

**PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE GRANDES AGLOMERACIONES URBANAS DEL
INTERIOR**

(AR-0151)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y
GARANTE:** República Argentina

**ORGANISMO
EJECUTOR:** Ministerio del Interior

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$260 millones (OC)
Aporte local:	US\$260 millones
Total:	US\$520 millones

**PLAZOS Y
CONDICIONES
FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de compromiso:	3 años
Período de desembolso:	5 años
Período de gracia:	5 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	Dólares de los EE.UU, provenientes de la facilidad unimonetaria.

OBJETIVOS: El objetivo del programa es contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país, que tienen como eje central las ciudades de Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucuman mejorando su eficiencia y competitividad.

Para lograr este objetivo el programa apoyará: (i) la implantación de un mecanismo de concertación entre los municipios que integran una aglomneración, para la identificación, priorización y ejecución de acciones que solucionen sus problemas comunes; (ii) La realización de reformas centrales administrativas y fiscal de los municipios que participarían mediante el rediseño de su estructura administrativa y la reforma de su código tributario; (iii) la implantación de reformas sectoriales y ejecución de proyectos sectoriales de inversión que sean consensuados por los intendentes de los municipios de un aglomerado; (iv) el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos de los municipios participantes; y (v) el fortalecimiento de la gerencia y control de

inversiones de los municipios de los aglomerados mediante su participación en la ejecución del Programa.

DESCRIPCIÓN: El programa comprendería los Subprogramas de Reformas, Inversiones y Asistencia Técnica que se describen a continuación:

1. Subprograma de Reformas (US\$100 millones)

Financiaría los costos de implantación de: (a) reformas centrales que mejoren la eficiencia y competitividad de cada municipio de una aglomeración, incluyendo: (i) reformas de los Códigos Tributarios Municipales (CTM) tomando en cuenta el cobro directo a los beneficiarios según su consumo y capacidad de pago, los servicios prestados por los municipios y sus respectivos costos y eficiencia; (ii) reformas administrativas incluyendo la definición del personal necesario para su funcionamiento, así como el régimen de contratación del mismo y la readecuación del personal; y (iii) cambios legales que faciliten la inversión privada, tales como, desregulación y habilitación de negocios; y (b) reformas de los sectores de mayor impacto a nivel del aglomerado incluyendo: (i) desregulaciones, privatizaciones y/o tercerización de servicios; y (ii) cambios de normativas, tales como códigos de uso de suelo, tránsito, transporte urbano y residuos domiciliarios, industriales y peligrosos.

2. Subprograma de Inversiones (US\$382.4 millones)

Este subprograma financiaría proyectos sectoriales de inversión que: (i) logren economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios de una misma aglomeración; (ii) tengan externalidades positivas en relación a los problemas más importantes de la aglomeración considerada; y/o (iii) permitan elaborar y/o implementar un esquema compartido de desarrollo territorial, económico y social. Los proyectos sectoriales tendrían que cumplir con criterios económicos, técnicos, financieros y ambientales específicos, y mostrar que no duplican fuentes de financiamiento existentes. En los casos en que las reformas sectoriales estuvieran asociadas a inversiones, las mismas se realizarían simultáneamente con las obras. Inicialmente, se identificaron los sectores de transporte urbano, tránsito, parques y áreas verdes, recolección, tratamiento y disposición final de residuos industriales y patológicos, vías y desagüe pluvial.

3. Subprograma de Asistencia Técnica (US\$15.0 millones)

Incluiría recursos para: (i) capacitación para cerca de 35,000 empleados públicos municipales y comunales, que son necesarias para implantar efectivamente las reformas e inversiones del programa; (ii) para el fortalecimiento institucional del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), creado en 1993 como dependencia del Ministerio del Interior (MINTER).

**APROBACIÓN
CESI:**

DEL El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) fue puesto a disposición del público el 18 de abril de 1997 y enviado al PIC el 1 de octubre de 1997. El Comité de Impacto Ambiental y Social (CESI) aprobó el Resumen de Impacto Ambiental y Social (ESIR) el 17 de octubre de 1997, el cual fue enviado al PIC el 21 de octubre de 1997. Las recomendaciones pertinentes se encuentran en los párrafos 3.37 a 3.39.

BENEFICIOS:

El programa esta basado en una estrategia global e integrada de desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas del interior que busca mejorar su competitividad para insertarse en la economía globalizada. Su implantación exitosa brindaría la mejoría de la calidad de vida de su población, la provisión de servicios urbanos de calidad, la dinamización de sus medios productivos y la mitigación de sus problemas ambientales mas importantes. Asimismo, el programa apoyará la autonomía municipal a través de mayor eficiencia administrativa y fiscal y de la implantación de un proceso de cooperación intermunicipal consensuado, sin crear burocracia a nivel metropolitano.

Los beneficios de carácter más agregado del programa surgen de una asignación más eficiente de los recursos de los municipios y de una reducción del costo ciudad de las aglomeraciones mediante la mejor eficiencia en la provisión de servicios públicos, la eliminación de normas y barreras que restringen actividades económicas privadas y obstaculizan la libre competencia del mercado. Adicionalmente, los beneficios del programa surgen de los beneficios que se obtendrían de las inversiones de carácter metropolitano.

El programa lograría: i) economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios y comunas de la misma aglomeración y externalidades positivas a un municipio en relación a los problemas más importantes de la aglomeración considerada; ii) crear las condiciones para la

tercerización, concesión y privatización de los servicios públicos; iii) que los CTM establezcan una relación directa entre los costos de los servicios y las cargas impositivas respectivas; y iv) la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, incorporando todos los actores públicos, privados y la sociedad civil, que fortalecerán la capacidad de los municipios de definir e implantar políticas consensuadas a nivel de los aglomerados.

El programa prevé, también, mejorar la calidad de los recursos humanos de los municipios, lo que redundará en su mejor eficiencia, así como la institucionalización del proceso de coordinación intermunicipal. Con el conjunto de estas acciones, se pretende lograr un fortalecimiento permanente de la capacidad institucional de los municipios de incentivar el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en sus aglomeraciones.

FOCALIZACIÓN A LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS Y CLASIFICACIÓN SOCIAL:

El programa no puede clasificarse bajo la categoría de focalización hacia sectores pobres de la población de acuerdo al estipulado en el párrafo 2.15 del documento AB-1704 de la Octava Reposición de Recursos. Igualmente, no puede clasificarse dentro de la categoría de equidad social y reducción de pobreza de acuerdo al párrafo 2.13 del mismo documento.

RIESGOS:

La implantación de algunas reformas centrales y sectoriales requieren legislaciones provinciales específicas y existe el riesgo de que dichas reformas se demoren, si las referidas legislaciones no se materializan en los plazos deseados, lo que afectaría los objetivos y metas del programa. Sin embargo, ya que estos aglomerados representan más de la mitad del PIB y de la población provincial y que las provincias serían los garantes de los convenios subsidiarios de préstamos que se firmarían entre el ejecutor y el aglomerado beneficiado, dicho riesgo estaría mitigado.

El programa está orientado a satisfacer demandas de los cinco mayores aglomerados del interior del país para reformar sus gobiernos municipales y realizar inversiones a través de un esquema institucional sencillo, el cual sólo requiere que los municipios de los aglomerados pacten sus prioridades y firmen una acta de compromiso para acceder a los recursos del programa. Este esquema tiene el riesgo intrínseco de que una vez que el financiamiento está disponible, los municipios incurran en demoras en cumplir las formalidades institucionales requeridas para el

traspaso de los recursos, lo cual atrasaría la ejecución. Para disminuir el impacto de este riesgo, en el diseño del programa se desarrolló una matriz para consensuar y priorizar reformas e inversiones, la cual se ensayó y completó junto a los 73 municipios que serían beneficiados y se pre-negociaron entre ellos, los correspondientes contratos de adhesión. En este contrato en el cual se establece la intención de los municipios de participar en el Programa, se establece también el marco global de la ejecución en cada aglomerado incluyendo la implantación del mecanismo de coordinación intermunicipal.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Argentina se concentra en tres áreas básicas: (i) **reducir la pobreza** y elevar la calidad de vida vía provisión de empleo y aumento de cobertura de servicios; (ii) **elevar la productividad** y la competitividad de los sectores de bienes transables; y (iii) proseguir con **reformas del Estado** y la descentralización de los servicios hacia provincias y municipios.

El programa propuesto se enmarca en la estrategia anteriormente descrita, ya que el mismo prioriza la eficiencia en la gestión y la coordinación de acciones de los municipios, que componen los grandes aglomerados urbanos del interior, y el financiamiento de la infraestructura básica por su importancia para mejorar la competitividad de estos aglomerados y la generación de empleo.

A diferencia de un programa municipal que refleja únicamente prioridades locales, el programa propuesto sería la primera experiencia del Banco en el tratamiento de problemas metropolitanos en los cuales se involucrarían todos los actores participantes para que en base al consenso de los problemas comunes se busquen soluciones de mínimo costo. En este contexto, el diseño del programa, mediante el financiamiento de reformas e inversiones, fomenta e implanta mecanismos de consenso y de coordinación entre intendentes de municipios con el objetivo de buscar soluciones integrales y compartidas para los problemas de una aglomeración que por sus características necesitan ser trabajados conjuntamente sin la compartimentalización político-jurídico-institucional tradicional.

Además de poner en práctica un mecanismo de consenso entre los intendentes de las municipalidades para mejorar la competitividad de las ciudades del

aglomerado. Asimismo, fomentará el esfuerzo fiscal de las mismas, mediante la reforma de los códigos tributarios de cada municipio integrante, la mejoría de la eficiencia de las inversiones y de los mecanismos de operación y mantenimiento, lo que a mediano plazo podría generar experiencias extendibles a otras aglomeraciones urbanas del país.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso

1. puesta en vigencia del Reglamento Operativo (párrafo 3.10);
2. firma de al menos un conjunto de convenios que formalizan la aprobación de un proyecto (párrafo 3.10);
3. el establecimiento de la Unidad Ejecutora del programa (párrafo 3.4);
4. presentar a satisfacción del Banco el POA referente al 1^{er} año (párrafo 3.41).

Otras cláusulas contractuales

1. **Capacitación:** A los seis meses de la firma del contrato de préstamo, el Prestatario deberá iniciar la capacitación relacionada en la Asistencia Técnica (párrafo 3.42).
2. **Seguimiento:** durante la ejecución del programa y por dos años adicionales, el prestatario deberá presentar al Banco, informes anuales acerca de los resultados de la implantación del programa (párrafo 3.40). A estos efectos, a los dos meses de la firma del contrato de préstamo, el prestatario deberá presentar al Banco los modelos de los informe anuales (párrafo 3.40).
3. **Auditoría:** Los informes anuales de seguimiento deberán ser auditados por expertos externos independientes, incluyendo el cumplimiento del establecido en el Reglamento Operativo (párrafo 3.54).
4. La fiscalización y supervisión de las obras, incluyendo los aspectos ambientales, será responsabilidad de la aglomeración pertinente y se realizarán mediante la utilización de consultores o firmas especializadas, cuando dicha

aglomeración no tenga la capacidad (párrafo 3.32).

En el eventual contrato deberán pactarse, también, disposiciones suficientes para asegurar la presentación de los planes de operaciones anuales y el seguimiento y evaluación anual del programa.

ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS: En concordancia con la política del Banco, se utilizará el procedimiento de licitación pública internacional cuando se utilizan recursos del financiamiento en divisas del banco y los montos estimados de contratación superen el equivalente de US\$5 millones en el caso de contratos de obras; el equivalente de US\$350 mil en el caso de contratos de adquisición de equipos y bienes; el equivalente de US\$500 mil en el caso de contratación de cursos; el equivalente de US\$200 mil cuando se trate de la contratación de firmas consultoras; y el equivalente de US\$50 mil en el caso de contratación de consultores individuales. El BID revisará por muestreo y de modo ex-post la documentación y procedimientos aplicados para la selección y contratación de obras, bienes, cursos y servicios de consultoría por valores inferiores a los indicados anteriormente.

EXCEPCIONES A POLÍTICAS DEL BANCO:

No hay.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La estructura gubernamental y la descentralización

1. La Federación

- 1.1 La República Argentina presenta tres niveles básicos de gobierno: Federal, Provincial (23 provincias más la capital federal) y Municipal (cerca de 1.100 municipios) o Comunal (821 Comunas).
- 1.2 Como parte de una estrategia para fortalecer el federalismo , el gobierno federal viene impulsando una política de descentralización para lograr una mejor asignación y transparencia en la utilización de los recursos financieros, una mayor eficiencia en la inversión pública, una mayor y más eficiente movilización de recursos y un sistema más focalizado de asignación de subsidios. En esta política, los municipios están adquiriendo mayor relevancia dentro del aparato público y en la última década muestran una tendencia al fortalecimiento de sus funciones y de su capacidad de recaudación de tributos, especialmente los de las ciudades principales.

CONSTITUCIÓN NACIONAL

Art. 1º: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. ...

Art. 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. ...

Art. 123º: Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5º asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

2. La asignación de ingresos y de gastos

- 1.3 Los gastos consolidados del sector público no financiero en el país representaron cerca de 27% del PIB en 1994. El gobierno federal contribuyó con 55% y las provincias y los municipios con los 45% restantes. A pesar de que estos porcentajes podrían indicar que la Argentina es un país altamente descentralizado, en la realidad la descentralización es más evidente desde el gobierno federal hacia las provincias, ya que, comparado con Brasil donde la participación de los municipios en el gasto llega a cerca del 20%, la participación de los municipios en Argentina es todavía pequeña (8%).
- 1.4 Las responsabilidades de los tres niveles de gobierno, se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO I-1
Asignación de Responsabilidades

Nación	Nación y Provincias	Provincias y Municipios	Municipios
Defensa Relaciones Exteriores Carreteras Nacionales Regulación del Comercio Correo	Educación Superior Salud Desarrollo Económico Justicia, Seguridad, Vivienda Terminales de cargas y pasajeros Seguridad Social Energía eléctrica y gas	Educación básica Educación polimodal Salud Saneamiento Carreteras regionales y vecinales Bomberos	Mercados Cementerios Uso suelo Residuos solidos Iluminación Pública Drenaje Parques; viviendas

- 1.5 La participación del gobierno central en los gastos del sector público no financiero ha disminuido como resultado de la transferencia de los sectores de educación, salud y otros gastos sociales a las provincias así como de éstas, en menor grado, a los municipios, como detalla el cuadro siguiente:

CUADRO I-2
Gastos por Sectores y Niveles de Gobierno

Sector	Nación		Provincias		Municipios		Total
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	
Educación Básica	33,7	0,4	63,7	96,5	2,6	3,2	100,0
Educación Superior	83,9	78,0	16,1	22,0	-	-	100,0
Salud	14,8	12,7	75,3	73,7	10,0	13,6	100,0
Saneamiento	32,4	7,9	67,6	92,1	-	-	100,0
Vivienda	13,5	6,5	75,4	69,6	11,1	23,9	100,0
Bienestar Social	65,9	16,2	34,1	83,8	-	1,5	100,0
Servicios Urbanos	-	-	3,6	6,7	96,4	93,3	100,0
Total	70,7	54,2	25,0	38,5	4,3	7,5	100,0

- 1.6 En 1994, las provincias ejecutaron cerca de 39% y los municipios el 8% del gasto público, y recaudaron el 21% y 4% del total de los impuestos cobrados en el país, respectivamente. Con relación a las provincias, el saldo fue financiado mediante: (i) la coparticipación federal de impuestos; (ii) aportes del tesoro nacional con destinos específicos; (iii) transferencias no sistemáticas del tesoro nacional para financiar déficits fiscales; (iv) préstamos; y (v) prórroga del pago de salarios y suministros, en detrimento de la calidad y cobertura de los servicios públicos. Con relación a los municipios, los saldos se financiaron con las mismas fuentes que en el caso de las provincias, a excepción de las transferencias de la coparticipación y otras no sistemáticas que provinieron de las provincias. De este modo, los municipios generan presiones en el déficit fiscal de las provincias y, consecuentemente, en el gobierno nacional. Asimismo, los municipios vienen creando nuevos tributos al mismo tiempo que incrementan los precios de los servicios sin relación con los costos de los mismos,

generando ineficiencias en la asignación de los recursos e inversiones repercutiendo en lo que puede denominarse "costo ciudad".

B. La estrategia del gobierno federal para el sector

- 1.7 La globalización económica, la integración regional del MERCOSUR y las tecnologías mas avanzadas en la producción de bienes y servicios están generando grandes desafíos a las ciudades como la pérdida de su base económica tradicional, el crecimiento de las poblaciones marginalizadas, el deterioro del medio ambiente y la competencia con otras ciudades para atraer inversiones y generar empleo.
- 1.8 Para enfrentar estos desafíos y beneficiarse de este proceso de globalización, las ciudades tienen que equiparse de moderna infraestructura urbana y social para garantizar mejor calidad de vida a precios competitivos. A estos efectos, deberán concentrar sus funciones en educación y calificación de la mano de obra, calidad del habitat y medio ambiente y los servicios que requiere la nueva economía. Estos servicios son esenciales para las actividades del sector privado, tanto por ser utilizados como insumos por las empresas como por ser consumidos directamente por las familias. La oferta de estos servicios, que son actividades del sector público, influenciarán la naturaleza (estructura, eficiencia, costos, etc.) de las actividades del sector privado en una ciudad así como su localización al interior de la misma. Políticas urbanas y el planeamiento asociado deben, por tanto, concentrarse en tales actividades del sector público, las cuales son importantes por si mismas como también tienen influencias sobre la ubicación de las inversiones privadas.
- 1.9 Enfrentados con este panorama de transición y de incertidumbre, los municipios de los grandes aglomerados del interior y el gobierno federal están conscientes de la necesidad de un cambio en el proceso de definición y de implantación de sus políticas prioritarias. La competitividad de los aglomerados requiere responsabilidad compartida por todos los actores, tanto públicos y privados como de los distintos gobiernos municipales que conforman los aglomerados, y una mayor eficiencia de los mismos.
- 1.10 A manera de ejemplo, el proceso de elaboración y el contenido del Plan Estratégico de Desarrollo de Córdoba, presentado resumidamente en el Anexo I-1, expresa este cambio de enfoque de política urbana.

Participación de los niveles de gobierno en la recaudación de tributos (1995)

(%)

Impuesto	Nacional	Provincial	Municipal	Total
Renta	100,0	-	-	9,4
Seguridad Social	77,5	22,5	-	27,0
Propiedad	14,3	64,6	21,1	6,0
Consumo	74,1	21,8	4,1	47,0
Comercio	100,0	-	-	4,5
Otros	74,5	15,8	9,7	6,2
Total	75,0	21,2	3,8	100,0

Los instrumentos desarrollados en este programa apoyan asimismo los esfuerzos de los municipios de cumplir con su mayor responsabilidad en el proceso de adaptación a la globalización de su ciudad.

Plan Estratégico

Un Plan Estratégico, como un "Corporate Plan", incluye una visión del futuro y, también, decisiones estratégicas en términos de inversiones, tipos y calidades de los servicios, estructura de precios de la ciudad. De esta manera, el Plan Estratégico es un conjunto de grandes objetivos y acciones que surgen de la discusión y consenso de los varios actores en el desarrollo de una ciudad, sector público, sector privado, ONG's, Universidades y la sociedad civil. Su implantación es de responsabilidad compartida y trasciende la administración local. Esta herramienta obliga a que la administración se acerque de la comunidad para convertirla en una co gestora proactiva del desarrollo económico y social, fortaleciendo la democracia y la autonomía local.

- 1.11 Para apoyar estos cambios el gobierno nacional está implementando una estrategia, como un componente de la Reforma del Estado Federal, que tiene como objetivo básico crear condiciones para cada ciudad competir para atraer y generar internamente inversiones privadas.
- 1.12 Para la implantación de dicha estrategia, el gobierno estableció una política orientada a valorizar la gestión de los municipios en sus esfuerzos por atender adecuadamente las demandas sociales y de servicios, así como de facilitar el desarrollo económico. Asimismo, esta política busca mejorar la competitividad de la ciudad mediante la adecuación de los recursos disponibles a las necesidades de financiamiento para la infraestructura básica necesaria. Dicha política requiere de una eficiente administración en la asignación de los recursos, para lo cual es fundamental que se mantenga una relación directa entre los costos de sus servicios y las cargas impositivas respectivas, así como de un proceso de cooperación entre los municipios de un aglomerado.
- 1.13 Adicionalmente, como parte integrante de la referida estrategia, el gobierno federal ha logrado la ratificación por las provincias del Pacto Fiscal Federal para el empleo, la producción y el crecimiento, fechado en agosto de 1993. Dicho pacto busca, mediante la racionalización de los códigos tributarios provinciales y municipales (se elimina, entre otros, el impuesto sobre ingresos brutos) y la supresión de regulaciones obsoletas e innecesarias, reducir los costos del país a nivel sub-nacional para fomentar la actividad económica privada.
- 1.14 En este contexto, se han identificado los siguientes factores que podrían contribuir a mejorar la competitividad y el desarrollo de las ciudades y sus zonas de influencia: (i) exigencias sobre tipos, calidad y cobertura de los servicios prestados; (ii) calidad del medio ambiente impuesta por el medio competitivo internacional; (iii) costo de la ciudad (regulaciones obsoletas e innecesarias, tasas, tarifas e impuestos); (iv) uso del suelo; (v) costo y calificación de la mano de obra; (vi) acuerdos intermunicipales; y,

(vii) servicios a las empresas como apoyo a la identificación de nuevos mercados, identificación de nuevas tecnologías para los micro empresarios para mejorar la calidad de los productos, etc.

- 1.15 Para llevar adelante este proceso, se requiere introducir reformas en los códigos tributarios municipales, la estructura de financiamiento de las inversiones y de los servicios urbanos, orientadas a lograr una eficiente asignación de recursos y reformas que tienen que ver con la eliminación de normas que restringen actividades comerciales y productivas, de barreras que obstaculizan la libre competencia del mercado, y de normas que dificultan el acceso y la incorporación de los micro-empresarios a actividades comerciales y económicas. Además de las reformas anteriores, la reforma de la administración municipal adquiere relevancia, especialmente en lo que respecta a la racionalización de los gastos, a la modificación del sistema impositivo y a la coordinación intermunicipal para implantar políticas y realizar inversiones de carácter metropolitano.
- 1.16 En el proceso de diálogo de política del Banco con el país, se ha determinado que el gobierno federal puede, mediante un programa como el que se propone en este documento, proporcionar los incentivos adecuados para proyectos de inversiones y reformas, para obtener las ganancias en eficiencia y disminución del "costo ciudad".

C. Los grandes aglomerados urbanos del interior

1. Características

- 1.17 No incluyendo el Gran Buenos Aires, con una población de cerca de 12 millones de habitantes (39% de la población urbana del país), existen 15 aglomerados urbanos con poblaciones superiores a 200 mil habitantes en el interior del país agrupando cerca de 86 municipios y comunas, representando cerca de 30% del PIB del país. La estructura urbana del país es la siguiente:

CUADRO I-3
Estructura Urbana

	no. de municipios	%	Población (millones)	%
Gran Buenos Aires	20	1.8	12.0	39.0
Aglomerados con población superior a los 200 mil habitantes	86	7.8	9.2	30.0
Resto del país	986	90.4	9.8	31.0
TOTAL	1100	100.0	31.0	100.0

- 1.18 Dada la necesidad de crear incentivos para lograr la implantación de la estrategia propuesta en una escala que asegure su factibilidad e impacto, el gobierno nacional ha decidido atender, inicialmente, las cinco aglomeraciones a continuación, por su importancia en términos económicos (cerca del 20% del PIB nacional) y demográficos (cerca del 18% de la población total). Dada su magnitud y complejidad Gran Buenos Aires, que necesitaría un programa específico, se quedaría para una próxima oportunidad.

CUADRO I-4
Características de los aglomerados

Aglomerado Urbano	Población (millones)	Número de Municipios del Aglomerado	PIB	
			% Provincia	% País
Córdoba	1,4	8	52,5	3,8
La Plata	1,1	6	20,0	6,0
Mendoza	0,8	7	50,0	1,3
Rosario	1,4	21	60,0	4,7
Tucuman	0,7	7	53,0	0,9
TOTAL	5,4	49	-	16,7

- 1.19 Los grandes aglomerados urbanos del interior del país, producto del proceso de concentración poblacional y del desarrollo económico, enfrentan desafíos que los gobiernos municipales no pueden solucionar en el marco de sus límites jurisdiccionales. El marco institucional, jurídico y político del país no permite establecer un ente intermediario (autoridad metropolitana) que tenga esta responsabilidad. A estos efectos para enfrentar estos desafíos se deberá lograr el consenso y coordinación entre los intendentes de los municipios integrantes de un aglomerado.
- 1.20 Argentina tuvo una única experiencia de planificación metropolitana. La Prefectura del Gran Rosario, creada en 1969 como un ente autárquico de la Provincia de Santa Fe, fue parte integrante del sistema provincial de planeamiento vinculado al sistema nacional de planeamiento. Aún cuando la prefectura ha elaborado un plan de desarrollo de mediano y largo plazo, éste no ha contado con la participación activa de las autoridades municipales y comunales y, por lo tanto, no alcanzo un accionar concreto por dificultades de coordinación y fue extinguida en 1976.
2. Aspectos metodológicos, logro de consenso y definición de prioridades
- 1.21 Considerando la experiencia de la Prefectura de Gran Rosario y dado que existen externalidades ("spill over effects") y economías de escala de trabajar en el conjunto de municipalidades que integran

una aglomeración urbana 1/, la definición de las reformas e inversiones que habría que realizar en cada área para asegurar su desarrollo económico y social exige el consenso entre las autoridades de estos municipios y la sociedad civil acerca de los problemas comunes y específicos que ellas enfrentan. Para estos propósitos se desarrollaron los siguientes estudios o instrumentos:

(a) **Diagnóstico integral:** con el propósito de identificar y cuantificar: (i) las reformas institucionales y financieras del estado municipal y comunal; (ii) las reformas e inversiones sectoriales, **que benefician el área como un todo y no sólo a un municipio en particular** y; (iii) la asistencia técnica (servicios de consultoría y capacitación) que habría que realizar en cada conglomerado urbano.

(b) **Priorización de acciones y concertación de intereses:** la gran variedad de opciones de reformas institucionales y sectoriales y de inversiones que surgen de los diagnósticos, requieren que las municipalidades y comunas concierten y prioricen aquellas que conformarían el proyecto de la aglomeración. Para facilitar este proceso se elaboró una matriz que contiene la visión de los intendentes de los diversos municipios de los problemas, las acciones requeridas (reformas centrales y sectoriales e inversiones), su grado de dificultad para ser implantadas, su impacto, calendario y costos estimados.

(c) **Programación de actividades:** con el propósito de conocer la naturaleza específica de las reformas e inversiones, sus objetivos, costos y calendario de realización, así como la forma de medir su impacto e identificar los instrumentos de verificación inherentes, se diseñaron matrices en las cuales se detallan las reformas priorizadas y consensuadas, las acciones, indicadores de resultados, instrumentos de verificación, costos y calendario de implantación. Para las inversiones, la matriz diseñada detalla el tipo de obra, los criterios de elegibilidad de la obra, los costos y la modalidad y período de ejecución.

3. Diagnóstico e identificación de problemas

- 1.22 Los diagnósticos realizados de acuerdo con la metodología explicitada anteriormente, revelan que las áreas enfrentan los siguientes problemas comunes: (i) inexistencia de coordinación entre los municipios que integran las aglomeraciones urbanas y entre sectores dentro de un municipio; (ii) ineficiencia en la administración financiera, lo que incide en el alto costo de la misma; (iii) baja recaudación debido a que el sistema tributario contempla una gran cantidad de impuestos, tasas y tarifas sin considerar aspectos de equidad relacionados con la internalización de los beneficios y con la capacidad de pago; (iv) carencia de sistemas de información integrados, que impiden el adecuado control de las recaudaciones y los gastos y su divulgación al público; y,

1/A manera de ejemplo de sectores con externalidades tenemos la recolección y disposición de residuos industriales y hospitalarios. Un ejemplo de sector en que se lograría economía de escala es el de transporte urbano.

(v) muy lento proceso de implantación de la autonomía municipal prevista en el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994, lo que obstaculiza mejorar la eficiencia del gobierno municipal y aumentar la competitividad del área. A continuación se presenta el Cuadro I-5 con algunos indicadores de los principales aspectos que repercuten en el costo ciudad:

CUADRO I-5
Aspectos Tributarios Administrativos y Regulatorios
que Repercuten en el Costo Ciudad

	CORDOBA	TUCUMAN	MENDOZA	ROSARIO	LA PLATA
<u>Código Tributario Municipal</u>					
• Número de tasas e impuestos (máximo 5)	15	20	17	19	15
• % Impuesto (sobre ingresos brutos en relación a los ingresos fiscales)	50	60	20	60	60
<u>Administración</u>					
• Número de personal elevado (>6/1000 hab)	5.6	12	14	11	12
• Gastos de personal (>50% de los ingresos corrientes)	51	80	60	55	52
Costo para un pequeño empresario de iniciar una actividad (%de la inversión inicial)	40	45	35	40	40

1.23 También, los mismos diagnósticos permitieron identificar problemas específicos por área. A continuación, se presentan algunos de ellos:

a. Córdoba

1.24 Los problemas más importantes que limitan las posibilidades de desarrollo económico y social de la zona son: (i) altos costos para la habilitación de negocios; (ii) desajustes entre el Plan de Ordenamiento Urbano y el Plan Estratégico; (iii) desactualización de la legislación que regula los sectores de transporte y tránsito, lo que no permite extender los servicios y genera altos costos de operación, mantenimiento y tiempo de viajes; (iv) ineficiencia del sistema de transporte público de pasajeros; y (v) carencia de un sistema integral de recolección, tratamiento y disposición final de residuos industriales y peligrosos.

b. Tucuman

1.25 La zona enfrenta los siguientes problemas: (i) la desactualización de la legislación que regula el tránsito y el transporte urbano, asociada a una red vial obsoleta generan altos costos de operación, mantenimiento y tiempo de viaje; y, (ii) de desbordamiento provocado por inestabilidad de los márgenes de los ríos y canales.

c. Mendoza

1.26 La zona enfrenta serios problemas de: (i) inundaciones a causa de una insuficiente infraestructura pluvio-aluvional; (ii) congestionamientos de tránsito debido a limitadas vías de comunicación y falta de coordinación entre los municipios; (iii)

incompatibilidad entre los códigos urbano y de edificaciones de la zona y las legislaciones que rigen el medio ambiente, y variaciones importantes de los mismos entre los municipios de la zona, lo que dificulta su aplicación; (iv) y sistemas de información municipal fragmentados y poca o ninguna divulgación de sus resultados.

d. Rosario

- 1.27 Los problemas principales de esta área son: (i) carencia de un sistema para el tratamiento de residuos sólidos industriales, domésticos y patológicos; (ii) los trámites para la habilitación de negocios son engorrosos y de altos costos; (iii) no existen sistemas de información territorial que permita cobros eficientes de las tasas municipales; (iv) los accesos viales; y, (v) infraestructuras desajustadas con las necesidades actuales del transporte de cargas y de personas y la desactualización de las legislaciones de tránsito y transporte urbano generan elevados costos de operación y mantenimiento y tiempo de viaje.

e. La Plata

- 1.28 Los principales desafíos que enfrenta este aglomerado son: (i) desarticulación y superposición del sistema de transporte, lo que genera altos costos y tiempo de viaje; y, (ii) obsolescencia de las instalaciones de agua y cloaca, lo que genera contaminación en los cursos de agua y degradación de suelos y del medio ambiente.

D. Estrategia y fundamento de la participación del Banco

- 1.29 La estrategia del Banco en Argentina se concentra en tres áreas básicas: (i) **reducir la pobreza** y elevar la calidad de vida vía provisión de empleo y aumento de cobertura de servicios; (ii) **elevar la productividad** y la competitividad de los sectores de bienes transables; y (iii) proseguir con **reformas del Estado** y la descentralización de los servicios hacia provincias y municipios.
- 1.30 Las características del programa que se propone en este documento se enmarcan en la estrategia anteriormente descrita, ya que el mismo prioriza la eficiencia en la gestión y la coordinación de acciones de los municipios, que componen los grandes aglomerados urbanos del interior, y el financiamiento de la infraestructura básica por su importancia para mejorar la competitividad de estos aglomerados y la generación de empleo.
- 1.31 La adicionalidad que podría ofrecer el Banco a través de su participación en este programa, sería el de poner en práctica un mecanismo de consenso entre los intendentes de las municipalidades involucradas con el objeto de lograr soluciones comunes para los problemas que afectan la competitividad de las ciudades que conforman los aglomerados. Asimismo, fomentará el esfuerzo fiscal de las mismas, mediante la reforma de los códigos tributarios de cada municipio integrante, la mejoría de la eficiencia de las inversiones y de los mecanismos de operación y mantenimiento, lo

que a mediano plazo podría generar experiencias extendibles a otras aglomeraciones urbanas del país.

E. Experiencias del Banco y otros organismos de financiamiento

- 1.32 En noviembre de 1994 el Banco aprobó el financiamiento de US\$210 millones para el Programa de Desarrollo e Inversiones Sociales Municipales (préstamos 830/OC y 932/SF-AR), que prevé entre sus componentes financiar obras prioritarias.
- 1.33 A diferencia del programa municipal que refleja únicamente prioridades locales, el programa propuesto sería la primera experiencia del Banco en el tratamiento de problemas metropolitanos en los cuales se involucrarían todos los actores participantes para que en base al consenso de los problemas comunes se busquen soluciones de mínimo costo. En este contexto, el diseño del programa, mediante el financiamiento de reformas e inversiones, fomenta e implanta mecanismos de consenso y de coordinación entre intendentes de municipios con el objetivo de buscar soluciones integrales y compartidas para los problemas de una aglomeración que por sus características necesitan ser trabajados conjuntamente sin la compartimentalización político-jurídico-institucional tradicional.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del programa es contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país, que tienen como eje central las ciudades de Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucuman mejorando su eficiencia y competitividad.
- 2.2 Para lograr este objetivo el programa apoyará:
- a. La realización de reformas centrales para el mejoramiento de la eficiencia administrativa y fiscal de los municipios mediante el rediseño de su estructura administrativa, incluyendo la racionalización de la planta de personal, y la reforma de su código tributario;
 - b. La implantación de reformas sectoriales y ejecución de proyectos sectoriales de inversión que sean consensuados por los intendentes de los municipios de un aglomerado;
 - c. El mejoramiento de la calidad de los recursos humanos de los municipios participantes; y
 - d. El fortalecimiento de la gerencia y control de inversiones de los municipios de los aglomerados mediante su participación en la ejecución del Programa.

B. Descripción

- 2.3 El programa comprendería los Subprogramas de Reformas, Inversiones y Asistencia Técnica que se describen a continuación.
1. Subprograma de Reformas (US\$100 millones)
- 2.4 Financiaría los costos de implantación de: (a) reformas centrales de los estados municipales que tengan incidencia en la mejoría de eficiencia y competitividad de cada municipio de una aglomeración, incluyendo: (i) reformas de los Códigos Tributarios Municipales (CTM) tomando en cuenta el cobro directo a los beneficiarios según su consumo y capacidad de pago, los servicios prestados por los municipios y sus respectivos costos y eficiencia; (ii) reformas relacionadas con el nuevo diseño organizacional de la administración de los Municipios del aglomerado (incluyendo la definición del personal necesario para su funcionamiento, así como el régimen de contratación del mismo) y la readecuación del personal estimado en el plan de reestructuración anterior, buscando lograr una relación de cerca de ocho empleados por cada mil habitantes, así como una relación de 60% entre personal de planta permanente y total de personal empleado; y (iii) cambios legales

que faciliten la inversión privada, tales como, desregulación y habilitación de negocios; y (b) reformas que dedican a los sectores de mayor impacto a nivel del aglomerado incluyendo: (i) desregulaciones, privatizaciones y/o tercerización de servicios; y (ii) cambios de normativas, tales como códigos de uso de suelo, tránsito, transporte urbano y residuos.

- 2.5 Adicionalmente, este componente financiaría los servicios de consultoría para la preparación de las reformas.

2. Subprograma de Inversiones (US\$382.4 millones)

- 2.6 Este subprograma financiaría proyectos sectoriales de inversión que: (i) logren economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios de una misma aglomeración; (ii) tengan externalidades positivas a un municipio en relación a los problemas más importantes de la aglomeración considerada; y/o (iii) permitan elaborar y/o implementar un esquema compartido de desarrollo territorial, económico y social. Los proyectos sectoriales tendrían así mismo que cumplir con criterios económicos, técnicos, financieros y ambientales específicos, y mostrar que no duplican fuentes de financiamiento existentes. En los casos en que las reformas sectoriales estuvieran asociadas a inversiones, las mismas deberán estar implantadas cuando se inicie la operación de la primera inversión en el sector. Inicialmente, se identificaron los sectores de transporte urbano, tránsito, parques y áreas verdes, recolección, tratamiento y disposición final de residuos industriales y patológicos, vías y desagüe pluvial. También, financiaría la formulación y evaluación de las inversiones seleccionadas.

- 2.7 Los recursos de programa para financiar estos dos componentes serían traspasados a los municipios del aglomerado en la forma de subpréstamo en condiciones similares del eventual préstamo del banco. Asimismo, los recursos de la contrapartida local provendrán de los municipios del aglomerado respectivo.

3. Subprograma de Asistencia Técnica (US\$15.0 millones)

- 2.8 Incluiría recursos para capacitación de los dirigentes y empleados municipales de las aglomeraciones beneficiadas y para el fortalecimiento institucional del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), creado en 1993 como dependencia del Ministerio del Interior (MINTER).

a. Capacitación (US\$12.0 millones)

- 2.9 Tiene como objetivo aumentar las habilidades técnicas y operativas de los empleados públicos municipales y comunales, que son necesarias para implantar efectivamente las reformas e inversiones del programa.

- 2.10 Se financiaran aproximadamente 1140 cursos y 20 seminarios en beneficio de unas 35,000 personas, incluyendo dirigentes (10%), gerentes (30%) y empleados municipales (60%). Los cursos cubrirían las áreas directamente relacionadas con las reformas centrales e inversiones y reformas sectoriales de los gobiernos municipales, tales como: i) reforma fiscal y administrativa; ii) gestión municipal; iii) marcos regulatorios; iv) planificación, ejecución y supervisión de inversiones publicas; y, v) sistemas de información, monitoreo y evaluación de resultados.

b. Fortalecimiento institucional del IFAM (US\$3.0 millones)

- 2.11 Tendría como objetivo consolidar la capacidad técnica y operativa del IFAM para que pueda ejercer de manera mas eficiente sus funciones de ente regulador, supervisor y evaluador de la asistencia técnica a los municipios a nivel nacional. Específicamente se persigue mejorar las áreas del IFAM que mas relación guardan con la capacitación de los empleados municipales, tales como gestión, contratación, supervisión y evaluación de cursos de capacitación y otros eventos técnicos, seguimiento de egresados, servicios y relación con el cliente y la comunidad en general, informática y conformación y mantenimiento de registros actualizados de instituciones de capacitación.
- 2.12 Los recursos se utilizarán para contratar 48 m/p de servicios de consultorias en las áreas señaladas, adquirir equipos de computación y otros materiales técnicos y pagar la impresión, reproducción y distribución de materiales informativos a los municipios y al publico.

C. Dimensionamiento

- 2.13 Para el dimensionamiento del programa se consideraron los siguientes factores:
- a. El costo de las reformas centrales y sectoriales y de las inversiones en infraestructura que alcanza a aproximadamente a US\$882 millones fue estimado en las cinco aglomeraciones utilizando las matrices de Programación y Consenso, Inversiones y Reformas, las cuales contienen un diagnóstico integral de las necesidades de cada aglomerado, del cual se seleccionarían las que cumplan con los criterios de elegibilidad correspondientes, citados en los párrafos 3.25 al 3.30.
- b. Adicionalmente, se revisaron los estudios y diseños que se realizan para los proyectos del primer año (reformas centrales y sectoriales y obras) de tres aglomeraciones (Córdoba, Tucuman y Mendoza) para verificar si estaban de acuerdo con las metodologías establecidas en los términos de referencia para el análisis técnico-económico, financiero y ambiental acordadas previamente con el Banco, que están citados en el Cuadro IV-1.

- c. Para asegurar la implantación de las reformas centrales a través del incentivo del financiamiento de las inversiones, el costo de las obras que se inicien el primer año no puede exceder el monto de US\$60 millones. El costo total de los proyectos para el primer año de los tres aglomerados mencionados alcanzaría US\$139 millones.
- d. La capacidad teórica de endeudamiento de los municipios se determinó, considerando las normas constitucionales y legales de las Provincias, sus recursos totales anuales y los créditos ya comprometidos. La capacidad global de endeudamiento de los municipios de los cinco aglomerados alcanza los US\$ 2.000 millones. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación actual de las cuentas corrientes y el impacto del programa en el ahorro corriente mediante las reformas y el mecanismo de recuperación de costos del programa, la capacidad endeudamiento se podría ver reducida a cerca de US\$ 1.400 millones y, de esta manera, el programa representaría alrededor del 35% de la capacidad de endeudamiento de las cinco aglomeraciones.
- e. Adicionalmente, se tomó en cuenta la capacidad institucional de la Unidad Ejecutora Central (UEC) del Ministerio del Interior dependiente de la Secretaría del Interior y de los municipios de los cinco aglomerados para llevar adelante el programa, medida por la ejecución de 6 programas de esta naturaleza financiados por el BIRF y el BID por un monto total de US\$1.715 millones.

2.14 El cuadro siguiente sintetiza estos datos por aglomerado:

CUADRO II-1
Dimensionamiento (US\$ millones)

AGLOMERADOS	PROYECTOS 1 ^{er} AÑO	DIMENSIONAMIENTO PROYECTOS	CAPAC. REAL DE ENDEUDAMIENTO 2/	CAPAC. TEÓRICA DE ENDEUDAMIENTO 3/
GRAN CÓRDOBA	Reformas: 5.0 Obras : 44.0 Total : 49.0	Reformas: 15.0 Obras : 190.0 Total : 205.0	500.0	670.0
GRAN TUCUMAN	Reformas: 15.0 Obras : 20.0 Total : 35.0	Reformas: 43.6 Obras : 84.8 Total : 128.5	115.0	131.0
GRAN MENDOZA	Reformas: 10.0 Obras : 45.0 Total : 55.0	Reformas: 53.6 Obras : 118.5 Total : 172.1	160.0	197.0
GRAN ROSARIO		Reformas: 17.5 Obras : 103.7 Total : 121.2	350.0	527.0
GRAN LA PLATA		Reformas: 0.3 Obras : 254.1 Total : 254.4	290.0	381.0
TOTAL	139.0	881.2	1,415.0	2,006.0

D. Costo y financiamiento

2.15 El costo total estimado del programa asciende al equivalente de US\$520 millones, el cual, junto a las fuentes de financiamiento, se detalla a continuación.

2/De acuerdo con el análisis realizado por el Equipo

3/De acuerdo a normas constitucionales y de legales de las provincias.

CUADRO II-2
Costos y Fuentes de Financiamiento
(US\$ millones)

CATEGORÍA	BID	LOCAL	TOTAL	%
1. Subprograma de Reformas	50.0	55.0	105.0	20.2
1.1 Reformas Centrales	40.0	42.5	82.5	15.9
1.2 Reformas sectoriales	10.0	12.5	22.5	4.3
2. Subprograma de Inversiones	187.4	200.0	387.4	74.5
3. Subprog. de Asistencia Técnica	15.0	0.0	15.0	2.9
3.2 Fortalecimiento IFAM	3.0	0.0	3.0	0.5
3.1 Capacitación	12.0	0.0	12.0	2.4
4. Superv., Auditoría y Apoyo UEC	5.0	5.0	10.0	1.9
Subtotal	257.4	260.0	517.4	99.5
5. FIV	2.6		2.6	0.5
TOTAL	260.0	260.0	520.0	100.0
PORCENTAJE	50.0	50.0	100.0	

- 2.16 El financiamiento del Banco estaría constituido por un préstamo de US\$ 260 millones en US dólares con cargo a los recursos del capital ordinario del Banco, lo que representa el 50 % del costo total del programa.
- 2.17 El aporte local por el equivalente a US\$ 260 millones provendría de los presupuestos municipales, garantizado por los recursos de la coparticipación provincial. Para determinar el monto del aporte local que estaría disponible para la ejecución del programa, se consideró la capacidad de endeudamiento y financiero de las aglomeraciones y la disponibilidad de las coparticipaciones provinciales respectivas 4/.

4/Las autoridades nacionales están diligenciando un cofinanciamiento por un monto equivalente a US\$150.8 millones del EXIMBANK de Japón. Se espera una decisión al respecto en los primeros meses de 1998.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El prestatario

- 3.1 El prestatario sería la República Argentina, que designaría como ejecutor el Ministerio del Interior (MINTER). El MINTER ejecutará el programa por medio de su Secretaría del Interior, en la cual se ubica la Unidad Ejecutora Central (UEC).

B. Los ejecutores

1. Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior

- 3.2 La UEC es responsable por la ejecución de seis programas financiados por el BID y BIRF por un monto total de financiamiento de US\$ 1.715 millones. Tiene una organización interna de tipo matricial con cada programa siendo coordinado por un funcionario y apoyado por profesionales especializados quienes se localizan en divisiones sectoriales correspondientes de infraestructura e inversiones, asuntos fiscales, información financiera, sistemas informáticos y capacitación. Este personal participa en la orientación, evaluación, aprobación y monitoreo de los proyectos a ser financiados por cada programa administrado por la UEC.
- 3.3 Las tareas de carácter estrictamente administrativo, contable, financiero, de revisión de los procedimientos de concursos y adquisiciones y de análisis jurídico son agrupadas en una área Técnico Administrativa responsable de revisar los procedimientos relacionados con estos aspectos para todos los programas de la UEC.
- 3.4 La UEC será responsable por la administración, coordinación, supervisión y evaluación de este programa y de las relaciones con el Banco. Para los efectos de formalizar la UEC como unidad ejecutora del programa, con todas las atribuciones legales respectivas, el prestatario, como condición previa al primer desembolso, deberá demostrar a satisfacción del Banco la designación de la UEC como responsable de ejecutar el programa.

2. El IFAM

- 3.5 El IFAM, creado el 8 de noviembre de 1993 por decreto del poder Ejecutivo Nacional, como organismo del Ministerio del Interior sería el ejecutor del subprograma de asistencia técnica. A estos efectos cabría al IFAM las funciones de identificar demandas municipales de capacitación y asistencia técnica, propiciar y colaborar en el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales por medio de la asistencia técnica para la modernización de los sistemas administrativos y para la optimización de la capacidad de gerenciamiento de políticas públicas y contratar, supervisar y evaluar los cursos de capacitación y la asistencia técnica a los municipios.

3. Las aglomeraciones

- 3.6 Los municipios participantes de una aglomeración serán responsables por la implantación de las reformas centrales. Asimismo, para la preparación y ejecución de los proyectos de inversión y la implantación de las reformas sectoriales respectivas, a nivel de la aglomeración, éstas utilizarán el mecanismo de coordinación intermunicipal descrito adelante.

C. Normas de ejecución

- 3.7 La preparación del programa logró establecer un proceso de consenso de los diversos intendentes en la definición de las prioridades (reformas e inversiones), consistente con los objetivos del gobierno nacional de fomentar la autonomía local. Sin embargo, para la implantación de estas acciones se requiere la institucionalización de este proceso mediante un mecanismo de coordinación intermunicipal que asegure su permanencia en las fases de ejecución y operación del programa.
- 3.8 Este mecanismo deberá cumplir con los criterios de: (i) **factibilidad política** - sin crear una autoridad intermedia entre los intendentes de una aglomeración y el gobernador de la Provincia respectiva; y (ii) **flexibilidad** - para tomar en cuenta las especificidades de cada aglomerado y agilizar la ejecución del programa.
- 3.9 A estos efectos, las normas de ejecución están constituidas del Convenio de Adhesión (CA) y Convenios Subsidiarios de Préstamo (CSP) a ser firmados con cada municipio y comuna, integrantes de la aglomeración, participantes de las acciones financiadas por el programa (detallados en los párrafos 3.16 a 3.18).
- 3.10 La ejecución del programa se ajustaría, básicamente, a los requisitos, normas y procedimientos operativos, técnicos y financieros establecidos en: i) las estipulaciones que se establezcan en el eventual contrato de préstamo; ii) el Reglamento Operativo; iii) los términos de referencia, el calendario y costos de la asistencia técnica; iv) los CA; y v) los CSP. La puesta en vigencia del Reglamento Operativo y la firma del conjunto de convenios que formalizan la aprobación de un proyecto (reformas centrales, reformas sectoriales y obras) por una aglomeración serían condiciones previas al primer desembolso.

1. Mecanismo de coordinación de los municipios de una aglomeración

- 3.11 Este mecanismo opera a tres niveles: (i) político; (ii) técnico-planificador; y (iii) operativo.

a. Nivel político

- 3.12 Constituido por el Consejo de Intendentes que tiene como funciones: i) consensuar las decisiones políticas que requiere la implantación del programa; ii) priorizar las reformas y obras; iii) definir la participación de cada municipio en el financiamiento de los costos

de implantación del programa; iv) constituir el esquema institucional requerido para la implantación del programa incluyendo los comités sectoriales metropolitanos, las unidades ejecutoras transitorias de proyectos y las entidades reguladoras y operadoras sectoriales así como, también, asegurar su permanencia después de la ejecución del programa; v) preparar las ordenanzas municipales que viabilicen la implantación de las reformas, la ejecución de las obras y la operación, mantenimiento y administración de los servicios (tercerización, concesión y privatización); vi) aprobar el plan estratégico de la aglomeración; y vii) monitorear el programa a nivel de la aglomeración.

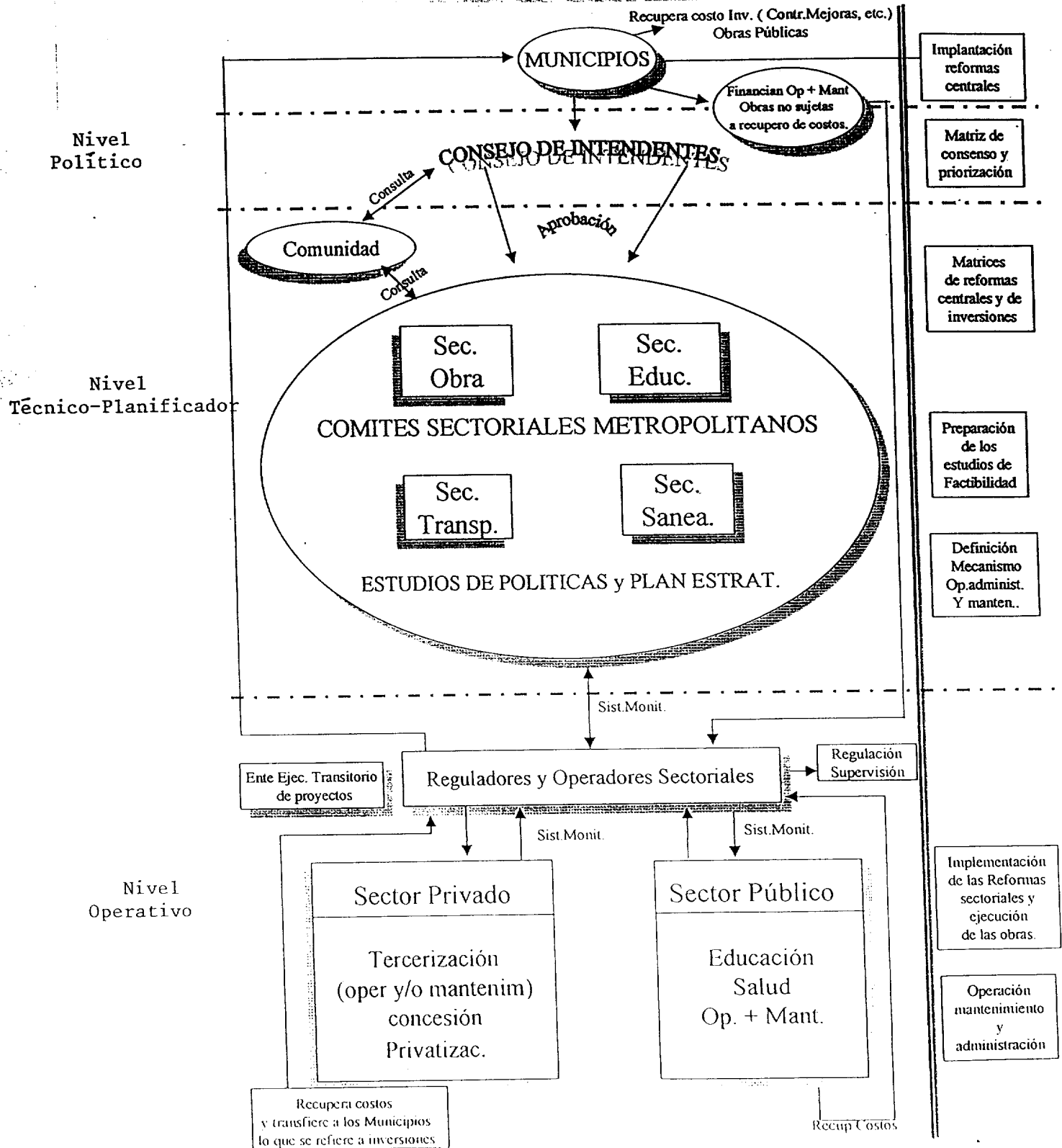
b. Nivel técnico-planificador

- 3.13 Compuesto por los comités sectoriales metropolitanos, constituidos por los secretarios sectoriales municipales con las siguientes funciones: i) preparar las políticas sectoriales; ii) elaborar el plan estratégico; iii) implantar las reformas sectoriales; iv) preparar los estudios de factibilidad; v) definir el mecanismo institucional y financiero sectorial; vi) monitorar las unidades ejecutoras transitorias y los entes reguladores y operadores sectoriales.

c. Nivel operativo

- 3.14 Se refiere a la ejecución de las obras y a la regulación y operación sectorial. A estos efectos se contarían con las unidades ejecutoras transitorias constituidas para la ejecución de una obra. Estas unidades que podrán ser una secretaría sectorial de uno de los municipios integrantes de la aglomeración, con mayor capacidad de ejecución, serían discontinuadas al término de la obra. Los entes reguladores y operadores sectoriales surgen de las reformas sectoriales que, en muchos casos, requerirán la tercerización, concesión o privatización de los servicios urbanos a nivel de la aglomeración (transporte urbano, recolección y tratamiento de desechos sólidos). Asimismo, servicios otros, tales como educación, salud, tránsito prestados por organizaciones públicas requerirían una coordinación y monitoreo a nivel metropolitano y, por lo tanto, se torna necesario la creación de entes operadores sectoriales para asumir este papel.
- 3.15 La figura III-1, a continuación, muestra el esquema de una manera esquemática:

Mecanismo de Coordinación



2. Convenios necesarios

- 3.16 Para la implantación de este mecanismo de ejecución se prevé la necesidad de los instrumentos legales a continuación.

a. El Convenio de Adhesión (CA)

- 3.17 El CA será suscrito por todos los municipios que integren una aglomeración en el cual manifiestan su intención de participar del programa. Este convenio, que define el marco global de ejecución del programa a nivel de cada aglomerado, deberá estar acompañado de la instrumentalización para la implantación del mecanismo de coordinación intermunicipal, las matrices de consenso de reformas e inversiones, el Reglamento Operativo del programa, del borrador del CSP y el programa del primer año.

b. Convenios Subsidiarios de Préstamo(CSP)

- 3.18 El Gobierno traspasará a los municipios de los aglomerados los recursos del financiamiento en condiciones similares a las de los fondos del financiamiento mediante la firma del Convenio Subsidiario de Préstamo (CSP) correspondiente a cada subproyecto (reforma central, reforma sectorial y obra) financiado por el programa. Estos convenios serían garantizados por las Provincias respectivas e incluirán las condicionalidades definidas en el reglamento operativo. Asimismo, estos convenios deberán estar acompañados de:

- i. las ordenanzas municipales y/o leyes provinciales que autorizan:
 - ♦ el endeudamiento de los municipios y comunas.
 - ♦ ceder la coparticipación provincial como garantía de los recursos para financiar la contrapartida local y, cuando sea necesario, los gastos de operación, mantenimiento y administración de los proyectos financiados por el programa.
 - ♦ la apertura de una cuenta especial para cada subproyecto del área en la cual se depositan los desembolsos del préstamo del Banco y los recursos de la contrapartida local.
- ii. el mecanismo institucional necesario para su ejecución, operación, mantenimiento y administración (definición de los entes ejecutores transitorios de proyecto y de los entes reguladores y operadores, de sus misiones y de sus funciones);
- iii. el mecanismo de financiamiento de la reforma y de la obra, incluyendo los costos de operación y mantenimiento;
- iv. los estudios, documentos pliegos de licitación que demuestran que las reformas y obras que requieren un

financiamiento del programa cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en el Reglamento Operativo;

- v. los cronogramas físico-financiero de las obras e implantación de las reformas; y
- vi. las metas a ser logradas con la implantación de las reformas.

D. Período de ejecución y plazo para el compromiso de los recursos

- 3.19 El programa se ejecutaría en tres años, con cinco años para el desembolso de los recursos, ambos plazos contados a partir de la vigencia del eventual contrato de préstamo.

E. Reglamento operativo

- 3.20 Este reglamento contiene, entre otros aspectos, el mecanismo para la asignación de los recursos, los criterios de elegibilidad de aglomeraciones, sectores y proyectos, los modelos de convenios y de pliego para licitaciones de bienes y servicios, y el reglamento para capacitación y asistencia técnica. Las partes principales del Reglamento Operativo son:

1. Distribución de los recursos del programa

a. A las aglomeraciones

- 3.21 Los recursos del eventual préstamo del Banco serán asignados y traspasados a las aglomeraciones de acuerdo con: i) el costo del proyecto (reformas centrales, reformas sectoriales y obras); ii) la capacidad de endeudamiento de los municipios y comunas participantes; y iii) la capacidad financiera para el aporte local. Asimismo, una aglomeración no podrá utilizar más que el 40% de los recursos del préstamo del Banco.

b. Entre los municipios de una aglomeración

- 3.22 Los recursos del financiamiento serán asignados a cada municipio de una aglomeración de acuerdo a lo establecido en los CSP firmados para financiar el proyecto de una aglomeración.

2. Criterios de elegibilidad

a. De las aglomeraciones

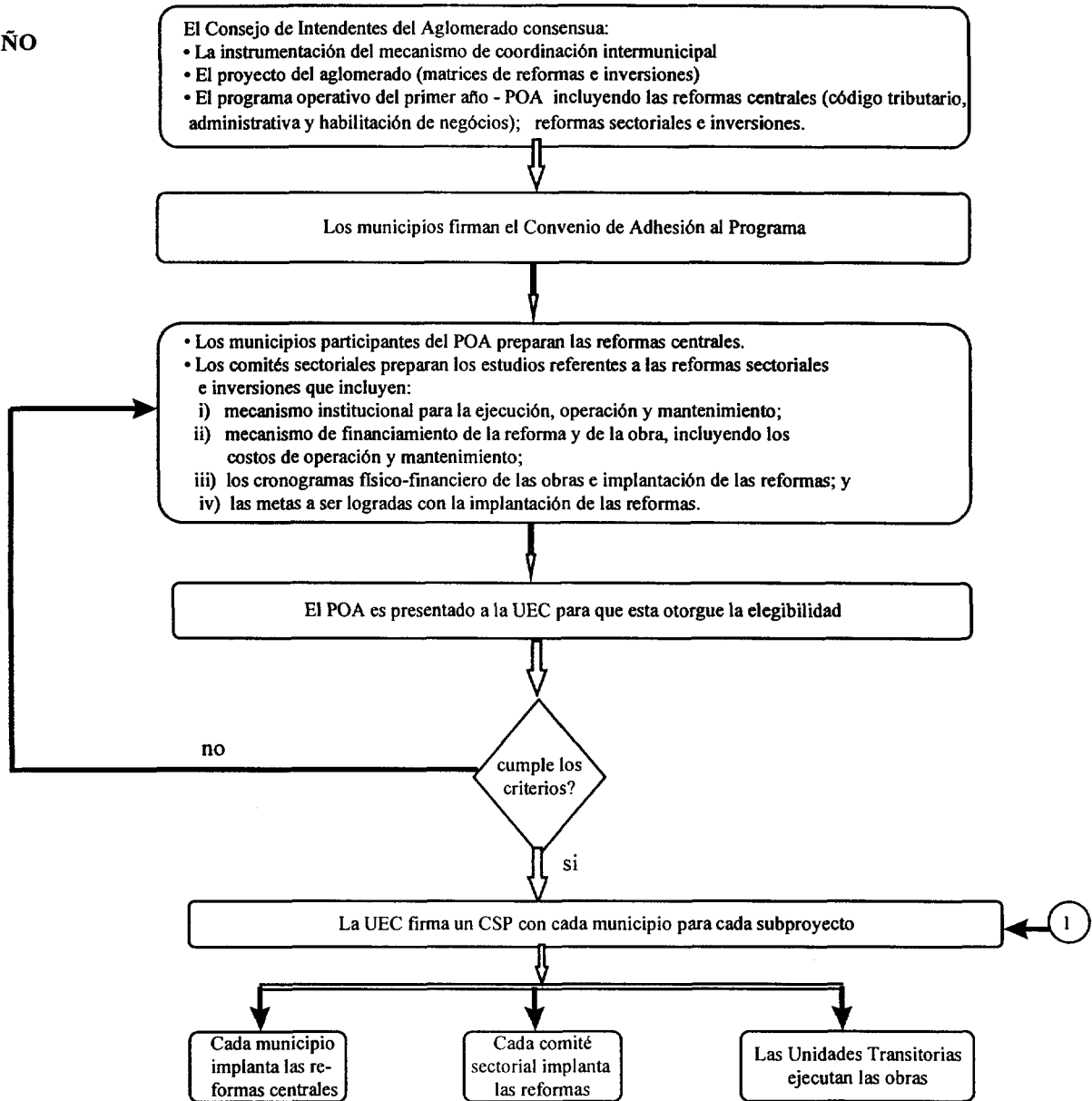
- 3.23 Serán elegibles al programa las aglomeraciones de Córdoba, Tucuman, Mendoza, Rosario y Mar del Plata. Deberán cumplir con las siguientes condiciones: i) haber implantado el esquema de coordinación y haber suscrito el CA correspondiente; ii) contar con la debida autorización para el endeudamiento de los municipios integrantes de las mismas; iii) contar con la autorización para la retención automática de la coparticipación provincial para financiar la contrapartida local y financiar, cuando sea necesario, los gastos de operación, mantenimiento y administración de los proyectos financiados por el programa; y iv) estar cumpliendo con

las cláusulas de los CSP anteriores que hayan sido firmados dentro del marco del programa.

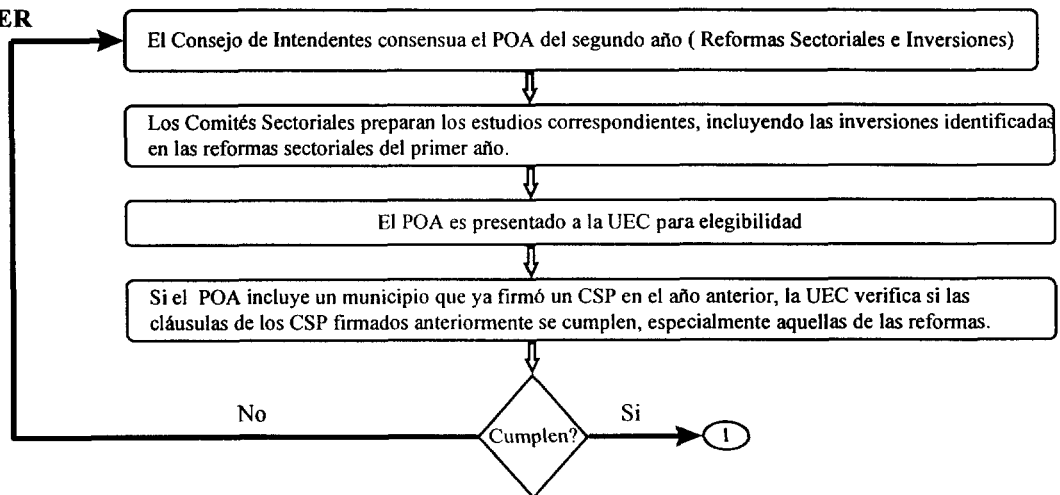
b. De los proyectos

- 3.24 El programa apoyará un proceso para identificar y lograr objetivos consensuados a nivel de cada aglomerado a través del financiamiento de las reformas e inversiones. Por lo tanto el programa contempla las exigencias a continuación: (i) objetivo consensuado por el aglomerado; (ii) interrelaciones entre reformas e inversiones en un mismo sector claramente identificadas, incluyendo el cronograma de ejecución de las obras y de implantación de las reformas; y (iii) la revisión anual del programa que definiría el contenido de los proyectos a ser comprometidos el año siguiente.
- 3.25 A estos efectos, el proyecto de cada aglomeración estará constituido por el conjunto de reformas centrales y sectoriales y de las inversiones que hayan sido consensuadas y legalmente acordadas por los municipios, el cual será elegible una vez firmado el CA correspondiente y los CSP para el primer año de ejecución relacionados a las reformas centrales y las obras prioritarias para iniciarse en el primer año acompañadas de las respectivas reformas sectoriales.
- 3.26 De esta manera, las reformas centrales deberán iniciarse durante el primer año de ejecución y las reformas sectoriales se iniciarán conjuntamente con la contratación de las obras a ser contratadas en el año, debiendo estar implantadas cuando se inicie la operación de la primera inversión en el sector.
- 3.27 Adicionalmente, las inversiones identificadas como necesarias para la implantación de una reforma sectorial deberán iniciarse en el año definido en el plan de inversiones que haya sido establecido en el diseño de la reforma.
- 3.28 Para los años sucesivos de ejecución del programa, un municipio, para firmar un nuevo CSP, deberá demostrar el avance de las reformas centrales y sectoriales y de las obras financiadas, de acuerdo con las metas fijadas en los CSP de años anteriores.
- 3.29 Finalmente, para que una inversión sea elegible, la misma deberá cumplir con criterios técnicos, económicos, financieros y ambientales establecidos en el Reglamento Operativo del programa y requerirá la no objeción por parte de la UEC.
- 3.30 En la página siguiente se muestra la ejecución del programa de una manera esquemática:

PRIMER AÑO



SEGUNDO Y TERCER AÑOS



3. Mecanismos de recuperación de costos

- 3.31 Las tasas, tarifas, contribución por mejoras e impuestos deberán recuperar como norma general, los costos de operación, administración, mantenimiento e inversión (en la medida del posible teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población). Cuando no se pueda identificar claramente a los beneficiarios del proyecto o no se justifique la discriminación, se utilizarán los ingresos generales de los municipios de la aglomeración como mecanismo de recuperación. En estos casos se deberá demostrar que dichas obras no generarán déficit en la cuenta corriente de los municipios.

4. Fiscalización y supervisión de las obras

- 3.32 La fiscalización y supervisión de las obras, incluyendo los aspectos ambientales, será responsabilidad de la aglomeración pertinente. Dichas fiscalización y supervisión se realizarán mediante la utilización de consultores o firmas especializadas en el caso de que las aglomeraciones no cuenten con capacidad para realizarlas. Los costos en que se incurran por estos conceptos podrán reconocerse como parte de los costos de las obras.

F. Aspectos ambientales

- 3.33 El CESI, cuando de su apreciación del Perfil II de esta operación, recomendó que se preparara un ESIR. A estos efectos, la UEC ha preparado el EIA el cual fue colocado a disposición del público en los cinco aglomerados el 18 de abril de 1997.
- 3.34 Los impactos del programa sobre el medio ambiente y las poblaciones de las áreas urbanas serían sumamente positivos. En este sentido, se pueden señalar los siguientes impactos positivos: i) mejoría de los indicadores de salud pública a través de la implantación de sistemas drenaje pluvial y recolección y disposición final adecuada de desechos sólidos residenciales, comerciales, industriales y peligrosos; ii) beneficios a la población afectada por el proceso de reasentamiento y urbanización a través de las mejorías de las condiciones sanitarias, salud y vivienda; iii) control de erosión y sedimentación a través de la recuperación de áreas degradadas e implantación de parques y de sistemas de drenaje pluvial; iv) mejoramiento socioeconómico a través de proyectos de construcción y pavimentación de vías y transporte público; y v) mejor protección del medio ambiente de la cooperación intermunicipal, posibilitando la solución de problemas ambientales comunes (tales como residuos).
- 3.35 Adicionalmente, la ejecución del programa mejoraría el balance ambiental de cada aglomerado en la medida que las propuestas de reformas e inversiones estén orientadas a corregir problemas estructurales y las soluciones elegidas para los proyectos de inversión buscarían garantizar la sustentabilidad de la obra y la calidad de vida de la población afectada.
- 3.36 Los principales impactos ambientales negativos de los proyectos de la muestra serían de carácter temporal y de fácil mitigación, se destacan los siguientes: i) remoción de la vegetación; ii)

ubicación inadecuada de las obras; iii) contaminación de las aguas superficiales y en algunos casos de la napa freática; iv) generación de polvos, ruidos y incómodos a los vecinos; v) producción de aguas servidas, desechos líquidos, desechos de construcción; vi) accidentes causados por el trabajo.

- 3.37 Las medidas de protección ambiental están sintetizadas en los criterios de elegibilidad ambiental y en los términos de referencia para evaluación de impacto ambiental, preparados en forma preliminar para cada sector financiable. Se incluyen, entre otros: compatibilizar con el plan estratégico de desarrollo del aglomerado; evitar la ubicación de obras en áreas de fragilidad ecológica, que sirven de abastecimiento de agua; arborizar y rehabilitar el suelo; tratar las aguas residuales antes de su lanzamiento en el cuerpo receptor, no perjudicando sus usos; tratar y disponer adecuadamente de los desechos sólidos y líquidos generados durante las fases de ejecución y operación; cumplir con los pasos contenidos en el guía para planes de reasentamiento; involucrar a la población beneficiada y afectada por cada proyecto; e incluir en las licitaciones de obra las cláusulas necesarias para mitigar o prevenir impactos negativos durante la construcción de las mismas.
- 3.38 Los criterios de elegibilidad y términos de referencia sectoriales integran el Sistema de Control Ambiental del Programa (SCAP). El SCAP es el mecanismo secuencial de evaluación ambiental de los proyectos que se aplica en su ciclo desde la prefactibilidad, al diseño y monitoreo. Para asegurar su efectividad, la organización institucional resulta clave. Por ello tanto la UEC como las organizaciones ejecutoras contarán con los recursos y habilidades necesarias para evaluar, proponer alternativas y fiscalizar la aplicación de las salvaguardias y recomendaciones ambientales resultantes de los estudios de impacto ambiental (EIA) y de las otras medidas vinculadas a la implementación del SCAP.
- 3.39 A fin de asegurar la ejecución del Programa en condiciones ambientalmente sustentables, los procedimientos e instrumentos del SCAP, están incorporados al Reglamento Operativo del Programa. La UEC, incluirá en los informes anuales indicaciones sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad ambientales, los resultados del SCAP y de la fiscalización ambiental del programa.

G. Seguimiento del programa

- 3.40 Durante la ejecución del programa y por dos años adicionales, el prestatario, a través del organismo executor, deberá presentar al Banco, informes anuales acerca de los resultados de la implantación del programa dentro de los 90 días contados a partir de la fecha de cierre de cada año calendario. Los modelos de estos informes deberán ser presentados a la satisfacción del Banco a los 2 (dos) meses de la vigencia del eventual contrato de préstamo.

- 3.41 Con base en el informe anual de progreso, dentro del primer trimestre de cada año se realizarán revisiones del programa en las que el ejecutor y el Banco examinarán el avance del mismo. Las revisiones servirán para convenir el Plan Operativo Anual (POA) del año siguiente. Tanto la revisión anual como el POA deberá tomar como referencia el Reglamento Operativo así como el Marco Lógico (Anexo III-2) y los parámetros de seguimiento (Anexo III-3). La presentación del POA del primer año será condición previa al primer desembolso.

H. Ejecución del componente de asistencia técnica

- 3.42 El IFAM será responsable por la ejecución de las acciones de capacitación y la contratación de los bienes y servicios para su fortalecimiento, elaborar los informes de seguimiento y resultados y someterlos a consideración de la UEC y llevar los registros contables y financieros necesarios. A estos efectos, el prestatario deberá iniciar la capacitación a los seis meses de la vigencia del eventual contrato de préstamo.
- 3.43 Los cursos de capacitación incluyen pagos por aproximadamente un 68% por concepto de servicios de las instituciones de capacitación que resulten ganadoras de las licitaciones y pagos por aproximadamente 32% para la adquisición de equipos y otros materiales educativos, pasajes, viáticos y otros gastos asociados, que forman parte de los cursos que son ofertados. A estos efectos, a los seis meses de la firma del eventual contrato de préstamo, el prestatario deberá iniciar la contratación de los cursos definidos para el primer año.

I. Otros aspectos de la ejecución del programa

1. Adquisiciones de bienes y servicios

a. Bienes

- 3.44 La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor exceda US\$ 350.000 para bienes y US\$ 5 millones para obras de construcción. Estos límites se justifican tomando en cuenta que en proyectos similares en el país, solo se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dichos límites. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional. En estos casos cuando se utilicen recursos del financiamiento en divisas del Banco no deberán existir restricciones para la participación de ofertantes de países miembros del Banco.
- 3.45 El Anexo III-4 contiene el plan de adquisiciones de bienes y de contrataciones de obras del programa.

b. Servicios de consultoría

- 3.46 La selección y contratación de servicios de consultoría será realizada de conformidad con los procedimientos contemplados en las normas del Banco. Sin embargo, dado el gran número de servicios de consultoría requerido por el programa y con el objeto de agilizar

su ejecución y facilitar la tarea de supervisión por parte de la representación, se recomienda mantener el requisito de la consulta previa del Banco solo en caso de selección y de contratación de servicios para contratos de consultores individuales superiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras superiores a US\$ 200.000. Los términos de referencia genéricos para cada grupo de servicios deberán haber sido aprobado por el Banco con anterioridad.

c. Contratación de cursos

- 3.47 La licitación publica internacional será obligatoria para contrataciones cuyo valor exceda US\$200 mil. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional.

2. Desembolsos

- 3.48 Considerando la naturaleza de la operación, el volumen de transacciones que se van a producir como consecuencia de las reformas centrales y sectoriales, así como de las adquisiciones de bienes y servicios y las características de un programa global, se ha previsto contar con un mecanismo eficiente y rápido que dé agilidad al proceso de desembolsos de los recursos del programa.
- 3.49 Para estos efectos, los desembolsos seguirán las normas del Banco. En los casos de renovación del Fondo Rotatorio y reembolso de pagos efectuados, en el cual el ejecutor únicamente le presentará a la Representación del Banco la solicitud de desembolso, acompañada del Detalle de Pagos y el Control de Desembolsos y Aportes Locales, quedando la correspondiente documentación de sustento en el poder del Ejecutor.
- 3.50 El Ejecutor se asegurará que la información contenida en el Detalle de Pagos esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente requiere el Banco. El Ejecutor deberá conservar en su poder, originales y/o copias de los contratos, ordenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedor, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el Detalle de Pagos. Esta documentación deberá estar debidamente identificada, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por el Banco y auditores externos. La documentación mencionada deberá conservarse en un archivo activo, localizado donde indique el Ejecutor, por un período no menor de cinco años contados a partir de la fecha del último desembolso del préstamo del Banco.
- 3.51 La Representación en el transcurso de sus visitas de inspección hará revisiones por muestreo de la documentación de apoyo de los desembolsos. En el momento de realizarse las inspecciones técnicas y/o financieras se realizará un examen para comprobar por muestreo que se cuenta con la documentación de apoyo a las solicitudes y que los recursos incluidos en las solicitudes de reembolso han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo. En el caso de encontrarse errores se deberá verificar un porcentaje mayor y notificarse al Ejecutor para hacer las deducciones correspondientes de las solicitudes futuras.

3. Fondo Rotatorio

- 3.52 Dadas las características del programa y la diversidad de acciones que se prevé financiar, se recomienda la constitución de un fondo rotatorio equivalente al 5% del monto del eventual préstamo.

4. Auditoría

- 3.53 A partir del ejercicio correspondiente al año en que se inicie la ejecución del programa y durante la ejecución del mismo, los estados financieros del programa deben ser presentados anualmente dentro de los primeros cuatro meses después de finalizar cada año fiscal con dictamen de auditores externos independientes.
- 3.54 Los Informes de Seguimiento del programa deberán, también, ser presentados anualmente dentro de los tres primeros meses auditados por expertos externos independientes, incluyendo el cumplimiento del establecido en el Reglamento Operativo del programa.

5. Estado de preparación del programa

- 3.55 La preparación del programa ha dependido fundamentalmente del consenso entre los diversos intendentes de los municipios que integran una aglomeración a respecto a los problemas comunes, las soluciones a estos mismos y a la definición de los proyectos del primer año. Actualmente se cuenta con la definición y dimensionamiento del programa de primer año para las aglomeraciones de Gran Córdoba , Gran Tucuman y Gran Mendoza. Asimismo se cuenta, también, con los Términos de Referencia aprobados para la preparación de las reformas e inversiones y con los consultores ya trabajando. En su conjunto estos instrumentos permitirán un rápido avance en la preparación de los proyectos definidos para el primer año.

6. Evaluación ex-post

- 3.56 Dadas las características del programa, resulta recomendable que se realice una evaluación. A estos efectos, el Banco dispondrá de los datos relevados en los informes de seguimiento con los cuales podrán realizar esta evaluación.

IV. JUSTIFICACIÓN, VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Justificación

- 4.1 El programa esta basado en una estrategia global e integrada de desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas del interior que busca mejorar su competitividad necesaria para insertarse en la economía globalizada, mediante la mejoría de la calidad de vida de su población, la provisión de servicios urbanos de calidad, la dinamización de sus medios productivos y la mitigación de sus problemas ambientales mas importantes. Asimismo, el programa apoyará la autonomía municipal a través del mejoramiento de su eficiencia administrativa y fiscal y del fortalecimiento de un proceso de cooperación intermunicipal consensuado.
- 4.2 Los beneficios de carácter mas agregado del programa surgen de una asignación mas eficiente de los recursos de los municipios y de una reducción del costo ciudad de las aglomeraciones mediante la mejor eficiencia en la provisión de servicios públicos, la eliminación de normas y barreras que restringen actividades económicas privadas y obstaculizan la libre competencia del mercado. Estos beneficios traerían como consecuencia el incremento de la actividad económica por ahorro en costos impactando positivamente en la generación de empleo, ahorro y mayor inversión privada. Adicionalmente, los beneficios del programa surgen de las inversiones de carácter metropolitano, las cuales deberán contar con una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) de al menos 12%.
- 4.3 El programa lograría: i) economías de escala en la prestación de servicios públicos comunes a varios municipios y comunas de la misma aglomeración y externalidades positivas a un municipio en relación a los problemas más importantes de la aglomeración considerada; ii) crear las condiciones para la tercerización, concesión y privatización de los servicios públicos; iii) que los CTM establezcan una relación directa entre los costos de los servicios y las cargas impositivas respectivas; iv) la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, incorporando todos los actores públicos, privados y la sociedad civil, que fortalecerán la capacidad de los municipios de definir e implantar políticas consensuadas a nivel de los aglomerados; y v) la eventual inserción de los municipios en los mercados financieros y de capitales para la captación de recursos de mediano y largo plazos.
- 4.4 El programa prevé, también, mejorar la calidad de los recursos humanos de los municipios, lo que redundará en su mejor eficiencia, así como la institucionalización del proceso de coordinación intermunicipal. Con el conjunto de estas acciones, se pretende lograr un fortalecimiento permanente de la capacidad institucional de los municipios de incentivar el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en sus aglomeraciones.

B. Viabilidad del programa

1. Viabilidad económica

a. Las reformas y la competitividad en una economía globalizada

- 4.5 Como fue comentado en el capítulo I, los municipios de los aglomerados urbanos del interior y el Gobierno Argentino están conscientes de la necesidad de un cambio en el proceso de definición y de implantación de sus políticas prioritarias. La competitividad de los aglomerados requiere responsabilidad compartida por todos los actores, tanto públicos y privados como de los distintos gobiernos municipales que conforman los aglomerados, y una mayor eficiencia de los gobiernos locales.
- 4.6 Las reformas centrales y sectoriales que financiaría el programa son fundamentales para la viabilidad económica de las acciones a ser ejecutadas por los municipios de un aglomerado, una vez que dará inicio al cambio de normas que traban a la iniciativa privada y a un proceso de transparencia a los contribuyentes con relación a precio versus calidad de servicio prestado, generando un mecanismo revelador de preferencia que aseguraría la eficiente asignación de los recursos locales ("local public choice").
- 4.7 Adicionalmente, la implantación del mecanismo de coordinación intermunicipal viabilizará las inversiones de carácter metropolitano que asegurará economías de escala y el tratamiento adecuado de las externalidades. Asimismo, el financiamiento de los planes estratégicos obligará que la administración se acerque de la comunidad para convertirla en una cogestora proactiva del desarrollo económico y social, en un proceso tipo "demand driven", logrando una definición de objetivos y de mecanismos de implantación que tomen en cuenta las verdaderas demandas de los varios sectores de la sociedad civil.

b. Las inversiones y el costo ciudad

- 4.8 Para enfrentar los desafíos y beneficiarse del proceso de globalización, las ciudades, además de implantar las reformas, tienen que equiparse de moderna infraestructura urbana y social para garantizar mejor calidad de vida a precios competitivos. A estos efectos, las ciudades deberán concentrarse en los sectores de educación y calificación de la mano de obra, vías y transporte urbano, calidad del habitat y medio ambiente y los servicios que requiere la nueva economía. Estos servicios son esenciales para las actividades del sector privado, tanto por ser utilizados como insumos por las empresas como por ser consumidos directamente por las familias, afectando costos y aumentando productividad, empleo ahorro e inversión privada. La oferta de dichos servicios, que son actividades del sector público, no necesariamente proveyendo los mismos, influenciarán la naturaleza (estructura, eficiencia, costos, viabilidad económica, etc.) de las actividades del sector

privado en una ciudad así como su localización al interior de la ciudad. Políticas urbanas y el planeamiento asociado deben, por tanto, concentrarse en tales actividades del sector público, las cuales son importantes en ellas mismos como también tienen influencias sobre otras actividades.

2. Viabilidad institucional y financiera

- 4.9 El mecanismo institucional para la ejecución del programa involucra diversos municipios participantes de un aglomerado, lo cual no se considera un obstáculo o problema para dicha ejecución, ya que se ha establecido un mecanismo de coordinación intermunicipal que asigna claramente a cada uno de los participantes sus responsabilidades. Esta asignación está establecida en el CA, CSP y el Reglamento Operativo del programa. Adicionalmente, el componente de asistencia técnica deberá crear condiciones en los aglomerados para que el programa pueda ser desarrollado de manera satisfactoria dentro del plazo previsto para su ejecución.
- 4.10 Por otro lado, la UEC, cuya función principal es de apoyar a los aglomerados y supervisar la ejecución del programa, cuenta con vasta experiencia en el manejo de proyectos financiados por entidades multilaterales y cuenta con personal, organización y sistemas de control apropiados para la ejecución del programa.
- 4.11 Los municipios contarán con los recursos suficientes para llevar adelante las reformas e inversiones del programa y repagar los subpréstamos otorgados, mediante los mecanismos de recuperación de costos a ser implantados y las ganancias originadas por las reformas sectoriales y centrales. Adicionalmente, los municipios del aglomerado participante estarán garantizando los recursos necesarios para financiar la contrapartida y los costos de operación y mantenimiento de las obras con la coparticipación provincial.

3. Viabilidad de proyectos

- 4.12 Dado: (i) que existe demanda para inversiones que cumplan con objetivos sectoriales a nivel de cada aglomerado; (ii) que los requerimientos de elegibilidad son razonables, incluyendo la exigencia de que todas las obras tengan una TIRE $\geq 12\%$; y (iii) que existe "expertise" en el país y en la UEC para preparar y evaluar los proyectos, se considera factible la presentación de proyectos de inversión elegibles a financiamiento, conforme el Reglamento operativo acordado.
- 4.13 Durante la misión de análisis se revisaron los estudios y diseños que se realizan para los proyectos del primer año (reformas centrales y sectoriales y obras) de tres aglomeraciones (Córdoba, Tucuman y Mendoza). En esta revisión, se comprobó que los criterios cumplían con los objetivos del programa, estaban de acuerdo con las metodologías establecidas para el análisis técnico-económico, financiero y ambiental acordadas previamente con el

Banco y con la capacidad existente de formulación de los aglomerados.

- 4.14 A continuación se presentan los tipos de beneficios y las TIRE preliminares de los proyectos del primer año.

CUADRO IV-1
Programa de Obras 1^{er} Año

Area	Costo (US\$millones)	Beneficios	TIRE
I. Córdoba			
A. <u>Vías</u>			
Arco Sureste	14.6	- Reducción de tiempo de viaje y costo de operación y mantenimiento de vehículos.	20%
Costanera	9.4	- Reducción de tiempo de viaje, operación y mantenimiento de vehículos y valorización de terrenos.	28%
B. <u>Transporte</u>			
Control total Sistema de transporte	18.0	- Reducción de tiempo de viaje y operación y mantenimiento de la flota.	23%
C. <u>Parques y Áreas Verdes</u>			
Parque del este	2.0	- Disposición a pagar (DAP).	28%
II. Tucumán			
<u>Vías</u>			
Corredor este-oeste	20.0	- Reducción de tiempo de viaje, ahorro en costo de operación y mantenimiento de vehículos y valoración de terrenos.	30%
III. Mendoza			
<u>Vías</u>			
Anillo	45.0	- Reducción de tiempo de viaje, operación y mantenimiento de vehículos y valoración de terrenos.	25%

- 4.15 Adicionalmente, el Reglamento Operativo contempla que para cada obra a ser financiada se obtenga previamente su elegibilidad por parte de la UEC y que, a cada año, antes de que se inicie el proceso licitatorio de las actividades de aquel ejercicio, el Banco revisará el avance del programa, incluyendo el cumplimiento por parte de la UEC del reglamento Operativo.

C. Riesgos del programa

- 4.16 La implantación de algunas reformas centrales y sectoriales requieren legislaciones provinciales específicas y podría correrse el riesgo potencial de que dichas reformas se demoren, si las referidas legislaciones no se materializan en los plazos deseados, lo que afectaría los objetivos y metas del programa. Sin embargo, ya que estos aglomerados representan más de la mitad del PIB y de la población provincial resultando en los principales polos de desarrollo y que las provincias serían los garantes de los convenios subsidiarios de préstamos que se firmarían entre el ejecutor y el aglomerado beneficiado, dicho riesgo estaría mitigado.
- 4.17 Como ejemplo del incentivo de la participación de las provincias, la Provincia de Córdoba se manifestó favorable al Programa y presentó un dictamen de la Fiscalía de Estado en asegura que habría necesidad de solo un decreto del ejecutivo provincial para garantizar los subpréstamos.
- 4.18 El programa está orientado a satisfacer demandas de los cinco mayores aglomerados del interior del país para reformar sus gobiernos municipales y realizar inversiones a través de un esquema institucional sencillo, el cual sólo requiere que los municipios que conforman dichos aglomerados pacten sus prioridades y firmen una acta de compromiso para acceder a los recursos del programa. Este esquema tiene el riesgo intrínseco de que una vez que el financiamiento está disponible, los municipios incurran en demoras en cumplir las formalidades institucionales requeridas para el traspaso de los recursos, lo cual atrasaría la ejecución. Para disminuir el impacto de este riesgo, en el diseño del programa se desarrolló una matriz para consensuar y priorizar reformas e inversiones, la cual se ensayó y completó junto a los 73 municipios que serían beneficiados y se pre-negociaron entre ellos, los correspondientes contratos de adhesión.

PLAN ESTRATÉGICO DE CORDOBA

Ejes estratégicos.	Objetivos
<p>I) Los desequilibrios generados por el desarrollo urbano actual requieren programas de transformación urbana que integren las políticas urbanísticas, ambientales, sociales y económicas .</p>	<p>I.1) Equilibrar el desarrollo de los distintos espacios urbanos, rurales y metropolitanos, mediante una jerarquización de la red vial urbana que mejore su accesibilidad y mediante una política de localización de asentamientos poblacionales y de actividades económicas.</p> <p>I.2) Desarrollar un sistema de transporte seguro y eficiente.</p> <p>I.3) Revitalizar el área central y fortalecer áreas de nueva centralidad.</p> <p>I.4) Generar y adecuar espacios para la actividad económica.</p> <p>I.5) Optimizar la utilización del recurso suelo urbano.</p> <p>I.6) Garantizar un manejo integrado y eficiente de las distintas infraestructuras a nivel urbano.</p> <p>I.7) Definir los mecanismos de gestión que posibiliten el logro de cada uno de los objetivos particulares planteados.</p>
<p>II) El fenómeno de globalización y la mayor integración del sistema de ciudades requieren fortalecer las ventajas comparativas de la ciudad y su competitividad para atraer nuevas actividades e inversiones.</p>	<p>II.1) Fortalecer el desarrollo de la economía urbana mediante el trabajo orgánico y conjunto del estado municipal con áreas institucionales públicas y privadas.</p> <p>II.2) Diversificar la base económica de la ciudad y de su área metropolitana.</p> <p>II.3) Estructurar la ciudad como nodo de comunicaciones físicas y de telecomunicaciones y centro de distribución de ámbito regional.</p> <p>II.4) Fomentar el desarrollo de nuevas actividades especializadas tendientes a la prestación de servicios de alta calificación y orientadas a dinamizar preferentemente a las PyMes.</p>
<p>III) La importancia creciente de la dimensión ambiental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y las exigencias cada vez mas fuertes de los mercados internacionales respecto de las características ambientales de las formas de producción requieren generar las condiciones socio-ambientales que permitan posicionar a CORDOBA como una de las metrópolis mas atractivas del Cono Sur.</p>	<p>III.1) Reducir los actuales niveles de contaminación y degradación ambiental.</p> <p>III.2) Generar una política ambiental sustentable para el desarrollo urbano.</p> <p>III.3) Desarrollar una mayor sensibilidad y conciencia ambiental dirigida a una participación responsable.</p>

<p>IV) Implementar medidas locales que permitan alcanzar en la ciudad tasas de crecimiento económico elevadas no es suficiente para erradicar la pobreza y requiere la implementación de una activa política social integral con prioridades consensuadas entre los principales actores.</p>	<p>IV.1) Mejorar las oportunidades de acceso al suelo con planes de urbanización ,servicios y viviendas de interés social.</p> <p>IV.2) Sostener la equidad a través de una justa distribución de servicios educativos.</p> <p>IV.3) Implementar programas de capacitación laboral .</p> <p>IV.4) Estimular la promoción y la protección de la salud.</p> <p>IV.5) Promover canales de participación de todos los actores sociales.</p> <p>IV.6)Desarrollar una estrategia cultural.</p> <p>IV.7) Promover la concientización ciudadana.</p> <p>IV.8) Promover acciones entre autoridades, organizaciones de base e intermedias y población en general.</p> <p>IV.9) Lograr una coordinación y articulación de las instituciones publicas mas eficiente.</p> <p>IV.10) Definir oportuna y consensuadamente criterios e indicadores de pobreza urbana.</p>
--	---

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE GRANDES AGLOMERACIONES
URBANAS DEL INTERIOR
(AR-0151)
MARCO LOGICO

	FIN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	Contribuir al desarrollo económico integral de los aglomerados mejorando su eficiencia y competitividad.	<p>* relación entre el % de desempleo de los 5 aglomerados y el nivel de desempleo a nivel nacional inferior en 2007 a la misma en 1997 medido anualmente.</p> <p>* relación entre el crecimiento del PBI de los 5 aglomerados y el crecimiento a nivel nacional superior en 2007 a la misma en 1997 medido anualmente.</p> <p>* relación entre las inversiones privadas per cápita de los 5 aglomerados y el nivel nacional superior en 2007 a la misma en 1997 medido anualmente.</p>	<p>* INDEC.</p> <p>* INDEC.</p> <p>* INDEC.</p>	Las Provincias han sus Constituciones adaptarse en conformidad con el art.123 y en conformidad con el art.5 de la Constitución Nacional, así como el necesario, sus leyes, reglamentos, para la autonomía que permite ejecutar adecuadamente la gestión municipal.

POSITO	<ul style="list-style-type: none">* Mejorar la eficiencia de la gestión de los municipios a nivel municipal e intermunicipal de las 5 aglomeraciones urbanas del interior del país que tienen como eje central las ciudades de Córdoba, Tucumán, Mendoza, Rosario, La Plata.	<ul style="list-style-type: none">* el nivel de satisfacción de los habitantes de los 5 aglomerados en 2004 superior al nivel en 1998 medido en forma bianual.* % de ingresos familiares destinado a tarifas, tasas, contribuciones y mejoras e impuestos de los 5 aglomerados en 2004 superior al nivel en 1998 medido en forma bianual. .* lograr ahorro corriente per capita que se sustenten en el horizonte de tiempo del programa medido anualmente.	<ul style="list-style-type: none">* Encuestas a los habitantes.* Encuesta Permanente de Hogares e INDEC.* Ejecución presupuestaria.	<ul style="list-style-type: none">* El marco institucional definido por Nación y Provincias es adecuado para ejecutar el Programa
--------	--	--	---	---

<p>ONENTES</p>	<p>I) REFORMAS</p> <p>* Reformas Centrales:</p> <p>* Tributarias.</p> <p>* Administrativas.</p> <p>* Sistema de habilitación de negocios</p> <p>* Reformas sectoriales de los servicios.</p> <p>II) INVERSIONES. (obras).</p> <p>III) ASISTENCIA TECNICA</p> <p>* Capacitación</p> <p>* Fortalecimiento del IFAM</p>	<p>* Código tributario reformado e implantado de acuerdo con los objetivos del Programa.</p> <p>* Reforma administrativa puestas en vigencia de acuerdo a los objetivos del programa.</p> <p>* Reforma del sistema de habilitación de negocios puestas en vigencia.</p> <p>* Reforma implantada de acuerdo a los objetivo sectoriales del aglomerado.</p> <p>* Obras ejecutadas y en operación de acuerdo a los objetivos sectoriales del aglomerado.</p> <p>* dictado de cursos y personas capacitadas de acuerdo al objetivo del programa.</p> <p>* Ifam fortalecido para identificar demandas municipales de capacitación, contratar, supervisar, evaluar, cursos de capacitación.</p>	<p>* Boletín Oficial.</p> <p>* Boletín Oficial.</p> <p>* Boletín Oficial.</p> <p>* Boletín Oficial.</p> <p>* Informe anual de seguimiento de Programa.</p> <p>* Informe anual de seguimiento del Programa.</p> <p>* Informe anual de seguimiento del Programa.</p>	<p>* Continuidad de de desarrollo de l de los 5 aglomerac relación con el Pr</p>
----------------	---	---	--	--

VIDADES	D) REFORMAS <ul style="list-style-type: none"> * Aprobación de los Términos de Referencia de las reformas de acuerdo a las normas del Programa. *Aprobación de los servicios de consultoría, de acuerdo a las normas del programa. *Aprobación informe final firmado de los consultores. 	<p>Términos de Referencia aprobados.</p> <p>Contratos firmados.</p> <p>Carta de no objeción de la Representación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Informe de Seguimiento. * Informe de Seguimiento. * Informe de Seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> * Los procesos licitatorios se realizan en el tiempo establecido. * El presupuesto es adecuado y no hay sobrecostos.
	II) INVERSION <ul style="list-style-type: none"> * Apoyar a los aglomerados en la preparación de los términos de referencia. * Aprobar los pliegos licitatorios de acuerdo a las normas del programa. * Verificar los procedimientos licitatorios. * Verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los aglomerados y de los subproyectos. * Aprobar los procedimientos licitatorios incluyendo la adjudicación, y contratación. * Proceso de desembolso de acuerdo a los mecanismos del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> * Presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Informe anual de seguimiento del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> * Los procesos licitatorios se realizan en el tiempo establecido. * El presupuesto es adecuado y no hay sobrecostos.

	<p>III) ASISTENCIA TECNICA</p> <p>a. Capacitación</p> <p>* Aprobación por la unidad ejecutora de la programación anual propuesta por el Ifam.</p> <p>* Aprobación por la unidad ejecutora del procedimiento de contratación.</p> <p>* Fortalecimiento del Ifam,:</p> <p>* Aprobación de los términos de referencia de las reformas realizadas s-normas del Programa.</p> <p>* aprobación de los servicios de consultoría s-normas del Programa.</p> <p>Seguimiento del Programa en su totalidad.</p>	<p>* Presupuesto.</p>	<p>* Informe anual de seguimiento del Programa.</p>	<p>* Los procesos li realizan en el tien</p>
--	---	-----------------------	---	--

**PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE GRANDES AGLOMERACIONES
URBANAS DEL INTERIOR
(AR-0151)
Benchmark**

COMPONENTES	METAS
REFORMAS	
1.a. Reformas Centrales	
a.1.- Código Tributario a.2.- Reforma Administrativa a.3.- Habilitación de Negocios	La totalidad de los municipios o comunas elegibles a un proyecto, deberán haber puesto en vigencia las reformas antes de la finalización del 3o. año de ejecución del proyecto.
1.b. Reformas Sectoriales	
b.1 - Plan Estratégico	100 % de los aglomerados elegibles deberán haber aprobado su plan de desarrollo antes de la finalización del 3° Año de ejecución del Programa.
b.2.- Vías y Tránsito b.3.- Residuos b.4.- Desagües b.5.- Salud b.6.- Parques y Áreas verdes b.7 - Transporte	El 100% de las Reformas Sectoriales; identificadas en los estudios de Componente de Inversiones, deberán estar implementadas según lo establecido en el Plan de Inversiones definido en dichos estudios y no deberán sobrepasar el 5° año de ejecución del Programa.
INVERSIONES	Todas las obras deberán estar contratadas antes de la finalización del 1° año de ejecución del Programa.
ASISTENCIA TÉCNICA	Número de Capacitados 1° 2° 3° 6000 12.000 18.000
1.- Capacitación	Los programas de capacitación deberán ejecutarse antes del 3° año de ejecución del Programa.
2.- Fortalecimiento del IFAM	Las acciones para el fortalecimiento del IFAM deberán estar implantadas antes de la finalización del 1° año de ejecución del programa.

PLAN DE ADQUISICIONES

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIACIÓN		MÉTODO DE LICITACIÓN	AÑOS
	BID (%)	LOCAL (%)		
1. Inversiones en Infraestructura y equipos Valor: US\$382.4 millones	48	52	LPI (90%) LPN (10%)	1998-2001
2. Reformas Valor: US\$100 millones	50	50	LPI (40%) LPN (60%)	1998-2000
3. Cursos de Capacitación Valor: US\$12 millones	100	-	LPI (80%) LPN (20%)	1998-2001
4. Consultorías Valor: US\$15 millones	50	50	LPI (85%) LPN (15%)	1998-2001

PROYECTO DE RESOLUCION

ARGENTINA. PRESTAMO /OC-AR A LA REPUBLICA ARGENTINA
(Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Argentina, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un programa de desarrollo integral de grandes aglomeraciones urbanas del interior. Dicho financiamiento será por una suma de hasta doscientos sesenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$260.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.