

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (GAU)

País: Argentina

Sector/Subsector: Desarrollo Urbano y Vivienda

Equipo de Proyecto Original: Ricardo Rietti, Jefe de Proyecto; Armando José Namis; Arcindo dos Santos; Pierre Michaux; Bernadete Buchsbaum (LEG); Juan Carlos Lockhart (COF/CAR); Roberto Santoro (consultor); y Carmen Comin, quien tuvo a su cargo la producción del documento.

Número de Proyecto: 1068 AR/OC

Número de Préstamo : AR0151

Fecha del QRR:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

Equipo PCR: Huáscar Eguino (ICF/FMM), Jefe de Proyecto; Raúl Couchonnal (CAR/TSP), Jefe de Proyecto Alterno; María Elena Arana (COF/CAR); Arcindo Santos (ICF/FMM); Gerardo Otero (Consultor); y Maricela Cruz (ICF/FMM).

ÍNDICE

| | | |
|------|--|----|
| I. | INFORMACIÓN BÁSICA | 5 |
| II. | EL PROYECTO | 6 |
| | A. Contexto del Proyecto | 6 |
| | B. Descripción del Proyecto..... | 8 |
| | C. Rendimiento del Programa | 9 |
| | D. Revisión de la calidad del diseño | 9 |
| III. | RESULTADOS | 10 |
| | A. Efectos directos | 10 |
| | B. Externalidades | 12 |
| | C. Productos | 12 |
| | D. Costos del proyecto..... | 18 |
| IV. | IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO..... | 18 |
| | A. Análisis de los factores críticos | 19 |
| | B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora..... | 21 |
| | C. Desempeño del Banco | 23 |
| V. | SOSTENIBILIDAD | 23 |
| | A. Análisis de factores críticos | 23 |
| | B. Riesgos potenciales..... | 24 |
| | C. Capacidad institucional | 24 |
| VI. | EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO | 24 |
| | A. Información sobre resultados..... | 24 |
| | B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post. | 24 |
| VII. | LECCIONES APRENDIDAS | 25 |
| | A. En Relación al Diseño de la Operación | 25 |
| | B. En Relación a la Implementación del Programa..... | 25 |

Anexos

| | |
|-----------|--|
| ANEXO I | Tipología y Listado de Proyectos |
| ANEXO II | Evolución de los Desembolsos Acumulados por Categoría de Inversión |
| ANEXO III | Desembolsos Acumulados en Porcentajes |
| ANEXO IV | Composición Anual de los Desembolsos Acumulados |
| ANEXO V | Nivel de Ejecución del Programa 1998 -2008 |
| ANEXO VI | Evaluación del Prestatario |

Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|------|--|
| CDM | Centro de Distrito Municipal |
| CPC | Centro de Participación Comunitaria |
| CSP | Convenio Subsidiario de Préstamo |
| DRM | Dirección de Rentas Municipales |
| GAU | Grandes Aglomeraciones Urbanas |
| GPM | Gasto Público Municipal |
| HECA | Hospital de Emergencias Clemente Álvarez |
| IFAM | Instituto Federal de Asuntos Municipales |
| MML | Matriz de Marco Lógico |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |

II. EL PROYECTO

A. CONTEXTO DEL PROYECTO

i. EL CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL NACIONAL

El diseño y conceptualización del Programa fueron definidos en un contexto macroeconómico diferente del que caracterizó al período de ejecución. A comienzos de los '90, Argentina realizó un importante programa de reformas del sector público que tuvo resultados positivos hasta 1998: control de la inflación, crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y mejora en la prestación de los servicios básicos debido a las privatizaciones y concesiones.

Con el paso del tiempo, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos desembocaron en la crisis de 2001. El modelo de crecimiento basado en la paridad fija del peso con el dólar afectó la competitividad de la producción nacional de bienes transables, provocando el incremento del desempleo y la pobreza.

Se deterioró el resultado fiscal y el de la cuenta corriente y aumentó la dependencia del flujo de capitales externos. El impacto de la crisis financiera de México primero y los países del sudeste asiático, Rusia y Brasil después, implicaron una menor afluencia de capitales a los países emergentes y, en el caso particular de Argentina, derivó en el incremento del endeudamiento externo para sostener el esquema de Convertibilidad, hasta su colapso a fines de 2001.

ii. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS Y SOCIALES

En el período 1996-1998, cuando se negoció la operación, tanto el PBI como el nivel de empleo se recuperaron del efecto negativo que tuvo la Crisis del Tequila (México, 1995). También la situación fiscal de nación y provincias evidenció una recuperación durante 1996 y 1997. Sin embargo, la situación social evidenciaba un persistente deterioro.

A partir del III trimestre de 1998 y hasta el III trimestre de 2002, todas las variables económicas y sociales de Argentina comienzan un proceso de continuo deterioro:

- el PBI cayó 17 trimestres continuos, con una pérdida acumulada en 1999-2002 superior a 20%;
- el desempleo alcanzó en 2002 el 21,5% de la Población Económicamente Activa (PEA). La subocupación significó 40% de la misma;
- los hogares bajo la Línea de Pobreza en 2002 fueron más de 50% del total (65% de las personas);
- el déficit financiero del estado nacional alcanzó, en 2001, 7% del PBI;
- la relación Deuda Pública/PBI alcanzó 150%. Sólo 3% era en moneda local y 88% vencía en los 5 años siguientes. Las reservas cubrían menos de 10% de la deuda en moneda extranjera; y
- el déficit de provincias, en 2001, fue 17,50% de su gasto total. Buenos Aires (27,9%) y Córdoba (24,1%) lo superaron. En Tucumán fue 15,4%, en Mendoza 14,7% y en Santa Fe 9,9%. Asimismo el déficit alcanzó en el Municipio de Córdoba 12,1% y en Rosario fue del 6,5%.

iii. EL IMPACTO DE LA CRISIS Y EL REDIRECCIONAMIENTO DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

La profunda crisis económica, social y política implicó el cambio de gobierno y el abandono de la convertibilidad. En diciembre de 2001 Argentina anunció que no cumpliría con sus obligaciones externas, luego ocurrió la devaluación de su moneda y la pesificación de créditos y deudas. El gobierno nacional debió atender la reparación del cuadro social, el apuntalamiento de la actividad económica para generar empleo y reconstituir su autoridad política. También se redefinió la estrategia con los organismos multilaterales redireccionando financiamiento ya acordado y readecuando programas ya suscriptos.

La estrategia del BID en Argentina en 1998 ponderaba por igual los objetivos de: a) reducir la pobreza y elevar la calidad de vida vía la promoción del empleo; b) elevar la productividad y la competitividad en los sectores de bienes transables; y c) proseguir con Reformas del Estado y la descentralización de servicios. Pero en 2002, el eje lo constituyó el primer objetivo y allí se destinó el redireccionamiento del financiamiento. Esto impactó de pleno al Programa Grandes Aglomeraciones Urbanas (GAU); que además, arrastraba demoras en su ejecución.

La nueva situación provocó un marcado descenso de la obra pública y un redireccionamiento de los recursos existentes hacia programas asistenciales para atender la emergencia social. Frente a la caída de los recursos propios y la imposibilidad de otro financiamiento, el BID y el BM fueron la única fuente alternativa de ingresos disponibles. En este contexto, se revisaron las asignaciones originales de los diferentes programas, priorizando su reorientación hacia el Programa de Emergencia Social y el Programa de Reactivación Productiva.

El redireccionamiento de recursos del Banco al Programa GAU tuvo tres etapas: 1) Agosto 2001, se cancelaron US\$25 millones; 2) Mayo 2002, se decidió utilizar US\$50 millones como recurso adicionales al Programa de Atención a Grupos Vulnerables, incluido en el Programa de Emergencia Social; y 3) Noviembre 2002, se decidió reorientar recursos, que finalmente fueron US\$84 millones, para el Programa de Reactivación Productiva. Como resultado final el Financiamiento al Programa GAU pasó de un monto de US\$260 millones originales a US\$101 millones.

Se mantuvo la operación para los Aglomerados de Córdoba y Rosario y se cancelaron las operaciones para los Aglomerados de La Plata y Tucumán. Mendoza ya había desistido en Septiembre de 2001. La reformulación implicó el ajuste de subproyectos ya aprobados y con Convenios Subsidiarios de Préstamo suscriptos, y la inclusión de otros acuerdos con las demandas de los Aglomerados ligadas a la generación de empleo y la cobertura de servicios sociales frente a la emergencia social.

A partir de 2003, el contexto económico, político y social fue favorable al desarrollo del Programa. El PBI inició la etapa de crecimiento continuo más extensa de la historia económica de Argentina y a tasas muy significativas. El gobierno nacional mantuvo desde entonces un inédito resultado superavitario, tanto primario como total, y las provincias y municipios también exhibieron buenos resultados, si bien con tendencia decreciente, hasta 2008. La tasa de desempleo cayó a menos de dos dígitos en el año 2008 y los hogares bajo la línea de pobreza, se redujeron a menos de 30% hacia fines de 2006.

B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

i. OBJETIVOS DEL DESARROLLO

El objetivo del Programa fue contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país, mejorando su eficiencia y competitividad. Los propósitos fueron los siguientes:

- el mejoramiento de la eficiencia administrativa y fiscal de los Municipios que participen del Programa mediante el rediseño de su estructura administrativa y de habilitación de negocios y la reforma de sus códigos tributarios;
- la implantación de reformas sectoriales y la ejecución de proyectos sectoriales de inversión que sean consensuados por los intendentes de los Municipios y presidentes comunales de un Aglomerado;
- el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos de los Municipios participantes; y
- el fortalecimiento de la gerencia y control de inversiones de los Municipios de los Aglomerados mediante su participación en la ejecución del Programa.

ii. COMPONENTES

Los componentes del Programa fueron:

Reformas Centrales

Reformas de los Códigos Tributarios Municipales (CTM); Reformas Administrativas; Reformas Legales.

Reformas Sectoriales

Políticas de desregulación, privatización y/o tercerización de servicios, cambio de normativas de usos del suelo, tránsito, transporte urbano, tratamiento de residuos y saneamiento ambiental.

Inversiones

Orientadas a lograr economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios Municipios de un Aglomerado, obras y equipos necesarios a la implementación de las Reformas Sectoriales.

Asistencia Técnica

Capacitación de los funcionarios municipales de la Aglomeración, para la implementación de las reformas del Programa y para el fortalecimiento del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).

Supervisión y Apoyo

Servicios de consultoría y equipamiento necesario para la supervisión y administración del Programa por parte de la Unidad Ejecutora Central (UEC) y apoyo de la UEC a los Aglomerados.

C. RENDIMIENTO DEL PROGRAMA

Se afectó el monto de la operación y se dejó de lado algunos subproyectos vinculados al primer propósito ("Mejoramiento de la eficiencia"); como los de Reforma de Códigos Tributarios (CTM), procesos de desregulaciones, tercerizaciones y privatizaciones y racionalización y reestructuración de la planta de personal de los municipios.

Los Municipios propusieron financiar inversiones con avanzado grado de formulación, o con pliegos ya elaborados, y con impacto positivo en la generación de empleo. Se ajustaron subproyectos aprobados y con Convenio Subsidiario de Préstamo (CSP) suscriptos, y se incluyeron subproyectos sectoriales. El detalle de la distribución por categoría de inversión del Programa en su origen y las modificaciones ocurridas se muestran en el cuadro siguiente.

| Categoría | Marzo 1998 | Agosto 2001 | Noviembre 2002 | Dic. 2004/ Junio 2005 | Octubre 2008 | 2008/1998 % |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| 1. Reformas | 50,000,000 | 37,300,000 | 37,300,000 | 36,700,000 | 39,200,000 | -21.6 |
| 1.1. Reformas Centrales | 40,000,000 | 28,800,000 | 28,800,000 | 34,200,000 | 36,700,000 | -8.3 |
| 1.2. Reformas Sectoriales | 10,000,000 | 8,500,000 | 8,500,000 | 2,500,000 | 2,500,000 | -75.0 |
| 2. Inversiones | 187,400,000 | 173,100,000 | 123,100,000 | 52,026,000 | 51,026,000 | -72.8 |
| 3. Asistencia Técnica | 15,000,000 | 15,000,000 | 15,000,000 | 2,500,000 | 2,500,000 | -83.3 |
| 3.1. Fortalecimiento IFAM | 3,000,000 | 3,000,000 | 3,000,000 | 2,000,000 | 2,000,000 | -33.3 |
| 3.2. Capacitación | 12,000,000 | 12,000,000 | 12,000,000 | 500,000 | 500,000 | -95.8 |
| 4. Supervisión y Apoyo | 5,000,000 | 7,000,000 | 7,000,000 | 8,000,000 | 6,500,000 | 30.0 |
| 5. F.I.V | 2,600,000 | 2,600,000 | 2,600,000 | 1,774,000 | 1,774,000 | -31.8 |
| Total | 260,000,000 | 235,000,000 | 185,000,000 | 101,000,000 | 101,000,000 | -61.2 |
| <i>Importes en u\$s</i> | | | | | | |

D. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO

La mayor debilidad de diseño se vincula con el establecimiento de un objetivo general demasiado ambicioso en relación a las características del Programa y la determinación del Aglomerado como sujeto y núcleo del mismo. En Argentina no existe un sistema político institucional metropolitano. Esta falencia pretendió cubrirse a través de un Mecanismo de Coordinación (Convenios Interinstitucionales) que no pudo ser implementado. El escaso rol reservado al nivel provincial de gobierno tampoco ayudó a remover las restricciones de la organización institucional propuesta para el Programa.

La falta de concreción del rol central y activo previsto para el Aglomerado, sumado a las características cortoplacistas que adquirió la gestión pública, implicó que algunos de los objetivos de reforma más ambiciosos perdieran fortaleza y vigencia. Hubiera correspondido que al momento del redimensionamiento del Programa se hubiese realizado una modificación explícita del diseño de la operación, incluyendo sus objetivos de desarrollo, cosa que no ocurrió.

En cambio, los proyectos específicos que se ejecutaron se identificaron plenamente con reales necesidades de los municipios y ello está documentado en los Planes Estratégicos de Córdoba y Rosario.

| Revisión de la Calidad del Diseño | | | |
|---|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS) | <input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I) |

III. RESULTADOS

A. EFECTOS DIRECTOS

| LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) | | |
|--|---|--|
| Objetivos de Desarrollos | Indicadores Claves de Efectos Directos | |
| <p>1. Se ha contribuido al desarrollo económico integral de los aglomerados mejorando su eficiencia y competitividad</p> <p>Clasificación: PP</p> | <p>Efectos Directos Planeados El Marco Lógico previó indicadores de resultado que no reflejaban adecuadamente el impacto del Programa, pues su desempeño está influido por múltiples factores que exceden ampliamente los resultados de las reformas e inversiones que se pretendían apoyar con el préstamo.</p> <p><u>Línea de Base</u> N/A <u>Intermedia</u> N/A <u>Término del Proyecto</u> N/A</p> | <p>Efectos Directos Logrados Objetivo general sumamente ambicioso. El Aglomerado (entendido como el conjunto de municipios metropolitanos) no constituyó en la práctica el sujeto principal del programa. Los proyectos ejecutados se identifican con necesidades municipales y contribuyen a la ampliación y el mejoramiento de la prestación de servicios en Córdoba y Rosario.</p> |
| <p>2. Se promovió el mejoramiento de la eficiencia administrativa y fiscal de los Municipios.</p> <p>Clasificación: P</p> | <p>Efectos Directos Planeados Rediseño de la estructura administrativa y de habilitación de negocios y la reforma de los códigos tributarios de los municipios.</p> <p><u>Línea de Base</u> N/A <u>Intermedia</u> N/A <u>Término del Proyecto</u> N/A</p> | <p>Efectos Directos Logrados El financiamiento de los proyectos significó un impulso importante en la ejecución de los planes estratégicos de ambas ciudades. Las mejoras administrativas ejecutadas incluyeron el impulso al Programa de Descentralización y al Programa de Atención de la Salud en Rosario; la digitalización del Catastro en Córdoba y la Modernización y Actualización Tecnológica en Córdoba y municipios menores. No hubo reformas fiscales que implicaran modificaciones de los códigos tributarios o del sistema de habilitación de negocios.</p> |
| <p>3. Se implantaron reformas sectoriales y se ejecutaron proyectos sectoriales de inversión, consensuados por los intendentes de los municipios, que posibilitaron brindar servicios más eficientes, a menor costo y se disminuyó el costo-ciudad.</p> <p>Clasificación: PP</p> | <p>Efectos Directos Planeados Implementar políticas de desregulación, privatización y/o tercerización de servicios, cambio de normativas de usos del suelo, tránsito, transporte urbano, tratamiento de residuos y saneamiento ambiental. Realizar inversiones orientadas a lograr economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios de un Aglomerado, obra y equipos necesarios para implementación de las reformas sectoriales.</p> <p><u>Línea de Base</u> N/A <u>Intermedia</u> N/A <u>Término del Proyecto</u> N/A</p> | <p>Efectos Directos Logrados Se concretó el Estudio sobre Tratamiento Integral de Residuos Sólidos para el aglomerado del Conurbano de Rosario.</p> |

| LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) | | |
|---|---|---|
| Objetivos de Desarrollos | Indicadores Claves de Efectos Directos | |
| <p>4. Se logró el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos de los Municipios participantes.</p> <p>Clasificación: PP</p> | <p>Efectos Directos Planeados</p> <p>Capacitar funcionarios municipales para la implementación de las reformas del Programa y para el fortalecimiento del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM).</p> <p><u>Línea de Base</u> N/A</p> <p><u>Intermedia</u> N/A</p> <p><u>Término del Proyecto</u> N/A</p> | <p>Efectos Directos logrados</p> <p>Este componente no alcanzó sus objetivos de desarrollo. Se cancelaron recursos y, posteriormente, IFAM dejó de existir.</p> |
| <p>5. Se fortaleció la gerencia y control de inversiones de los Municipios de los Aglomerados mediante su participación en la ejecución del Programa.</p> <p>Clasificación: P</p> | <p>Efectos Directos Planeados:</p> <p>Se capacitan funcionarios municipales en formulación, gerenciamiento y evaluación de proyectos de inversión.</p> <p><u>Línea de Base</u> N/A</p> <p><u>Intermedia</u> N/A</p> <p><u>Término del Proyecto</u> N/A</p> | <p>Efectos Directos logrados:</p> <p>Se logró interacción entre las distintas áreas municipales partícipes en las etapas de desarrollo de los proyectos y un aprendizaje de los funcionarios en la formulación, búsqueda de financiamiento y ejecución de obras.</p> |
| Reformulación. [N/A] | | |
| Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [N/A] | | |
| Resumen de los Objetivos de Desarrollo Clasificación (OD): <input type="checkbox"/> Muy Probable (MP) <input type="checkbox"/> Probable (P) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI) | | |
| <p>Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.</p> <p>La substancial diferencia en el contexto económico, político y social entre la época de la conceptualización del Programa y su ejecución incidió significativamente sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo originalmente planeados. Adicionalmente, se puede indicar que el objetivo general del Programa fue fijado de manera poco clara, sin establecerse una efectiva relación de causalidad entre los resultados (componentes) y los objetivos. En efecto, los indicadores de propósito incluidos en la MML (por ejemplo, reducción del desempleo), exceden el impacto de los posibles resultados del Programa y, en algún caso, no contaban con una fuente de información/verificación disponible.</p> <p>Adicionalmente, el Programa fue afectado por el redireccionamiento de recursos que se realizó en el marco de la crisis económica por la que atravesó el país. Este redireccionamiento (y cambio de contexto) hizo que no se implementasen algunas actividades importantes como: a) reformas de Códigos Tributarios; b) nuevos diseños organizacionales, que podían implicar reestructuraciones/mejoras de la planta de personal; c) Reformas sectoriales; y d) incentivos a la inversión privada vía desregulaciones, tercerizaciones, privatizaciones. También se tuvo que cancelar la participación de tres de los aglomerados (Mendoza, Tucumán y La Plata) de los cinco previstos.</p> <p>A pesar de lo anterior, el Programa logró apoyar algunas Reformas Administrativas importantes y contribuyó a ampliar y fortalecer la cobertura de servicios a los ciudadanos. En su gran mayoría, los proyectos financiados por el Programa, en Rosario y Córdoba, fueron emprendimientos que conforman capítulos significativos de las políticas de descentralización de la gestión municipal, de mejora en la prestación de servicios, y de fortalecimiento de su infraestructura física. Adicionalmente, se logró mejorar la capacidad de los municipios de Rosario y Córdoba en la gestión del ciclo de proyectos.</p> <p>En resumen puede afirmarse que es poco probable que el Programa haya alcanzado los objetivos de desarrollo tal como fueron originalmente planteados, pero los efectos directos efectivamente alcanzados significaron un avance (si bien parcial) de los municipios de Córdoba y Rosario en algunos de los propósitos del Programa.</p> | | |
| <p>Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.</p> | | |

La estrategia del BID en Argentina, al momento de suscribirse el Contrato de Préstamo (1998), tenía como objetivos: 1) reducir la pobreza y elevar la calidad de vida vía la promoción del empleo; 2) elevar la productividad y la competitividad en los sectores de bienes transables; y 3) proseguir con Reformas del Estado y la descentralización de servicios.

El diseño original del programa apuntaba básicamente a las reformas de gestión en los estados municipales y a la mejora de la competitividad de las ciudades, a través de las reformas sectoriales y las inversiones. A partir de 2002, el eje de la política de gobierno lo constituyó el primer objetivo y hacia allí se destinó el redireccionamiento del financiamiento; tanto por parte del gobierno, como del Banco. Esta situación impactó de pleno al Programa GAU.

El apoyo e impulso al Programa de Descentralización de Rosario por parte del Programa GAU constituye una contribución directa al tercer objetivo de la Estrategia país del Banco.

B. EXTERNALIDADES

Se observa un efecto institucional positivo como resultado del Programa. En Rosario y Córdoba existe una mejor interacción entre las distintas áreas que participaron en el desarrollo de los proyectos y un aprendizaje en la gestión de ciclo de proyectos que es beneficiosa para ambas municipalidades. No se observan externalidades o efectos indirectos en materia de coordinación intermunicipal dentro de los aglomerados.

La mejora de la infraestructura urbana de Rosario y Córdoba genera efectos indirectos sobre las poblaciones circundantes (Gran Rosario y Gran Córdoba) y sobre las economías regionales, dado que dichas ciudades constituyen nodos de transporte y de actividad comercial para sus regiones de referencia (en el caso de Rosario el Litoral y en el Caso de Córdoba la región centro del país).

En Rosario, la construcción de la infraestructura de los CMD dio impulso al proceso de descentralización que hacia 2004 se encontraba estancado a tal punto que la ciudad se ha convertido en un referente a seguir en esta materia. Los proyectos de infraestructura para la descentralización, como el caso de los CMD y el Centro de Participación Comunitaria (CPC), tuvieron efectos positivos sobre la gobernabilidad de las ciudades, al aproximar el municipio a las áreas periféricas y facilitan la gestión de trámites, y el desarrollo de nuevos espacios de participación ciudadana y reconocimiento de la identidad barrial. En el caso de los proyectos del Hospital de Emergencias Clemente Álvarez (HECA) y la Maternidad Martín, de Rosario, se verifica su efecto indirecto sobre la población del aglomerado urbano Gran Rosario y Sur de la Provincia de Santa Fe y Norte de la Provincia de Buenos Aires. A su vez, el estudio sobre gestión de residuos sólidos llevado a cabo en Rosario, si bien no fue implementado en su totalidad, se ha convertido en un documento técnico de utilidad para la planificación sectorial y la operación de los correspondientes servicios.

C. PRODUCTOS

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|--|---|---|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| Componente 1 Reformas Administrativas: Costo total Componente 1: US\$65,8 millones Contrapartida: US\$26,6 millones BID: US\$39,2 millones | Productos Logrados <u>Al Término del Proyecto</u> 1.1 <u>Reformas Centrales</u> Logro de una mayor eficiencia y efectividad en la administración de los municipios, compatibles con el Sector Público Provincial y también con el gobierno nacional. | Productos Logrados 1.1 <u>Reformas Centrales</u> 1.1.1 <u>Reforma Administrativa y de Gestión – Proyecto de Descentralización Municipal</u> <ul style="list-style-type: none"> Rosario: Mayor accesibilidad del municipio a todos los sectores sociales, reingeniería y simplificación de trámites, |

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|---|---|---|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| Desembolso BID %: 94,0% a 31-12-08 Clasificación: S | <p>1.1.1 <u>Reforma Administrativa y de Gestión</u></p> <p>Logro de mayor capacidad técnica y administrativa para atender en forma eficaz y racional las funciones básicas del estado municipal y las nuevas demandas sociales.</p> <p>Desarrollo de un sistema de ordenamiento de información catastral informatizado y compatible con el sistema de información territorial provincial.</p> <p>1.1.2 <u>Reforma Integral de la Administración Tributaria</u></p> <p>Mejora de la gestión tributaria y de la normativa de los CTM, compatible con el Pacto Fiscal Federal de 1993, desarrollando y fortaleciendo la cultura tributaria</p> | <p>rápido nivel de respuesta a reclamos, capacitación de los recursos humanos, impulsó del proceso de planeamiento urbano participativo. Nuevos edificios terminados y en funcionamiento para 4 CMD.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Córdoba: Refuncionalización de espacios y oficinas y nuevo sistema de seguridad. • Córdoba: Refuncionalización de oficinas descentralizadas, ampliación de trámites, puesta en valor del edificio y mejoras de las condiciones edilicias en el CPC Mercado de la Ciudad. <p>1.1.1.2 <u>Reforma Administrativa y de Gestión – Proyecto de Mejora de los Servicios Municipales de Salud</u></p> <p>Se incrementó la eficiencia y eficacia del sistema de salud a través de la ampliación de la capacidad instalada y la construcción de Centros de Salud en los CMD</p> <ul style="list-style-type: none"> • HECA: Ampliación de áreas quirúrgicas, de internación, de atención al público y de actividades docentes. Mayor tecnología. Mayor integración con el resto del sistema de salud público. Nuevo edificio terminado y operativo. • Maternidad Martin: Se equipó tecnológicamente y se amplió la capacidad de internación, salas de parto, quirófanos y neonatología. Nuevo edificio operativo. • Se adquirió equipamiento informático para los Centros de Salud del Sistema de Salud de Rosario. <p>1.1.1.3 <u>Reforma Administrativa y de Gestión – Fortalecimiento Institucional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento informático, mobiliario y mejoras constructivas; consultoría en catastro y administración financiera para varios municipios de los aglomerados de Córdoba y Rosario. • Se mejoró la eficiencia administrativa del Catastro municipal: 100% de las manzanas y 15% de las parcelas digitalizadas, nueva edición y cartografía del plano municipal, homogeneización y mejora del manejo de la información catastral, recurso humano capacitado para continuar la digitalización y actualización. Nuevo |

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|--|---|---|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| | | <p>equipamiento informático para la actualización digital del parcelario.</p> <p>1.1.2.1 <u>Reforma Integral de la Administración Tributaria</u></p> <p>No se implementaron proyectos de reforma de la administración tributaria, ni se modificaron los CTM. Con posterioridad al periodo de ejecución del Programa, en Córdoba se inició un proyecto de reforma fiscal sobre inmuebles que usa el catastro.</p> |
| | <p>1.2 <u>Reformas Sectoriales</u></p> <p>Producir reformas de los sectores de mayor impacto en el desarrollo económico de los Aglomerados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización, desregulación y tercerización de servicios - Cambio normativa uso del suelo - Tránsito - Transporte urbano - Tratamiento de Residuos - Plan Maestro Saneamiento Ambiental | <p>1.2 <u>Reformas Sectoriales</u></p> <p>Se elaboró un análisis de situación y un diseño de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos para 13 municipios del Gran Rosario.</p> <p>La propuesta no alcanzó la etapa de implementación en su integralidad. Sirvió de base para el diseño del nuevo pliego de licitación para el servicio de recolección de residuos de Rosario.</p> <p>Las obras viales generaron externalidades positivas en materia de gestión del tránsito urbano.</p> |
| <p>[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)</p> <p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>Las diferencias radican en la no implementación de alguna de las reformas originalmente proyectadas (Administración y normativa tributaria; políticas de privatización, tercerización y desregulación de servicios) debido al cambio de contexto y enfoque suscitado durante la etapa de implementación del programa, y al redimensionamiento del Programa.</p> <p>La Reformas Administrativas implementadas contribuyeron a la mejora y modernización de la gestión municipal, en los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proyecto de Descentralización y Modernización Municipal: <ol style="list-style-type: none"> en Rosario se modernizó la gestión municipal tornándola más transparente y eficaz, mejorando la atención al público y la calidad en la prestación de los servicios, al desconcentrar servicios y competencias. Se alentaron políticas de reequilibrio territorial en pos de la transformación urbana general, incentivando la participación comunitaria en la toma de decisiones y en el control de la gestión. Se construyeron 4 nuevos edificios para los CMD; y se refuncionalizaron el Centro de Participación Comunal Mercado de la Ciudad y el Palacio Municipal, ambos de la ciudad de Córdoba. Mediante el primero de estos proyectos se realizaron adecuaciones y mejoras al edificio que contribuyeron a mejorar y ampliar los servicios de las oficinas municipales descentralizadas y de otras que operan en el CPC. Se efectuó la puesta en valor del edificio del Mercado de la Ciudad y sus veredas y espacios públicos. Proyecto de Mejora de los Servicios Municipales de Salud de Rosario: <ol style="list-style-type: none"> se construyó el Hospital de Emergencias, con destino a la asistencia de emergencias, patologías agudas y centro de trauma regional, lo cual ha mejorado nivel y calidad de vida de la población de la ciudad de Rosario y su zona de influencia, y ha contribuido a la consolidación de la Red de Servicios de Salud de la ciudad de Rosario; y se trasladó la Maternidad Martín y se equipó con nueva tecnología acorde a su nivel de complejidad y volumen de servicio, lo cual ha elevado la calidad de las prestaciones médicas y mejoró | | |

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|---|---|--|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| <p>las condiciones de trabajo y de formación de recursos humanos.</p> <p>3. Fortalecimiento institucional y adecuación tecnológica:</p> <p>a) perfeccionamiento del Catastro de Córdoba, con lo cual se contribuyó a la sistematización de cartografía catastral dentro de la Dirección de Catastro, con el fin de mejorar la atención al ciudadano, el manejo de la información dentro de la estructura municipal, ofrecer productos cartográficos actualizados y de mayor calidad, homogeneizar la información urbana que se administra y contar con un proceso de actualización más ordenado y sustentable; y</p> <p>b) fortalecimiento institucional de municipios menores integrantes de ambos aglomerados participantes del Programa. La incorporación de tecnología de informática y comunicaciones, si bien con pequeñas inversiones, coadyuvó a reducir la brecha tecnológica de los Gobiernos Locales.</p> <p>En el proceso de implementación, los subproyectos que se incluyeron en el Componente de Reformas mostraron un gran alineamiento entre los productos planeados y los logrados. Sólo caben aclarar las siguientes diferencias:</p> <ul style="list-style-type: none">el CMD Suroeste de Rosario no fue finalizado (95% ejecutado) por cuestiones de índole contractual con el ejecutor de la obra, pero será terminado con recursos propios del municipio;el proyecto "Adecuación del Sistema de Información de la Dirección de Atención Primaria de la Salud de la Municipalidad de Rosario e informatización de sus servicios" tenía como objetivo original establecer un sistema de información integrado para el sistema de salud. Al respecto el equipamiento fue instalado pero no se logró la integración de los sistemas; yen cuanto a las Reformas Sectoriales, el proyecto relativo al Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos del Aglomerado Gran Rosario incluye un análisis y plan de acción para mejorar la situación de los residuos sólidos urbanos que alcanza a 13 municipios. El estudio no pasó a la fase de implementación pero sirvió para fines de planificación sectorial. | | |
| <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</p> <p>La reestructuración del Programa fue aprobada por el Banco el 27 de Mayo de 2002.</p> <p>El componente de Reformas pasó de US\$50 millones a US\$39,2 millones al final del programa.</p> <p>El componente no fue reestructurado formalmente, pero las consideraciones, ya efectuadas, relativas al cambio de contexto, el redireccionamiento de fondos y la caída de aglomerados partícipes del programa implicaron la reformulación de hecho del mismo y la no concreción de productos incluidos en el diseño original de la operación como la reforma de códigos tributarios, reformas sectoriales que promovieran privatizaciones, tercerizaciones, desregulaciones y reestructuraciones de la planta de personal de los municipios.</p> | | |
| <p>Componente 2</p> <p><u>Inversiones</u></p> <p>Costo total Componente 2: US\$125,0 millones</p> <p>Contrapartida: US\$74,0 millones</p> <p>BID: US\$51,0 millones</p> <p>Desembolso BID %: 99,0% a 31-12-08</p> | <p>Productos Planeados</p> <p><u>Al Término del Proyecto</u></p> <p>Inversiones asociadas a:</p> <ul style="list-style-type: none">reformas sectoriales;obtención de economías de escala en la prestación de servicios públicos;implementación de proyectos que brinden externalidades positivas de significación, como por ej. transporte urbano, tránsito, parques y áreas verdes, relativos a residuos, defensa contra inundaciones y desagüe pluvial; yelaboración y/o implementación de acciones conjuntas de desarrollo territorial, económico y social entre municipios. | <p>Productos Logrados</p> <p>a. <u>Pavimentación, sistematización y remodelación de accesos y nudos viales</u></p> <p>Se ejecutaron obras en avenidas, accesos y nudos viales en Córdoba y Rosario. Ver Anexo 1.</p> <p>b. <u>Pavimentación Urbana</u></p> <p>Se pavimentaron calles de barrios en ambas ciudades. Ver Anexo 1.</p> <p>Las obras tienen externalidades positivas en tránsito, transporte urbano, defensa contra inundaciones, desagües pluviales, áreas verdes y revalorización de inmuebles.</p> |
| <p>Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)</p> | | |

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|---|---|---|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| <p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>El diseño original preveía que las Reformas Sectoriales se vincularan a proyectos que permitieran economías de escala en la prestación de servicios públicos y que brindaran externalidades positivas, con extensión al aglomerado. Los proyectos de inversión ejecutados fueron sólo relativos a la infraestructura vial de los municipios de Córdoba y Rosario y se agruparon en dos tipos:</p> <p>1. <u>Pavimentación, sistematización y remodelación de accesos y nudos viales</u></p> <p>Se concretaron todas las obras viales previstas en ambos municipios, excepto el proyecto del Acceso vial de la Ruta 34 en Rosario. Las obras en accesos y avenidas significan el 60% del monto total de proyectos.</p> <p>Las inversiones en accesos a las ciudades causaron efectos directos en el tránsito local y regional al reducir la congestión del tránsito, produciendo efectos sobre el aglomerado y sobre las economías regionales dado que dichas ciudades constituyen nodos de transporte y de actividad comercial para sus regiones de referencia.</p> <p>Se incluyó el desarrollo de espacios verdes, adecuados sistemas de señalización e iluminación y las evidencias dan cuenta de una mayor fluidez vehicular. También se han reducido las condiciones de anegabilidad de las zonas intervenidas.</p> <p>2. <u>Pavimentación Urbana</u></p> <p>Se concretaron obras de pavimentación en 130 cuadras del Barrio Belgrano en Rosario y 589 cuadras en diferentes barrios de Córdoba. En este último caso, a través de dos subproyectos: a) Pavimentación Urbana Tipo I (414 cuadras) y b) Pavimentación Urbana Tipo II (175 cuadras). Se mejoró la accesibilidad a los barrios, se redujeron los tiempos de viaje, se amplió el acceso a servicios urbanos por parte de población de barrios periféricos (Córdoba), mejoró la transitabilidad en el barrio, el escurrimiento de aguas y aumentó el valor de las propiedades. Los proyectos de pavimentación urbana tuvieron un fuerte impacto positivo en las condiciones de vida inmediata de la población del área de referencia; estos proyectos son altamente valorados y demandados por los vecinos.</p> | | |
| <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. []</p> <p>El componente 2 fue el más afectado por el redireccionamiento de fondos. Pasó de un monto de US\$187,4 a US\$51,0 millones.</p> | | |
| <p>Componente 3</p> <p><u>Asistencia Técnica</u></p> <p>Costo total Componente 3: US\$ 2,6 millones</p> <p>Contrapartida: US\$ 0,1 millones</p> <p>BID: US\$2,5 millones</p> <p>Desembolso BID %: 85,1% a 31-12-08</p> | <p>Productos Planeados</p> <p>Al Término del Proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none">• funcionarios municipales de la Aglomeración capacitados para la implementación de las reformas del Programa; y• fortalecimiento del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). | <p>Productos Logrados</p> <p>No existen registros sobre los alcances de los cursos de capacitación para funcionarios de municipios que ejecutaron. No hay evaluación y seguimiento de su impacto. Las funciones del IFAM fueron asumidas por la Secretaría de Asuntos Municipales SAM.</p> |

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) **[X]** Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

Hasta el 2001 se ejecutaron algunas de las actividades previstas en el componente pero, posteriormente, no se realizaron nuevas actividades debido a que los recursos del componente fueron redimensionados en el marco de la crisis. No existe un registro de los resultados alcanzados mediante las actividades financiadas hasta el 2001, por lo que se puede concluir que el componente no alcanzó sus objetivos originalmente establecidos.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

Este componente sufrió un fuerte recorte, a raíz del redimensionamiento del programa, pasando de US\$15 millones a US\$2,5 millones.

| | | |
|--|--|----------------------------------|
| <p>Componente 4 <u>Supervisión y Apoyo</u></p> | <p>Productos Planeados <u>Al Término del Proyecto:</u></p> | <p>Productos Logrados</p> |
|--|--|----------------------------------|

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|---|---|---|
| Componentes | Indicadores Claves del Producto | |
| Costo total Componente 4: US\$6,8 millones Contrapartida: US\$0,3 millones BID: US\$6,5 millones Desembolso BID %: 89,3 % a 31-12-08 Clasificación: S | <ul style="list-style-type: none"> servicios de consultoría y equipamiento necesario para la supervisión y administración del Programa por parte de la Unidad Ejecutora Central (UEC); y apoyo de la UEC a los Aglomerados para preparar los proyectos y lograr su ejecución. | <ul style="list-style-type: none"> La UEC cumplió las actividades de orientación, evaluación y apoyo a la ejecución de proyectos. La UEC cumplió las tareas de inherentes a la supervisión y administración del Programa. |
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) | | |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. La UEC tuvo un desempeño satisfactorio a partir de la reactivación del Programa posterior a la crisis de los años 2001/2002, manteniendo un adecuado nivel de funcionamiento. La evaluación del programa indican que los gobiernos municipales estuvieron satisfechos con el apoyo de la UEC. | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. Debido a la prórroga del plazo de ejecución del programa el monto asignado se incrementó de US\$5 millones a US\$6,5 millones. | | |
| Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI) | | |
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) | | |

D. COSTOS DEL PROYECTO

| Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000) | | | | Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000) | | | % Diferencia | | |
|--|-------------------------------|-----------------|------------------|--|-----------------|------------------|--------------|-------------|-------------|
| Componente | Montos Totales según Contrato | | | Montos Definitivos | | | % Diferencia | | |
| | BID | Local | Total | BID | Local | Total | BID | Local | Total |
| 1. Subprograma de Reformas | 39.200,0 | 26.600,0 | 65.800,0 | 36.842,2 | 25.340,2 | 62.182,4 | -6% | -5% | -5% |
| 1.1 Reformas Centrales | 36.700,0 | 23.000,0 | 59.700,0 | 35.128,9 | 21.776,5 | 56.905,4 | -4% | -5% | -5% |
| 1.2 Reformas Sectoriales | 2.500,0 | 3.600,0 | 6.100,0 | 1.713,3 | 3.563,7 | 5.277,0 | -31% | -1% | -13% |
| 2. Subprograma de Inversiones | 51.026,0 | 74.000,0 | 125.026,0 | 50.503,4 | 73.869,9 | 124.373,2 | -1% | 0% | -1% |
| 3. Subprograma de Asistente Técnica | 2.500,0 | 100,0 | 2.600,0 | 2.126,5 | 24,3 | 2.150,8 | -15% | -76% | -17% |
| 3.1. Fortalecimiento IFAM | 2.000,0 | 50,0 | 2.050,0 | 1.782,0 | 23,2 | 1.805,2 | -11% | -54% | -12% |
| 3.2. Capacitación | 500,0 | 50,0 | 550,0 | 344,4 | 1,1 | 345,5 | -31% | -98% | -37% |
| 4. Supervisión y Apoyo | 6.500,0 | 300,0 | 6.800,0 | 5.860,2 | 130,3 | 5.990,5,2 | -10% | -57% | -12% |
| 5. Costos Financieros | 1.774,0 | - | 1.774,0 | 1.510,0 | - | 1.510,0 | -15% | - | -15% |

Explique brevemente diferencias.

Las principales diferencias obedecen al redimensionamiento del programa realizado en el año 2002. Los costos reales de la mayoría de los proyectos del Programa tuvieron importantes variaciones en relación con los presupuestados debido a la aplicación del mecanismo de redeterminación de precios que entró en vigencia en 2002, de manera de ajustar los costos a las variaciones de precios producto de la devaluación.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

El Programa fue suscripto en marzo de 1998, estableció un período de ejecución de 3 años y un plazo para los desembolsos de 5 años; es decir que durante el año 2001 debían haberse concluido los procedimientos contractuales de adquisiciones y licitaciones (comprometido los recursos) y, a más tardar, en el año 2003 debió haber estado desembolsado el total del préstamo. Sin embargo, en el período originalmente previsto desde el 1998-2003, se desembolsó sólo el 15% del monto del préstamo (US\$101 millones).

El 85% se ejecutó a partir de 2004, año en que ya se había estabilizado la situación económica, política y social del país. Los componentes más importantes del Programa, correspondientes a Reformas Centrales, Sectoriales e Inversiones, no iniciaron su ejecución hasta el año 2004 y fueron los más afectados por el redimensionamiento del Programa.

| Evolución anual de los desembolsos por categoría de inversión | | | | | | |
|---|----------------------------------|-------------|--------------------|---------------------|---------|--------------------|
| Año | Reformas Centrales y Sectoriales | Inversiones | Asistencia Técnica | Supervisión y Apoyo | FIV | Financiamiento BID |
| 1998 | 1.248.830 | - | 65.890 | 876.765 | - | 2.191.485 |
| 1999 | 71.700 | - | 297.150 | 1.391.261 | 612.000 | 2.372.111 |
| 2000 | 95.968 | 59.088 | 720.068 | 1.566.390 | 612.000 | 3.053.514 |

| Evolución anual de los desembolsos por categoría de inversión | | | | | | |
|--|---|--------------------|---------------------------|----------------------------|------------------|---------------------------|
| Año | Reformas Centrales y Sectoriales | Inversiones | Asistencia Técnica | Supervisión y Apoyo | FIV | Financiamiento BID |
| 2001 | 2.421.630 | 736.637 | 894.502 | 1.105.528 | 550.000 | 5.708.298 |
| 2002 | 545.369 | 201.222 | 115.844 | 173.433 | - | 1.035.868 |
| 2003 | 170.998 | 29.496 | 0 | 162.315 | - | 362.809 |
| 2004 | 224.651 | 5.449.393 | 27.144 | 121.524 | - | 5.822.712 |
| 2005 | 6.582.656 | 9.387.691 | - | 149.782 | -264.000 | 15.856.130 |
| 2006 | 9.735.573 | 11.567.045 | 2.319 | 175.202 | - | 21.480.139 |
| 2007 | 10.456.825 | 20.880.783 | 3.532 | 138.023 | - | 31.479.163 |
| 2008 | 5.288.031 | 2.192.019 | - | - | - | 7.414.402 |
| TOTAL | 36.842.232 | 50.503.374 | 2.126.450 | 5.860.223 | 1.510.000 | 96.842.280 |
| <i>Importes en US\$ dólares</i> | | | | | | |

A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS

i. Diseño del programa: rol del Aglomerado y la Provincia

La demora de la puesta en marcha del Programa obedeció, en parte, a factores vinculados con el diseño de la operación y, en particular, a cuestiones institucionales asociadas al concepto de Aglomerado y su viabilidad como sujeto y centro del Programa, debido a las dificultades para hacer que este concepto tuviera un sentido operativo.

Entre los factores que han constituido una limitación para el desarrollo de la operación de la forma en que fue diseñada, se señalan:

- el complejo andamiaje legal requerido para institucionalizar la figura del Aglomerado, y la prolongada tramitación de los requisitos establecidos para su elegibilidad (incluido el CSP); y
- la heterogeneidad interna de los aglomerados, en términos de necesidades y problemas y también de dotaciones de recursos, capacidades y posibilidades de desarrollo de los municipios integrantes, en la medida en que esta diversidad y las eventuales asimetrías asociadas pueden haber dificultado el desarrollo de proyectos comunes.

La mayor dificultad para la implementación de la figura del Aglomerado fue su inexistencia como objeto en la formulación de políticas públicas y la falta de instancias administrativas de carácter metropolitano. El mecanismo de coordinación intermunicipal diseñado no pudo desarrollarse en la práctica. La noción de Aglomerado fue introducida por el Programa, desde una visión teórica pero no tuvo un correlato operativo.

Ello de ninguna manera niega la figura del Aglomerado, ni que la problemática que en estas áreas se genera requiere una forma particular de abordaje a través de la integración y cooperación de los diferentes gobiernos locales. Pero la forma de intervención debería ser diferente y hacer eje en la identificación de problemas/proyectos concretos que involucren a

un área determinada y donde el interés de los gobiernos locales intervinientes sea relevante en todos los casos y esté debidamente comprobado.

Asimismo, se impone la revisión del rol asignado a la Provincia como mero garante de los subpréstamos suscriptos por los municipios. La provincia tiene una responsabilidad indelegable en el tratamiento de problemas metropolitanos (como la gestión ambiental, el transporte o los residuos), cuya atención requiere de coordinación interjurisdiccional, enfoques sistémicos o regionales y consistencia con las políticas sectoriales de la nación. Cuando los municipios no necesariamente resultan beneficiados en igual medida y proporción de las soluciones escogidas, se imponen mecanismos de negociación y/o compensación que podrían ser activados desde un nivel de gobierno superior.

La cuestión de diseño, las dificultades institucionales para tramitar la elegibilidad de los aglomerados y de los proyectos hizo que la ejecución general del Programa se demorara y, mientras tanto, se modificaron drásticamente las condiciones socioeconómicas de Argentina, lo cual determinó la necesidad de la redimensionar el Préstamo, afectando la posibilidad de alcanzar los objetivos originalmente planteados.

ii. Etapas de ejecución

Se identifican dos períodos en la implementación del Programa.

Período 1998-2002

Desde la suscripción del Contrato de Préstamo del Programa y hasta su redimensionamiento en el año 2002. Se caracterizó por las acciones destinadas a tramitar la elegibilidad de los Aglomerados y las actividades de Asistencia Técnica. Incidieron negativamente el **factor institucional** relativo a la alta rotación de cargos en la UEC, provincias y municipios y los **factores externos** asociados centralmente a las modificaciones verificadas en las condiciones macroeconómicas del país.

La secuencia de recortes sucesivos que sufrió el Programa desde su inicio, priorizando el redireccionamiento de sus recursos hacia otros programas, implicó una reestructuración de la matriz de subproyectos. Los Aglomerados Gran La Plata y Gran Tucumán fueron afectados por la reorientación de recursos remanentes del Préstamo 1068/OC-AR hacia las operaciones de Reactivación Productiva.

También tuvieron incidencia sobre el cronograma original los **factores internos** referidos a elegibilidad, tanto de los aglomerados participantes como de los proyectos presentados por cada uno de ellos, donde fue necesaria la no objeción del BID para dar inicio al proceso de ejecución.

El cumplimiento de las condiciones elementales para la declaración de elegibilidad del último de los Aglomerados (Gran La Plata) abarcó un plazo de tres años y 8 meses desde la firma del Contrato de Préstamo y contrasta con el plazo para la elegibilidad del Aglomerado Gran Rosario de menos de 1 año. Tuvieron una incidencia central las normas de acceso al financiamiento que cada Provincia establece para sus Municipios y para el logro de los acuerdos institucionales necesarios para la constitución del Aglomerado.

La tramitación de los requisitos institucionales necesarios para la puesta en marcha del Programa llevó hasta el último cuatrimestre del año 2001 el cumplimiento de la cláusula

contractual de compromiso de recursos, lo que significó casi 4 años desde la aprobación del Programa por parte del Banco.

Los subproyectos a ser financiados, desde su formulación hasta el inicio de ejecución, presentaron una serie de pasos que demandaron una cantidad variable de tiempo en relación a su complejidad, tipología y los atributos en cuanto a su presentación, suficiencia y justificación. Ello implicó intercambios entre las unidades ejecutoras locales, la UEC y el Banco, y el plazo final fue variable en función de la necesidad de ajustes que mereció cada documento, observándose que en promedio alcanzó los 120 días.

La elaboración de los proyectos ejecutivos y del pliego de licitación, también involucró asistencia técnica y capacitación por parte de la UEC, observaciones y modificaciones parciales o estructurales, ajuste de montos, incorporación de componentes no previstos, rubros, documentación técnica, etc. Este proceso implicó un tiempo adicional.

El nuevo modelo de Pliego utilizado en las licitaciones posteriores al fin de la convertibilidad fue aprobado por el BID a principios del año 2003, luego de más de un año de trabajo conjunto entre los municipios, el Banco y la UEC. Este contempló la redeterminación de precios resultante de la devaluación, y la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en apoyo a la ejecución local del Programa, tramitada por Gran Rosario y Gran Córdoba durante el último trimestre de 2002.

Por otra parte, el cambio de condiciones operativas que se adoptó, donde toda la documentación debe contar con la previa conformidad del Banco, agregó tiempos no previstos en el diseño original del programa.

Período 2003-2008

Durante el período 2003-2008, la implementación del Programa adquirió la dinámica habitual y las demoras obedecieron fundamentalmente al mecanismo de redeterminación de precios y a la participación de un actor adicional como el PNUD. En este caso se observa un conflicto de objetivos entre la innegable conveniencia financiera de contar con la intervención del PNUD y la mayor morosidad de los procedimientos de ejecución.

De acuerdo a los Decretos Nacionales N° 1295/02 y 1953/02; los precios de obra pueden ser redeterminados a solicitud de la empresa contratista cuando los costos de los factores principales que los componen reflejen una variación promedio superior en un 10% a los valores del contrato, o al precio surgido de la última redeterminación. Este mecanismo era inexistente a la fecha de inicio del Programa y su aplicación significó demoras que conllevaron entre 4 y 6 meses de tramitación.

A partir del año 2004 el Programa comenzó a cobrar ritmo y avanzó progresivamente la marcha de los desembolsos, alcanzando el valor máximo, medido anualmente, en el año 2007 (Cuadros Anexos 2, 3, 4 y 5).

B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA

i. La Unidad Ejecutora Central (UEC)

El desempeño de la UEC como unidad de administración, coordinación, supervisión y evaluación del Programa fue influenciado por los cambios en el contexto político, económico

e institucional del período 1998-2001. La importante rotación en los cargos de la unidad ejecutora tuvo una influencia negativa en el curso normal de los procesos ya iniciados.

La eliminación de los límites de autonomía de acción previstos para la UEC a través de la supervisión ex ante por parte del Banco de las adquisiciones y/o contrataciones, decidida desde la reactivación del Programa (2002) y a raíz de los problemas detectados previamente en los procedimientos de adquisiciones, implicó mayores tiempos de gestión y fue aplicada hasta la culminación del programa.

El desempeño de la UEC fue satisfactorio a partir del redimensionamiento del Programa y la experiencia desarrollada desde entonces le permitió mantener un adecuado nivel de funcionamiento. Su desempeño en cuanto a orientación, evaluación, aprobación y apoyo a ejecución de proyectos y la coordinación con las unidades ejecutoras locales ha sido reconocido como apropiado por parte de las mismas.

Los sistemas administrativos y contables desarrollados para el proyecto han ofrecido oportunamente los requerimientos de información del Banco aunque no se contó con un sistema integrado entre las distintas áreas participantes. Por otro lado, la intervención de la UEC en las situaciones problemáticas y su capacidad de implementación de acciones correctivas han sido favorables.

ii. Las Unidades Locales

Uno de los propósitos originales del Programa era la implantación de un mecanismo de concertación entre los intendentes de los municipios de un Aglomerado con el objetivo de identificar, priorizar y ejecutar acciones que procuraran soluciones integrales a problemas comunes y que, por sus características, necesitaran ser trabajadas conjuntamente sin la compartimentalización político-jurídico-institucional tradicional.

Para ello se diseñó un Mecanismo de Coordinación intermunicipal con tres niveles: 1) Político, Consejo de Intendentes del Aglomerado, responsable de determinar los proyectos a desarrollarse y su priorización; 2) Técnico-Planificador, Consejo Sectorial Metropolitano, integrado por responsables (Secretarios, Subsecretarios) de las áreas pertinentes, supervisaba el desarrollo de los proyectos y planificaba su ejecución; y 3) Operativo, responsable de la ejecución. No se cumplió con el Mecanismo de Coordinación previsto y caben las mismas observaciones realizadas respecto a las dificultades para hacer operativa la noción del Aglomerado.

El redimensionamiento del Programa de 2002, propuso un modelo de gestión local del Aglomerado, a través de una Unidad de Coordinación en el municipio cabecera, como interlocutora única del área en cuestión con la UEC y, radialmente, con las áreas funcionales de cada municipio que participaban en la ejecución de los diferentes proyectos. En la práctica cada municipio se relacionó directamente con la UEC y el funcionamiento del Prestatario a través de las Unidades Locales fue el adecuado, no advirtiéndose problemas específicos relacionados con las tareas llevadas a cabo por las mismas.

En Rosario y Córdoba se incorporó el PNUD con responsabilidades en la ejecución de los diferentes proyectos.

Clasificación del desempeño del prestatario/agencia ejecutora

| | | | |
|---|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) La UCP | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) Prestatario | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|--|--|---|

C. DESEMPEÑO DEL BANCO

| Clasificación del Desempeño del Banco | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

La evaluación del Ejecutor sobre el Banco se incorpora como Anexo VI.

V. SOSTENIBILIDAD

A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS

i. Reformas Centrales

Rosario

La puesta en marcha de los nuevos CMD no ha implicado incremento en la planta de personal del Municipio dado que se ha reasignado personal de otras áreas, capacitándolo. Desde 2004 el Presupuesto Municipal asigna fondos explícitamente para los CMD. En 2008 se asignó \$43,2 millones y significa el 5% del total del gasto por lo que no se visualizan riesgos presupuestarios que afecten la operación de los CMD.

Respecto de los proyectos del sistema de salud, el HECA, aún no ha alcanzado su plenitud operativa por lo que de aquí en más su presupuesto debería tener un crecimiento progresivo y mayor al promedio del Gasto Público Municipal (GPM). La Maternidad Martín se encuentra funcionando casi a pleno con lo cual su presupuesto es representativo de su demanda potencial de recursos. El gasto municipal en salud alcanza el 30% del gasto público Municipal, es la finalidad con mayor participación en el presupuesto municipal y aquí radica la mayor debilidad, por cuanto el resultado financiero del municipio se ha vuelto tendencialmente deficitario. Al respecto, el municipio ha acordado el financiamiento por parte del Gobierno Provincial del funcionamiento del HECA y del Hospital de Niños de Rosario (representan casi el 30% del gasto en salud), por lo que mejora la condiciones para la sostenibilidad del sistema de salud municipal. El acuerdo comenzó a ejecutarse en el I semestre de 2009.

Córdoba

La Municipalidad es propietaria del edificio del Centro de Participación Comunal y del Mercado de la Ciudad; los locales establecidos son operados por la Asociación de Locatarios del Mercado Norte. No se observan riesgos de sustentabilidad de las inversiones.

En el proyecto del Catastro de Córdoba, los recursos humanos se han capacitado durante la ejecución del proyecto y continúan el trabajo de actualización parcelaria por lo que no se visualizan riesgos de sustentabilidad. Respecto a la Reforma Edilicia del Palacio Municipal 6 de Julio de Córdoba existe un plan de mantenimiento del edificio y el presupuesto correspondiente.

ii. Inversiones

Rosario y Córdoba

No se contemplan problemas de sostenibilidad en los proyectos de Remodelación de Accesos y Avenidas, y en los proyectos de Pavimentación Urbana de los barrios de ambas ciudades.

B. RIESGOS POTENCIALES

El único riesgo potencial se refiere al acuerdo sobre el financiamiento de los servicios de salud entre Rosario y el Gobierno Provincial. Es deseable que dicho acuerdo tenga una jerarquía legal superior (ley provincial).

C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Hay un efecto institucional positivo como resultado de la implementación del Programa. En Rosario y Córdoba se visualiza una clara interacción entre las distintas áreas que han participado en las distintas etapas de desarrollo de los proyectos y un aprendizaje en la formulación, búsqueda de financiamiento y ejecución de obras. Sin embargo, no se visualizan aprendizajes sobre los procesos de seguimiento y evaluación posterior. Se observa en ambos casos la incorporación de tecnología de informática y comunicaciones en el marco del proyecto. En este sentido, si bien con pequeñas inversiones, en ambos casos el proyecto ha coadyuvado a reducir la brecha tecnológica de los Gobiernos Locales participantes.

En el caso de Rosario, esto es claramente visualizado toda vez que el proyecto de Descentralización Administrativa implica un modelo de gestión donde la información se distribuye homogéneamente en cada uno de los CMD y se centraliza en el diseño de aplicaciones y mantenimiento de bases de datos. En el caso de Córdoba, porque se desarrolla la infraestructura tecnológica del edificio central y se prioriza el desarrollo del proyecto de Modernización del Catastro Municipal, con efectos directos en el saneamiento de la información catastral municipal existente.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

| | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|---|--|---|

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS

La Matriz de Marco lógico previó indicadores de desempeño inadecuados para reflejar la incidencia del programa sobre el desarrollo económico de los aglomerados/ciudades, ya que su evolución está influida por factores que exceden los resultados de las reformas e inversiones que se apoyaron con el préstamo y, menos aún, en un contexto de cambios económicos, políticos y sociales como los que se dieron en el país durante la ejecución del Programa. Tampoco se establecieron líneas de base para dichos indicadores.

El redimensionamiento del programa no previó nuevos indicadores y los ejecutores y subejecutores no generaron unidades de seguimiento y evaluación del programa. Seguramente la incidencia de la crisis y la demora en la implementación del programa potenció la importancia de avanzar en la ejecución de los proyectos por sobre las tareas de evaluación y el seguimiento.

B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST

El Contrato de Préstamo no previó mecanismos de seguimiento a futuro y evaluación ex post del Programa. A través de la UEC se realizó una Evaluación Final del Programa, que incluyó dos informes: a) Análisis y Evaluación General; y b) Evaluación de Impacto. A su vez

el Banco organizó un taller de cierre del Programa en que se dialogó sobre los contenidos del presente informe.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

A. EN RELACIÓN AL DISEÑO DE LA OPERACIÓN

1. El diseño de un programa que contemple la problemática metropolitana debe tomar en cuenta la debilidad institucional intrínseca de una estructura de gobierno con escasa tradición en la formulación y sostenimiento de políticas públicas de largo plazo. Ello significa contemplar la existencia previa (o el financiamiento para su desarrollo) de instrumentos tales como planes estratégicos para temas metropolitanos, autoridades regionales, estrategias de financiamiento de mediano plazo, mecanismos de coordinación e incentivos para la cooperación interinstitucional.
2. Para superar la restricción que implica la inexistencia previa de instancias institucionales metropolitanas, las lecciones aprendidas indican que se debe priorizar la identificación de problemas/proyectos concretos que involucren un área metropolitana y asegurar el interés de los gobiernos locales, a partir de los beneficios compartidos asociados a las inversiones.
3. Un rol protagónico de la provincia puede ayudar a equilibrar las diferencias de origen entre municipios con intereses y problemas comunes a través de cofinanciar el aporte local correspondiente, o de establecer un mecanismo que asegure la sustentabilidad futura del emprendimiento en caso que ello fuera una restricción para municipios de menor capacidad contributiva.
4. Debe incluirse una Matriz de Resultados e Indicadores, con su correspondiente Línea de Base, que explicita los objetivos generales del programa y, en particular, los específicos de los diferentes proyectos de los municipios y sus áreas metropolitanas. Los indicadores de desempeño deberían ser pocos, accesibles en cuanto a su confección, confiables y consistentes con los objetivos.
5. Es importante que los proyectos financiados apoyen la concreción de capítulos importantes de políticas públicas de largo plazo: descentralización de la gestión, mejora en los servicios municipales y la infraestructura urbana. El financiamiento brindado por el Banco puede constituirse en un impulso fundamental a los planes estratégicos de ciudades con restricciones financieras importantes y permitir el desarrollo de arreglos institucionales para solucionar cuestiones metropolitanas.

B. EN RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

1. Corresponde ser realista en el período total previsto para la ejecución de un programa de financiamiento y no subestimar los plazos requeridos para tramitar normas y cuestiones institucionales que hacen a la condicionalidad de elegibilidad de municipios y aglomerados. Es deseable simplificar tales condiciones y permitir el acceso a asistencia técnica para la formulación de proyectos.

2. Corresponde modificar los documentos esenciales (Resumen Ejecutivo, Matriz de Resultados e Indicadores) de un Programa en ocasión de reformas sustanciales a la operación originalmente planteada, tal como debió ocurrir cuando se re direccionaron recursos del Programa.
3. Debe operarse con un sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos que integre la información administrativa, física y financiera de la operación, en todos los niveles institucionales participantes. En particular se debería tratar de vincular un sistema como el UEPEX con los sistemas de información financiera de los ejecutores (municipios o provincias).

Respecto a la calidad de los proyectos, surge necesario:

- incluir indicadores sencillos y fáciles de medir para constatar los impactos esperables;
- identificar por separado los efectos directos de los proyectos, de aquellos indirectos; e incluso explicitar que situaciones de contexto pueden dificultar su percepción por parte de la población;
- construir siempre líneas de base de los indicadores considerados;
- incorporar siempre la evaluación económica de los proyectos cuando esta sea pertinente;
- profundizar los aspectos que hacen a la sustentabilidad futura de los proyectos, con especial énfasis en los planes de operación y mantenimiento; y
- contemplar instancias de participación de los involucrados en la etapa de formulación de los proyectos y en su evaluación ex post de parte de los usuarios.