la Universidad de Buenos Aires, el Banco Central, las Municipalidades de Santa Fe, Corrientes, San Martín y muchas otras.

#### V. A. 2. Aspecto de fondo. Definición respecto de las características que deben tener las unidades ejecutoras para ejecutar obras de hábitat

Esta sección se ocupa de preguntarse si corresponde o no determinar características a cumplir por las unidades ejecutoras, como referencia de la capacidad para ejecutar obras, para poder solicitar financiamiento y las consecuencias de ello.

Ni la SIU o la SSHYDH fijaron en sus reglamentos normas vinculadas al análisis de las características de las unidades ejecutoras a la hora de seleccionarlas. Se desconoce si, independientemente de la falta de regulación, a la hora de evaluar el proyecto se analizaba la capacidad de ejecutarlo de forma informal. Sumado a lo anterior, como el marco normativo no preveía prácticamente consecuencias reales ante una mala ejecución —algo que lo que se profundiza más adelante—, las ejecuciones de las obras únicamente descansaban en la capacidad y vocación administrativa del intendente o gobernador y su equipo

La gestión bajo estudio sostiene en su informe final que financió obras de la manera más democrática, firmando convenios con muchas localidades del país y no únicamente con las más grandes<sup>41</sup>.

Sostener que darle la oportunidad de ejecutar una obra a cualquier ente ejecutor es democrático o republicano, puede ser válido si tomamos como punto de partida la idea de tratar a todos de la misma manera con los mismos derechos y obligaciones. La cuestión se

---

<sup>41</sup> Concretamente el informe final de gestión de la SIU sostiene: *Desde el principio, el objetivo fue que el Plan Nacional de Hábitat tuviese dos características principales:*

1. *Federal: debía llegar a todas las provincias del país, sin excepción y pese a que no existieran unidades ejecutoras de PROMEBA o PROSOFA.*

2. *Democrática: todos los gobiernos locales, sin importar sus capacidades, debían conocer el trabajo de la SIU y tener la posibilidad de presentar proyectos, sin que la distancia física o falta de recursos financieros o humanos fuese un limitante.* Presidencia de la Nación Argentina, ex Secretaría de Infraestructura Urbana. (2019). Informe de gestión final.

complejiza cuando nos preguntamos si todos están capacitados para ejecutar obras de este tipo. Más aún, si es razonable que algunos entes ejecutores aprendan a ejecutar —con todos los riesgos que eso implica— con fondos nacionales, en un país donde abundan las carencias y si eso es eficiente.

Parte de los problemas que se encontraron tanto la SSHYDH y la SIU en su gestión estaban vinculados con las condiciones propias de algunas unidades ejecutoras. La ejecución de obras de este estilo requiere de una administración capacitada, no solo de poder llevar adelante un proceso licitatorio, sino con capacidad técnica para hacer un buen seguimiento de obra, procesar datos, comprender el sistema de rendiciones del Estado Nacional, etc.

La idea de evaluar al ente público que ejecutará la obra presenta un dilema complejo y acarrea prejuicios que son necesarios revisar: por un lado, la Administración, desde una mirada puramente resultadista vinculada a la obra, podría financiar exclusivamente a unidades ejecutoras que tengan experiencia en la ejecución de estas obras y cumplan con determinados requisitos; las que den más “garantías” de “éxito”. De esa manera, se “cuidaría” más el erario público y se buscaría idealmente la mayor cantidad de eficiencia para resolver el problema. Esta perspectiva parecería generar un sesgo a favor de los gobiernos locales más grandes, con más dinero y técnicos, en contra de los chicos. El problema es que hay varias zonas precarias en municipios pequeños. En tales casos se debería únicamente financiar a las provincias.

Siguiendo ese razonamiento, se podría establecer que solo quienes cumplan con determinados estándares vinculados a la administración propia de las unidades ejecutoras y/o experiencia en la ejecución de obras, podrían ejecutar este tipo de obras. Entonces, por ejemplo, se podría analizar lo siguiente:

- Obras similares ejecutadas con éxito con anterioridad.
- Conformación del presupuesto del ente ejecutor, porcentaje absorbido por costos fijos, existencia o no de programa presupuestario y área dedicada a eso.
- Cantidad de empleados avocados a la gestión de la obra y su desarrollo.
- Porcentaje que el monto de la obra implicaría dentro de su presupuesto.
- Ausencia de déficit.

El aspecto negativo de esta perspectiva es que, si solo se financian a entes ejecutores que tengan antecedentes, sean prolijos y ordenados, se pierde la posibilidad de utilizar la obra para generar mejoras dentro de la administración como se expuso, ya que solo se les darían fondos a los “mejores”.



Si se utilizan requisitos como un umbral a alcanzar para poder ejecutar obras, es posible pensar también que eso genere incentivos a los que estén más rezagados para adquirir las capacidades necesarias para ejecutar la obra. Asimismo, hay una cuestión fáctica: aquellos que ejecutan bien no son tantos como el tamaño de la problemática a abordar y sus limitados recursos (humanos y físicos). La búsqueda de la eficiencia en la ejecución con parámetros muy rígidos y reducir lo más posible el margen de error, puede llegar a implicar una gran demora en la ejecución de las obras.

Una cuestión interesante, que es contra intuitiva, es que no es claro ni una regla firme y estática que las unidades ejecutoras de gran tamaño ejecuten mejor que las pequeñas. De hecho, hay ejemplos en la gestión de la SSHYDH y la SIU donde la ejecución de las municipalidades pequeñas fue mejor que grandes o las provincias.

Miembros de la SIU entrevistados atribuyen ese hecho a la cercanía y activa presencia de las autoridades locales en la zona de intervención, lo que permitía dar respuestas rápidas a necesidades que irrumpían en la localidad. También lo vinculan con intervenciones donde se buscaba la participación de la comunidad beneficiada en definiciones de aspectos de la obra, generando un sentimiento de apropiación que derivaba en mayor cuidado de ésta.

Es también cierto que los casos de éxito de ejecución de municipalidades pequeñas estaban vinculado a obras de un tamaño menor.

## V. B. Análisis de presentación y asignación presupuestaria

En este apartado se tratarán dos cuestiones muy importantes: el momento en que se analiza cada solicitud y el monto a financiar para cada localidad.

En ninguno de los dos reglamentos se hace mención al momento de analizar cada presentación. Esa ausencia nos priva de poder inferir el rigor (rígido o flexible) y orden que se establecía con respecto al listado de las localidades a intervenir.

Vinculado al aspecto financiero y presupuestario se establecía —de forma idéntica en los reglamentos— que *se asignará por provincia, por municipio o comuna, de manera equitativa y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*<sup>42</sup>.

Posteriormente —de idéntica forma en ambos—, que el financiamiento podrá ser compartido con los entes ejecutores, que se podrá entregar un anticipo financiero de hasta

---

<sup>42</sup> Artículo 3.1 de ambos reglamentos.

veinte por ciento (20%). El reglamento de la SSHYDH fijó que se pagaría contra presentación de certificado de obra<sup>43</sup>; el de la SIU no fijó un método específico de transferencia de fondos.

Aprobado técnica y presupuestariamente el proyecto, se firmaba un convenio que materializaba el financiamiento.

#### V. B. 1. Momento en que se analiza cada solicitud y su priorización

Los reglamentos prevén normas de carácter general para la priorización. El primero (el de la SSHYDH) que tenía como objetivo abordar las cien localidades más vulnerables, no estableció un orden de prelación de los proyectos entre ellas: ¿valía lo mismo analizar el proyecto de la quinta localidad más vulnerable que el de la localidad que ocupa el puesto setenta y cinco?

Asumamos que entre las primeras cien podía ser indistinto por tener grados similares de carencias y suponiendo que se realizaron todas esas intervenciones, ¿qué pasaba con las otras localidades vulnerables que habían sido detectadas? ¿cómo sería el análisis y selección entre ellas? ¿había un orden?

Como mencioné, el reglamento de la SIU no fijó ninguna prioridad ni estableció un grupo de intervención, para elegir entre las miles de zonas vulnerables, carenciadas y con mayor déficit estructural del país; lo implicó que virtualmente estaban en pie de igualdad.

Este es el momento donde se ve de forma concreta la relevancia de la determinación respecto del plan de acción que debe tener el Estado Nacional. Las preguntas realizadas en esa sección son aplicables a esta.

Por la manera en que están redactados los reglamentos, no queda claro si los organismos estatales tienen que elegir —por ende, priorizar— entre proyectos o localidades.

Parte del reglamento de la SSHYDH nos lleva a pensar que se priorizaba por localidad, por la inclinación prioritaria que tiene los proyectos en zonas vulnerables.

Por otra parte, el artículo 4.1. inc. “c” del mismo reglamento —con similar redacción en el artículo 4.1. inc. “b” del reglamento de la SIU— establecía que las direcciones analizarán los proyectos *a fin de colaborar en el orden de prioridad a establecerse en las solicitudes presentas por los Entes Ejecutores, debiendo privilegiar aquellos proyectos que contemplen los siguientes requisitos: cuidado y uso responsable del medioambiente;*

---

<sup>43</sup> Artículo 3.4 del reglamento de la SSHYDH.

*aprovechamiento de las facilidades existentes del lugar; menor costo con máximo beneficio, innovación y sustentabilidad del proyecto; utilización de mano de obra del lugar en ejecución del proyecto, ya sea por medio de Cooperativas de Trabajo, autogestión o cualquier forma de participación comunitaria.*

¿Qué pasa si hay colisión entre estas dos maneras de priorizar? ¿cómo se resuelve? ¿aspiraba la regulación a generar algún tipo de competencia entre los entes ejecutores para verse beneficiados con la financiación de las obras?

Por la forma en la que está planteado el reglamento, parece que la definición inmediata del análisis de cada proyecto y firmada, se producía a demanda o por la priorización no registrada de autoridades de los organismos.

Otra cuestión que en los reglamentos encuentran tensión es la siguiente dicotomía: ¿pretenden ordenar su gestión para resolverle a la mayor cantidad de ciudadanos sus problemas de hábitat —optando por los proyectos que reflejen *menor costo con mayor beneficio*<sup>44</sup>— o buscan que la intervención sea lo más federal posible —*se asignará por provincia o municipio, de manera equitativa y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo*<sup>45</sup>—? No es una contradicción forzada, ya que esa definición va a determinar el orden de intervención que busquemos y el tipo de proyecto que sea aprobado.

Es un dato objetivo que las áreas precarias y las localidades vulnerables no están distribuidas equitativamente a través del país. Una intervención de corte federalista, como prevé el reglamento de la SSHYDH en su artículo 3.1<sup>46</sup>, terminaría priorizando una localidad por sobre otra por la ubicación que tiene. En otras palabras, las necesidades de los ciudadanos serían aumentadas o atenuadas dependiendo la ubicación en la que estén.

Frente a obras que condicional la forma de vida las personas y sus posibilidades, ¿vale más el criterio federal —división de recursos por región— o el democrático —tratar a todos por igual—?

En el informe final de gestión de la SIU no se indica qué otras localidades del país fueron intervenidas (y el lugar que ocupaban en el listado), cuando se cumplió con el objetivo inicial de realizar obras en las primeras cien más vulnerables. ¿Hay en el Estado Nacional un plan para el resto de las áreas precarias? ¿Será abordadas de la misma manera?

---

<sup>44</sup> Artículo 4.1 de ambos reglamentos.

<sup>45</sup> Artículo 3.1 de ambos reglamentos.

<sup>46</sup> “los recursos presupuestarios del Plan Nacional de Hábitat se asignarán por provincia, por municipio o comuna, de manera equitativa y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

### V. B. 2. El monto para cada proyecto

La forma de determinar el monto que se le asigna a cada localidad no está contemplada ni explicitada en ninguno de los dos reglamentos; se puede inferir que esto estaría resuelto con las directrices fijadas como prioridad antes aludidas<sup>47</sup>.

Esta es una cuestión sumamente sensible porque al no tener ninguna norma o mención en los reglamentos, esto queda enteramente a discreción del funcionario. Si el parámetro de atención del estado nace de características objetivas —el grado de vulnerabilidad de las localidades—, también tendría que serlo el monto que se le asigna. Queda huérfano el esfuerzo y el sentido en hacer foco en atacar las localidades vulnerables, si el funcionario puede asignar la suma que se le ocurra y financiar proyectos faraónicos a algunos y a otros no.

La falta de objetividad respecto al monto que se puede asignar por proyecto, también oscurece la posibilidad de saber cuántos proyectos se podrían hacer —o a cuántos beneficiarios atender— en un año con un presupuesto dado.

La definición de parámetros objetivos para la fijación de un monto a financiar no es sencilla e implicaría una ponderación de varios factores; no por ello, es menos necesaria ni excusa para evitarla.

Se podrían evaluar la cantidad de beneficiarios que afectará, el tamaño de la obra y los tipos de rubros que incluye el proyecto<sup>48</sup>. Otra alternativa podría ser que a partir de parámetros concretos, surja un monto máximo que la localidad pueda solicitar y ella define el tipo de proyecto y sus características.

La determinación del rol del Estado frente a estas intervenciones adquiere en este tema un carácter preponderante, ya que el costo de la obra puede ser distinto si lo ejecuta la Nación a si lo hace una unidad ejecutora, porque éstas —a veces— tienen la posibilidad de ejecutar ellas mismas con mano de obra, lo que les permite recudir costos.

### V. B. 3. Aporte de la unidad ejecutora

Un aspecto interesante a tener en cuenta es el del financiamiento compartido entre la Administración Nacional y la unidad ejecutora, que es el caso en el que ambos órganos aportan financiamiento para la ejecución de la obra. Este aspecto solo estaba mencionado

---

<sup>47</sup> “Proyectos que contemplen los siguientes requisitos: cuidado y uso responsable del medioambiente; aprovechamiento de las facilidades existentes en el lugar; **menor costo con máximo beneficio**; innovación y sustentabilidad del proyecto; utilización de mano de obra del lugar en la ejecución del proyecto, ya sea por medio de Cooperativas de Trabajo, autogestión, o cualquier forma de participación comunitaria”. Artículo 4.1 inc. “c” de la SSHYDH y 4.1 “b” de la SIU (el resaltado me pertenece).

<sup>48</sup> No es lo mismo hacer cloacas que iluminar un barrio.

como una posibilidad en los reglamentos, pero no era normativamente un elemento a tener en cuenta para priorizar.

Un aporte de la unidad ejecutora podría hacer más económica la obra en su conjunto. Si hay un parámetro para buscar *menor costo con mayor beneficio*, considero que debería ser un factor de análisis.

Puede que eso haya existido de forma intuitiva por los miembros del organismo mientras analizaban los proyectos, pero el hecho que no esté explicitado es un parámetro objetivo menos para ponderar si el accionar fue arbitrario o si se siguieron los lineamientos inicialmente previstos.

Una última cuestión compleja es definir el tipo de aporte que podrían hacer los entes ejecutores. Según el reglamento de la SIU (idéntico al de la SSHYDH en este aspecto) el único aporte que se contempla es monetario, pero podría ser hecho con mano de obra local o materiales ya que se estarían reduciendo los costos totales de la obra. No resulta irracional pensar que si las unidades ejecutoras hacen un aporte a las obras a la par de la Nación, se genere un mayor o mejor compromiso con su concreción. Desde esa perspectiva, y si eso se comprueba, la exigencia de la contrapartida no solo sería útil desde un punto de vista financiero, sino desde los incentivos para la realización de la obra.

Por último, una cuestión sensible es definir el momento en que la unidad ejecutora realiza su aporte. En general ellas preferirán que no esté establecido el momento por dos motivos: primero, la mayoría intentará hacerlo al final para poder disponer del financiamiento que actualmente tienen para otros fines; y, por otra parte, para poder hacerlo en momentos en los que la Nación demore las transferencias.

## **VI. Elaboración y firma del convenio. Etapa 6 de gráfico Funcionamiento del programa**

En este apartado se analiza la elaboración y firma del convenio, que será lo que configura el marco legal para la ejecución de la obra. A partir de la firma se considera que comienza la ejecución de la obra, que es analizada en la siguiente sección.

En este trabajo se llama marco legal al conjunto de normas que definen el objetivo del convenio, establecen las obligaciones y derechos de las partes y prevén soluciones para conflictos posibles y sobrevinientes o la metodología con la que estos se resolverán. De su conjunto, surgen incentivos para las partes.

Una vez que la SSHYDH y la SIU elegían el proyecto se redactaba el convenio que sería firmado. En él estaban casi todas las normas que componen el marco legal. Esto no necesariamente tiene que ser así, ya que perfectamente podrían haber sido incorporadas buena parte de esas normas en los reglamentos.

Una vez listo, era firmado por ambas partes<sup>49</sup> y se realizaba el primer desembolso para comenzar la ejecución de la obra.

Los modelos de convenios se fueron perfeccionando con el correr de la gestión, pero en líneas generales —y sintetizado— aportaban esta información:

1. Establecían cuál sería la obra a ejecutar, aprobando un detalle con los rubros que la conformaban, el monto total (que sería fijo) y un plan de trabajo (donde se reflejaba el avance proyectado y porcentual de cada rubro mes a mes durante el plazo previsto).
2. Las obligaciones de las partes. Se establecía que la unidad ejecutora era la responsable de todo lo concerniente a la ejecución de la obra (seguros con los que debía contar, forma de ejecución, indemnidad del Estado Nacional frente a daños, etc.).
3. El plazo para la ejecución de obra.
4. El reglamento que se debían cumplir (el de la SSHYDH o el de SIU) y el reglamento de rendición de cuentas.
5. Establecían en qué situaciones y de qué manera la SSHYDH o la SIU podrían rescindir unilateralmente el convenio.

---

<sup>49</sup> Esto era firmado en formato papel y luego era protocolizado. En esta instancia se ve otra vez los perjuicios de no aprovechar los usos de la tecnología, ya que perfectamente la Administración podría firmar estos convenios por el TAD o crear un usuario en el GDE y firmarlo de forma digital con firma conjunta. Esto no es un detalle, porque la firma implicaba coordinar agendas de los funcionarios para su firma, posteriormente su protocolización y recién ahí comenzaba el convenio a surtir efectos legales.

6. Definía la forma y bajo qué condiciones se realizarían los desembolsos para la obra.

7. Fijaban jurisdicción en caso de conflicto.

Como Anexo III hay un modelo de convenio para que el lector se pueda hacer una idea más clara.

Los reglamentos —en esto eran prácticamente idénticos— enfocaban sus normas principalmente en el proceso para la selección del proyecto, pero no cuentan casi con normas que rijan su ejecución. En ellos encontramos lo siguiente:

1. Enumeración de obligaciones de las partes.
2. Procedimiento para la modificación de proyectos.
3. Definición que ante la falta de ejecución de la obra en el plazo acordado, la Nación podía exigir las sumas transferidas y los daños y perjuicios sufridos.

Los convenios celebrados por la SSHYDH y la SIU contaban con los detalles necesarios en todo lo concerniente a los aspectos más genéricos de un contrato. El aspecto criticable es que las normas que surgen del reglamento y de los acuerdos, son útiles o parecen solo pensadas como elemento ordenador para casos en los que la ejecución de la obra es perfecta; no hay casi normas para aquellos casos donde no ocurre eso, por incumplimientos o modificaciones graves del contexto. En ese aspecto, los convenios son bastante rudimentarios y pobres.

La manera genérica en la que están redactadas algunas cláusulas puede ser útil para darle más margen de gestión a la Administración, pero a la larga terminan generando incertidumbre porque las partes no saben cuál será el resultado de cada acción.

Los convenios tenían un formato de contrato de adhesión, que son aquellos donde una de las partes impone a la otra los términos y condiciones del convenio. Claro está, que la imposición la hacía la Nación y no viceversa, lo que refuerza la idea que se podría aprovechar la instancia del financiamiento de la obra para impulsar programas o prácticas específicas que la Nación tiene y busca aplicar.

Las cuestiones donde hago foco en esta sección son las siguientes:

- A. La equivocada lógica contractual del programa.
- B. Marco normativo que se podría establecer para la ejecución de la obra.
- C. Modificaciones a la obra pactada.
- D. Cambio de circunstancias durante la ejecución de la obra.

E. Incumplimientos en la ejecución

F. Incentivos para una mejor ejecución

1. Modificaciones en el reglamento.

2. El ranking de municipios (unidad ejecutora)

Para facilitar la lectura y comprensión, voy a ir citando las normas correspondientes, del reglamento o de los convenios, en cada uno de los apartados específicos.

#### VI. A. La equivocada lógica contractual del programa

Como ya se mencionó, el proceso de selección desencadenaba en un convenio que firmaban las partes, establecía las obligaciones y regulaba la ejecución. En el modelo de convenio utilizado se ve claramente la lógica tradicional contractualista, que nace de situaciones donde los contratos deben velar por intereses de los firmantes que son diferentes, pero pretenden ser complementarios. Por eso las normas buscan el cumplimiento, pero permiten desligar a las partes si alguna incumple.

Cuando uno celebra un contrato (asumamos uno bilateral y oneroso para simplificar) donde hay intercambio entre las partes, se presume que el interés que lleva a los firmantes a celebrar el contrato es hacerse del bien o servicio que la otra parte se compromete a dar. Como regla general, en el caso que una de las partes incumpla con lo pactado la otra tiene la opción de rescindir el contrato, pactar con alguien más y así saciar su necesidad. El fin último de este tipo de contratos se cumple en el momento que las partes cumplen.

Planteado en un caso práctico, si el Estado Nacional necesita resmas de papel para funcionar, realiza un proceso licitatorio y firma un contrato con el ganador. Si éste incumple en la entrega, la Administración puede rescindir el contrato y firmar uno con otro proveedor para así hacerse de las resmas.

Esto es diferente en los convenios de financiamiento bajo estudio, porque el fin buscado y el interés de las partes firmantes, idealmente, es el mismo y a favor de terceros. El problema es que se les aplica una lógica ideada para una situación diferente, y eso genera perjuicios y complicaciones. Tener presente eso nos ayuda a entender las razones detrás de parte de la reglamentación y la forma en que se desenvuelven los procesos de financiamiento.

Lo antes mencionado se ve claramente cuando se analizan las normas vinculadas al incumplimiento (más abajo se explica en detalle): el Estado Nacional cuenta con la posibilidad de rescindir el convenio y reclamar daños y perjuicios, si la unidad ejecutora



incumple con cualquier de sus obligaciones vinculadas a la ejecución de la obra. Si el sistema no prevé ningún mecanismo o medida frente al incumplimiento de las partes — como actualmente ocurre— y la única herramienta es rescindir el convenio, lo único que genera esto es alejarse del conflicto que se quiere resolver y dejar a las personas otra vez en situación de indefensión.

La cuestión no es eliminar los convenios, sino discutir la lógica con la que fueron celebrados y dotarlos de herramientas acordes al objetivo final que tienen. No se debería tirar la herramienta, sino ver cómo se adapta. Para ello sería necesario agregarle características al programa y modificar sustancialmente el esquema de incentivos.

#### VI. B. Marco normativo que se podría establecer para la ejecución de la obra

Para garantizar la materialización de la obra se podrían fijar normas de aplicación obligatoria vinculadas a distintos temas, como transparencia en la gestión, selección de contratistas y ejecución de obra.

Son múltiples la cantidad de situaciones que puede enfrentar una unidad ejecutora a la hora de ejecutar una obra y, siendo que este es un país federal, también son diversas las soluciones que se pueden prever para ello. Teniendo en cuenta que es la Nación la que financia las obras, no sería descabellado que estableciera un conjunto de normas vinculadas a la ejecución del programa.

Esto fue realizado de forma muy limitada por la SSHYDH y la SIU —y solo en algunos convenios— cuando impusieron que los pliegos debían ser públicos y gratuitos. Pero por más que ello es útil, no ataca la dispersión normativa que existe en el país.

Las normas con mayor incidencia en la ejecución de la obra suelen estar vinculadas a los procedimientos de selección de contratistas —su duración, complejidad, transparencia— y las herramientas que la ley local o los pliegos dan para la ejecución.

Estableciendo normas específicas para momentos determinados, la Nación se garantiza soluciones puntuales frente a determinados tipo de imprevistos. Por ejemplo, algunas legislaciones municipales prevén que en caso de incumplimiento de una empresa adjudicada, es posible rescindir el convenio y adjudicar a la segunda ofertante de la licitación antes realizada, si ésta acepta; muchas otras, prevén que no y que se debe hacer una nueva licitación. El impacto en la duración de la obra entre esas dos opciones es evidente.

Otro ejemplo podría ser la reglamentación vinculada a la cesión de obras. Hay legislación que acepta la cesión de una empresa adjudicada a otra que no participó de la licitación y otras no.

No es menor destacar que dependiendo la amplitud y profundidad normativa que la Nación quisiese imponer, sería necesario verificar si corresponde un aval del poder legislativo local, ya que se podría modificar normas creado por éste. Si ese es el caso, la tramitación de esta aprobación puede ser muy extensa y terminar conspirando contra la celeridad de la ejecución de la obra.

#### VI. C. Modificaciones en la obra pactada

La selección de un proyecto implica que la Nación entiende que esa intervención concreta, es las que beneficiarán a los vecinos de esa localidad y los proveerán de la infraestructura necesaria.

Una modificación, conceptualmente, podría alterar el impacto que fue inicialmente considerado por la Nación, pero no todas las intervenciones tienen impactos igual de relevantes. No es lo mismo la red de cloaca de una localidad que la plaza pública.

Los reglamentos de la SSHYDH y la SIU establecían: *Por circunstancias imprevistas debidamente justificadas podrán modificarse aspectos técnicos del proyecto o ampliaciones de plazos de dichos proyectos. Las eventuales modificaciones técnicas o ampliaciones de plazo sólo podrán realizarse con la no objeción técnica de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE DISEÑO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA*<sup>50</sup>.

El primer asunto a tratar en esta sección es la posibilidad o no de realizar modificaciones a la obra pactada y luego, de qué manera se llevaría adelante.

Por la forma en la que está redactado el artículo citado, el criterio para considerar la debida justificación es bastante subjetivo; lo cual, puede llevar a que la aceptación de la modificación sea tan amplia como restrictiva. De todas maneras, siendo que el artículo habla de *circunstancias imprevistas* parecería que el criterio tendería a ser más restrictivo que permisivo.

La norma aludida no hace ninguna referencia a qué es aquello que puede ser modificado, no pone limitación clara, aunque dice que solo serán cuestiones *técnicas o ampliaciones de plazo*. ¿Hasta dónde una modificación es técnica? ¿cuándo se modificaría el objeto de la obra?

---

<sup>50</sup> Artículo 4.4 "c" del reglamento de la SIU y artículo 4.4. "d" del reglamento de la SSHYDH, con similar redacción.

La no objeción a cargo de la Nación permite pensar que existía control sobre lo inicialmente acordado, pero la norma deja demasiado margen para la discrecionalidad de funcionarios y determinar sin parámetro claro qué se puede modificar y qué no.

La experiencia nos señala que los proyectos que mejor avanzaron en la ejecución tuvieron una constante: el fluido diálogo con la comunidad que era intervenida. Entonces, si la Nación fomenta el diálogo entre los entes ejecutores y su comunidad como práctica necesaria para una ejecución virtuosa, es lógico que ellos cuenten con facultades para realizar modificaciones al proyecto original o, al menos, solicitarlas a pedido de la comunidad<sup>51</sup>.

De esa manera, llegamos a la segunda cuestión a analizar: cómo debe ser el procedimiento para la modificación del proyecto. Esto está vinculado con los grados de libertad que tendría el ente ejecutor para *solicitar* o *informar* una modificación. Una mirada contractual rígida —como la que prevaleció en la gestión analizada— nos forzaría a celebrar un nuevo convenio —una adenda—, teniendo que cumplir con los procedimientos administrativos acordes y ritos de forma.

Si las modificaciones implican un análisis muy estricto por parte de la Nación, tendremos como resultado procedimientos muy extensos, pero más garantías sobre las características del proyecto y capacidad de controlarlo. En cambio, si la unidad ejecutora meramente tiene que informar la modificación tendremos procesos veloces, lo que es positivo para la ejecución de la obra, pero podría atentar contra la capacidad de la Nación de medir impacto y controlarla.

Parecería que lo óptimo sería encontrar —de ser posible— una solución que contemple e integre ambas posiciones. Una opción sería definir cuáles de los rubros de la obra son esenciales y cuáles no, como si hubiera aspectos primarios y secundarios que nos permitirían determinar cuáles modificaciones deben ser analizados por el Estado Nacional y cuáles no.

Los primeros no podrían ser cambiados libremente o solamente con aval de la Administración y los segundos, menos esenciales —como podría ser la puesta en valor de una plaza—, podrían ser modificados libremente comunicando la decisión. En la primera opción, se requeriría un análisis más profundo y un resultado legal (como una resolución que modifique el convenio o una adenda) y en la segunda, únicamente la comunicación de la unidad ejecutora a la Administración de la medida dispuesta.

---

<sup>51</sup> Es evidente que el ideal sería que los proyectos que presente la unidad ejecutora ya cuenten con aprobación y participación de los vecinos de la localidad.

Independientemente de lo antes mencionado y la flexibilidad que se tome, es necesario también contemplar cuál va a ser el instrumento legal que el ente ejecutor utilizará, para llevar adelante la modificación en el plano local. No cualquier modificación puede ser legalmente aplicable a una obra que se encuentra ejecutándose por una empresa que ganó una licitación. Si la modificación no puede tramitar como un adicional o ampliación de obra y tampoco puede ser ejecutada por la propia unidad ejecutora, deberá hacerse un nuevo proceso de selección lo que derivaría probablemente en una ampliación de plazos de la obra o directamente la paralización de ésta.

#### VI. D. Cambio de las circunstancias durante la ejecución de la obra

El marco legal de un programa estatal como el que comento debería estar preparado frente a imprevistos. Naturalmente no se puede pretender que se prevean todos los imponderables, pero sí aquellos que ya han ocurrido y para los que no, fijar lineamientos sobre cómo se resolverán.

De forma genérica podemos englobar los conflictos en tres aspectos distintos:

1. Problemas de carácter nacional que golpea a casi todos por igual (crisis económica, una pandemia, etc.).
2. Problemas generados por el propio Estado Nacional (cambios en el organigrama que alteran la ejecución de los proyectos, cambio de autoridades, demoras en el pago, etc.).
3. Problemas que son y surgen de la localidad, un problema en el municipio (paro de empresa por falta de pago, paro de empleados, demora por cambio de autoridades, crisis naturales en la localidad, conflictos en la ejecución de la obra por cuestiones sociales o técnicas, etc.).

Durante la ejecución de las obras, la SSHYDH y la SIU se enfrentaron a diversos problemas que se encontraban en los tres grupos antes descritos, pero la falta de previsión del marco legal y su rigidez no permitieron tener soluciones rápidas.

Uno de los problemas de carácter nacional más claro fue el aumento de la inflación, que afectaba los costos inicialmente previstos. Los convenios para obras de hábitat que se firmaron entre los años 2016 y 2017, no preveían reconocimiento de pago por redeterminaciones de precios y fijaban que todo costo que superara al acordado, debía ser aportado por la unidad ejecutora. Esto ya de por sí era llamativo en un país con arrastre inflacionario alto. Sumado a la crisis que comenzó en el 2018 y se agudizó en 2019, las unidades ejecutoras se encontraron con que los precios inicialmente previstos no eran

representativos y con aumentos que había sido imposibles de prever y difíciles de acompañar.

Una cosa es pactar que los mayores costos de una obra en una economía más o menos previsible serán cubiertos por los entes ejecutores y otra, es extender ese principio a circunstancias absolutamente imprevisibles, que alteran de raíz la posibilidad de ejecutar la obra. Más aún si el país que sufre esos impactos devaluatorios entra en una rescisión que evidentemente va a afectar la recaudación de los entes ejecutores, que ahora deben enfrentar costos dolarizados e inflación creciente.

El marco legal no permitía un mayor financiamiento de la Nación a los entes ejecutores por la misma obra; ni su versión inversa, menor ejecución manteniendo el monto original. Por ello, las unidades ejecutoras que podían se vieron obligadas a modificar los proyectos, afectando el dinero a los rubros que menos habían aumentado de precio o desfinanciando proyectos de otros programas. Algunos entes ejecutores que no pudieron modificar sus proyectos vieron sus obras parar sin poder dar mayor respuesta. Ambas circunstancias no terminaron beneficiando a los vecinos de la localidad.

Si esto fuese un contrato bilateral oneroso estándar, la parte a cargo de la ejecución de la obra cargaría con la obligación de cumplir por haber pactado libremente eso<sup>52</sup>. Imponer eso en este caso (cumplimiento del total de la obra manteniendo el monto pactado) termina siendo castigar a quienes se quiere beneficiar, ya que la obra se paralizará o si continúa, el presupuesto de la localidad se vería claramente resentido en alguna partida.

Paradójicamente la SIU celebró convenios en los años 2018 y 2019 con precios adecuados para ese momento, pero exigieron a los convenios pactados con anterioridad el cumplimiento de precios desfasados.

En un país una larga historia de crisis económicas como el nuestro y fácilmente afectado por el sector externo, no es razonable carecer medidas para paliar estos hechos.

Un ejemplo vinculado a los problemas que generados por el Estado Nacional es el ocurrido a partir del traspaso de la SSHYDH a la SIU. Originalmente la SSHYDH firmó convenios que contaban con un programa llamado Desarrollo Humano, que financiaba actividades sociales en la localidad. Una vez que la SIU la reemplazó, las competencias para la ejecución del programa Desarrollo Humano pasaron al Ministerio de Desarrollo Social, por lo que parte de los proyectos pactados no podían ser ejecutados con los fondos de la SIU.

---

<sup>52</sup> Cuestión que incluso podría ser discutible si tomamos en cuenta que se afectó en muchos casos la ecuación económico financiera de la obra. Esto, en un marco entre privados, podría dar lugar a apelar a la teoría de la imprevisión y reclamar una adecuación del contrato y sus montos.

Esta circunstancia llevó a la SIU a tener que modificar con diferentes instrumentos casi todos los convenios que tenía en ejecución. Más allá que todos esos trámites administrativos insumieron mucho tiempo, también causó un fuerte impacto en la proyección de las propias unidades ejecutoras.

El cambio en el organigrama de la Administración Nacional, desgraciadamente, también es algo que ocurre con cada uno de los gobiernos (e incluso durante una misma gestión). No es razonable tampoco carecer de una forma para proteger la ejecución del proyecto de cambios espasmódicos y antojadizos que ocurren en la capital del país.

Muchos de los problemas que ocurren en las localidades están fuera del alcance de la Nación, pero quizás, frente a estos casos, se podrían establecer algunas herramientas para la gestión del proyecto. Por ejemplo, la posibilidad que la Nación frente a un contexto de crisis pueda modificar el objeto del convenio, para que se priorice algunos rubros específicos<sup>53</sup> o ampliar unilateralmente los plazos si ocurre un hecho natural grave que impide la ejecución.

Este tema, como es evidente, está vinculado íntimamente con la manera en que se pueden realizar modificaciones en los proyectos en ejecución.

#### VI. E. Incumplimientos en la ejecución

Los estímulos para conseguir el cumplimiento de un proyecto pueden venir tanto por los incentivos positivos como los negativos. De los segundos nos encargamos en esta sección.

El marco legal del programa trata el asunto de los incumplimientos de forma bastante superficial e ineficiente. Se realizan diversas enumeraciones de las obligaciones y prácticamente no hay consecuencias frente a los actos de los entes ejecutores. Los incumplimientos en este tipo de convenios pueden ser muy diversos y deberían tenerse en cuenta a los fines de hacer una regulación apropiada, ya que el asunto desde una mirada superficial puede parecer sencillo, pero no lo es.

Asumamos que, en líneas generales, los entes ejecutores están igual de interesados como la Nación en ejecutar la obra y hacerlo de forma correcta; no obstante, no deja de ser cierto que no todos ejecutan igual ni tienen el mismo interés y capacidad. Identificar los incumplimientos que pueden ocurrir, de la Nación como de las unidades ejecutoras, y asignarles consecuencias, no hace otra cosa que moldear los incentivos que queremos

---

<sup>53</sup> Esto es únicamente un ejemplo de una medida y resulta evidente que, en caso de aplicarla con una mala reglamentación, puede llegar a ser utilizada de forma arbitraria.

generar para una buena ejecución. El reglamento actualmente vigente se refiere al incumplimiento y a sus consecuencias únicamente en el artículo 4.4 inciso "a": *La falta de ejecución del proyecto en el plazo acordado en el convenio dará derecho a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA a resolver el convenio y a exigir la devolución de los fondos transferidos, con más los daños y perjuicios que correspondan.*

Las últimas versiones de los convenios sostenían que la SIU podría rescindir inmediatamente el convenio, previa notificación fehaciente:

*a. Cuando hubieran transcurridos TREINTA (30) días corridos desde la fecha de la firma del CONVENIO, y no hubiere iniciado la obra, salvo el supuesto de ampliación de plazo previsto en el CONVENIO.*

*b. Cuando se paralice la obra por el plazo de SESENTA (60) días corridos, sin haber medido previa notificación fehaciente a la SECRETARÍA de la causal que justifique esta medida, y la aprobación de ésta por la última.*

*c. Cuando hubieran transcurrido SESENTA (60) días corridos desde el vencimiento del plazo para la presentación del certificado por parte del ente executor sin que lo hubieran presentado.*

*d. En el caso que el ente executor incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en el CONVENIO, los plazos de ejecución de la obra, las características y lineamientos del proyecto acordado para la obra o que la ejecución de ésta resulte defectuosa, la Secretaría podría rescindir el CONVENIO sin preaviso notificando a la MUNICIPALIDAD.*

Establecía en muchos de sus convenios de forma genérica: *La SECRETARÍA podrá rescindir el CONVENIO previa notificación fehaciente a la MUNICIPALIDAD con una anticipación no menor a UN (1) mes. En el caso que la UNIDAD EJECUTORA incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en el CONVENIO, los plazos para la ejecución de la obra, las características y lineamientos del proyecto acordado para la obra o que la ejecución de ésta sea defectuosa, la SECRETARÍA podrá rescindir el CONVENIO sin previo aviso notificando fehacientemente a la MUNICIPALIDAD.*

El reglamento de rendición de cuentas prevé en el artículo once el único supuesto de incumplimiento: *Ante el incumplimiento de la rendición de cuentas en los plazos establecidos en el artículo 3° del presente reglamento, se comunicará a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, organismo actuante en el ámbito de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, la existencia de tal situación y sus antecedentes, quien será la encargada de*

*comunicarlos, de corresponder, a los órganos de control de la jurisdicción municipal o provincial de que se trate.*

Como se puede ver, la única herramienta con que cuenta el Estado Nacional hasta hoy para enfrentar cualquier tipo de incumplimiento es la misma: la rescisión. No solo es la medida más drástica de todas y termina privando de la obra a aquellos ciudadanos que la necesitan, sino que al ser la única herramienta termina igualando todos los incumplimientos como si todos tuviesen el mismo impacto y gravedad<sup>54</sup>.

Las preguntas que son necesarias hacer son: ¿cuál es el sentido de la sanción en este tipo de convenios? ¿qué es lo que se busca con ella? El objetivo primordial de los convenios es conseguir la ejecución de las obras, así que el efecto de las sanciones debería ser fuertemente disuasivo a un actuar y gestionar negligente. Se podría pretender también, que ayuden a generar conciencia que las obras que no se ejecuten en esa localidad, se están privando en otra. Incluso, que el dinero con el que se está realizando no es del Estado Nacional —como tampoco una dádiva del político de turno—, sino del pueblo argentino que hace un esfuerzo colectivo por igualar las oportunidades de todos los ciudadanos. ¿Es la rescisión del convenio como única respuesta frente a un incumplimiento una medida idónea para alcanzar alguno de esos objetivos?

El hecho de establecer que la Nación tiene la facultad de rescindir frente a cualquier incumplimiento, puede parecer no solo abusivo sino también desenfocado del fin que el convenio busca generar; de hecho, tuvo poca aplicabilidad real en la práctica. Con ese tipo de normas, en caso de haber incumplimientos tendremos pocas herramientas de acción, rara vez se rescindirán convenios y no habrá prácticamente consecuencia. Funcionará entonces más como un elemento de presión que otra cosa.

El reglamento introduce un tema crucial que es la posibilidad de reclamar la devolución de fondos transferidos más los daños y perjuicios a la localidad. Curioso es que el único caso por el cual exige esa sanción es ante el incumplimiento del plazo de ejecución, pero como se verá seguidamente hay más hipótesis de incumplimiento y son más graves. De todas formas: ¿cómo se va a evaluar los daños y perjuicios? ¿no es evidente que los daños y perjuicios serán diferentes dependiendo del incumplimiento? ¿qué se entiende por daños y perjuicios?

Jurídicamente al hablar de daños se hace una distinción entre daño emergente y lucro cesante, que es vital a la hora de determinar cómo debe ser la recomposición de aquel que causó el daño.

---

<sup>54</sup> No sólo es la única herramienta ante el incumplimiento, sino que también era una facultad a la que se podía echar mano en cualquier momento y sin expresar causa. Este potestad del Estado Nacional, habitual en varios contratos bilaterales y onerosos, tampoco parece ser la mejor para este tipo de situaciones.



En pocas palabras, el daño emergente es el perjuicio que nace a partir de la acción que causó el daño y el lucro cesante, es aquello que se dejó de percibir a partir del daño. Por ejemplo: en un accidente de automóviles entre un auto de un particular y un taxista, el daño emergente para el taxista serán los costos de la reparación de su auto y el lucro cesante, el tiempo que no puede trabajar con el auto, porque éste está en el taller arreglándose. ¿Cuál de estos conceptos será el que el reglamento contempla o acaso deben aplicarse ambos? Si fuese el daño emergente, de qué daño estamos hablando: ¿el daño que sufre la propia localidad por no contar con la obra, el daño de otras localidades por no contar con esa obra, el tiempo y recursos que la Administración Nacional invirtió en una obra que no avanza o nunca se hizo, el dinero transferido que podría haber sido utilizado en otra cosa?

Si fuese el lucro cesante, ¿de quién sería? ¿de la Nación o los ciudadanos perjudicados? ¿qué sería lo que la dejaron de ganar o hacer y cómo se valoraría?

El reglamento sostiene que la falta de cumplimiento *dará derecho* a resolver el convenio y reclamar fondos y daños y perjuicios, lo que deriva en a la siguiente pregunta: ¿debe la Nación ejercer siempre su derecho de reclamar los daños o no? ¿de qué depende? ¿por qué con algunos sí y con otros no?

Como se ve, la mera enunciación de la posibilidad de reclamar los daños y perjuicios genera en este caso más complicaciones que beneficios.

Los entes ejecutores tienen muchas y diversas obligaciones, que van desde guardar la documentación del convenio por una cantidad de años hasta la ejecución del proyecto, que es la obligación principal. Solamente en esa obligación encontramos varios tipos de incumplimientos de diferente gravedad:

1. nunca comenzó la ejecución;
2. comenzó pero no se terminó y lo que está es utilizable por la comunidad (realización parcial de red de cloacas, por ejemplo);
3. comenzó pero no se terminó, lo que está no es utilizable por la comunidad, pero no genera un daño (compra de juegos para un plaza que no fueron instalados o movimientos de suelo para comenzar una obra, por ejemplo);
4. comenzó pero no se terminó, lo que está no es utilizable por la comunidad, empeoró la situación y generó un daño a la comunidad (red de cloacas en funcionamiento sin una planta de tratamiento, por ejemplo);

5. se utilizaron los fondos para un destino diferente del previsto. A cada una de las anteriores se les pueden sumar las opciones: utilizó o no, bien o mal, los fondos de la Nación; y

6. a las opciones 2, 3 y 4 se les puede sumar el análisis respecto de la calidad de los materiales con los que se hizo la obra.

Otra cuestión importante es la siguiente: ¿la sanción debe ser personal contra el funcionario o contra la unidad ejecutora? La rescisión y la sanción económica (exigiendo daños y perjuicios) a un ente ejecutor, a la larga no hace más que castigar a la localidad y quizás dilate aún más las posibilidades de los sectores vulnerables de contar con las obras que necesiten. Rescindir como única acción, como se mencionó, no es más que desentenderse del conflicto. Al mismo tiempo, estas obras se realizan en zonas marginales, alejadas de zonas céntricas y su estado habitual es la precariedad; entonces, poca gente aparte de los vecinos de esa zona se enterará de la falta de ejecución de la obra, el intendente no tendrá mayor perjuicio y no se producirá ninguna transformación.

Una sanción económica a los funcionarios a cargo sería en muchos casos absolutamente inaplicable por los montos involucrados —los convenios suelen ser equivalentes a millones de dólares—. Podría generar un fuerte desincentivo para suscribir esos convenios, como también para aquellos que quieran dedicarse a la función pública y, en virtud de los resultados en la práctica, su aplicación al ser tan extrema terminaría siendo efectiva únicamente en casos muy graves, dejando de lado el resto de casos. Siguen quedando fuera del radar los incumplimientos intermedios.

Parecería ser justo que exista una compensación monetaria a la Nación —que en el fondo es una compensación al resto de la sociedad—, pero no debería ser una suma impagable, que condene a la localidad y que termine empeorando la situación social de esa zona.

En esta circunstancia se ve con claridad la necesidad de definir cuál es el rol del Estado Nacional: frente a la circunstancia que un ente ejecutor municipal y provincial hayan intervenido y hayan incumplido con la obra, ¿debería ejecutar la Nación las obras para garantizarlas? Este asunto es demasiado extenso para desarrollarse en este trabajo, pero debe ser tenido en cuenta por las autoridades al momento de planificar el marco legal del programa y definir el plan de acción.

Por lo anterior, creo que es necesario generar un mecanismo en el que el incumplimiento tenga un correlato económico y resuene política y socialmente en toda la localidad, pero no únicamente en la zona donde se ejecuta la obra. Con eso, no solamente se visibiliza una situación grave e injusta, sino que también se le hace saber a los vecinos

cómo se está administrando el municipio, se les provee información para que exijan a sus representantes con más datos y se siembra una conciencia grupal sobre la importancia de este tipo de obras, su necesidad y el lugar central que tienen para el desarrollo de la comunidad. Esto se trata en la sección que sigue.

Todo lo anterior no contempla los incumplimientos del Estado Nacional. El más evidente es la demora en la transferencia de fondos que puede afectar directamente la ejecución de las obras. La demora en la transferencia de fondos puede ser por una cuestión financiera, pero también puede utilizarse como instrumento de presión política que es necesario evitar. Si se exige a los entes ejecutores transparencia y profesionalismo en la ejecución, la Nación no puede estar eximida de eso.

Una alternativa para prevenir esto, puede ser poner un plazo a la Nación para el análisis y aprobación de documentación que genere transferencias de fondos y otro, para la efectiva transferencia de los fondos<sup>55</sup>.

#### VI. F. Incentivos para una mejor ejecución

Los incentivos que se desprenden de la normativa no están vinculados con una sola norma, sino que surgen de la composición de todas ellas. Se mencionó que ellos deben estar pensadas en miras al fin que se quiere conseguir y que aplicar lógicas vinculadas a herramientas previstas para otro tipo de situaciones (como la contractual lisa y llana), puede ser nocivo para los intereses buscados por el programa.

Por ello, la mirada respecto de los incentivos generados debe estar en el corazón del reglamento que se haga.

La situación actual es la siguiente:

1. No hay un incentivo para que las unidades ejecutoras ahorren y hagan un uso eficiente del dinero que la Nación les da.
2. Vale prácticamente lo mismo ejecutar bien o mal una obra, no hay casi consecuencias más allá de las políticas.
3. Los convenios establecen que el pago que la Administración Central debe hacer está condicionado a su capacidad financiera —que es definido de forma unilateral y en privada por la Administración Central—, lo que puede generar mucha incertidumbre a las unidades ejecutoras y otorga mucho margen de discrecionalidad en la utilización de los fondos.

---

<sup>55</sup> El único ministerio que realiza transferencias es el Ministerio de Hacienda. Por eso, los otros ministerios luego de aprobar la documentación que aprueba la transferencia, deben girar el expediente al Ministerio de Hacienda para que éste la materialice.

4. Teniendo en cuenta que las obras se ejecutan en lugares marginales de la ciudad, si la obra no se termina realizando es posible que la mayoría de los ciudadanos no se enteren y el impacto político sea bajo.

Por su propia naturaleza, los incentivos pueden ser positivos, fomentando determinadas prácticas, o negativos, castigando prácticas no deseadas. La propuesta seguidamente expuesta apunta a realizar modificaciones en el reglamento y a aplicar políticas que existieron en otras ex secretarías del Estado Nacional.

#### VI. F. 1. Modificaciones en el reglamento

Las modificaciones aquí propuestas podrían estar incorporadas en el nuevo reglamento o en los convenios que se celebren.

La primer medida sugerida es que se inste a las unidades ejecutoras a que se apropien del dinero transferido por la Nación. La reglamentación actual prevé que en caso que sobre dinero del presupuesto oficial, éste debe ser devuelto a la Administración; así, no hay incentivos para utilizar de forma más eficiente el dinero<sup>56</sup>. En cambio, si las unidades ejecutoras pueden utilizar el dinero ahorrado por un uso eficiente y aplicarlo a la obra, se genera un marco propicio para aprovecharlo de la mejor manera. Esto ocurrió en algunos casos aislados durante la gestión en la SSHYDH y la SIU, pero no era una garantía que las unidades ejecutoras tenían.

En línea similar, el hecho de cumplir con las obligaciones debería tener un correlato en la práctica también. Una manera puede ser premiando a quienes cumplan exitosamente con el convenio, otorgándoles una ampliación de dinero (podría ser un porcentaje del monto total) para ejecutar más obra en la misma zona de intervención o barrio. Un esquema de esas características podría estar previsto desde el principio, como si fuesen etapas. Se podría ligar la última etapa a la evaluación de la buena o mala ejecución de las etapas previas. Ello sería útil para evaluar la capacidad del ente ejecutor a la hora de realizar obra.

Otro elemento que se podría incorporar sería fijar un régimen común para el cobro mediante tasa municipales a los ciudadanos por los mejoramientos realizados. Esta cuestión no tuvo trato uniforme y dependía básicamente de la vocación política del intendente. Es razonable pensar que en lugares donde la vulnerabilidad es extrema, plantear un cobro por mejoramiento quizás no sea lo más justo ni practicable. No obstante, funcionarios entrevistados sostuvieron que existieron experiencias exitosas como el caso de Trenque Lauquen, donde la captación se imputa directamente a obras de idénticas

---

<sup>56</sup> El monto asignado se desprende de un cómputo y presupuesto, que fijó montos más o menos objetivos pero que pueden variar entre las localidades y por el tipo de contratación o ejecución que se implemente.

características. Los vecinos beneficiados aportan para que sus otros vecinos también tengan sus mejoras. Una medida semejante ayudaría a la concientización de la localidad sobre el pago de esas tasas y si la normativa se hace desde la Nación, tendría un carácter ordenador evitando excesos.

Por último, una cuestión fina y compleja —especialmente por los vaivenes políticos y económicos del país— es la cuestión de la *condicionalidad del pago de la Nación ligado a su capacidad financiera*. Aun cuando es posible encontrar diversos argumentos para favorecer esa tesitura<sup>57</sup>, una medida semejante no hace más que transmitir incertidumbre a las unidades ejecutoras. Encima, como esta medida no requiere de justificación o demostración previa por parte de los funcionarios, presenta un amplio margen para la utilización política y arbitraria de las transferencias de dinero. Si la transferencia de fondos depende de la consideración que haga el funcionario de turno respecto del momento financiero de la Nación, quienes tengan algún contacto político implementarán todos sus medios a los fines de conseguir que se les pague primero.

No es solamente un beneficio para los miembros del partido gobernante y aliados políticos, sino para aquellos que tienen la Ciudad de Buenos Aires más a tiro. Puede afectar también a aquellas localidades que no sean políticamente relevantes en ese momento. La posibilidad de la Nación de pagar o no un convenio, de utilizar el dinero como método de coacción, es una potestad que dista claramente de lo que un sistema republicano debería tener. Una cosa es que eso exista y otra es que encima esté legalmente respaldado.

Es entendible que la Nación no puede desfinanciarse y hay prioridades a la hora de atender los pagos y también que, por nuestra tendencia a repetir crisis sistémicas, sea necesario dejar salvado que no se realizarán pagos en circunstancias críticas, que habrá un orden de prelación y prioridades en casos de urgencia; pero siendo que el dinero que se administra es el de toda la sociedad, ese tipo de normas o parámetros deberían estar escritos, quizás sin ser taxativos, pero que sea clara cuál es la orientación. Y en caso que no estén escritos, el resultado de la elección de pago debería ser público, permitiéndole a la sociedad determinar si comparte o no la evaluación y ponderación que los gobernantes hicieron.

#### VI. F. 2. El ranking de municipios (unidades ejecutoras)

Como se mencionó previamente, hay muchos programas en el gobierno nacional que buscan cambios en el plano municipal o provincial de diferentes tipos. Dentro del marco

---

<sup>57</sup> El primero y principal: el Estado Nacional no puede correr el riesgo de desfinanciarse.

de fomento propio de estos programas, se creó en la ex Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio (durante la gestión 2015-2019) el Ranking de Municipios.

*Este programa se ideó como una herramienta para identificar buenas prácticas para los gobiernos locales<sup>58</sup>. Se buscaba conocer varias dimensiones centrales para que las políticas enunciadas sean efectivamente las ejecutadas y que el nivel de información de los ciudadanos-contribuyentes favorezca a una cada vez más eficaz gestión pública<sup>59</sup>.*

La manera de llevarlo adelante fue invitar a participar a los municipios de más de veinte mil habitantes (274 según el censo del 2010) y enviarles un formulario que los funcionarios debían completar. El formulario fue confeccionado *teniendo en cuenta la metodología de Gestión para Resultados, que se utiliza a nivel internacional y que ha mostrado gran precisión a la hora de analizar la eficacia de las políticas públicas de diferentes niveles de gobierno, en especial los nacionales y sub-nacionales, y generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión<sup>60</sup>.*

Es objetable que la “evaluación” o categorización de los municipios esté ligada únicamente con su declaración, pero funcionarios entrevistados al respecto sostuvieron que el cotejo de la información declarada era parte de la siguiente etapa de implementación.

En muchas de las materias que la Administración evaluaba a los municipios también proveía programas. A la fecha se han realizado rankings para los años 2018<sup>61</sup> y 2019<sup>62</sup>.

No había consecuencias administrativas o económicas para los intendentes o las localidades por el lugar que ocuparan en el listado<sup>63</sup>, ni tampoco por entregar la información; el ingreso al ranking era voluntario —meramente contestando el formulario enviado—. Una vez que salió el listado con el orden de prelación de los municipios se generó un fuerte revuelo en cada localidad, lo que es muy lógico porque a nadie le gusta estar en el peor municipio y a todos nos enorgullecería estar entre los mejores<sup>64</sup>.

¿Qué pasaría si la ejecución de la obra tuviese impacto en ese ranking? Este es el instrumento se podría utilizar o adaptar uno similar, para acompañar los incentivos necesarios para la ejecución de la obra. Si la gestión de la municipalidad y el resultado de la obra tiene un impacto relevante en el ranking, la sociedad se anoticiará de cómo está gestionando su intendente.

---

<sup>58</sup> <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/relaciones-municipales/ranking-2018> (consultado el 30 de mayo de 2020)

<sup>59</sup> <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/relaciones-municipales/ranking-2018> (consultado el 30 de mayo de 2020)

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> En ese listado participó el 41% de los municipios invitados.

<sup>62</sup> En ese listado participó el 36% de los municipios invitados.

<sup>63</sup> Funcionarios entrevistados sostuvieron que esa alternativa se encontraba bajo estudio.

<sup>64</sup> ¿El hecho que haya bajado la cantidad de participantes entre el primero y el segundo ranking puede ser reflejo de falta de incentivos en participar? Quizás el costo de quedar expuesto era mayor que los beneficios de participar.

¿Qué pasaría si la evaluación que se hace de la obra no solo mejora o empeora la posición en el ranking, sino que premia con financiamiento de obras que sean para toda la localidad? Con esa metodología, se alinearía de forma encadenada un beneficio puntual del grupo vulnerable a intervenir, con uno para toda la sociedad de la localidad, generando rédito político para quienes la gobiernan y quieren mostrar su gestión, cumpliendo la Nación con sus objetivos. En los casos donde la localidad no se beneficie por mala gestión y resultados, quedará expuesto el problema y sus consecuencias; los perjuicios sociales de la falta de hábitat no quedarán únicamente ceñidos a los más postrados de la sociedad y en los lugares menos transitados.

Aparte de los beneficios puntuales, esto no solo brindaría información a la comunidad sobre cómo se están ejecutando las obras, sino que el estímulo señalado apoyaría a sembrar consciencia sobre la importancia de las obras de hábitat.

El gobierno local podría “vender” políticamente la obra alegando que es financiada por la Nación, pero fue “ganada” por esa gestión.

La SIU dentro de sus competencias tenía a su cargo la ejecución de obras denominadas *renovaciones urbanas*, que estaban destinadas a revalorizar el centro histórico y principal de las ciudades, mejorando plazas centrales, iluminado los lugares de encuentro que pueden ser los centros comerciales de las ciudades, las costas, entre otras. Este tipo de obras podrían ser ejecutadas como “premio” a la gestión de la localidad. No determinan el futuro de los habitantes de la ciudad y redundan en beneficios para todos, ya que suelen ser puntos neuronales de encuentro, altamente concurridos, donde ocurren tanto eventos festivos o reclamos a las autoridades.

Una primera objeción que se podría levantar a la propuesta es que se pondría a competir a las ciudades entre sí por ese tipo de obras. Puede que ese termine siendo uno de los efectos, pero sería solo el resultado de premiar a quienes ejecuten de forma correcta obras de hábitat.

La crítica podría ahondar su argumento sosteniendo que se estaría beneficiando a las ciudades más grandes y avanzadas en detrimento de las pequeñas, por asumir que éstas tiene más capacidad para la ejecución, lo que aumentaría más la dispersión entre ellas. No es posible garantizar que eso no vaya a pasar, pero como se indicó el “premio” por la ejecución no debe estar ligado a obras que definen radicalmente el futuro de un grupo de la población, sino en aquellas que son buenas, útiles y benefician a toda la comunidad.

Por otra parte, hay un hecho que puede ser contra intuitivo (y se mencionó) pero que en la práctica se reveló como real: no necesariamente las localidades más grandes ejecutaron mejor. Los argumentos expuestos por miembros de la SIU fueron los siguientes:

tienen una burocracia y procedimientos mucho más grandes y difíciles de manejar, por la escala es más complejo hacer pié en todos los territorios vulnerables y tener cercanía con los vecinos de esa zona<sup>65</sup>, como también suelen haber barrios más conflictivos que en localidades pequeñas.

Una unidad ejecutora pequeña pero bien ordenada podría tener más facilidad para llegar al territorio y tener contacto con los vecinos, y si no es demasiado ambiciosa puede proyectar una obra que esté al alcance de sus posibilidades de ejecución.

A simple modo de ejemplo y a los fines de evidenciar lo sostenido: la Municipalidad de Pellegrini se encuentra ubicada en la provincia de Buenos Aires, está lindando la provincia de La Pampa y tiene diez mil habitantes (según censo 2010). Firmó un convenio en el 2016 por más de doce millones de pesos para ejecutar obras de red de agua, red de cloaca, veredas, cordón cuneta, energía y alumbrado, asfalto y espacio público.

La Ciudad de Buenos Aires tiene el poder relativo de una provincia del país, es después de la provincia de Buenos Aires el distrito más rico y firmó diversos convenios con la Nación para ejecutar obras. Uno de ellos era de más de ciento treinta y cuatro millones, y esa obra se paralizó por problemas internos del gobierno producto de cambios de competencias en su organigrama. De hecho, a la fecha de producción de este texto ese convenio está en proceso de rescisión.

Es evidente que esto no significa que necesariamente un ente ejecutor pequeño sea mejor que otro mayor a priori, lo que sí revela es que la intuición de creer que necesariamente uno mayor es mejor que otro más pequeño no es tan ajustada. Dejado de lado eso, también es claro que no habría que tratar a quienes son diferentes de la misma manera; podría haber una categorización por rangos donde se los evalúe entre quienes son más similares.

Si se busca apuntar a mejorar la gestión del ente ejecutor, no solo se debería evaluar la calidad de la obra y el tiempo en que fue realizada, sino que debería haber un estudio respecto de la gestión en general: la evaluación de la ejecución, el cumplimiento con el reglamento de rendición de cuentas, la documentación aportada por el ente ejecutor y si fueron necesarias intimaciones para conseguir el cumplimiento del convenio.

---

<sup>65</sup> Como ya señalamos ese es un elemento considerado fundamental por todos los miembros de la SIU entrevistados para garantizar el éxito de la gestión de la obra.



## VII. Inicio y ejecución de la obra. Etapas 7, 8, 9 y 10 del gráfico Funcionamiento del programa

En esta última sección se analiza la normativa vinculada al período de ejecución de obra. Esta cuestión es la que menos normas tenía previstas en el reglamento y su mayoría estaban en los convenios a firmar.

El reglamento de la SIU establece:

1. las obligaciones de las partes durante la ejecución (estilo cumplir con el convenio para ambas partes y la de realizar el seguimiento de la obra para la SIU);

2. un tope del veinte por ciento (20%) para las transferencias en carácter de anticipo financiero de obra<sup>66</sup>;

3. la ejecución del proyecto inicia luego de la suscripción del convenio;

4. la facultad a la SIU de pedir documentación a las unidades ejecutoras como también auditorías independientes a su costo;

5. los entes ejecutores deben informar a la SIU previo a rescindir convenios con empresas adjudicadas a la obra e informar el procedimiento legal; y

6. la utilización del reglamento de rendición de cuentas.

En estos aspectos, el reglamento de la SSHYDH no tenía diferencias sustanciales.

Los convenios firmados vinculado a este etapa establecían, en líneas generales, lo siguiente:

1. la obra debía comenzar a los treinta días de realizada la primer transferencia de fondos de la Nación (en caso que no se hiciese se cancelaría el financiamiento);

2. el ente ejecutor debía elaborar un proyecto ejecutivo y confeccionar un plan para la ejecución, como también confeccionar el acta de inicio, finalización, entrega provisoria y definitiva de obra;

3. la unidad ejecutora debía aportar todos los fondos complementarios para la finalización de la obra; y

4. la unidad ejecutora era la única responsable por el resultado de la obra.

Muchas de las cuestiones vinculadas a la ejecución de las obras (y las mejoras que se podrían implementar), exceden el marco normativo de un reglamento de un programa<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> El anticipo financiero es un porcentaje que los estados suele darle a la empresa contratista (un porcentaje del monto pactado que ronda el 10% y el 30%) antes del comienzo de la ejecución de la obra; suele ser utilizado para la compra de materiales, contrataciones, etc. En la práctica, cuando se otorga anticipos financieros, el estado paga contra la presentación de certificados de obra y en cada uno que se paga se realiza un descuento equivalente al porcentaje inicial entregado como anticipo financiero. De esa manera, va descontando durante la vida de la obra el monto otorgado al principio.

Por eso, en esta última sección se hace mención exclusivamente a aquellas cuestiones que estuvieron normadas o, se considera, debieron estarlo. En concreto, se hace referencia a:

A. Las características técnicas que debe tener un proyecto para que sea ejecutable en lo inmediato, su impacto en el inicio, el plazo de obra y las características del plan de trabajo —o, mejor dicho, la manera en la que se proyectará la ejecución—.

B. La relevancia de conocer o determinar las características del sujeto que ejecutará la obra.

C. El sistema de desembolsos de dinero y la manera de rendir cuentas.

D. La tramitación por expedientes electrónicos.

E. El concepto de gasto no elegible.

#### VII. A. Características técnicas del proyecto a ejecutar, inicio de la obra, plazo y plan de trabajo

Las obras de la envergadura de las ejecutadas por la SIU y la SSHYDH, por sus características y tamaño, deben contar con un proyecto ejecutivo para llevarse adelante, que implica el conjunto de documentación necesaria para materializar la obra. Eso, cuando la realización de la obra es contratada por medio de una licitación, lo hace la empresa que resulta contratista. Previamente suele hacerse un anteproyecto que es la descripción básica de la propuesta, y era lo que en general las unidades ejecutoras presentaban a la Administración.

En otras palabras: el anteproyecto es lo que se quiere hacer y el proyecto ejecutivo es cómo se va a hacer.

Confundir esta distinción impacta directamente en el inicio de la obra y en el plazo que se establezca. Al leer el reglamento uno tiene la sensación que lo que está bajo análisis —aquello que la Nación analiza en la presentación de solicitud de financiamiento— es directamente el proyecto ejecutivo, pero los convenios sostenían que una de las obligaciones de los entes ejecutores era la de *producir* un proyecto ejecutivo.

Respecto del inicio del momento de la ejecución hay diferencias: por un lado, el reglamento sostiene que se comienza a computar *a partir de la primera transferencia*; por otra parte, los convenios instruían el inicio de la ejecución de la obra *a los 30 días de producido el primer desembolso*. Esa diferencia de criterios a simple vista es confusa.

---

<sup>67</sup> Para ello suele aprobarse un manual operativo, que en los casos de la SSHYDH y la SIU nunca se hizo.

Por otra parte, el plazo previsto en el convenio para el inicio de la ejecución —30 días desde la primera transferencia de la Nación— no solamente era de difícil cumplimiento, si se pretendía llevar adelante un procedimiento de selección para contratar una empresa para la ejecución, sino que era imposible si antes de comenzar se debía tener un proyecto ejecutivo (que debería ser confeccionado por la empresa luego de resultar adjudicada en la licitación).

Es necesario que antes que nada la Administración unifique la utilización de los conceptos para saber cómo pretende se lleven adelante las obras. Esto lo podrá hacer en el momento en que defina qué tipo de documentación entiende necesaria para aprobar el financiamiento de una obra. Es una cuestión fáctica que un anteproyecto es más fácil de preparar y agiliza los trámites de análisis. En ese caso, es necesario determinar si es posible calcular el tiempo necesario desde la firma o desembolso, hasta el momento en que el ente ejecutor cuente con el proyecto ejecutivo, para poder determinar el comienzo del plazo de obra. El anteproyecto permite tramitar más rápido la solicitud de financiamiento y el proyecto ejecutivo nos da más certeza de cuándo puede comenzar la obra.

El plan de trabajo es una proyección del avance de la obra rubro por rubro. Se fija el momento de comienzo de ejecución, la duración que tendrá cada rubro y el grado de avance que se espera que tenga cada uno en cada mes.

Todos los planes de trabajo firmados en los años 2016 y 2017 quedaron desfasados por múltiples razones. La primera fue el punto de partida establecido para el comienzo de la ejecución: era imposible comenzar la ejecución en el momento previsto por lo antes mencionado; la segunda, fue que muchos planes de trabajo fueron realizados por unidades ejecutoras que no tenían experiencia en ejecución de ese tipo de obras y pecaron de excesivo optimismo; la última, fue la crisis que asoló al país a partir del año 2018 y complicó de forma definitiva la ejecución de la obra.

La utilidad de este instrumento está vinculada al seguimiento de la obra, nos permite ver si la unidad ejecutora está cumpliendo con el plan originalmente pactado. Por ello es necesario preguntarse cuál es el sentido de esta herramienta, si se hace meramente por una cuestión formal, de forma improvisada y sin sustento técnico y si no hay prácticamente consecuencias ante su incumplimiento. Seguidamente se acompaña un modelo.

PLAN DE TRABAJO									
PROVINCIA:									
MUNICIPIO:									
LOCALIDAD:									
BARRIO:									
Programa:									
DENOMINACIÓN DE LA OBRA:									
UBICACIÓN EXACTA DE LA OBRA: -									
PLAZO DE OBRA (MESES): 6 MESES									
PLAN DE TRABAJO Y AVANCE DE OBRA									
Descripción (Rubro e ítem)	% Incidencia Rubro	Monto Total Rubro	Anticipo Financiero	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6
DESAGÜES PLUVIALES	25,90%	\$ 3.646.268,00		5,18%	5,18%	5,18%	5,18%	5,18%	-
RED PEATONAL	67,03%	\$ 9.435.694,00		11,17%	11,17%	11,17%	11,17%	11,17%	11,17%
RED ELECTRICA Y ALUMBRADO PÚBLICO	7,07%	\$ 994.910,00		2,36%	2,36%	2,36%	-	-	-
<b>TOTAL PROYECTO MENSUAL</b>		\$ 14.076.872,00		18,71%	18,71%	18,71%	16,35%	16,35%	11,17%
<b>TOTAL PROYECTO ACUMULADO</b>	100,00%	100%		18,71%	37,42%	56,12%	72,48%	88,83%	100,00%
<b>% por MES</b>		%		18,71%	18,71%	18,71%	16,35%	16,35%	11,17%
<b>% ACUMULADO</b>		%		18,71%	37,42%	56,12%	72,48%	88,83%	100,00%
<b>\$ por MES</b>		\$		\$ 2.633.505,93	\$ 2.633.505,93	\$ 2.633.505,93	\$ 2.301.869,27	\$ 2.301.869,27	\$ 1.572.615,67
<b>\$ ACUMULADO</b>		\$		\$ 2.633.505,93	\$ 5.267.011,87	\$ 7.900.517,80	\$ 10.202.387,07	\$ 12.504.256,33	\$ 14.076.872,00
<b>Aporte Nacion</b>		\$ 14.076.872,00		\$ 2.633.505,93	\$ 2.633.505,93	\$ 2.633.505,93	\$ 2.301.869,27	\$ 2.301.869,27	\$ 1.572.615,67
<b>Acumulado Aporte Nacion</b>	100,00%	\$ 14.076.872,00		\$ 2.633.505,93	\$ 5.267.011,87	\$ 7.900.517,80	\$ 10.202.387,07	\$ 12.504.256,33	\$ 14.076.872,00
<b>Aporte Provincia/Municipio</b>		\$ -		\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>Acumulado Aporte Provincia/Municipio</b>	0,00%	\$ -		\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TOTAL</b>	100%	\$ 14.076.872,00		\$ 2.633.505,93	\$ 5.267.011,87	\$ 7.900.517,80	\$ 10.202.387,07	\$ 12.504.256,33	\$ 14.076.872,00

Gráfico 8: Plan de trabajo. Fuente de elaboración propia.

## VII. B. Sujeto ejecutante

El reglamento y los convenios ponen en cabeza de los entes ejecutores la responsabilidad de la ejecución. No es claro si hay intención o preferencia que las obras sean ejecutadas por empresas, cooperativas o por la propia administración<sup>68</sup>; se deja librado a criterio del ente que es sujeto responsable, lo que es razonable.

Siendo obras tan caras e importantes se podría sostener que sería útil que se fijen algunas características para los que las ejecuten; por más que el responsable sea el ente ejecutor, podría ser prudente contemplar si existe alguna manera que el Estado Nacional garantice al menos algunas cualidades, en miras a tener más posibilidades de un buen resultado en la obra. Quizás esto pueda estar vinculado o sujeto a la envergadura de la obra y su costo.

En caso de hacerlo, debería contemplar la Administración si le resulta eficiente reclamar esos antecedentes a la unidad ejecutora, a la empresa ejecutante o ambas. Como se señaló, es necesario estar atento a no generar un caudal excesivo de normas que en la práctica no puedan ejecutarse.

## VII. C. Metodología para los desembolsos y rendición de cuentas

Una de las cosas que mayor impacto tiene en el desarrollo de la obra es la metodología definida para realizar las transferencias de dinero y, como correlato, la manera en que éste será rendido.

La Administración Nacional utilizó históricamente tres formas de producir los desembolsos:

1. entregar el ciento por ciento del dinero acordado antes del comienzo de la obra (sistema implementado por el Estado Nacional en gestiones previas al 2015);
2. realizar una serie de desembolsos equivalentes a un porcentaje del total de la obra, ligados al avance físico de ésta (llamado cronograma de desembolsos); y
3. pagar contra certificado de obra —idealmente— mes a mes.

El reglamento de la SSHYDH previó la aplicación del pago contra presentación de certificado de obra; en la práctica utilizó el sistema de cronograma de desembolso. El reglamento de de SIU no establecían una metodología específica, utilizó principalmente el

---

<sup>68</sup> En el artículo 4.1 del reglamento de la SSHYDH se establecía que uno de los factores para privilegiar un proyecto era la ejecución por medio de *Cooperativas de Trabajo, autogestión o cualquier medio de participación comunitaria*. Esto fue modificado en el reglamento de la SIU en el mismo artículo la priorización por *utilización de mano de obra del lugar de ejecución*.

sistema de cronograma de desembolso, y en algunas renovaciones urbanas el pago contra presentación de certificado de obra.

#### VII. C. 1. Entrega inicial de cien por ciento del monto acordado

Esta opción es positiva para el ente ejecutor porque cuenta con todo el dinero que necesita antes de comenzar y así, en teoría, podría garantizar la ejecución de la obra si ésta se ejecuta en término (y si el ente ejecutor puede cubrir los aumentos que surjan producto de la inflación).

No es tan conveniente para el Estado Nacional por dos motivos: el primero es financiero, tiene que desembolsar grandes sumas de dinero inicialmente, lo que limita la cantidad de obras que se pueden iniciar al mismo tiempo. Y segundo, porque se tiene menos control sobre la ejecución de la obra ya que se pierde una manera de presionar al ente ejecutor si éste se desvía de la obra pactada.

## DESEMBOLSO INICIAL TOTAL



Gráfico 9: Desembolso inicial total. Fuente de elaboración propia.

## VII. C. 2. Cronograma de desembolso

El modelo de cronograma de desembolso, la segunda opción, funcionaba de esta manera: la Administración preveía cuatro desembolsos de distintos porcentajes del monto total acordado. El primero y el último eran de poco porcentaje (entre el diez y el veinticinco por ciento del total) y el segundo y tercero eran más abultados. Luego de la firma del convenio se gestaba la transferencia del primer desembolso; el segundo se produciría una vez que se rindiera de forma apropiada<sup>69</sup> el uso del total del primero y acreditados los avances físicos correspondientes. Eso se repetía de forma sucesiva hasta el último desembolso.

Este sistema era menos deseable que el anterior por los entes ejecutores desde un aspecto financiero, pero siendo porcentajes del total y teniendo en cuenta que rara vez se iniciaban todos los rubros a la vez, le permitía cierto aire financiero para poder ejecutar durante un período razonable de tiempo.

El problema que tenían era que los desembolsos no estaban ligados a los porcentajes de avance de obra proyectados en el plan de trabajo; así, podían encontrar problemas como el siguiente: el porcentaje transferido del monto total no encajaba con ningún momento concreto del plan de trabajo, entonces los entes ejecutores debían comenzar o continuar ejecución de rubros sin contar con el dinero para cubrirlos y, más grave aún, frente al peligro que en caso que surja alguna contingencia quede el rubro a la mitad.

Para la Nación era una forma de tener un razonable seguimiento de la obra de cerca, ya que se podía ir siguiendo en qué se gastaba la plata<sup>70</sup>.

En caso de aplicar esta práctica, sería útil planificar los desembolsos que se van a realizar en base al plan de trabajos acordado, así se evita que quede un rubro por la mitad o abierto por cualquier conflicto sobreviniente. Otra alternativa, si es que las características de las obras lo permiten, sería hacer el plan de trabajo y desembolsos de forma tal que se transfiera la totalidad del costo de algunos rubros para garantizar su ejecución.

El plan de trabajo y el cronograma de desembolsos deberían estar relacionados y su confección ser un reflejo de la manera en que la obra se ejecutará. El primero es la proyección esperada y el otro es la manera que ella financiará.

Este sistema tuvo diversas críticas a raíz de los conflictos que surgían por el reglamento de rendiciones de cuentas. La falta de presentación de la totalidad de la

---

<sup>69</sup> Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 562/2018. Reglamento de rendición de cuentas.

<sup>70</sup> Es evidente también que por el tamaño del país y la cantidad de obras en ejecución, la capacidad de control del Estado Nacional sobre todas las obras era limitada.



rendición por parte de la unidad ejecutora, inhibía que se realizara el siguiente desembolso impactando esto en la continuidad de la obra<sup>71</sup>. Las razones de los conflictos se encuentran compartidas entre la incapacidad técnica de algunos entes ejecutores para efectuar la rendición como correspondía y, a veces, por la excesiva exigencia de la Nación a la hora de evaluar presentaciones.

---

<sup>71</sup> Tenga en cuenta el lector que la SIU y la SHYDH solamente aprobaban un pago que debía ir posteriormente al ex Ministerio de Hacienda y Fianzas para efectivamente realizar la transferencia.

## CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS



Gráfico 10: Cronograma de desembolsos. Fuente de elaboración propia.

## CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS



### VII. C. 3. Pago contra certificado de obra

La última opción, el pago contra presentación de certificado de obra, es la que mayor seguridad le otorga a la Nación sobre la ejecución de la obra y capacidad de control. Se paga únicamente lo que se hizo y de forma posterior.

Para los entes ejecutores puede ser perjudicial en momentos de estrechez financiera por las demoras que podía tener en generarse el pago, o si no tienen espalda financiera para cubrir las esperables demoras que tenía la tramitación de cada certificado procesado en Nación.

### VII. C. 4. Alternativa

¿Sería útil unificar los últimos dos sistemas? Realizar un primer desembolso que alcance para tres o cuatro meses de obras —o un plazo equivalente a la demora estándar que tarda la Administración en efectuar un pago— y a partir de ahí pagar contra presentación de certificado de obra. Se le daría a la unidades ejecutoras algo de espalda financiera para avanzar con las obras mientras se procesan los pagos y se tendría control sobre la ejecución.

# CERTIFICADO DE OBRA



Gráfico 11: Certificado de obra. Fuente de elaboración propia.

## CERTIFICADO DE OBRA



#### VII. D. Aplicación de expediente electrónico en la unidad ejecutora

La incorporación de tecnología a la ejecución del programa es un avance que puede resultar útil y ha sido mencionado. Vinculado con la ejecución de la obra, si la unidad ejecutora utiliza el sistema de expediente electrónico, la Nación podría hacer un seguimiento del estado de los proyectos, sus avances y chequear documentación sin necesidad de pedirla en formato papel. Esto no solamente favorecería la celeridad de la tramitación interna propia, sino que reduciría costos.

Como contracara, si eventualmente las unidades ejecutoras compartiesen o tuviesen acceso al sistema de expedientes electrónicos con la Nación, podrían ver el estado de avance de expedientes donde tramitan la selección de los proyectos y los de pago que generan desembolsos.

La transparencia de información sensible como esa fuerza a las partes del convenio a mejorar su gestión y, al mismo tiempo, priva parcialmente de insumos a aquellos que trafican información o influencia.

#### VII. E. Gasto no elegible

Es evidente que si una unidad ejecutora ejecuta con dinero financiado por Nación obras que no están dentro de lo acordado, éstas no serán tomadas como parte del proyecto ni consideradas como válidas a la hora de rendir el dinero transferido. Al margen de eso, no hay ninguna mención al respecto en el reglamento ni en los convenios sobre cómo actuar frente a ese hecho.

En los préstamos internacionales suele existir el concepto de “gasto no elegible”, que es todo gasto realizado por la unidad ejecutora que no haya sido pactado ni previsto por el préstamo inicialmente. Por más que la normativa actual prevé que las rendiciones de cuentas deben estar ligadas a la obra que se pactó ejecutar, lo que genera un control sobre qué es lo que se reconoce como obra, no existe ningún mecanismo para aquellos casos (que son más habituales de lo asumido) donde el ente ejecutor decide unilateralmente realizar cambios en la obra acordada y no informa a la Administración Central.

Frente a esta situación la normativa actual nos propone una única salida vinculada a las herramientas propias de la lógica contractual: rescindir el convenio, reclamar fondos y pedir los daños y perjuicios. Al margen que quizás ese sea parte del camino a tomar, ¿es la única medida posible? ¿es lo que más nos garantiza la ejecución de la obra?

## PARTE C. CONCLUSIONES

Este trabajo comienza planteando que buscará estudiar los reglamentos que dos organismos usaron para ejecutar obras de hábitat, ver su impacto en la práctica y preguntarse si el sistema actual es el más eficiente, justo, republicano y democrático posible.

Dado que cada uno de estas secciones se ocupa de temas específicos se optó por no hacer un decálogo de temáticas aisladas, sino un enfoque más global. En pocas palabras, ¿qué respuesta se han dado en general a esas preguntas?

Una conclusión rápida y superficial nos llevaría a afirmar que la respuesta es no. Al mismo tiempo, aún cuando en el transcurso de las páginas se ofrecen varias sugerencias para modificar la manera en que se ejecutan obras para el hábitat, surgen del análisis muchas más preguntas que respuestas. El hecho es que, independientemente de las limitaciones de este trabajo, su objetivo no era definir de forma total un nuevo reglamento, sino plantear cuáles son las cuestiones que se consideran deberían ser tenidas en cuenta para que el sistema sea más justo, eficiente y republicano.

Parecería que hay muchos aspectos del programa que pueden mejorar, como también hay muchas preguntas que quizás tengan varias respuestas válidas. Las conclusiones a destacar son las siguientes:

1. La forma que la SSHYDH y la SIU plantearon abordar la problemática de hábitat en el país está alineada con las últimas tendencias internacionales en la materia y la sugerida por la ONU.

2. La ejecución presupuestaria fue alta (de hecho, en general superó el monto inicialmente previsto) y se realizaron obras en todo el país.

3. No es posible comprobar, por falta de información, si los resultados declarados por la SIU fueron alcanzados. Tampoco se puede hacer una evaluación progresiva del programa en los cuatro años de existencia, la ubicación de las obras, ni estimar cuánto tardará el país en resolver este problema.

4. La metodología de aplicación del programa tiene muchos aspectos para avanzar en términos de eficiencia.

5. El programa en cuestión no fue utilizado para instar transformaciones administrativas y políticas que modernicen y democraticen más la gestión de las unidades ejecutoras, aprovechando todos los programas que la misma Nación les ofrece.



6. La reglamentación es en general escueta, en algunos aspectos deficientes y no faltan aspectos donde abunda la incertidumbre..

7. La normativa no está preparada para hechos que previsiblemente puede ocurrir que afectan e influyen en la ejecución de las obras.

8. El marco legal está pensado y es aplicado tomando una lógica que nace de una situación totalmente diferente a la del programa e influye negativamente en el objetivo final.

9. El régimen de incentivos es pobre e iguala para abajo.

10. Los funcionarios tiene a su alcance demasiada discrecionalidad respecto de las obras a elegir, el monto a otorgar y las medidas a tomar durante su ejecución. Esto puede generar tratos desiguales e injustos entre las localidades y ciudadanos.

11. La forma en que está configurado el programa no permite una eficiente planificación a nivel nacional, provincial y municipal a largo plazo para abordar el déficit de hábitat del país.

12. No hay prácticamente consecuencias frente a una mala ejecución. Frente a un conflicto grave, la normativa aleja al Estado Nacional de las personas que debe asistir.

13. Existen elementos e información disponible para que el Estado Nacional establezca parámetros objetivos que defina cuándo, dónde y cómo se debe intervenir cada localidad.

Independientemente de lo antes mencionado, una modificación del programa no debería dejar de tener en cuenta las siguientes definiciones:

1. La manera en que se va a abordar este problema, cuáles serán las tareas y roles que los diferentes estados (municipal, provincial y nacional) tendrán para tratar esta problemática.

2. Un plan de acción sostenible en el tiempo.

3. La manera de generar conciencia social respecto de la importancia y necesidad de la realización correcta de las obras de hábitat y el impacto que tienen en la vida de las personas.

Todo ello a la par de diseñar un programa con una metodología que sea aplicable, comprensible de forma razonablemente rápida y factible en nuestra realidad. Como también dotarnos de instrumentos que se adapten de forma eficiente a las distintas situaciones que surgen en la ejecución, para así poder garantizar su finalización.

En otras palabras, no es razonable idear un programa y normativa previsto para un mundo ideal y que termine siendo incumplible; ni olvidar que las capacidades técnicas de los distintos gobiernos locales son diferentes, que nuestro país padece crisis de forma sistémica, que la normativa de cada localidad son diferentes, que la complejidad social en los territorios donde se ejecutan las obras es un factor determinante para la ejecución, que por falta de burocracias estables muchos gobiernos (nacional, provincial o municipal) al asumir deben tener su propia curva de aprendizaje y eso enlentece los procesos y que las obras se suelen hacer en lugares marginales de las ciudades donde pocos esperan cambios concretos.

Es difícil que todo eso ocurra si socialmente no hay una modificación en la apreciación que tenemos sobre estas obras y la manera que deben ser ejecutadas; si no pasan de ser valoradas como obras que nos provee un gobierno a un servicio público, que debe ser prestado de forma eficiente y transparente.

Utilizar una obra de estas características, que determinan el futuro de un ciudadano, como elemento y objeto de una negociación política, debería ser considerado como utilizar el otorgamiento de un documento nacional de identidad a un ciudadano, como elemento y objeto de la misma negociación. Un programa verdaderamente republicano y democrático de hábitat debería tender a correr la fase negociadora de la política —aquella vinculada a la construcción y a la alineación de voluntades hacia un fin por medio del intercambio de bienes o servicios— y acentuar aquella que equipara derechos y transforma la realidad.

Todas las sociedades se sostienen en base a acuerdos a los que llegaron de forma explícita o implícita y así, lo que en un momento es aceptable puede dejar de serlo en otro. Si un hecho o propuesta contradice o ataca lo acordado, es rechazado y criticado por la sociedad. ¿Cómo cree el lector que la sociedad reaccionaría si un gobierno retrasara dos o cuatro años las elecciones correspondientes a un año, alegando no tener presupuesto suficiente?

Los contratos sociales son un claro reflejo de valores consensuados. Nuestra sociedad ha alcanzado acuerdos muy amplios y diferentes respecto de cuáles son nuestros derechos, las normas básicas de convivencia y qué esperamos del Estado y su administración. Comenzando porque los mandatarios no estén más elegidos por Dios, pasando por eliminar el asesinato como método válido para resolver cuestiones ideológicas y asumir que el servicio meteorológico no esté en manos de curanderos, todos esos consensos no siempre fueron así y fueron producto de avances sociales.

Mejorar la manera en el que el estado ejecuta este tipo de obras, no es otra cosa que agregar un nuevo valor a la escala con la que vivimos.

Al momento que se escriben estas líneas el mundo padece la pandemia del virus Covid-19 y el país se encuentra encerrado en una cuarentena de incierta duración. ¿Cómo reaccionaría el lector si se enterase que el ministro de salud no entregó a gobiernos opositores de provincias o municipios fondos para enfrentar la enfermedad o elementos para hacer el test del virus o si asignó más recursos a aquellos distritos que rendían más políticamente? ¿Por qué con este asunto habría condena social y con las obras para hábitat no, si estamos hablando de la vida de las personas? ¿Por qué la utilización de fondos como herramienta de negociación política, la falta de proyección, análisis y el desorden no es aceptado en un caso y en otro sí?

Paradójicamente, uno de los problemas más grandes que tiene actualmente el gobierno a la hora de enfrentar la lucha contra el virus, es cómo actuar en aquellos lugares donde faltan las obras aquí estudiadas: para combatir el virus es necesario lavarse las manos, mantener aislamiento y distancia entre las personas. Hechos imposibles para aquellos que no tiene agua, cloaca, algunos siquiera casa y si la tienen viven hacinados.

¿Por qué será que frente a esta pandemia la sociedad aceptó tranquilamente encerrarse durante meses, instar una recesión que golpeará terriblemente la actividad económica (aumentando la pobreza y desempleo), emitir sumas estrafalarias de dinero y cerrar fronteras buscando proteger a menos del diez por ciento de la población que se enfermará con gravedad y no estamos dispuestos a sacrificios similares, para asistir en cuestiones básicas que condicionarán la vida del altísimo porcentaje de pobres que tiene el país?

Quizás este virus, que la humanidad combate básicamente con hechos tan simples como lavándose las manos y encerrándose en su casa, nos revele las enormes diferencias que nos hemos dado como sociedad y refuerce la idea, que aquello que determina y condiciona la vida de las personas requiere de nuestros mejores esfuerzos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2018). Manual de Operaciones para préstamo BIRF-8712-AR, Programa Integral de Hábitat y Vivienda.

- CEPAL, ONU-Hábitat y MINURVI. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y Caribe (2016-2036), Buenos Aires.

Recuperado de:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/S1800033\\_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/S1800033_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

- Davis, M. (2006). Planet of Slums, Verso, London.

- Decreto Reglamentario N° 789/2019. Boletín Oficial, Buenos Aires, 25 de noviembre de 2019.

- Fincher, Ruth y Inveson, Kurt. (2008). Planning and Diversity in the City, Red Globe Press, New York.

- <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/relaciones-municipales/ranking-2018>

- <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/relaciones-municipales/ranking-2018> (consultados el 30 de mayo de 2020).

- <https://panh.mininterior.gob.ar/#/mapa> (consultados el 30 de mayo de 2020).

- <https://www.argentina.gob.ar/ranabap/mapa> (consultados el 30 de mayo de 2020).

- Ley N° 24.430. Constitución de la Nación Argentina. Boletín Oficial, Buenos Aires, 3 de enero de 1995.

- Ley N° 27.453. Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de octubre de 2018.

- Neuwirth, R. (2005). Shadow Cities: A Billion Squatters, a New Urban World, Routledge, New York.

- ONU-Hábitat. (2015). Temas de Hábitat III, Asentamientos Informales, Buenos Aires.

Recuperado de: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)

- ONU-Hábitat. (2016). "Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte de ciudades del mundo 2016".

Recuperado de: <http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Reportedelasciudades2016.pdf>

- ONU-Hábitat. (2017). Nueva Agenda Urbana.

Recuperada de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

- Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. (2017). "3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina", Buenos Aires.

Recuperado de:  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer\\_plan\\_accion\\_nacional\\_gobierno\\_abierto\\_argentina\\_2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_accion_nacional_gobierno_abierto_argentina_2017.pdf)

- Presidencia de la Nación Argentina, ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). Política Nacional Urbana, Buenos Aires.

Recuperado de: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/pnu\\_final\\_-\\_pagina\\_simple\\_dec-2019.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/pnu_final_-_pagina_simple_dec-2019.pdf)

- Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. (2017). II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina (2015-2017).

Recuperado de: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/10/Argentina\\_EOT-Self-Assessment\\_2015-2017\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/10/Argentina_EOT-Self-Assessment_2015-2017_ES.pdf)

- Presidencia de la Nación Argentina, documento conformado entre ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e INDEC. (2016). Informe Nacional de la República Argentina. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). "Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro".

Recuperado de:  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_informe\\_nacional\\_republica\\_argentina\\_onu\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_informe_nacional_republica_argentina_onu_0.pdf)

- Presidencia de la Nación, ex Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Inversión Pública. (2019). Informe de gestión 2015-2019, Buenos Aires.

Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2015\\_-\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2015_-_2019.pdf)

- Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano. (2016). Áreas precarias en Argentina: Metodología Estimación, Buenos Aires.

- Presidencia de la Nación Argentina, ex Subsecretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Inversión Pública. (2016). Selección de Localidades Vulnerables, Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación Argentina, ex Secretaría de Infraestructura Urbana. (2019). Informe de gestión final, Buenos Aires.
- Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 122/2017, Reglamento del Plan Nacional de Hábitat la ex Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano. Boletín Oficial, Buenos Aires, 17 de marzo de 2017.
- Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 684/2018, Reglamento del Plan Nacional de Hábitat de la ex Secretaría de Infraestructura Urbana. Boletín Oficial, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2018.
- Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 56/2016. Reglamento de rendición de cuentas. Boletín Oficial, Buenos Aires, 29 de agosto de 2016.
- Resolución del ex Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda N° 562/2018. Reglamento de rendición de cuentas. Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de septiembre de 2018.
- Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 1270/2008. Reglamento del Programa Federal de Integración Sociocomunitario. Boletín Oficial, Buenos Aires, 16 de enero de 2009.
- Resolución ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios N° 15/2009, Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica. Boletín Oficial, Buenos Aires, 3 de febrero de 2009.
- Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 428/2009. Reglamento Particular del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno. Boletín Oficial, Buenos Aires, 22 de abril de 2009.
- Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 993/2009. Reglamento Particular del Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. Boletín Oficial, Buenos Aires, 5 de octubre de 2010.
- Resolución de la ex Secretaría de Obras Públicas N° 1030/2010. Reglamento Particular del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas - Mejor Vivir II. Boletín Oficial, Buenos Aires, 28 de octubre de 2010.
- UN-Habitat. (2003). Slums: The Face of Urban Poverty in the New Millennium, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

- UN-Habitat. (2010). State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide, Earthscan, London.

**ANEXO I**  
**REGLAMENTO PARTICULAR**  
**PLAN NACIONAL DE HÁBITAT**  
**SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO**

**INDICE**

**1. OBJETIVO GENERAL**

**1.1 OBJETIVOS PARTICULARES**

**1.2 COMPONENTES Y PRODUCTOS**

**1.3 BENEFICIARIOS**

**1.4 INDICADORES PARA LA DEFINICIÓN DE LAS METAS DEL PLAN**

**2. ESQUEMA INSTITUCIONAL**

**2.1 PARTES INTERVINIENTES**

**2.2 RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES**

**2.2.1 SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT**

**2.2.2 UNIDAD DE GESTIÓN: SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO**

**2.2.3 ENTES EJECUTORES**

a) Provincias y Municipios

b) Organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional y Municipal, Institutos de la Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales.

c) Universidades Públicas

**3. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

**3.1 PARÁMETROS PARA LA FEDERALIZACIÓN DE LOS RECURSOS**

**3.2 FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

**3.3 FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES**

**3.4 ANTICIPOS Y MODALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS**

**4. CICLO DE LOS PROYECTOS**

**4.1 EVALUACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS**

a) Instrumentación y Presentación

b) Presentación del proyecto

c) Fundamentos de la solicitud

**4.2 CONTENIDO DEL PROYECTO**

a) Proyecto

b) Diagnóstico socio-urbano del sector a intervenir



c) Beneficiarios

#### **4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO**

a) Criterios para el otorgamiento de la Constancia de Factibilidad Técnica

b) Constancia de Factibilidad Financiera

c) Firma de Convenio Particular

#### **4.4 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS**

a) Inicio del Proyecto

b) Ejecución de los módulos de desarrollo humano

c) Control de avances, calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones emergentes del Convenio Particular

d) Modificación del Proyecto

e) Rescisión o Cesión del Contrato de Ejecución de Proyectos

f) Metodología de Rendición de Cuentas

### **1. OBJETIVO GENERAL**

Diseñar, planificar e implementar políticas para el mejoramiento integral del hábitat en las áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables del país.

#### **1.1 OBJETIVOS PARTICULARES**

El Plan Nacional de Hábitat tiene como objetivo universalizar y mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables de todo el país, a través de la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de la vivienda. Sus intervenciones también impulsan la seguridad en la tenencia mediante la regularización dominial.

Toda obra física que se realice en el marco de este plan tiene un contenido y un resultado social. Sus obras de infraestructura, espacio público, mejoramiento del hábitat y urbanización podrán ser acompañadas por programas de desarrollo humano orientados a promover la participación ciudadana y el fortalecimiento comunitario, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de sus intervenciones mediante la articulación entre el Estado, la comunidad y las organizaciones sociales. Este programa promueve el largo plazo a través de la articulación de recursos financieros y no financieros.

El abordaje social impulsado tiene como eje central a los Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), que son equipamiento comunitario cuyos lineamientos estratégicos son la participación ciudadana, la convivencia, la formación y la capacitación de quienes habitan las áreas precarias urbanas y localidades más vulnerables del país. Su foco es la promoción de la innovación y el empleo, a través de cursos y talleres de educación formal y no formal que responden a las características socioeconómicas, culturales y políticas propias de los lugares donde se emplazan las obras físicas.

Las áreas de intervención del Plan Nacional de Hábitat pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, las áreas precarias urbanas que cuentan con una población mayor a DIEZ MIL (10.000) habitantes; y por el otro, las localidades vulnerables del país que cuentan con una población menor a DIEZ MIL (10.000) habitantes y que han sido identificadas entre las CIEN (100) localidades más vulnerables del país.

## 1.2 COMPONENTES Y PRODUCTOS

A través del Plan Nacional de Hábitat se podrán financiar proyectos urbanísticos integrales que incluyan los siguientes componentes:

1. Obras de infraestructura
2. Creación o mejoramiento de espacios públicos, recreativos y/o deportivos.
3. Regularización dominial.
4. Programas de desarrollo humano: verde, cultural, deportivo, mujer, hábitat, y educativo en general.
5. Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO).
6. Mejoramiento de vivienda.
7. Relevamiento y evaluación.

## 1.3 BENEFICIARIOS

Serán beneficiarios los habitantes de áreas precarias urbanas y de las localidades vulnerables del país.

## 1.4 INDICADORES PARA LA DEFINICIÓN DE LAS METAS DEL PLAN

Los 4 indicadores del Plan Nacional de Hábitat son los siguientes:

### • *Urbanizaciones Integrales*

Son intervenciones de mejoramiento integral del hábitat en barrios precarios ubicados en áreas urbanas de más de DIEZ MIL (10.000) habitantes. Contemplan infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario, regularización dominial y mejoramiento de la vivienda. Las obras son acompañadas por actividades de desarrollo humano y fortalecimiento comunitario. El indicador se medirá a través de áreas de intervención en ejecución, con acta de inicio de al menos una obra y certificación acumulada menor al CIEN POR CIENTO (100%)

### • *Localidades más Vulnerables*

Son intervenciones de mejoramiento integral del hábitat en localidades vulnerables que cuentan con una población menor a DIEZ MIL (10.000) habitantes. Contemplan infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario, regularización dominial y mejoramiento de la vivienda. Las obras son acompañadas por actividades de desarrollo humano y fortalecimiento comunitario. El indicador se medirá a través de áreas de intervención en ejecución, con acta de inicio de al menos una obra y certificación acumulada menor al CIEN POR CIENTO (100%).

### • *Obras de infraestructura urbana (obras terminadas)*

Es el total de obras urbanas finalizadas, incluidas en las intervenciones de mejoramiento integral del hábitat. Contemplan obras urbanas de infraestructura básica (agua y saneamiento), infraestructura vehicular y peatonal, áreas de recreación (plazas, canchas deportivas, refugios, portales o playones multifunción que incluyen, entre otros, arbolado, parqueización, contenedores de residuos, señaléticas y referencias urbanas), equipamiento comunitario, Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), regularización dominial y mejoramiento de la vivienda. El indicador se medirá a través de obras urbanas terminadas con avance físico acumulado del CIEN POR CIENTO (100%)

### • *Obras de infraestructura urbana (Familias)*

Es el total de familias beneficiadas por al menos una de las obras urbanas finalizadas, incluidas en las intervenciones de mejoramiento integral del hábitat. Contemplan obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), infraestructura vehicular y peatonal, áreas de recreación (plazas, canchas deportivas, refugios, portales o playones multifunción que incluyen, entre otros, arbolado, parquización, contenedores de residuos, señaléticas y referencias urbanas), equipamiento comunitario, Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), regularización dominial y mejoramiento de la vivienda. Este indicador se medirá a través de familias atendidas.

## **2. ESQUEMA INSTITUCIONAL**

### **2.1 PARTES INTERVINIENTES:**

- Secretaría de Vivienda y Hábitat: organismo dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
- Unidad de Gestión: La Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano dependiente de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio el Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Dirección Nacional de Urbanización y Planeamiento y de la Dirección Nacional Territorial y Desarrollo Humano, ambas dependientes de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, coordinará un equipo interdisciplinario especializado en la evaluación de los proyectos de urbanismo y hábitat y en la promoción del desarrollo humano de la población beneficiaria.
- Entes Ejecutores: La ejecución de los proyectos se realizará a través de las Provincias, Municipios; organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, Institutos de Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales y las Universidades Públicas. de infraestructura básica (agua y saneamiento), infraestructura vehicular y peatonal, áreas de recreación (plazas, canchas deportivas, refugios, portales o playones multifunción que incluyen, entre otros, arbolado, parquización, contenedores de residuos, señaléticas y referencias urbanas), equipamiento comunitario, Núcleo de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), regularización dominial y mejoramiento de la vivienda. Este indicador se medirá a través de familias atendidas.

### **2.2 RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES**

#### **2.2.1 SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT**

- Suscribir los convenios particulares promovidos por la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano.
- Gestionar los desembolsos de cada proyecto que se lleve adelante en el marco del Plan Nacional de Hábitat, de conformidad con el procedimiento administrativo que se establezca.

#### **2.2.2 UNIDAD DE GESTIÓN: SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO**

- Confeccionar y difundir los manuales y guías de presentación y gestión de proyectos.
- Definir los criterios de elegibilidad de los proyectos para la intervención en áreas urbanas precarias y localidades vulnerables.
- Canalizar las solicitudes de financiamiento de los Entes Ejecutores coordinando su correspondiente evaluación con ajuste a los parámetros establecidos en este plan, asegurando brindar a dichos entes la respuesta e información correspondiente.

- Analizar y evaluar la documentación presentada por los Entes Ejecutores y solicitar y recibir correcciones y/o ampliaciones del proyecto.
- Autorizar la emisión de la Constancia de Factibilidad Técnica y la Constancia de Factibilidad Financiera para cada proyecto a ser financiado.
- Promover la firma de los convenios particulares entre la Secretaría de Vivienda y Hábitat con los Entes Ejecutores.
- Informar los incumplimientos de los convenios particulares a la Secretaría de Vivienda y Hábitat y tomar las medidas que estime correspondan.
- Llevar adelante las acciones necesarias de supervisión para el logro de una ejecución adecuada y eficiente de los proyectos, verificando el cumplimiento de los convenios particulares que se suscriban.
- Supervisar el cumplimiento de las planificaciones, metas y objetivos establecidos.
- Colaborar con las auditorías y preparar los informes que correspondan a tal fin.

### **2.2.3 ENTES EJECUTORES**

#### **a) Provincias y Municipios**

- Participar de jornadas de planificación estratégica, identificación y concertación de prioridades de actuación.
- Presentar los proyectos y eventualmente adecuarlos según las correcciones que se le indiquen a los efectos de obtener la Constancia de Factibilidad Técnica y la Constancia de Factibilidad Financiera.
- Propender al cofinanciamiento de los proyectos que en el marco del presente plan se ejecuten.
- Suscribir los convenios particulares con la Secretaría de Vivienda y Hábitat.
- De corresponder, llevar adelante la selección de los contratistas y su posterior contratación, en el marco de la normativa vigente. En el caso de realizarse el procedimiento de Licitación Pública, el valor de los pliegos deberá ser gratuito y los mismos deberán ser publicados en el sitio web de los Entes Ejecutores, siempre que se no contraríe la normativa local aplicable.
- De corresponder, llevar adelante los procesos de selección de las cooperativas u organizaciones no gubernamentales, en el marco de la normativa vigente, debiendo éstas encontrarse legalmente constituidas.
- Llevar adelante la ejecución y dirección de cada componente del proyecto que se ejecute por administración, cumpliendo las obligaciones acordadas.
- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento de los proyectos así como las inspecciones que correspondan, controlando el cumplimiento de los mismos cuando fuese ejecutado por empresas, cooperativas, u otras personas jurídicas y notificando en forma inmediata a la Unidad de Gestión respecto de cualquier tipo de incumplimiento.
- Realizar y visar las certificaciones de avance, actas de inicio y de final de los proyectos.
- Realizar los informes específicos con carácter de declaración jurada que le sean solicitados, incluyendo la recepción provisoria y definitiva de la obra.
- Fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y de la seguridad social, riesgos del trabajo y de seguridad e higiene en el trabajo.
- Llevar adelante las acciones posteriores a la finalización de la obra que se convengan.

- Gestionar la confección de escrituras traslativas de dominio, con la constitución de derecho real de hipoteca, en caso de corresponder, procediendo a la entrega de los inmuebles con su correspondiente título de propiedad.

- Acreditar que el proyecto se encuentra localizado en inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; o adquiridos por sus ocupantes, por si o por intermedio de alguna entidad que los represente; o bien por un proceso expropiatorio.

En el caso de que el inmueble pertenezca al Estado Nacional, deberá acreditarse la correspondiente autorización para llevar adelante las obras.

- Asegurar la participación ciudadana como un pilar esencial para el desarrollo urbano del proyecto, construyendo espacios de participación, convivencia y concertación colectiva.

- Obtener las autorizaciones, aprobaciones y demás actos que correspondan, que permitan la viabilidad del proyecto y/o de su ejecución, debiendo presentar las factibilidades en materia de agua potable, cloacas, saneamiento, electricidad y gas y, de corresponder, el certificado de no inundabilidad.

- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.

#### **b) Organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, Institutos de la Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales**

- Presentar los proyectos y eventualmente adecuarlos según las correcciones que se indiquen a los efectos de obtener la Constancia de Factibilidad Técnica y la Constancia de Factibilidad Financiera.

- Propender al cofinanciamiento de los proyectos que en el marco del presente plan se ejecuten.

- Suscribir los convenios particulares con la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

- De corresponder, llevar adelante la selección de los contratistas y su posterior contratación, en el marco de la normativa vigente. En el caso de realizarse una Licitación Pública, el valor de los pliegos deberá ser gratuito y los mismos deberán ser publicados a través del sitio web de los Entes Ejecutores, siempre que no se contraríe la normativa local vigente.

- Acreditar que el proyecto se encuentra localizado en inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; o adquiridos por sus ocupantes, por si o por intermedio de alguna entidad que los represente; o bien por un proceso expropiatorio.

En el caso de que el inmueble pertenezca al Estado Nacional, debe acreditarse la correspondiente autorización para llevar adelante las obras.

- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento de los proyectos así como las inspecciones que correspondan, controlando el cumplimiento de los mismos cuando fuese ejecutado por empresas, cooperativas, u otras personas jurídicas, y notificando en forma inmediata a la Unidad de Gestión respecto a cualquier tipo de incumplimiento.

- Realizar y visar las certificaciones de avance, actas de inicio y de final los proyectos.

- Realizar informes específicos con carácter de declaración jurada que le sean solicitados, incluyendo la recepción provisoria y definitiva de la obra.

- Fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y de la seguridad social, riesgos del trabajo y de seguridad e higiene en el trabajo.

- Gestionar la confección de escrituras traslativas de dominio, con la constitución de derecho real de hipoteca, en caso de corresponder, procediendo a la entrega de los inmuebles con su correspondiente título de propiedad.

- Asegurar la participación ciudadana como un pilar esencial para el desarrollo urbano del proyecto, construyendo espacios de participación, convivencia y concertación colectiva.
- Obtener las autorizaciones, aprobaciones y demás actos que correspondan, que permitan la viabilidad del proyecto y/o de su ejecución, debiendo presentar las factibilidades en materia de agua potable, cloacas, saneamiento, electricidad y gas y, el de corresponder, certificado de no inundabilidad.
- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.

### **c) Universidades Públicas**

- Presentar los proyectos y eventualmente adecuarlos según las correcciones que se indiquen a los efectos de obtener la Constancia de Factibilidad Técnica y la Constancia de Factibilidad Financiera.
- Suscribir los convenios particulares con la Secretaría de Vivienda y Hábitat.
- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento los proyectos así como las inspecciones que correspondan, controlando el cumplimiento de los mismos cuando fuese ejecutado por empresas, cooperativas, u otras personas jurídicas, y notificando en forma inmediata a la Unidad de Gestión respecto a cualquier tipo de incumplimiento.
- Realizar y visar las certificaciones de avance, actas de inicio y de final de los proyectos.
- Realizar los informes específicos con carácter de declaración jurada que le sean solicitados, incluyendo la recepción provisoria y definitiva de la obra.
- Fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y de la seguridad social, riesgos del trabajo y de seguridad e higiene en el trabajo.
- Llevar adelante las acciones posteriores a la finalización de la obra que se convengan.
- Acreditar que el proyecto se encuentra localizado en inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; o adquiridos por sus ocupantes, por sí o por intermedio de alguna entidad que los represente; o bien por un proceso expropiatorio.

En caso que el inmueble pertenezca al Estado Nacional, deberá acreditarse la correspondiente autorización para llevar adelante las obras.

- Asegurar la participación ciudadana como un pilar esencial para el desarrollo urbano del proyecto, construyendo espacios de participación, convivencia y concertación colectiva.
- Obtener las autorizaciones, aprobaciones y demás actos provenientes del área competente de la administración pública o de particulares, que permitan la viabilidad del proyecto y/o de su ejecución, debiendo presentar las factibilidades en materia de agua potable, cloacas, saneamiento, electricidad y gas y, de corresponder, el certificado de no inundabilidad.
- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.

## **3 ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

### **3.1 PARÁMETROS PARA LA FEDERALIZACIÓN DE LOS RECURSOS**

Los recursos presupuestarios del Plan Nacional de Hábitat se asignarán por provincia, por municipio o comuna, de manera equitativa y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En el caso particular de las localidades, cuya población es menor a DIEZ MIL (10.000) habitantes, se ha diseñado una estrategia orientada a mejorar el hábitat en las localidades más vulnerables del país.

La identificación de dichas localidades se realizará en base a un índice urbano que permite ordenar a todos los municipios del país en base a su condición habitacional integral. El índice fue desarrollado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en base a los datos del Censo 2010<sup>72</sup>. El índice se compone de un total de ONCE (11) indicadores cuya distribución es: Infraestructura Urbana VIENTICINCO POR CIENTO (25%), Empleo VIENTICINCO POR CIENTO (25%), Vivienda VEINTE POR CIENTO (20%), Educación QUINCE POR CIENTO (15%) y Salud QUINCE POR CIENTO (15%).

Cabe destacar que el índice urbano toma un valor numérico. Cuando mayor, mejor es la condición urbana de la localidad y, a su vez, cuanto más cercano a CERO (0), mayores sus necesidades. En base a dicho índice fueron ordenadas, de mayor a menor el total de las localidades argentinas TRES MIL QUINIENTAS DIECISEIS (3.516) y fueron identificadas cerca de NOVECIENTAS (900) localidades más vulnerables del país que coinciden con los aglomerados con el menor valor de índice urbano.

En lo que respecta a la identificación de las áreas precarias urbanas, la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano desarrollará una metodología para la identificación de los mismos, a partir de datos del Censo 2010, mediante la identificación y mapeo de radios censales con situación crítica de vivienda, infraestructura y tenencia. Esta metodología permitirá identificar y ubicar geográficamente áreas de vulnerabilidad y precariedad urbana.

### **3.2 FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

El financiamiento de los proyectos podrá ser compartido entre la Secretaría de Vivienda y Hábitat y los Entes Ejecutores, debiendo los Entes Ejecutores fundar adecuadamente su solicitud, de acuerdo a la normativa vigente.

### **3.3 FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES**

Se podrán financiar programas provinciales y/o municipales, siempre que compartan los objetivos y sean equivalentes sus componentes y productos con los del presente plan.

Los Entes Ejecutores deberán solicitar la correspondiente Constancia de Factibilidad Técnica y la Constancia de Factibilidad Financiera para cada uno de los proyectos a ejecutar.

### **3.4 ANTICIPOS Y MODALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS**

En cada convenio particular se definirá el anticipo financiero el cual podrá alcanzar hasta el VEINTE POR CIENTO (20%) del monto del total acordado. Salvo estipulación particular, el saldo restante del Proyecto se transferirá contra certificación mensual y descuento proporcional del anticipo.

## **4 CICLO DE LOS PROYECTOS**

---

<sup>72</sup> Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El Plan Nacional de Hábitat se instrumenta en base a los lineamientos fijados en el presente Reglamento, las normas complementarias que se dicten y los Convenios Particulares que se suscriban en el marco del mismo.

#### **4.1 PRESENTACIÓN**

##### **a) Instrumentación y Presentación**

El procedimiento para la aprobación de un proyecto comprende las siguientes etapas:

- PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

##### **b) Presentación del proyecto**

Los Entes Ejecutores deberán presentar ante la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano el proyecto de desarrollo urbano (tanto de obra física como de regularización dominial) y el proyecto de desarrollo humano, en caso de corresponder, con indicación de cantidad de beneficiarios y datos de los contactos técnicos responsables de obra y del desarrollo humano.

##### **c) Fundamentos de la solicitud**

La Dirección Nacional de Urbanización y Planeamiento y la Dirección Nacional Territorial y Desarrollo Humano analizarán los criterios de elegibilidad de los proyectos, a fin de colaborar en el orden de prioridad a establecerse en las solicitudes presentadas por los Entes Ejecutores debiendo privilegiar aquellos proyectos que contemplen los siguientes requisitos:

- Cuidado y uso responsable del medioambiente.
- Aprovechamiento de las facilidades existentes en el lugar.
- Menor costo con máximo beneficio.
- Innovación y sustentabilidad del proyecto.
- Utilización de mano de obra del lugar en la ejecución del proyecto, ya sea por medio de Cooperativas de Trabajo, autogestión, o cualquier forma de participación comunitaria.

#### **4.2 CONTENIDO DEL PROYECTO**

El Ente Ejecutor deberá formular y presentar un proyecto ante la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (en copia digital y papel), que deberá contener:

##### **a) Proyecto**

1. **Anteproyecto de obras:** (1) Memoria descriptiva (texto descriptivo con ubicación del polígono de intervención, justificación de la situación de vulnerabilidad y proyecto de intervención) (2) Planos de anteproyecto (plano de ubicación regional, plano de ubicación barrial, y plano de todos los componentes solicitados para la intervención).
2. **Diagnóstico de desarrollo humano del área de intervención:** describir los segmentos de población del barrio las situaciones de vulnerabilidad y necesidades insatisfechas (a nivel grupal y colectivo).
3. **Plan de regularización dominial** (si aplica): estudio de títulos y planos; mensura; visado de planos por el Municipio –oficina de tierras-; aprobación y registro de planos en el catastro provincial; relevamiento territorial; tasación; escritura.
4. **Presupuesto para obras, regularización dominial y desarrollo humano:** detallado por ítem, con costo unitario y unidades construidas, y cronograma de gastos mensual.

##### **b) Diagnóstico socio-urbano del sector a intervenir**



- Diagnóstico social del sector a intervenir:
  - Descripción del barrio, características de sus grupos humanos, problemáticas sociales, situaciones de vulnerabilidad, y necesidades insatisfechas de la población.
  - Referentes barriales.
  - Organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, asociaciones, cooperativas) que se encuentran en el barrio.
  - Medios de comunicación en el barrio (radios, diarios, boletines, boletín electrónico).
  - Describir ferias de mercadería y eventos en el polígono de intervención.
  - Indicar si hay espacio disponible para la instalación de un NIDO
- Diagnóstico físico del sector a intervenir y Certificados de Factibilidad Técnica:
  - Servicios públicos: Agua.
    - Entidad prestadora de agua: nombre y propiedad (municipal, provincial, nacional o privada).
    - Radio servido de agua (actual).
    - Plan de expansión de red de agua en la ciudad.
    - Certificado de Factibilidad de agua.
    - Origen del agua para el proyecto.
  - Servicios públicos: cloaca y pluvial.
    - Entidad prestadora de cloaca: nombre y propiedad (municipal, provincial, nacional o privada).
    - Radio servido de cloaca (actual).
    - Plan de expansión de red de cloacas en la ciudad.
    - Certificado de Factibilidad de cloacas.
    - Punto de vuelco de cloacas.
    - Puntos de vuelco de Pluviales.
  - Red peatonal y vial.
    - Descripción de la red vial y el material de la misma.
    - Indicar si hay veredas de material.
    - Indicar si hay cordón cuneta y pluvial.
    - Indicar si hay alumbrado público.
    - Arbolado público.
    - Transporte público cercano al barrio.

- Infraestructura comunitaria.
  - Existencia de espacios públicos.
  - Indicar qué equipamientos comunitarios existen (SUM, CIC, NIDO, NAC, comedores).
  - Infraestructura comunitaria (escuelas, jardines maternos, centros de adicciones).
  - Indicar si hay proveedores de internet en el barrio y en su caso cuales.
- Dominio del polígono de intervención:
  - Informe y/o certificación del estado de dominio.
  - Último plano registrado y/o visado en catastro.
  - Acta o constancia de toma de posesión en caso de inmuebles en proceso expropiatorio o de la Ley N° 24.374.
- Ambiental.
  - Certificado de no inundabilidad de la zona a intervenir (emitido por ente competente).
  - Verificar el estado del ambiente e informar si existen situaciones de riesgo o daño ambiental (cercanía agroquímicos, basurales, otros)
  - Plano de altimetría del área de intervención (si aplica).
  - Indicar si hay recolección de basura. Si es domiciliario o con contenedores barriales y con qué frecuencia se realiza.

### **c) Beneficiarios**

- Cantidad de lotes beneficiarios directos.
- Cantidad de familias beneficiarias directas.
- Cantidad de personas beneficiarias directas.
- Cantidad de nuevas conexiones domiciliarias de agua.
- Cantidad de nuevas conexiones domiciliarias de cloacas.
- Cantidad de escrituras a otorgar.

## **4.3. EVALUACIÓN DEL PROYECTO**

### **a) Criterios para el otorgamiento de la Constancia de Factibilidad Técnica**

La Dirección Nacional de Urbanización y Planeamiento y la Dirección Nacional Territorial y Desarrollo Humano procederán a evaluar cada proyecto, verificando si el mismo es apto en sus aspectos social, dominial, urbanístico, ambiental, constructivo.

Analizada la documentación técnica que presenten los Entes Ejecutores y de obtener un informe favorable de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, se generará un expediente de proyecto y procederá a otorgar una Constancia de Factibilidad Técnica, la

cual será comunicada mediante nota los Entes Ejecutores y tendrá un plazo de validez que se establecerá en cada Constancia de Factibilidad Técnica.

#### **b) Constancia de Factibilidad Financiera**

El otorgamiento de la Constancia de Factibilidad Financiera, por parte de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, habilitará la firma del convenio particular.

Para obtener la Constancia de Factibilidad Financiera se deberá presentar la documentación que seguidamente se señala.

##### **- Para los proyectos a ejecutar por Administración.**

La Constancia de Factibilidad Financiera será otorgada luego de presentada una memoria descriptiva, plan de trabajo y curva de inversión, con carácter de declaración jurada, donde se consignará el responsable técnico de obras y acciones de desarrollo humano, cuyo perfil y antecedentes serán evaluados por la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano.

##### **- Para los proyectos a ejecutar con Licitación Pública**

La Constancia de Factibilidad Financiera será otorgada luego de presentada una memoria descriptiva, plan de trabajo y curva de inversión, con carácter de declaración jurada, donde se consignará el cronograma con fechas previstas para el llamado a Licitación Pública, publicación de edictos, apertura y adjudicación de la Licitación Pública.

#### **c) Firma del convenio particular**

Obtenida la Constancia de Factibilidad Financiera, la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano promoverá la firma de un convenio particular, en el cual se definirán, sin perjuicio los aspectos que en cada caso puedan corresponder, los siguientes aspectos:

- El modo de gestión del Proyecto.
- Los montos a financiar por cada parte.
- El plan de trabajo, anticipo financiero y cronograma de desembolsos.
- Aspectos particulares para la rendición de cuentas.
- La frecuencia de presentación de cronogramas actualizados de ejecución del proyecto.
- La acreditación de la instalación del cartel de obra acordado con la presentación del primer certificado.

#### **4.4 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS.**

Suscripto el convenio particular, se comenzará con la etapa de ejecución del proyecto, comenzando a computarse el plazo a partir de la primera transferencia acordada.

##### **a) Inicio del Proyecto.**

La falta de ejecución del proyecto en el plazo acordado dará derecho a la Secretaría de Vivienda y Hábitat a resolver el convenio particular y exigir la devolución de los fondos transferidos, con más los daños y perjuicios que correspondan.

##### **b) Ejecución de los módulos de Desarrollo Humano.**

Los Entes Ejecutores deberán dar cumplimiento a las acciones previstas para este componente.

La realización adecuada de las actividades y la remisión de las correspondientes actas de inicio de dichas actividades a la Unidad de Gestión, será condición para la aprobación del desembolso que corresponda.

### **c) Control de avances, calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones emergentes del Convenio Particular.**

La Unidad de Gestión deberá realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto aprobado. En tal sentido, podrá requerir la presentación de los documentos que se detallan a continuación, los cuales deberán ser entregados sin demoras por los Entes Ejecutores:

- Cronogramas de obras y acciones actualizados, con cálculo de fechas de finalización probable en función a posibles desvíos en los plazos de ejecución originalmente previstos.
- Resumen de movimientos de la cuenta bancaria destinataria de los desembolsos de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del período de tiempo que le fuese requerido.
- Auditorías técnicas independientes con costas al Ente Ejecutor, en caso de detectarse anomalías en la calidad de las construcciones.
- Actualización o remisión de Certificados de Factibilidad Técnica o compromisos de provisión de servicios públicos.
- Copias autenticadas de actas, partes o libros de obra.
- Listado de pre adjudicatarios y/o adjudicatarios con la información que de cada uno de ellos se requiera.
- Cualquier otra documentación pertinente necesaria para el control en la ejecución de las obras y acciones.

### **d) Modificación del Proyecto.**

Por circunstancias imprevistas debidamente justificadas podrán modificarse aspectos técnicos del proyecto o ampliaciones de plazos de los proyectos. Las eventuales modificaciones técnicas o ampliaciones de plazo sólo podrán realizarse con el control previo de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano y la aprobación de la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

### **e) Rescisión o Cesión del Contrato de Ejecución de Proyectos.**

Cuando los proyectos sean ejecutados por terceros contratados mediante el procedimiento de Licitación Pública, los Entes Ejecutores, ante el incumplimiento por parte de la empresa contratista del contrato firmado, podrán resolver dicho contrato o promover la cesión del mismo a otra empresa. En ambos casos, deberán informar en forma previa a la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano las razones por las cuales se resuelve o cede el contrato, acreditándose el cumplimiento de todos los pasos legales previstos en los pliegos y toda la normativa aplicable al efecto.

### **f) Metodología de Rendición de Cuentas.**

En lo que respecta a rendición de cuentas y control, será aplicable al presente plan la normativa vigente en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

**ANEXO II**  
**REGLAMENTO PARTICULAR**  
**PLAN NACIONAL DE HÁBITAT**  
**SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA**

**ÍNDICE**

**1. OBJETIVO GENERAL**

**1.1 OBJETIVOS PARTICULARES**

**1.2 COMPONENTES Y PRODUCTOS**

**1.3 BENEFICIARIOS**

**1.4 INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO**

**1.4.1 Obras de Infraestructura Urbana en Ejecución**

**1.4.2 Obras de Infraestructura Urbana Terminadas**

**1.4.3 Familias Atendidas**

**1.4.4 Escrituras Firmadas**

**2. ESQUEMA INSTITUCIONAL**

**2.1 PARTES INTERVINIENTES**

**2.2 RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES**

**2.2.1 SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA**

**2.2.2 Entes Ejecutores**

**a) Provincias y Municipios**

**b) Institutos de la Vivienda y/o Hábitat de las Provincias y/o Municipios**

**c) Universidades Públicas**

**3. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

**3.1 PARÁMETROS PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS**

**3.2 FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

**3.3 ANTICIPOS Y MODALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS**

**4. CICLO DE LOS PROYECTOS**

**4.1 PRESENTACIÓN**

**a) Presentación**

**b) Criterios de priorización**

**4.2 CONTENIDO DEL PROYECTO**

**4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO**

**a) Criterios para el otorgamiento de la constancia de factibilidad técnica**

**b) Criterios para el otorgamiento de la constancia prefactibilidad financiera**

**c) Firma de convenio**

## **4.4 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS**

**a) Inicio de ejecución del proyecto**

**b) Control de avances, calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones emergentes del convenio**

**c) Modificación del proyecto**

**d) Resolución del convenio del Ente Ejecutor con la empresa contratista**

**e) Metodología de rendición de cuentas**

### **1. OBJETIVO GENERAL**

Diseñar, planificar e implementar políticas y proyectos de infraestructura y servicios urbanos para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes.

#### **1.1 OBJETIVOS PARTICULARES**

Por medio del presente reglamento se promueve la integración y la reconsolidación del tejido urbano, mejorando la conectividad, el acceso a los servicios básicos, al espacio público y a la ciudad, a través de la inversión en obras de infraestructura básica y sanitaria, red vial, red peatonal, espacio público, equipamiento urbano, equipamiento comunitario, construcción y mejoramiento de la vivienda.

Los proyectos a ejecutarse en el marco del presente reglamento pueden clasificarse en DOS (2) grupos:

a. Los proyectos integrales de infraestructura urbana que tienen como objetivo promover la integración y la reconsolidación del tejido urbano, mejorando la conectividad, el acceso a los servicios básicos, al espacio público y a la ciudad. Estos objetivos se abordarán a través de la inversión en obras de infraestructura, red vial, red peatonal, espacio público, equipamiento urbano, equipamiento comunitario y construcción y mejoramiento de la vivienda. Los proyectos también estarán orientados a abordar el déficit habitacional cualitativo empleando instrumentos de regularización dominial y generación de suelo urbano, según corresponda. Las áreas de intervención pueden ser la extensión urbana sin infraestructura y las áreas vacantes.

b. Las renovaciones urbanas contemplan el desarrollo de parques y bordes costeros o la puesta en valor de áreas centrales. En el primer caso, se busca asegurar la sostenibilidad hídrica y ecológica a partir del aprovechamiento del ciclo del agua y el desarrollo de grandes parques, bosques urbanos, parque lineal, parques hídricos, parque lineal costero, plazas y plazoletas drenantes, corredores ambientales, áreas verdes en edificios públicos y cubiertas verdes.

Por su parte, la puesta en valor de las áreas centrales desarrolla nueva infraestructura y renueva la existente en centros urbanos (nivelación de veredas, movilidad sustentable, prioridad peatón, carriles diferenciales, estacionamiento restringido, ciclovías y biciesendas, mobiliario y equipamiento urbano, iluminación, disminución de la contaminación visual y mejoramiento de la conectividad y de los servicios).

#### **1.2 COMPONENTES Y PRODUCTOS**

A través del presente reglamento se podrán financiar proyectos urbanísticos integrales que podrán comprender:

1. Obras de infraestructura básica y urbana, incluyendo la adquisición de maquinarias y herramientas que sean necesarias para llevar a cabo dichas obras.
2. Creación o mejoramiento de espacios públicos, recreativos y/o deportivos.
3. Regularización dominial.
4. Mejoramiento de vivienda.
5. Relevamiento y evaluación de las áreas de intervención.
6. Renovaciones urbanas.

### **1.3 BENEFICIARIOS**

Habitantes de las zonas donde se ejecuten los proyectos que se lleven a cabo en el marco del presente reglamento.

### **1.4 INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO**

A los efectos de evaluar y monitorear el desarrollo de las obras llevadas a cabo en el marco del presente reglamento, se considerarán CUATRO (4) indicadores: i. Obras de Infraestructura Urbana en Ejecución; ii. Obras de Infraestructura Urbana Terminadas; iii. Familias Atendidas; y iv. Escrituras Firmadas.

1.4.1 Obras de Infraestructura Urbana en Ejecución: Es el registro del total de las obras que están siendo ejecutadas en el marco del presente reglamento. A dicho fin, se considera como obra en ejecución aquella obra en la que se presentó el acta de inicio de obra, habiendo recibido la conformidad por parte de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA.

1.4.2 Obras de Infraestructura Urbana Terminadas: Es el registro del total de las obras que fueron concluidas en el marco del presente reglamento. A dicho fin, se considera como terminada una obra cuando la misma se encuentra ejecutada tal cual fue convenida con la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA y se refleja en la certificación un avance acumulado del CIENTO POR CIENTO (100%) y/o se presenta el acta final de obra.

1.4.3 Familias Atendidas: Es el registro del total de familias beneficiadas por al menos una de las Obras de Infraestructura Urbana Terminadas.

1.4.4 Escrituras Firmadas: Es el registro del total de escrituras firmadas en el marco del presente reglamento.

## **2. ESQUEMA INSTITUCIONAL**

### **2.1 PARTES INTERVINIENTES**

- La SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE, de la DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA y de la DIRECCIÓN NACIONAL DE DISEÑO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA, coordinarán un equipo interdisciplinario a cargo del diseño, formulación, ejecución, evaluación y monitoreo de los proyectos que se lleven a cabo en el marco de presente reglamento.

- Entes Ejecutores: La ejecución de los proyectos se realizará a través de las Provincias y Municipios, de los Institutos de Vivienda y/o Hábitat de las Provincias y/o Municipios y de las Universidades Públicas.

## **2.2 RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES**

### **2.2.1 SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA**

- Suscribir los convenios que sean necesarios a los fines de ejecutar los proyectos que se lleven a cabo en el marco del presente reglamento.
- Gestionar los desembolsos de cada proyecto que se lleve adelante en el marco del presente reglamento, de conformidad con la normativa que le resulte aplicable.
- Confeccionar y difundir los manuales y guías de presentación y de gestión de los proyectos.
- Definir los criterios de elegibilidad y priorización de los proyectos a ser ejecutados en el marco del presente reglamento.
- Canalizar las solicitudes de financiamiento de los Entes Ejecutores.
- Analizar la documentación presentada por los Entes Ejecutores, pudiendo solicitarles las correcciones y/o ampliaciones que considere necesarias.
- Autorizar la emisión de la constancia de factibilidad técnica y de la constancia de prefactibilidad financiera para cada proyecto a ser financiado, por medio de las áreas técnicas competentes.
- Adoptar todas las medidas que correspondan ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas por parte de los Entes Ejecutores en los convenios que se suscriban en el marco del presente reglamento.
- Supervisar las condiciones de ejecución de los proyectos, verificando el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los convenios que se suscriban a dicho fin.
- Supervisar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el presente reglamento.

### **2.2.2 Entes Ejecutores**

#### **a) Provincias y Municipios**

- Presentar los proyectos a ejecutarse en el marco del presente reglamento, a los efectos de obtener la constancia de factibilidad técnica y la constancia de prefactibilidad financiera.
- Suscribir con la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA los convenios que sean necesarios a los fines de ejecutar los proyectos propuestos, en el marco del presente reglamento.
- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento de las condiciones de ejecución de los proyectos, controlando el cumplimiento de los mismos, así como realizar las inspecciones que correspondan, debiendo notificar en forma inmediata a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA respecto de cualquier tipo de incumplimiento que pudiera identificar.
- Presentar la documentación que acredite las designaciones de los responsables técnicos de las obras, así como del proceso de selección de los contratistas y del acto de adjudicación correspondiente, las certificaciones de avance de obra, actas de inicio y final de obra, las actas de recepción provisoria y definitiva de las obras y toda otra



documentación que le sea requerida en los convenios que se suscriban en el marco del presente reglamento.

- Realizar los informes que le sean solicitados por la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA.

- Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral y de la seguridad social, riesgos del trabajo y de seguridad e higiene en el trabajo en los

proyectos que lleven a cabo.

- Llevar adelante las acciones posteriores a la finalización de las obras que se convengan.

- Gestionar la entrega de los correspondientes títulos de propiedad de los inmuebles.

- Acreditar que el proyecto se encuentra localizado en inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial o Municipal o que sean de propiedad de sus habitantes.

En el caso de que el inmueble pertenezca al Estado Nacional, deberá acreditarse la correspondiente autorización para llevar adelante los proyectos.

- Obtener las autorizaciones, aprobaciones y demás actos que correspondan, que permitan la viabilidad del proyecto y/o de su ejecución, debiendo presentar los estudios de factibilidad en materia de agua potable, cloaca, saneamiento, electricidad, gas y, de corresponder, el certificado de no inundabilidad.

- Promover el financiamiento compartido de los proyectos que se propongan en el marco del presente reglamento.

- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación de los proyectos en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.

- En el caso de realizarse una Licitación Pública, el valor de los pliegos deberá ser gratuito y los mismos deberán ser publicados a través del sitio web de los Entes Ejecutores, siempre que no se contraría la normativa local vigente.

- Dar debido cumplimiento a todas las obligaciones que asuma en los convenios que suscriba en el marco del presente reglamento.

#### **b) Institutos de la Vivienda y/o Hábitat de las provincias y/o municipios**

- Presentar los proyectos a ejecutarse en el marco del presente reglamento, a los efectos de obtener la constancia de factibilidad técnica y la constancia de prefactibilidad financiera.

- Suscribir con la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA los convenios que sean necesarios a los fines de ejecutar los proyectos propuestos, en el marco del presente reglamento.

- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento de las condiciones de ejecución de los proyectos, controlando el cumplimiento de los mismos, así como realizar las inspecciones que correspondan, debiendo notificar en forma inmediata a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA respecto de cualquier tipo de

incumplimiento que pudiera identificar.

- Presentar la documentación que acredite las designaciones de los responsables técnicos de las obras, así como del proceso de selección de los contratistas y del acto de adjudicación correspondiente, las certificaciones de avance de obra, actas de inicio y final de obra, las actas de recepción provisoria y definitiva de las obras y toda otra documentación que le sea requerida en los convenios que se suscriban en el marco del presente reglamento.

- Realizar los informes que le sean solicitados por la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA.

- Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral y de la seguridad social, riesgos del trabajo y de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos que se lleven a cabo.
- Llevar adelante las acciones posteriores a la finalización de las obras que se convengan.
- Gestionar la entrega de los correspondientes títulos de propiedad de los inmuebles.
- Acreditar que el proyecto se encuentra localizado en inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial o Municipal o que sean de propiedad de sus habitantes.

En el caso de que el inmueble pertenezca al Estado Nacional, deberá acreditarse la correspondiente autorización para llevar adelante las obras.

- Obtener las autorizaciones, aprobaciones y demás actos que correspondan, que permitan la viabilidad del proyecto y/o de su ejecución, debiendo presentar los estudios de factibilidad en materia de agua potable, cloaca, saneamiento, electricidad, gas y, de corresponder, el certificado de no inundabilidad.
- Promover el financiamiento compartido de los proyectos que propongan en el marco del presente reglamento.
- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación de los proyectos en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.
- En el caso de realizarse una licitación pública, el valor de los pliegos deberá ser gratuito y los mismos deberán ser publicados a través del sitio web de los entes ejecutores, siempre que no se contraríe la normativa local vigente.
- Dar debido cumplimiento a todas las obligaciones que asuma en los convenios que suscriba en el marco del presente reglamento.

### **c) Universidades Públicas**

- Presentar los proyectos en el marco del presente reglamento.
- Suscribir con la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA los convenios que sean necesarios a los fines de ejecutar los proyectos propuestos en el marco del presente reglamento.
- Llevar adelante un exhaustivo seguimiento de las condiciones de ejecución de los proyectos, notificando en forma inmediata a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA respecto de cualquier tipo de incumplimiento que pudiera identificar.
- Realizar los informes que le sean solicitados por la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA.
- Proveer, cuando corresponda, los recursos de financiación de los proyectos en la forma comprometida, incluyendo la obtención de las garantías convenidas.
- Dar debido cumplimiento a todas las obligaciones que asuma en los convenios que suscriba en el marco del presente reglamento.

## **3 ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

### **3.1 PARÁMETROS PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS**

Los recursos presupuestarios del presente reglamento se asignarán por provincia o por municipio, de manera equitativa y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Se tendrán en cuenta los siguientes criterios de elegibilidad:

a. Geográficos: se seleccionarán proyectos integrales y de renovación urbana localizados en cualquier parte del territorio nacional.

b. Características del proyecto: los proyectos serán elegibles en función de las siguientes consideraciones:

- que el proyecto esté contemplado en una planificación integral de la localidad.
- que el proyecto aborde el déficit y necesidades de mejora en infraestructura urbana.
- que el proyecto se encuentre localizado en inmuebles: (i) pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; o (ii) de propiedad de sus habitantes, y
- que los costos de inversión resulten eficientes.

Respecto de la forma de selección de proyectos, ya sea que se trate de intervenciones integrales en localidades o en áreas precarias urbanas, la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA utilizará la información pública que surge del censo del año 2010 y, ponderando distintos componentes, priorizará las zonas más vulnerables, carenciadas y con mayor déficit de infraestructura básica.

### **3.2 FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

El financiamiento de los proyectos podrá ser compartido entre la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA y los Entes Ejecutores.

### **3.3 ANTICIPOS Y MODALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS**

En cada convenio se determinará el porcentaje correspondiente al anticipo financiero, el cual no podrá ser mayor al VEINTE POR CIENTO (20%) del monto total acordado.

## **4 CICLO DE LOS PROYECTOS**

### **4.1 PRESENTACIÓN**

El procedimiento para la aprobación de un proyecto comprende las siguientes etapas:

#### **a) Presentación**

El Ente Ejecutor deberá presentar ante la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA el proyecto que pretenda ejecutar.

#### **b) Criterios de priorización**

Se deberán priorizar aquellos proyectos que contemplen:

El cuidado y uso responsable del medioambiente.

- Aprovechamiento de las facilidades existentes en el lugar.
- Menor costo con máximo beneficio.
- Innovación y sustentabilidad del proyecto.
- Utilización de mano de obra del lugar de ejecución del proyecto.

### **4.2 CONTENIDO DEL PROYECTO**

El Ente Ejecutor deberá presentar un proyecto ante la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA (en copia digital y papel), que deberá contener:

1. Memoria descriptiva del proyecto, que incluye: a) descripción general del proyecto con la justificación de la obra a realizar; b) detalle de antecedentes de ejecución de proyectos de similares características; c) justificación de la priorización del proyecto por parte de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA; d) descripción de las redes de infraestructura existentes y de sus respectivos planos, red peatonal y vial, residuos, transporte público, etc.; e) descripción de la operación y del mantenimiento del proyecto; f) descripción del plan de recupero de la inversión, de corresponder; y g) descripción de la composición de la contrapartida del gobierno local.

2. Documentación gráfica que incluya el plano de ubicación regional, plano de ubicación barrial y de todos los componentes solicitados para la intervención: plantas, cortes, vistas, detalles constructivos, perspectivas y toda la información necesaria para mostrar el proyecto.

3. Plano de implantación de la obra.

4. Cómputo y presupuesto desagregado por ítem y subítem.

5. Nota explicando cómo se ejecuta cada rubro (describir la ejecución de cada uno de los rubros, indicando si lo realiza el Ente Ejecutor o si lo efectúa a través del procedimiento de Licitación Pública).

6. Plazo de obra en meses, plan de trabajos y curva de inversión.

7. Situación dominial del sector a intervenir:

a. Espacio público y red vial y peatonal: documento que certifique la afectación al uso público de los espacios destinados a tal fin. Último plano registrado en Catastro (o, en su defecto, visado y en tramitación la aprobación definitiva y registro).

b. Predios de dominio privado del Estado: informe dominial expedido por el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente.

8. Diagnóstico físico del sector a intervenir y certificados de factibilidad:

a. Pluvial: factibilidad hidráulica para obra de pluviales.

b. Ambiental y estudios básicos: plano de pendientes del área a intervenir (planialtimetría).

### **4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO**

#### **a) Criterios para el otorgamiento de la constancia de factibilidad técnica**

Se procederá a evaluar cada proyecto, verificando la aptitud del mismo, teniendo en cuenta el cumplimiento de la normativa vigente en materia dominial, urbanística, ambiental y constructiva.

Analizada la documentación técnica que presenten los Entes Ejecutores y, de obtener un informe favorable de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, se generará un expediente del proyecto y se procederá a otorgar una constancia de factibilidad técnica, la que será comunicada mediante nota a los Entes Ejecutores y tendrá un plazo de validez que se establecerá en cada constancia de factibilidad técnica.

#### **b) Criterios para el otorgamiento de la constancia de prefactibilidad financiera**

El otorgamiento de la constancia de prefactibilidad financiera, por parte de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, habilitará la firma del convenio.

Para obtener la constancia de prefactibilidad financiera se deberá presentar la documentación que seguidamente se señala:

**- Para los proyectos a ser realizados por los Entes Ejecutores**

La constancia de prefactibilidad financiera será otorgada, de corresponder, luego de presentada una memoria descriptiva, plan de trabajo y curva de inversión, con carácter de declaración jurada, donde se consignará el responsable técnico de las obras, cuyo perfil y antecedentes serán evaluados por la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA.

**- Para los proyectos a ser realizados por los Entes Ejecutores por medio del procedimiento de Licitación Pública**

La constancia de prefactibilidad financiera será otorgada, de corresponder, luego de presentada una memoria descriptiva, plan de trabajo y curva de inversión, con carácter de declaración jurada, donde se consignará el cronograma con fechas previstas para el llamado a Licitación Pública, publicación de edictos, apertura y adjudicación de la Licitación Pública.

**c) Firma del convenio**

Obtenida la constancia de prefactibilidad financiera, la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA promoverá la firma de un convenio, en el cual se definirán, sin perjuicio los aspectos que en cada caso puedan corresponder, las siguientes cuestiones:

- Los montos a financiar por cada parte.
- El plan de trabajo, anticipo financiero y la modalidad de transferencia financiera.
- La rendición de cuentas por parte del Ente Ejecutor.
- La frecuencia de presentación de cronogramas actualizados de ejecución del proyecto.
- La acreditación de la instalación del cartel de obra acordado con la presentación del primer certificado.

#### **4.4 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS**

**a) Inicio de ejecución del proyecto**

Suscripto el convenio, se iniciará la etapa de ejecución del proyecto, que comenzará a computarse a partir de la primera transferencia acordada o del plazo establecido en el convenio.

La falta de ejecución del proyecto en el plazo acordado en el convenio dará derecho a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA a resolver el convenio y a exigir la devolución de los fondos transferidos, con más los daños y perjuicios que correspondan, todo ello de conformidad con la normativa vigente y teniendo en cuenta lo que se prevea en el convenio correspondiente.

**b) Control de avances, calidad constructiva y cumplimiento de las obligaciones emergentes del convenio**

La SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA deberá realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto aprobado. En tal sentido, podrá requerir la presentación de los documentos que se detallan a continuación, los cuales deberán ser entregados sin demoras por los Entes Ejecutores:

- Cronogramas de obras y acciones actualizados, con cálculo de fechas de finalización probable en función de posibles ampliaciones en los plazos de ejecución originalmente previstos.

- Resumen de movimientos de la cuenta bancaria destinataria de los desembolsos de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA del período de tiempo que le fuese requerido.
- Auditorías técnicas independientes con costas al Ente Ejecutor, en caso de detectarse anomalías en la calidad de las construcciones.
- Copias autenticadas de actas, partes o libros de obra.
- Cualquier otra documentación pertinente necesaria para el control de la ejecución de los proyectos.

### **c) Modificación del proyecto**

Por circunstancias imprevistas debidamente justificadas podrán modificarse aspectos técnicos del proyecto o ampliaciones de plazos de dichos proyectos. Las eventuales modificaciones técnicas o ampliaciones de plazo sólo podrán realizarse con la no objeción previa de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE DISEÑO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA.

### **d) Resolución del convenio del Ente Ejecutor con la empresa contratista**

Los Entes Ejecutores deberán informar en forma previa a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA la decisión de resolver el contrato con la empresa contratista ante un incumplimiento de esta última, acreditando el cumplimiento de todos los pasos legales previstos en los pliegos licitatorios y en toda la normativa que le resulte aplicable.

### **f) Metodología de rendición de cuentas**

En lo que respecta a la rendición de cuentas, será aplicable el REGLAMENTO GENERAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE FONDOS PRESUPUESTARIOS TRANSFERIDOS A PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y/U OTROS ENTES, aprobado por la Resolución N° 58 del 23 de agosto de 2016 y sus modificatorias o la normativa que lo sustituya en el futuro.

### ANEXO III

#### MODELO DE CONVENIO DE COOPERACIÓN Y FINANCIACIÓN

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los ..... días del mes de ..... de 20[●], se reúnen la Secretaria de Infraestructura Urbana dependiente del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, [●] (D.N.I. N° [●]), con domicilio en la calle [●], piso 4°, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, la “SECRETARÍA”), y el señor intendente de la MUNICIPALIDAD DE [●], [●], D.N.I. N° [●], con domicilio en [●], de la localidad de [●], Provincia de [●] (en adelante, la “MUNICIPALIDAD” y denominadas conjuntamente las “PARTES”), acuerdan celebrar el presente convenio específico para la ejecución de una obra de renovación urbana (en adelante, el “CONVENIO”) y,

#### CONSIDERANDO:

Que conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92) y sus modificatorias, el MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA tiene entre sus objetivos el de intervenir, en el ámbito de su competencia, en el desarrollo de ciudades y áreas periurbanas compactas, integradas, inclusivas, sustentables y resilientes, mediante el diseño y ejecución de obras, programas y políticas nacionales de infraestructura y servicios urbanos.

Que dentro de las competencias de la SECRETARÍA establecidas por el Decreto N° 174 de fecha 2 de marzo de 2018 se encuentra la de *“diseñar, implementar y monitorear proyectos integrales que promuevan la integración y la reconsolidación del tejido urbano, mejorando la conectividad, el acceso a los servicios básicos, al espacio público y la ciudad (...) celebrar convenios, en el ámbito de su competencia, con Organismos Estatales, Provinciales, Municipales, Asociaciones Profesionales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Centros Universitarios y Organismos Internacionales, públicos y privados”*.

Que la MUNICIPALIDAD elaboró un proyecto denominado “[●]” (en adelante, la “OBRA”), cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de los vecinos de la zona y dotando a ésta de una mayor y mejor infraestructura.

Que la SECRETARÍA aportará un total de PESOS [●] (\$[●]). Todos los costos y gastos que sean necesarios para la finalización de la OBRA que excedan el monto a financiar por la SECRETARÍA serán aportados por la MUNICIPALIDAD.

Que la SECRETARÍA accede a brindar asistencia financiera para la realización de la OBRA y entregará un monto total fijo, que no podrá ser ajustado ni será pasible de redeterminaciones de precios.

Que el aporte que realizará la SECRETARÍA surge del compromiso de la MUNICIPALIDAD de finalizar la OBRA, de llevarla adelante en los plazos establecidos y con los materiales previstos, conforme a los planos presentados y aprobados por la SECRETARÍA.

Que, compartiendo la necesidad planteada por la MUNICIPALIDAD, la SECRETARÍA considera conveniente acordar los términos para el otorgamiento de la financiación, que permita la ejecución de la OBRA.

Que por todo lo expuesto, las PARTES acuerdan:

CLÁUSULA PRIMERA: El CONVENIO tiene por objeto la asistencia financiera por parte de la SECRETARÍA a la MUNICIPALIDAD, para llevar a cabo la OBRA conforme al Detalle de Obra —agregado como Anexo I— y de acuerdo al Plan de Trabajo y Avance de Obra —agregado como Anexo III—, que forman parte integrante del presente.

CLÁUSULA SEGUNDA: Las PARTES manifiestan que el monto total del CONVENIO es de PESOS [●] (\$[●]).

CLÁUSULA TERCERA: Para cumplir con el objeto previsto en la CLÁUSULA PRIMERA, la SECRETARÍA contribuirá a aportar fondos a los fines de afrontar el gasto que irroguen la mano de obra y los materiales necesarios para la realización de la OBRA, hasta la suma de PESOS [●] (\$[●]) —de existir partida presupuestaria suficiente— luego de la aprobación del gasto por parte de la autoridad competente del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, según el Cronograma de Desembolsos —agregado como Anexo II—, que forma parte integrante del presente CONVENIO.

CLÁUSULA CUARTA: El monto que aportará la SECRETARÍA para la realización de la OBRA es fijo, tope, no será ajustado ni será pasible de redeterminaciones de precios.

La MUNICIPALIDAD se compromete a finalizar la OBRA y a cargar con todos los gastos y costos que excedan el monto a aportar por la SECRETARÍA.

CLÁUSULA QUINTA: Las PARTES se comprometen a gestionar las autorizaciones que en el ámbito de su jurisdicción fueren necesarias para la concreción de los compromisos previstos en el CONVENIO.

CLÁUSULA SEXTA: La MUNICIPALIDAD deberá iniciar la OBRA con su correspondiente Acta de Inicio en un plazo no mayor a TREINTA (30) días, contados a partir de la fecha de recepción del primer desembolso de fondos. El plazo de ejecución de la OBRA es de [●] ([●]) meses, contados a partir del Acta de Inicio de Obra.

El plazo de la OBRA podrá ser prorrogado solo cuando existan causas extraordinarias y justificadas, previa no objeción de la SECRETARÍA.



CLÁUSULA SÉPTIMA: La existencia de impedimentos de orden técnico, legal, administrativo o de cualquier otro tipo, que obstaculicen la normal ejecución de la OBRA, serán responsabilidad de la MUNICIPALIDAD, siendo causal de resolución del presente CONVENIO.

CLÁUSULA OCTAVA: La MUNICIPALIDAD tendrá a su cargo el diseño, la contratación, inspección y mantenimiento de la OBRA, siendo la responsable exclusiva de todos los efectos derivados de esas tareas, como así también de su mantenimiento y conservación posterior.

CLÁUSULA NOVENA: Serán obligaciones de la MUNICIPALIDAD las siguientes:

- a. Supervisar y asesorar en la compra de materiales, colaborar con el cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene en las obras y facilitar la ejecución estratégica del obrador y depósito de equipos y materiales.
- b. Disponer y gestionar la contratación de las maquinarias necesarias para los trabajos preliminares y para la ejecución del CONVENIO, supervisar las operaciones de mensura y nivelación indispensables para el inicio de las obras, proveer luz y agua de obra y demás tareas necesarias que aseguren la correcta ejecución de las obras.
- c. Elaborar el acta de inicio, acta de cierre, entrega provisoria y definitiva de las obras.
- d. Informar por escrito a la SECRETARÍA el inicio, el cierre, la entrega provisoria y definitiva de la OBRA, dentro del plazo de SETENTA Y DOS (72) horas, a partir de la conformidad del certificado e informar a la SECRETARÍA el avance y estado de obra.
- e. Tendrá a su cargo la inspección, seguimiento y mantenimiento de la OBRA, siendo la responsable exclusiva de todos los efectos derivados de esas tareas, como así también de su conservación posterior.
- f. Aportar los fondos complementarios necesarios para la ejecución total de la OBRA en el plazo y con las calidades convenidas.
- g. Suspender los pagos cuando los contratistas incurran en irregularidades en la ejecución de las obras e informar dicha circunstancia a la SECRETARÍA en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas.
- h. Informar a la SECRETARÍA cualquier evento que complique o demore la ejecución de la OBRA en tiempo y forma, en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas desde que la MUNICIPALIDAD haya tomado conocimiento de éste.

- i. Afrontar los gastos ocasionados por las transferencias bancarias, impuestos al cheque gastos que demanden los movimientos de cuentas.
- j. Preservar por el término de diez (10) años como respaldo documental de la rendición de cuentas, los comprobantes originales completados de manera indeleble y que cumplan con las exigencias establecidas por las normas impositivas y provisionales vigentes y, en su caso, en función del tipo de inversión efectuada, la presentación de la totalidad de los antecedentes que justifiquen a inversión de los fondos remesados.
- k. Informar a la SECRETARÍA el personal responsable de ejercer la dirección de obra y el control de gestión sobre los aspectos técnicos y contables a efectos de garantizar la gestión, colaboración y supervisión del proyecto
- l. Colocar allí UN (1) cartel de obra legal y UN (1) cartel de renovación urbana. La SECRETARÍA será la responsable de entregar a la MUNICIPALIDAD las especificaciones técnicas de materialización y el diseño para la impresión de ambos carteles. Se deberá garantizar la colocación al inicio de obra y el mantenimiento en el transcurso de la obra. En caso de daños o vandalismo, deberán ser repuestos a cargo de la MUNICIPALIDAD.
- m. En toda comunicación oficial se deberá mencionar el origen de los fondos que financian la obra.
- n. Enviar de forma quincenal un registro fotográfico que muestre los cambios en la obra con diversidad de ángulos y planos desde el momento del montaje de obrador o inicio de preparación del terreno para la ejecución. Se deberán entregar no menos de 20 fotos por envío, dentro de lo que se encuentren planos generales, detalles de obra, imágenes de los operarios trabajando, entre otras. Se deberán reflejar los trabajos que se están realizando en la obra y los avances. Las imágenes deberán entregarse en un archivo .JPG con una resolución de 300DPI y una medida no menor a 50x35cm. Las fotografías no podrán contener marca de agua, zócalo, mosca, placa ni ningún otro tipo de insertado sobre la imagen.

CLÁUSULA DÉCIMA: La MUNICIPALIDAD manifiesta que la OBRA se ejecutará en un todo de acuerdo a la normativa que le resulte aplicable y declara aceptar y dar cumplimiento a lo previsto en el REGLAMENTO GENERAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE FONDOS PRESUPUESTARIOS TRANSFERIDOS A PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y/U OTROS ENTES (en adelante, el “REGLAMENTO”), que forma parte del presente como Anexo IV.

Asimismo, la MUNICIPALIDAD se compromete a cumplir con lo previsto en el Reglamento de la Secretaría de Infraestructura Urbana que como Anexo ha sido aprobado por la Resolución N° 684/2018 del 31 de octubre de 2018 del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: La MUNICIPALIDAD declara:

- a) No tener en trámite ante otro organismo del ESTADO NACIONAL o PROVINCIAL la realización de la OBRA.
- b) No tener pendiente rendiciones de fondos frente al ESTADO NACIONAL de acuerdo a la normativa vigente.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: La autoridad competente depositará los fondos correspondientes, en virtud de lo establecido en el presente CONVENIO, en una cuenta bancaria abierta en una entidad autorizada, habilitada a estos fines y debidamente informada por la MUNICIPALIDAD en un plazo de DIEZ (10) días desde la firma del CONVENIO. Asimismo, la MUNICIPALIDAD se obliga a informar su CUIT a la SECRETARÍA en el mismo plazo antes mencionado.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: El CONVENIO podrá ser rescindido inmediatamente por la SECRETARÍA, previa notificación fehaciente:

- a) Cuando hubieran transcurrido TREINTA (30) días corridos desde la fecha de la firma del CONVENIO y no hubiere iniciado la OBRA, salvo el supuesto de ampliación previsto en la CLÁUSULA SEXTA del CONVENIO.
- b) Cuando se paralice la OBRA por el plazo de SESENTA (60) días corridos, sin haber mediado previa notificación fehaciente a la SECRETARÍA de la causal que justifique esta medida, y la aprobación de ésta por la última.
- c) Cuando hubieran trascurrido SESENTA (60) días corridos desde el vencimiento del plazo para la presentación de la rendición de cuentas (en adelante, la "RENDICIÓN") por parte de la MUNICIPALIDAD sin que lo hubiera presentado.
- d) En el caso que la MUNICIPALIDAD incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en el CONVENIO, los plazos para la ejecución de la obra, las características y lineamientos del proyecto acordado para la OBRA o que la ejecución de ésta sea defectuosa.

La MUNICIPALIDAD no tendrá derecho a efectuar reclamo en ninguno de los casos previstos en los apartados de la presente cláusula.

En el supuesto de haberse efectuado el desembolso estipulado en la CLÁUSULA TERCERA del presente y no se hubiera rendido debidamente, la MUNICIPALIDAD deberá devolver los montos percibidos por dicho concepto, con más los intereses correspondientes.

La SECRETARÍA tendrá derecho a reclamar a la MUNICIPALIDAD una indemnización por los daños y perjuicios que se deriven de los incumplimientos señalados en la presente cláusula.

CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA: Serán por cuenta y cargo de la MUNICIPALIDAD los actos administrativos y gestiones judiciales o extrajudiciales que fueran menester para concretar eventuales expropiaciones, constituir servidumbres u obtener permiso de paso, así como el pago de las indemnizaciones correspondientes y los costos que generen tales actividades, como así también verificar el cumplimiento por parte de la contratista, de toda la normativa aplicable en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA: La MUNICIPALIDAD abonará con recursos propios los reclamos de pago de cualquier naturaleza que efectúe la contratista. La SECRETARÍA, los órganos superiores, inferiores o dependientes, no asumen el carácter de comitente, ni pueden subrogarse en los derechos y obligaciones de la MUNICIPALIDAD en los contratos que ella suscriba.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: La MUNICIPALIDAD se compromete a mantener indemne al ESTADO NACIONAL por cualquier reclamo, demanda, sanción, juicio, daño, pérdida y/o cualquier otro concepto, incluyendo multas, costas judiciales y honorarios de abogados como consecuencia de la ejecución de la OBRA y por todas aquellas por las cuales la MUNICIPALIDAD deba responder.

A tales fines, la MUNICIPALIDAD bajo su exclusiva responsabilidad deberá controlar que la contratista celebre y mantenga vigentes y actualizados durante la relación contractual, con entidades de máximo nivel habilitadas por la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN, los siguientes contratos de seguros: a) seguro de caución por cumplimiento de contrato; b) seguro de todo riesgo de construcción; c) seguro de responsabilidad civil extracontractual; d) seguro de riesgo de trabajo que cubra los riesgos de trabajo en los términos de la Ley N° 25.557 y sus modificatorias; e) seguro de vida obligatorio, seguro de vida de la Ley de Contrato de Trabajo, seguro de vida de convenios colectivos si los hubiere; f) seguro de automotores, equipos y máquinas; g) seguro contra incendio; h) todo otro seguro que resulte obligatorio de conformidad con la normativa vigente, de acuerdo a enseres, máquinas y actividad a efectuar en la OBRA, sin cura presentación se no podrá dar inicio a la ejecución de las OBRAS.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA: La SECRETARÍA podrá, sin necesidad de autorización, permiso o cualquier manifestación de voluntad previa por parte de la MUNICIPALIDAD, encomendar la realización de auditorías técnicas y financieras que considere necesarias, con el objeto de verificar la correcta ejecución de la OBRA, sin perjuicio de las tareas inherentes en la materia a cargo de la MUNICIPALIDAD, comprometiéndose esta última a garantizar el ejercicio de las mismas. La MUNICIPALIDAD no podrá obstaculizar la realización de las auditorías encomendadas por la SECRETARÍA, ni negarse a facilitar la documentación o información que le sea requerida.

CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA: Será obligación de la MUNICIPALIDAD mantener un sistema de información técnico sobre el avance de la OBRA e informarlo mensualmente a la SECRETARÍA. Asimismo, la MUNICIPALIDAD se compromete a implementar un sistema de información financiera que permita el registro contable, presupuestario y financiero, y la emisión de estados financieros y otros informes relacionados con los recursos asignados y de otras fuentes de financiamiento para la ejecución de la OBRA, si fuera el caso.

CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA: Una vez finalizada la ejecución de la OBRA se deberá realizar la RENDICIÓN correspondiente al último desembolso. Transcurrido dicho plazo, en caso de no haberse efectuado la RENDICIÓN respectiva, ésta se considerará incumplida, siendo aplicable lo prescripto en el REGLAMENTO para los casos de incumplimiento del proceso de rendición de cuentas.

CLÁUSULA VIGÉSIMA: La MUNICIPALIDAD deberá acompañar con la última RENDICIÓN, el Acta de Recepción Provisoria de la OBRA, acreditando que la OBRA se encuentra ejecutada al CIEN POR CIENTO (100%) y oportunamente acompañar el Acta de Recepción Definitiva.

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: Toda modificación relativa a la OBRA deberá contar con la no objeción previa por parte de la SECRETARÍA, como condición necesaria para su implementación.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA: La SECRETARÍA podrá rescindir el CONVENIO previa notificación fehaciente a la MUNICIPALIDAD con una anticipación no menor a UN (1) mes.

En el caso que la MUNICIPALIDAD incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en el CONVENIO, los plazos para la ejecución de la obra, las características y lineamientos del proyecto acordado para la obra o que la ejecución de ésta sea defectuosa, la SECRETARÍA podrá rescindir el CONVENIO sin preaviso notificando fehacientemente a la MUNICIPALIDAD.

Desde el momento que opere la rescisión del CONVENIO la MUNICIPALIDAD deberá devolver los fondos que hayan sido desembolsados por la SECRETARÍA y no hayan sido rendidos y certificados. En ningún caso la MUNICIPALIDAD tendrá derecho a efectuar reclamo alguno.

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA: El gasto que demande el cumplimiento del presente CONVENIO, será atendido con el Programa 37 “Infraestructura Urbana” de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, Jurisdicción 30 – Actividad 43 – Inciso 5 – Partida Principal 8 – Partida Parcial 6 – Fuente de Financiamiento 11. Los montos que resulten del cumplimiento del presente CONVENIO, se afectarán al presupuesto del año 2019.

CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA: Para el caso de suscitarse alguna controversia en cuanto a la interpretación, aplicación y/o ejecución del CONVENIO, las PARTES intentarán resolverlo en términos cordiales. De no arribar a una solución satisfactoria para ambas, acuerdan someter la cuestión a los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En prueba de conformidad, las PARTES suscriben el presente en DOS (2) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto.