

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA DE MEJORA A LA GESTIÓN MUNICIPAL

(AR-L1016)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Huáscar Eguino (RE1/SO1), Jefe de Equipo; José Brakarz (SDS/SOC); Dino Capriolo (COF/CAR); Mario Ferreira (COF/CAR); Tomás Rodrigo (consultor); Juan Carlos Pérez Segnini (LEG); Eduardo Rojas (SDS/SOC); y Kenia Mendoza (RE1/SO1).
--

INDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Antecedente	1
B.	Caracterización del sector municipal.....	1
C.	Diagnóstico y principales desafíos en materia de fortalecimiento municipal....	4
1.	Desafíos y oportunidades para mejorar las administraciones municipales mediante soluciones de escala	5
2.	Desafíos específicos de los gobiernos municipales	6
D.	Experiencias y lecciones aprendidas	7
E.	Coordinación interinstitucional	9
F.	Estrategia del país y del Banco	9
G.	Estrategia del Banco en el sector	9
H.	Estrategia del Programa.....	10
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos.....	11
B.	Descripción.....	11
C.	Dimensionamiento y costos.....	13
III.	EJECUCIÓN Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	14
A.	Prestatario, organismo ejecutor, y esquema de ejecución	14
1.	Ministerio del Interior - Unidad Ejecutora Central	14
2.	Gobierno provincial - Unidades Ejecutoras Provinciales.....	15
3.	Responsabilidades de las municipalidades.....	16
B.	Instrumentos normativos del Programa.....	16
C.	Criterios de elegibilidad de provincias y municipios	17
D.	Asignación, transferencia de recursos y financiamiento de los proyectos	18
E.	Formalización de la participación provincial y municipal	19
F.	Ciclo de preparación y evaluación de los proyectos de fortalecimiento municipal	19
1.	Formulación y preparación de proyectos.....	19
2.	Evaluación y aprobación de proyectos	20
G.	Ejecución del componente 2. Seguimiento sectorial	20
H.	Adquisición de bienes y contratación de bienes y servicios.....	21
1.	Adquisición de bienes y contratación de obras	21
2.	Contratación de servicios de consultoría	21
I.	Reconocimiento y reembolso de gastos.....	22
J.	Administración financiera de la ejecución	22
1.	Responsabilidades y registros.....	22
2.	Procedimientos para los desembolsos de los recursos del préstamo	23
K.	Supervisión y evaluación del Programa	23

IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	25
A.	Viabilidad institucional.....	25
B.	Viabilidad financiera	26
C.	Viabilidad económica y técnica.....	26
D.	Impacto social y ambiental	28
E.	Resultados y beneficios esperados	28
F.	Clasificación SEQ y PTI.....	28
G.	Riesgos.....	28

ANEXOS

ANEXO I

MARCO LÓGICO

APÉNDICE

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=AR&L=sp
Información disponible en los archivos de RE1/SO1	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=905170
Plan de adquisiciones	http://idbdocs.iadb.org/wdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=854764

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCLIP	Conditional Credit Line for Investment Projects
CSP	Convenio Subsidiario de Préstamo
LFRF	Ley Federal de Responsabilidad Fiscal
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
PDL	Performance Driven Loan
PFMP	Programa de Fortalecimiento Municipal de la Provincia
POA	Plan Operativo Anual
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de Pobreza
RAFAM	Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SEQ	Proyecto Orientado a la Equidad Social
UEC	Unidad Ejecutora Central
UEP	Unidad Ejecutora Provincial
UEPEX	Sistema de Administración y Control Financiero para las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos

RESUMEN DEL PROYECTO
ARGENTINA
PROGRAMA DE MEJORA A LA GESTION MUNICIPAL
AR-L1016

Términos y Condiciones Financieras ¹

Prestatario: República de Argentina			Plazo de amortización:	25 años
Garante: República de Argentina			Período de Gracia:	5 años
Organismo Ejecutor: Ministerio del Interior y Gobiernos de las Provincias Participantes			Desembolso:	5 ½ años
Fuente	Monto	%	Tasa de interés:	Variable
BID (CO)	72 millones	90	F.I.V. vigilancia:	0%
Local	8 millones	10	Comisión de crédito	0,25%
Total	80 millones	100	Moneda:	Dólares americanos de la facilidad única de monedas

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto:

El objetivo general del Programa es mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para que éstos respondan de forma más efectiva a las necesidades locales.

Condiciones contractuales especiales: Véase párrafos 3.4, 3.9 y 3.19

Las condiciones previas al primer desembolso son: (i) selección del coordinador del Programa y del Grupo Técnico de la Unidad Ejecutora Central, de acuerdo a los términos de referencia acordados con el Banco; y (ii) aprobación y vigencia del Reglamento Operativo del Programa.

Es condición especial de ejecución del Componente 1 que, previo a cualquier desembolso relacionado con los proyectos de cada provincia, se haya firmado y entrado en vigencia el Convenio Subsidiario de Préstamo entre el Ministerio del Interior y la respectiva provincia.

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna

El proyecto es coherente con la

Estrategia de País: Sí [X]

No []

El proyecto califica como: SEQ[X] PTI []

Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []

Adquisiciones: Conforme a las políticas del Banco

Fecha Verificación del CESI: 21 de diciembre, 2006

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedente

- 1.1 El Gobierno de Argentina está interesado en fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para que éstos puedan cumplir de forma más efectiva sus responsabilidades respecto a la prestación de servicios a los ciudadanos y a la promoción del desarrollo socio-económico local. Este interés se tradujo en una solicitud de apoyo del Banco para un Programa de Mejora de la Gestión Municipal, que se presenta en este documento. El Programa propone desarrollar nuevas modalidades y metodologías de actuación en materia de fortalecimiento de las municipalidades, que tomen en cuenta las especificidades del marco institucional argentino. Su oportunidad se ve reforzada por la necesidad de contribuir a la aplicación en los municipios de los principios de gestión pública y transparencia, establecidos por la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25917-LFRF) de agosto del 2004.

B. Caracterización del sector municipal

- 1.2 La Argentina es un país federal, compuesto por tres niveles de gobierno: la Nación, las Provincias y las Municipalidades. En todo el país existen 2.198 municipalidades, que se caracterizan por una notable diversidad de tamaño, disponibilidad de recursos, potencial productivo y situación jurídica. El tamaño promedio de la población de los municipios es de 18,000 habitantes (según datos del 2001), número que varía entre municipios de menos de 100 habitantes a más de un millón, como son los casos de Córdoba (en la Provincia del mismo nombre) y La Matanza (en la Provincia de Buenos Aires). Tampoco todos los municipios tienen el mismo rango jurídico debido a que sus competencias se definen en las constituciones provinciales las que, en muchos casos, distinguen entre gobiernos municipales (56% del total) y otras modalidades de gobierno local de menor jerarquía, como las Comunas, Comisiones Municipales y Juntas de Gobierno.
- 1.3 *Principales responsabilidades de gasto:* El grado de descentralización del gasto público a nivel subnacional en Argentina es comparable al de muchos países avanzados. Esto se debe más a la dimensión que tiene el gasto provincial que a la importancia que tiene el municipal. El gasto total ejecutado por los municipios representa solamente el 8,3% del gasto público consolidado, valor que se reduce al 4,5% si se excluyen los gastos correspondientes a las transferencias con destino predeterminado. No obstante, el gasto municipal es extremadamente importante en las funciones urbanas, llegando al 86% del total en los servicios de alumbrado, limpieza, recolección de residuos, desagües, control de tránsito, y otros. Las demás funciones sociales, como salud y educación, son esencialmente ejercidas por los niveles provincial y nacional, aunque se observa una creciente actividad de los municipios en las funciones de promoción y asistencia social, en las cuales son responsables por el 24,4% del gasto total (ver Tabla I-1).

Tabla I-1
Participación por Niveles de Gobierno en el Gasto Público Consolidado (2004)

Finalidad/Función	Gasto Público Total (*)	Gasto Público (%)			
		Nacional	Provincial	Municipal	Total
GASTO TOTAL	129.496	50,1	41,5	8,4	100
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	25.213	38,6	48,8	14,6	100
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	84.988	51,1	41,5	7,4	100
II.1 Educación, cultura y ciencia y técnica	18.726	19,9	77,1	3,0	100
II.2 Salud	19.507	50,0	43,4	6,6	100
II.3 Agua potable y alcantarillado	602	14,1	85,9	0,0	100
II.4 Vivienda y urbanismo	1.685	1,2	98,8	0,0	100
II.5 Promoción y asistencia social	6.312	25,6	50,0	24,4	100
II.6 Previsión social	28.275	78,9	21,1	0,0	100
II.7 Trabajo	6.491	91,4	8,6	0,0	100
II.8 Otros servicios urbanos	33.902	0,0	14,1	85,9	100
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	11.713	49,2	43,5	7,3	100
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	7.581	77,7	21,6	0,7	100

(*) En millones de pesos corrientes

Fuente: A. Porto sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Gasto Público Consolidado. Ministerio de Economía de la Nación, 2005.

- 1.4 *Composición del gasto municipal:* En el período 1993-2000, los rubros de gasto municipal más importantes fueron: personal con el 54,4%, otros gastos corrientes con el 30,7% e inversiones con el 14,3%. Estos datos no toman en cuenta los impactos de la crisis del 2001 que afectó negativamente los niveles de inversión municipal, a la vez que generó una mayor presión de la población por gastos en asistencia social¹. Como era de esperarse, estos porcentajes registran una enorme variabilidad: (i) en tres provincias los gastos municipales en personal son superiores al 70% (Catamarca, Chaco, la Rioja); (ii) en cinco provincias los gastos municipales en personal son menores al 50% (Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, San Luis, Santa Fé); (iii) en dos provincias las tasas de inversión municipal son inferiores al 10% (Chaco y La Rioja); y (iv) sólo en cuatro provincias las tasas de inversión municipal son superiores al 20% (Córdoba, Chubut, Salta y San Luis). En general, existen amplias oportunidades de mejora de la gestión del gasto municipal para lo cual, como veremos más adelante, es necesario fortalecer a las administraciones municipales.
- 1.5 *Fuentes de ingresos municipales.* Las principales fuentes de ingresos de los municipios provienen de las transferencias intergubernamentales (43%); de los ingresos por tasas, derechos y contribuciones (54%) y de los impuestos municipales (3%). El endeudamiento es marginal y se encuentra relativamente bien controlado. Los recursos propios municipales financian en promedio el 51,1% del gasto total municipal, con variaciones que van desde un máximo del 71% en Chubut a un mínimo de 6% en La Rioja. En general, la dependencia que tienen los municipios de las transferencias intergubernamentales es elevada, debido en unos casos a sus escasas potestades impositivas y en otros a la ineficiencia de sus administraciones tributarias (ver Tabla I-2).

¹ Según el estudio "Local Government Organizations and Finance in Argentina" (Shah, 2006), se estima que en el período de crisis, los municipios invirtieron sólo el 10% de su gasto total.

Tabla I-2 Ingresos propios/Total de Gastos Municipales (Datos por Provincia)

5% - 25%	25% - 50%		50% - 75%
Santiago del Estero (18,3) San Juan (18,8)	Santa Fé (49,5)	La Pampa (40,1) Corrientes (30,1)	Chubut (71,2) Buenos Aires (60,2) Córdoba (55,6) Entre Ríos (52,5) Neuquén (52,6)
Jujuy (18,0) Catamarca (17,7) Formosa (17,3) La Rioja (6,5)	Santa Cruz (49,1) San Luis (38,2) Salta (44,7) Misiones (40,4) Río Negro (41,1)	Tucumán (32,6) Tierra del Fuego (30,1) Mendoza (29,5) Chaco (33,8)	Promedio (51,1)

Ingresos Municipales/Gastos Totales Municipales; Fuente: Ministerio del Interior.

- 1.6 *Impuestos municipales.* Aun cuando la mayoría de las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales reconocen la autonomía tributaria de los municipios, en la práctica sus impuestos propios se limitan al impuesto automotor (en la mitad de las provincias), al inmobiliario urbano (en siete provincias) y excepcionalmente al impuesto sobre ingresos brutos. De hecho, la situación con respecto a la asignación de potestades tributarias a los municipios es sustancialmente diferente entre provincias. Las que presentan mayores grados de descentralización en materia tributaria son: (i) Chubut, donde los municipios son responsables por el impuesto inmobiliario urbano y rural, el impuesto automotor y el impuesto a los ingresos brutos; (ii) Corrientes, Chaco, Formosa, Salta, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, en las cuales los municipios pueden recaudar el impuesto inmobiliario urbano y el automotor; y en menor grado (iii) Catamarca, Córdoba, Jujuy, Misiones y Neuquén, donde los municipios tienen la potestad para cobrar sólo el impuesto a los automotores.
- 1.7 En la actualidad, algunos gobiernos provinciales vienen implementando programas de descentralización de ingresos, que generalmente implican la transferencia del cobro de algunos tributos a los municipios. Un ejemplo es la Provincia de Buenos Aires que ya ha delegado la recaudación del impuesto inmobiliario rural, y está en proceso de transferir la responsabilidad de los impuestos sobre vehículos automotores e ingresos brutos. Un aspecto destacable de los programas de delegación del cobro es que, en general, incorporan incentivos al esfuerzo de recaudación por parte de los municipios, ofreciéndoles una parte de la recaudación lograda.
- 1.8 *Tasas por servicios y derechos.* Los cargos por servicios prestados, la concesión de derechos y licencias, constituyen en promedio más de la mitad de los ingresos de los municipios argentinos. Estos cargos incluyen una amplia variedad de servicios públicos entre los que predominan el alumbrado público, barrido y limpieza, inspección y vigilancia, seguridad e higiene, conservación y mejoramiento de la red vial, servicios sanitarios, utilización de espacios públicos, y otros. En muchos casos, es posible mejorar el diseño de las mencionadas tasas y derechos, a fin de evitar distorsiones, dobles tributaciones, competencia entre jurisdicciones, y otros aspectos que afectan estas fuentes de ingresos. Otro desafío importante respecto a la administración de las tasas, es la necesidad de contar con catastros de contribuyentes actualizados y sistemas integrados para el cobro de varios tributos, ya que muy frecuentemente se observa deficiencias en estos aspectos.

- 1.9 *Transferencias.* Usualmente, las transferencias a las municipalidades son definidas en las constituciones de cada provincia o en las leyes de Coparticipación Provincial y se financian en parte con las transferencias que estas reciben de la Nación y con un porcentaje de los tributos propios provinciales. En promedio, las transferencias a las municipalidades representan el 16% de las dos fuentes mencionadas (transferencias de la Nación y tributos provinciales), con un mínimo del 3% en la Provincia de La Pampa, y un máximo del 23% en Tierra del Fuego. La población es el criterio de distribución más utilizado por las provincias para distribuir las transferencias entre los municipios. A este criterio, usualmente se agrega la distribución de los recursos de coparticipación en partes iguales entre los municipios de la provincia. En general, se observa una gran variedad de criterios usados para la distribución de las transferencias provinciales a los municipios (hasta 15 tipos distintos en algunas provincias), lo que dificulta la programación de recursos y la gestión financiera por parte de instituciones que – en la mayoría de los casos- se caracterizan por su poca capacidad de planificación.
- 1.10 *La Ley de Responsabilidad Fiscal.* Desde agosto 2004, la Argentina cuenta con una Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (LFRF, Ley 25914), la cual representa un avance importante en el establecimiento de un marco regulatorio fiscal para los gobiernos subnacionales. Esta Ley establece reglas generales de comportamiento fiscal y de transparencia de la gestión pública que incluyen—entre otras—disposiciones respecto a: (i) la obligatoriedad de publicar información fiscal y adoptar sistemas de administración financiera que faciliten el control externo y el monitoreo de la gestión fiscal; (ii) límites al crecimiento del gasto público; (iii) disposiciones para una mejor programación de ingresos fiscales; (iv) obligatoriedad de ejecutar los presupuestos respetando el equilibrio financiero; y (v) control del endeudamiento, mediante el establecimiento de topes cuantitativos y de nuevas modalidades para su autorización. Dado el carácter federal de la Argentina, la aplicación de la Ley es obligatoria solamente para el Gobierno Nacional y para los Gobiernos Provinciales que se adhieran mediante la aprobación de sus Leyes respectivas². La aplicación de esta nueva normativa al nivel municipal se realiza bajo el mismo esquema de adhesión y su supervisión queda a cargo los Gobiernos Provinciales. Esto situación hace que las iniciativas provinciales orientadas a fortalecer la gestión pública municipal adquieran mayor importancia, sobre todo en temas de administración financiera, tributaria, y mejora de la transparencia.

C. Diagnóstico y principales desafíos en materia de fortalecimiento municipal

- 1.11 Dadas las grandes diferencias de los regímenes municipales de las 24 provincias y la falta de información centralizada sobre el sector municipal, los datos acá presentados se refieren a un diagnóstico elaborado con base en la información secundaria disponible, y a estudios de caso realizados para la preparación de este

² Hasta mediados del 2006, más del 80% de las provincias se adhirieron a la LFRF.

programa en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Salta y Formosa³. El análisis se enfocó en: (i) los problemas que inciden en la gestión municipal originados por las relaciones provincias-municipios y/o que requieren soluciones de escala; y (ii) los aspectos más relevantes de la problemática de gestión municipal.

1. Desafíos y oportunidades para mejorar las administraciones municipales mediante soluciones de escala

- 1.12 Debido a la estrecha interrelación de las administraciones provinciales y locales, varios aspectos de la problemática municipal se beneficiarían de una actuación técnica y normativa de las Provincias para su solución. Las principales contribuciones que estas pueden hacer para este perfeccionamiento y que corresponden a áreas clave para la gestión municipal son las siguientes: (i) el perfeccionamiento del marco normativo municipal, incluyendo la mejora de las leyes orgánicas municipales, la revisión de los códigos tributarios, y la modernización de las políticas y normas que rigen el desarrollo urbano, entre otros; (ii) el desarrollo e implantación de sistemas de ámbito provincial que faciliten la gestión municipal, a la vez que aseguren un adecuado flujo de información con otros niveles de gobierno; (iii) el desarrollo de sistemas de administración tributaria y de catastro municipal que se enlacen con los sistemas de las provincias; y (iv) el apoyo a los sistemas de planificación del uso del suelo y de las inversiones municipales. En general, se observa una debilidad de la capacidad provincial de proveer asistencia técnica a los municipios, que se traduce en acciones no sistemáticas, de baja cobertura y poca efectividad.
- 1.13 En materia de gestión financiera, aun cuando el 65% de las provincias ya poseen sistemas de administración financiera integrados implementados en sus gobiernos, muy pocos municipios los han adoptado o cuentan con sistemas compatibles. En este contexto, ya son varias las provincias que estarían en condiciones de apoyar a los municipios en la modernización de la administración financiera mediante alguna de las siguientes modalidades: (i) la adaptación de los sistemas provinciales a las necesidades de los municipios (tal como se observa con el Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control en Formosa); (ii) la ampliación de la cobertura de sistemas integrados previamente desarrollados para los municipios (como el Sistema de Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal –RAFAM- de la Provincia de Buenos Aires); y/o (iii) el desarrollo de nuevos sistemas para los municipios, que respondan a un marco normativo común definido al nivel provincial (como en Chubut y Salta).

³ Estas provincias fueron seleccionadas usando una clasificación que sirvió de base para la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que rigió hasta 1984 y que sigue vigente a nivel académico (Porto, Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal, 2004). Esta clasificación se construyó usando las variables de calidad de vivienda, automóviles per cápita y calidad de los recursos humanos y ordena a las provincias en 4 grupos: (i) avanzadas; (ii) especiales o de baja densidad; (iii) intermedias y (iv) rezagadas. Entonces, las provincias seleccionadas para el diagnóstico corresponden a cada una de éstas categorías e incluyen a: Buenos Aires, Salta, Formosa y Chubut.

- 1.14 De manera similar, los gobiernos municipales podrían beneficiarse de la experiencia y capacidad técnica provincial en temas en los cuales presentan grandes debilidades y donde se presentan ventajas de tener soluciones de escala, tales como los sistemas de información geográfica, los catastros inmobiliarios, los sistemas de administración tributaria, las tecnologías de información y comunicación, y los programas de gobierno electrónico. En general, existen las bases para que esto ocurra ya que el país ha venido invirtiendo de manera continua en la modernización de los gobiernos provinciales mediante varios programas que desarrollaron sistemas que podrían ser adaptados y transferidos a los municipios. Un reciente estudio del Ministerio del Interior sobre los avances en la modernización de los gobiernos provinciales indica que: el 65% ya cuenta con sistemas integrados de administración financiera; el 80% ha modernizado recientemente sus catastros; y más del 50% de las provincias ha realizado mejoras importantes en sus sistemas de administración tributaria⁴.

2. Desafíos específicos de los gobiernos municipales

- 1.15 Los estudios de campo realizados en las provincias de Buenos Aires, Salta, Formosa y Chubut (25 gobiernos locales en total)⁵ indican que – además de la necesidad de apoyar a los municipios en la modernización de sus sistemas de administración fiscal y tributaria- existe un conjunto de proyectos municipales de mejora de la gestión que no se lleva a cabo por falta capacidad técnica y/o financiamiento. Las áreas priorizadas por los propios municipios incluyen en todos los casos: (i) la mejora y agilización de los trámites municipales en temas tales como las habilitaciones comerciales, emisión de licencias de conducir, permisos de construcción, liquidación de tributos y otros; (ii) la modernización de las tecnologías de información y comunicación usadas por los municipios; (iii) el desarrollo de estrategias y soluciones de gobierno electrónico; (iv) la elaboración de planes de desarrollo municipal; (v) la mejora de la capacidad de preparar proyectos sobre todo en temas de desarrollo local; y (vi) la realización de mejoras edilicias, particularmente para mejorar los servicios de atención a los ciudadanos. Adicionalmente, en los municipios de mayor población, se observó que las necesidades de mejora de la gestión municipal tienden a ser más sofisticadas, incluyendo aspectos tales como sistemas de información geográfica, sistemas de información gerencial, planes directores de desarrollo urbano, y otros.
- 1.16 Un indicador que ilustra las necesidades de mejora de la gestión de las municipalidades es la disponibilidad de Web-sites y el tipo de información que publican. Los datos de la Tabla I-3 indican que: (i) los municipios de las provincias

⁴ Los datos sobre los sistemas de gestión de los Gobiernos Subnacionales corresponden al estudio “Situación de las Reformas Centrales en las Provincias Argentinas” realizado por el Ministerio del Interior, 2005.

⁵ Los municipios estudiados fueron: (i) en la Provincia de Buenos Aires: Berisso, Ensenada, General Lavalle, Rojas, Patagones, General Villegas, Junín, y Chivilcoy; (ii) en Salta los municipios de Salta Capital, Tartagal, Orán, Rosario de la Frontera y Metán; (iii) en Formosa los municipios de Formosa Capital, Herradura, y Colorado; y (iv) en Chubut los municipios de Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn, Esquel, Rawson, Sarmiento, Trevelin, Rada Tilly, y Gaiman.

menos avanzadas tienen un enorme rezago tecnológico, siendo particularmente crítica la situación en la provincia de Formosa; (ii) en general menos del 20% de las municipalidades que tienen web-sites publica información presupuestaria, lo que afecta la percepción ciudadana respecto a la transparencia de la gestión local; (iii) por lo general la población no tiene acceso al calendario de pago de impuestos y a guías (on-line) de cómo realizar trámites municipales; (iv) en menos del 10% de los municipios que disponen de portales se incluye información sobre los planes de desarrollo estratégico o municipal; y (v) todavía no se ha generalizado la práctica de publicar las licitaciones municipales. El hecho que la información más frecuentemente publicada sea de tipo turístico y de acción social, es un indicador del bajo nivel de desarrollo del gobierno electrónico municipal en Argentina, y en general, de la necesidad de apoyar los instrumentos para mejorar la transparencia en su gestión.

Tabla I-3
Aplicaciones Web en los Municipios de las Provincias Seleccionadas

Provincia		Buenos Aires	Salta	Chubut	Formosa	Total Muestra
Total Municipios		134	59	45	54	233
Web		98	13	8	0	106
	Presupuesto	19	0	3	0	22
	Información Presupuestaria	14	0	4	0	18
	Calendario Impositivo	22	2	2	0	24
Información	Guía de Trámites	52	1	7	0	59
	Legislación	22	3	4	0	26
	Plan Estratégico	10	2	1	0	11
	Información Turística	65	13	7	0	72
	Acción Social	64	2	6	0	70
	Licitaciones Públicas	26	0	5	0	31

Fuente: Elaboración propia con base a relevamiento de páginas web municipales realizada entre marzo y septiembre del 2006.

- 1.17 La información recabada en los 25 municipios estudiados también permitió constatar que existen fuertes necesidades de fortalecimiento en materia de planificación estratégica y urbana. Si bien todos los municipios estudiados cuentan con algún tipo de norma para el uso del suelo, ninguno de ellos tiene un plan director que tenga menos de cinco años de antigüedad. Esta es una debilidad importante que afecta la eficiencia de las inversiones municipales ya que éstas no se enmarcan en un contexto ordenado y con visión de mediano plazo. Asimismo, es aún ineficiente la práctica de promoción del desarrollo local, en particular la colaboración del municipio con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil para el aprovechamiento del potencial productivo local.

D. Experiencias y lecciones aprendidas

- 1.18 El Banco ha apoyado el desarrollo municipal y la descentralización en la Argentina con varias operaciones en los últimos veinte años. Típicamente estas operaciones han tenido tres ámbitos principales de intervención: (i) acciones para mejorar el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales (descentralización y coordinación fiscal); (ii) el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales; y (iii) el financiamiento de inversiones de responsabilidad local. Los resultados de estas operaciones muestran un patrón común caracterizado por una

ejecución satisfactoria en materia de inversiones, y escasos resultados en los otros dos ámbitos.

- 1.19 La última operación municipal financiada por el Banco en el ámbito del Ministerio del Interior fue el “Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos”. Este programa fue aprobado en 1998, por US\$250 millones, para acciones de inversión y fortalecimiento local. Esta operación no tuvo un buen resultado, ya que sus recursos no fueron ejecutados lo que derivó en la cancelación del Programa y el re-direccionamiento de los recursos a otros proyectos. Las razones que contribuyeron para tales resultados fueron que: (i) el Programa fue aprobado en un momento de crisis económica en el país, que resultó en una reducción importante de la capacidad de endeudamiento de los municipios y provincias quienes eran los sub-prestatarios; (ii) existió excesivo retraso en el inicio del Programa debido a cambios en la administración federal y de las prioridades del nuevo gobierno; (iii) los municipios tuvieron dificultades para aportar con la alta contraparte exigida por el Programa (50% del costo total); y (iv) no se involucró suficientemente a los Gobiernos Provinciales en la gestión del Programa, lo que desincentivó su disponibilidad a otorgar garantías a las municipalidades. Tales hechos representaron importantes lecciones que se están tomando en cuenta en el diseño de la presente operación. Específicamente, en la nueva operación, las provincias no sólo han sido incorporadas activamente en la fase de diseño sino que se les ha asignado una función central en la ejecución; se ha reducido sustancialmente los aportes municipales (10% del costo de los proyectos); se ha prestado especial atención al perfeccionamiento de los instrumentos de seguimiento y control de la operación por los entes involucrados y el Banco; y se ha realizado un avance importante en el diseño de los proyectos específicos de tal manera de favorecer su pronta ejecución
- 1.20 Otros programas relevantes recientemente financiados por el Banco para el sector municipal incluyen el Programa de Inversiones Sociales Municipales (830/OC-AR, que tiene un 98% de ejecución) y el Programa de Grandes Aglomerados Urbanos (1068/OC AR, con 65% de ejecución). Ambas operaciones tienen su principal énfasis en las inversiones físicas y servicios sociales, por lo que las lecciones aprendidas se refieren a las dificultades en lograr formas efectivas de colaboración intergubernamental y a la necesidad de enfatizar desde el inicio las actividades de fortalecimiento institucional. El Banco también está acumulando una creciente experiencia en el fortalecimiento de la gestión financiera de los Gobiernos Provinciales, la que resulta esencial para impulsar temas similares en los municipios. Concretamente, el Banco está financiando el Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (1588/OC-AR) que incluye recursos para el desarrollo y/o consolidación de los sistemas de administración financiera los que, con un apoyo adicional, también podrían ser aplicados en los municipios.
- 1.21 Las lecciones aprendidas de los Programas municipales del Banco, y que fueron incorporadas en el diseño de esta operación, indican que: (i) los Programas de fortalecimiento deben responder a necesidades concretas y prioritarias de los

municipios beneficiarios, los cuales deben participar activamente en su diseño y ejecución (ver pár. 2.3); (ii) es importante generar un marco de cooperación intergubernamental provincia-municipios, no sólo por los beneficios técnicos que esto acarrea sino porque esto contribuye a la viabilidad política de las iniciativas de fortalecimiento institucional (ver pár. 1.26); y (iii) en el diseño de las operaciones se debe prestar especial atención a los incentivos para que los municipios participen en actividades de fortalecimiento dada su preferencia por inversiones físicas (ver párrafos 3.15 y 3.16).

E. Coordinación interinstitucional

- 1.22 En la fase de identificación de este Programa, se ha hecho el seguimiento y mantenido contacto con otras entidades gubernamentales y organismos multilaterales para asegurar que existe una adecuada coordinación y complementariedad de esfuerzos. Específicamente, esta operación no sólo complementa otras operaciones de modernización de los gobiernos subnacionales del Banco (en especial el Programa 1588/OC-AR referido en el párrafo 1.20) sino que tiene una buena articulación con las más recientes operaciones aprobadas por el Banco Mundial (BM). Concretamente, el fortalecimiento integral de los gobiernos municipales es complementario a los siguientes programas financiados por el BM: (i) el Programa de Servicios Básicos Municipales (2006) que financia obras y estudios de preinversión en áreas de competencia municipal; (ii) el Programa de Modernización de la Gestión Subnacional (2005) que cuenta con un componente para integrar las bases catastrales de provincias y municipios; y (iii) el Programa Nacional para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (2006) que incluye recursos para mejorar el marco normativo sectorial y asistencia técnica en la materia.

F. Estrategia del país y del Banco

- 1.23 El gobierno viene implementando un amplio espectro de reformas económicas, sociales e institucionales. En el ámbito de la modernización institucional, la estrategia del país incluye el fortalecimiento de la capacidad técnica de la administración pública en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal) mediante el apoyo a la racionalización de normas y regulaciones; la adopción de los principios de la responsabilidad fiscal; la mejora de la transparencia en las políticas públicas; el fortalecimiento de la capacidad funcional y técnica del servicio civil; y la ampliación de la capacidad de programación, monitoreo y evaluación de la gestión pública. La estrategia del país es consistente con la del Banco que incluye, como una de sus áreas de intervención prioritaria, el fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal.

G. Estrategia del Banco en el sector

- 1.24 El Programa es consistente con la Estrategia de Desarrollo Subnacional del Banco (GN-2125-3 de Mayo, 2001) la que recomienda el apoyo a los gobiernos locales para que sean protagonistas claves en el proceso de desarrollo. En particular, la

Estrategia recomienda actuar sobre las condiciones que determinan el desempeño de los Gobiernos Municipales lo que incluye: (i) las relaciones fiscales intergubernamentales, (ii) los mecanismos de financiamiento subnacional; (iii) la gobernabilidad local; y (iv) la capacidad institucional, financiera y de prestación de servicios. Todas estas áreas serán, en menor o mayor medida, abordadas en este Programa.

H. Estrategia del Programa

- 1.25 La estrategia del Programa es actuar sobre las variables que influyen en la eficiencia y calidad de gestión de los gobiernos municipales, dando especial atención a la mejora de la oferta técnica que las provincias brindan a los municipios y reforzando los incentivos que éstos últimos tienen para fortalecerse. Para lograr esto, el Programa promoverá activamente el desarrollo de la capacidad provincial de apoyo al desarrollo municipal y la transferencia de instrumentos de gestión a los municipios. Por otro lado, los municipios serán incentivados a adoptar y desarrollar instrumentos que mejoren sus capacidades en materia de finanzas, administración tributaria, gestión interna, servicios administrativos destinados al público, y planificación estratégica y urbana.
- 1.26 La estrategia operativa del programa implica acordar con las provincias programas amplios de desarrollo institucional (denominados Programas de Fortalecimiento Municipal de la Provincia) que favorezcan la construcción de su propia capacidad de apoyar a los municipios, y los instrumentos que disponen para esto, y permitan pactar con éstos actividades de fortalecimiento de sus capacidades, basados en el compromiso para el logro de metas de gestión. Complementariamente, la estrategia incluye una amplia participación de los gobiernos municipales en la identificación de proyectos específicos de modernización institucional. Esto hace que la estrategia operativa combine el reforzamiento de la cooperación que las provincias brindan a los municipios, con una mayor eficiencia en la asignación de los recursos que deriva de la participación municipal en la definición de sus propios proyectos de fortalecimiento.
- 1.27 Este programa tiene un carácter piloto, a ser implementado en un número estimado de seis provincias de distinto grado de desarrollo y aproximadamente unas 15 municipalidades por provincia. En caso de que éste programa sea exitoso (y de contarse con una solicitud del país), en el futuro se le podría dar continuidad con una operación de mayor alcance que, eventualmente, haría uso de los instrumentos del nuevo marco de financiamiento del Banco (CCLIP, PDL, u otro). Con miras a generar las condiciones para que lo anterior ocurra, en el presente programa se ha otorgado especial atención a: (i) el establecimiento de un esquema gestión y seguimiento que involucra a los gobiernos central, provinciales y municipales; (ii) la sistematización de las lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de fortalecimiento municipal; y (iii) la revisión, en las evaluaciones intermedias y final, de los aspectos que sirven de condición para la aplicación de los instrumentos de financiamiento del Banco.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para que éstos respondan de forma más efectiva a las necesidades locales.
- 2.2 Para lograr este fin, el Programa propone desarrollar e implementar mecanismos replicables de fortalecimiento municipal en las áreas de administración interna, finanzas, tributación, catastros, servicios de atención al ciudadano, gobierno electrónico, planificación urbana, y promoción económica local, entre otras.

B. Descripción

- 2.3 El Programa contempla intervenciones coordinadas en los tres ámbitos de gobierno (nacional, provincial y municipal) tendientes al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales. El primer componente financia Programas de Fortalecimiento Municipal Provinciales (PFMP), que incluyen: (i) actividades desarrolladas por las provincias para mejorar su capacidad de apoyar a los municipios y desarrollar instrumentos de gestión que requieren soluciones de escala; y (ii) proyectos de desarrollo institucional identificados por los propios municipios, en temas como planificación urbana, centros de atención de trámites, preparación de proyectos y otros. Adicionalmente, el Programa apoya actividades a ser ejecutadas por el Ministerio del Interior en temas de promoción, fortalecimiento y seguimiento del sector municipal. Se trata de un programa en el cual cada provincia y municipio participante definirá y ejecutará, con el apoyo del Ministerio del Interior y el Banco, un conjunto de acciones a desarrollar enmarcadas en los siguientes componentes:
- 2.4 **Componente 1. Mejora de la gestión municipal.** Incluye dos tipos de iniciativas:
- 2.5 **Subcomponente 1. Proyectos provinciales de fortalecimiento municipal.** Financia proyectos a ser ejecutados por las provincias en las áreas de: (i) mejoras del marco de las políticas provinciales para el sector municipal; (ii) desarrollo e implantación de sistemas de administración pública; y (iii) asistencia técnica en materia de administración municipal y seguimiento del sector. Específicamente, son elegibles para este sub-componente –entre otras- las siguientes actividades:
 - a. Asistencia técnica para perfeccionar el marco de políticas provinciales para el sector municipal. En este ámbito se podrá financiar, entre otras actividades, la realización de estudios técnicos, la elaboración de propuestas de reformas administrativas y actividades de consulta destinadas a mejorar el marco legal, operativo y de políticas municipales de la provincia. Algunos de los instrumentos normativos cuya modernización está priorizada incluyen: las leyes orgánicas municipales, los códigos tributarios, el establecimiento de

asociaciones municipales, los sistemas de transferencias y las normas básicas de gestión pública de aplicación municipal.

- b. Desarrollo y asistencia en la implementación de sistemas estandarizados de administración financiera integrada, administración tributaria, catastros, gobierno electrónico y otros que requieran soluciones de escala. Además, se financiarán sistemas de información e infraestructura de conectividad que facilite la comunicación intergubernamental (Provincia-Municipios y Municipios-Municipios) particularmente en las provincias de menor densidad donde existe la mayor necesidad.
- c. Fortalecimiento de la oferta de asistencia técnica en materia de administración municipal y seguimiento del sector. Entre otros, incluye recursos para: (i) el fortalecimiento de la instancia provincial a cargo de la asistencia técnica a los municipios; (ii) el desarrollo y/o fortalecimiento de sistemas provinciales de información para el seguimiento del desempeño fiscal y administrativo de los municipios, y (iii) la capacitación en gestión municipal para funcionarios provinciales (con especial atención en los aspectos incorporados en la Ley de Responsabilidad Fiscal y la inclusión de las municipalidades en las Estrategias de Desarrollo de la Provincia).

2.6 **Subcomponente 2. Proyectos de gestión municipal.** Incluye proyectos de fortalecimiento de la gestión municipal identificados y preparados por los municipios participantes y que, consecuentemente, responden a sus necesidades específicas. Son elegibles, entre otros, las siguientes clases de acciones:

- a. *Modernización de sistemas de gestión municipal.* Que incluye recursos para las actividades de desarrollo, capacitación y puesta en marcha de sistemas de gestión. Son elegibles de financiamiento las inversiones en, entre otros, los siguientes sistemas: (i) administración financiera y tributaria; (ii) catastros; (iii) sistemas de información gerencial y de gestión por resultados; (iv) administración de recursos humanos; (v) administración de servicios municipales; y (vi) preparación de proyectos específicos de modernización municipal.
- b. *Modernización de los servicios administrativos y de atención al ciudadano.* Incluye recursos para la reingeniería y establecimiento de sistema que agilicen los trámites de mayor demanda por la población local. Algunos de los trámites cuya agilización es elegible de financiamiento incluyen: (i) las habilitaciones comerciales, (ii) emisión de licencias de conducción, (iii) permisos de construcción, y (iv) liquidación de tributos. También se incluyen recursos para el financiamiento de proyectos de gobierno electrónico, la informatización (y procesamiento on-line) de trámites municipales y servicios administrativos, el establecimiento de líneas (tipo 0-800) para procesamiento de reclamos, y las iniciativas que favorezcan la transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración municipal.

- c. *Fortalecimiento de la planificación del desarrollo municipal.* Incorpora:
 - (i) acciones para la mejora de los instrumentos de planificación del desarrollo municipal (elaboración de planes estratégicos, planes rectores de desarrollo urbano, y elaboración de planes de inversiones municipales);
 - (ii) modernización de las normativas urbanísticas; (iii) programas de educación ambiental; (iv) la preparación y evaluación de proyectos de inversión identificados en el marco de los planes municipales; (v) asistencia técnica para el desarrollo de iniciativas de mejora y/o tercerización de servicios municipales; y (vi) proyectos de desarrollo local.
- d. *Mejora de las instalaciones y equipamiento municipal.* Esto incluye el re-acondicionamiento, rehabilitación, re-equipamiento y/o la construcción de edificaciones para el funcionamiento de la administración municipal, que sean parte integrante de las acciones de mejora de la gestión anteriormente indicadas. En particular, se priorizarán los proyectos de construcción de centros de servicios de “ventanilla única” donde se procesarán los principales trámites que requieren los ciudadanos y la actividad económica.

2.7 **Componente 2. Apoyo al Sector Municipal.** Incluye acciones del Ministerio del Interior de apoyo al desarrollo municipal mediante: (i) la sistematización y difusión de buenas prácticas de gestión municipal, incluyendo la realización de un evento anual de alcance nacional en que participarán gobiernos locales, asociaciones municipales, instituciones académicas y otros; (ii) la realización de estudios e iniciativas que aporten a un diálogo sectorial orientado a mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales, la cooperación Provincia-Municipios, y el marco normativo de los municipios; y (iii) el desarrollo y puesta en marcha de un portal para los municipios con información y servicios útiles para la mejora de su gestión.

2.8 **Coordinación y administración del Programa.** En este rubro se incluyen recursos para: (i) apoyo a la Unidad Ejecutora Central del Programa (UEC); (ii) promoción del Programa y asistencia técnica a las provincias que lo soliciten; (iii) financiamiento de estudios de preinversión para las provincias y municipios; (iv) el establecimiento de un sistema de información para el monitoreo y evaluación del Programa, que incluye la elaboración de la línea de base y la realización de las evaluaciones del Programa; y (v) la auditoria externa del Programa.

C. Dimensionamiento y costos

2.9 El costo total del Programa es de US\$80 millones, de los cuales US\$72 provendrán del Financiamiento y US\$8 provendrán del aporte local⁶. La dimensión del Programa se basa en una muestra de (4) Programas de Fortalecimiento Municipal Provinciales elaborados para Buenos Aires, Chubut, Formosa y Salta. Estos programas incluyen los costos de los “proyectos provinciales de fortalecimiento

⁶ El aporte local del componente 2 y de las actividades de Coordinación y Seguimiento del Programa será de responsabilidad del Ministerio del Interior. El aporte local del componente 1 provendrá de las provincias y/o municipios de acuerdo a lo que se establezca en los correspondientes Convenios Subsidiarios de Préstamo.

municipal” y los costos estimados de “los proyectos municipales específicos”. Para llegar al monto total se ha considerado que el programa tendrá un alcance de aproximadamente seis provincias. A esto se adicionan los costos estimados para los proyectos del componente 2 y recursos requeridos para la administración general del Programa, ambos a cargo del Ministerio del Interior.

Tabla II-1 Cuadro de Costos (en US\$ Millones)

Categoría	BID	Local	Total	%
1. Costos Directos	66,40	7,30	73,70	92,1%
1.1 Componente 1. Mejora de la gestión municipal	65,18	7,18	72,35	90,4%
1.1.1 - Iniciativas Provinciales	35,00	4,00	39,00	48,8%
1.1.2 - Proyectos Municipales	30,18	3,18	33,35	41,7%
1.2 Componente 2. Seguimiento Sectorial	1,23	0,13	1,35	1,7%
1.2.1 - Portal Municipal	0,73	0,08	0,80	1,0%
1.2.2 - Estudios y Eventos	0,50	0,05	0,55	0,7%
2. Coordinación y Seguimiento del Programa	3,60	0,70	4,30	5,4%
2.1 Apoyo a la UEC	2,40	0,70	3,10	3,9%
2.2 Assist. Técnica y Pre-Inversión	0,50		0,50	0,6%
2.3 Sistema de Seguimiento y Monitoreo	0,30		0,30	0,4%
2.4 Auditoría	0,40		0,40	0,5%
3. Costos financieros	2,00		2,00	2,5%
TOTAL	72,00	8,00	80,00	

III. EJECUCIÓN Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

A. Prestatario, organismo ejecutor, y esquema de ejecución

- 3.1 *El Prestatario* será la Nación Argentina, y el *Organismo ejecutor* el Ministerio del Interior, a través de su UEC. Actuarán como **sub-ejecutores los Gobiernos Provinciales**, a través de sus Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) y **los Gobiernos Municipales** participantes que ejecuten directamente sus propios proyectos. Las responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas es la siguiente:

1. Ministerio del Interior - Unidad Ejecutora Central

- 3.2 La Unidad Ejecutora Central⁷ ya está establecida y cuenta con amplia experiencia en la ejecución de Programas con financiamiento externo. La UEC está estructurada de la siguiente forma: cada programa tiene un Coordinador y un Grupo Técnico especializado. Estos son apoyados por un área administrativa común, conformada por especialistas en contrataciones, finanzas y contabilidad, sistemas de información y asuntos legales. Se ha efectuado una evaluación de la UEC

⁷

La UEC fue creada en el año 1991 mediante el Decreto No 202/ 91 en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación. En el año 1992 se dispuso su traspaso al Ministerio del Interior de la Nación a través del Decreto No 1732/92.

(aplicándose la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional - SECI), cuyo resultado indica que la misma tiene la capacidad para ejecutar este tipo de operaciones. Por esto se mantendrá el mismo esquema general de ejecución de programas anteriores, conformándose un Grupo Técnico para la ejecución del presente Programa, compuesto por un coordinador y personal técnico especializado. Asimismo, se propone dar continuidad al personal experimentado de la UEC en la ejecución de programas anteriores con gobiernos subnacionales y que a la fecha están prestando satisfactoriamente sus servicios⁸.

- 3.3 La UEC será el organismo central responsable de la coordinación del Programa y de la ejecución del Componente 2. Las principales funciones de la UEC incluyen: (i) dar apoyo técnico a las provincias y municipios que participen en el Programa; (ii) realizar la administración general del Programa y supervisar la ejecución de los Contratos Subsidiarios de Préstamo que firmen las provincias con la Nación; (iii) evaluar y aprobar los proyectos que presenten las provincias y municipios y enviarlos al Banco para su no-objeción; (iv) supervisar y monitorear la ejecución del Programa en cada una de las provincias participantes; y (v) verificar el cumplimiento de los instrumentos normativos y procedimiento del programa acordados con el Banco y las Provincias.
- 3.4 Las responsabilidades específicas del Coordinador del Programa y los integrantes del Grupo Técnico están definidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). ***La selección del Coordinador del Programa y de los seis miembros del Grupo Técnico a satisfacción del Banco, es condición previa al primer desembolso.***

2. Gobierno provincial - Unidades Ejecutoras Provinciales.

- 3.5 Actuarán como sub-ejecutores del Programa las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs), que se ubican generalmente en el ámbito de las Secretarías/Ministerios provinciales de Economía o de Gobierno. Las UEPs serán las responsables de: (i) la elaboración, ejecución y supervisión de sus respectivos Programas de Fortalecimiento Municipal; (ii) de la administración, ejecución y supervisión de los proyectos del ámbito de competencia provincial; y (iii) proveer asistencia técnica a los municipios favoreciendo la replicación de buenas prácticas. Las UEPs deberán asimismo efectuar el seguimiento técnico de los proyectos municipales en su jurisdicción, preparar los correspondientes Planes Operativos Anuales (POA), y dar seguimiento general del Programa en la Provincia.

⁸

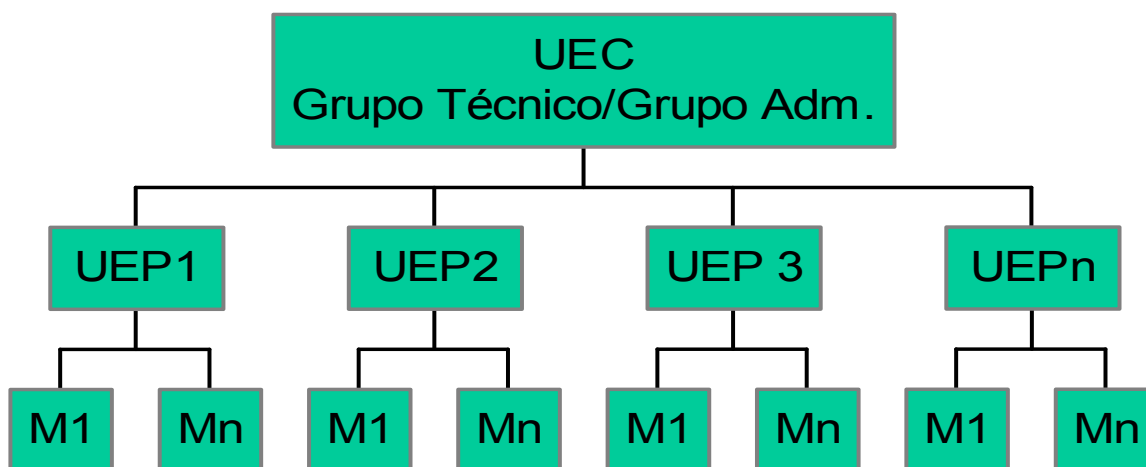
Se acordó que ocho consultores que vienen prestando servicios y cuyo proceso de selección y contratación se ha realizado conforme a los procedimientos del Banco en el marco del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos continuarán brindando apoyo en el marco del nuevo proyecto. Estos consultores incluyen: 1. Gerencia: Coordinador; 2. Área Técnica: Especialista en preparación y evaluación de proyectos de gestión municipal; Especialista en planificación urbana y estratégica y mejoras edilicias; y Especialista en gestión de proyectos; 3. Área Administrativa-Financiera: Especialista en contrataciones; Especialista en Desembolsos; Especialista en Contabilidad; y Especialista en Sistemas de información.

- 3.6 La estructura básica de las UEPs, que se encuentra indicada en el ROP del Programa, tendrá un Coordinador Provincial responsable y contará con el apoyo de las áreas de operaciones, administración financiera, y contrataciones. Los costos de funcionamiento de las UEPs serán cubiertos por los Gobiernos Provinciales, y podrán ser parcialmente financiados por el Programa en los casos en que la evaluación institucional lo considere necesario.

3. Responsabilidades de las municipalidades.

- 3.7 Los municipios serán responsables por el diseño y ejecución de sus proyectos, de acuerdo a lo establecido en los Convenios firmados con su provincia. Para ello, los municipios deberán nombrar un responsable por la ejecución de los proyectos en el ámbito del Programa. La ejecución de estos proyectos seguirá los procedimientos de adquisiciones del Banco y las demás normas establecidas en el ROP. El esquema de ejecución del Programa se presenta en el Gráfico siguiente:

Esquema de Ejecución del Programa



B. Instrumentos normativos del Programa.

- 3.8 El Programa se registrará por las normas establecidas en los siguientes documentos: el Contrato de Préstamo suscrito entre la República Argentina y el BID; el Reglamento Operativo del Programa (ROP); los Convenios Subsidiarios de Préstamo (CSP) firmados entre el Ministerio del Interior y los Gobiernos Provinciales participantes; y los Convenios Provincia-Municipios.
- 3.9 La ejecución del Programa se registrará por un ROP, cuya versión preliminar ha sido elaborada y acordada conjuntamente con el Organismo Ejecutor. Las modificaciones al Reglamento Operativo sólo podrán realizarse con la no-objeción del Banco. **Es condición previa al primer desembolso la aprobación del ROP por el Ministerio del Interior, en los términos acordados por el Banco.**

- 3.10 Las relaciones entre los Gobiernos Provinciales participantes y el Ministerio del Interior se establecerán mediante Convenios Subsidiarios de Préstamo. En estos se estipulan las condiciones específicas a cumplir por las partes para la preparación, financiamiento, ejecución, y seguimiento del respectivo PFMP. Una versión preliminar de estos Convenios ha sido elaborada y acordada entre el Banco y el Organismo Ejecutor.
- 3.11 Las relaciones entre los Gobiernos Provinciales y las Municipalidades se regirán en Convenios Provincia-Municipios. Estos convenios incluirán, cuando menos, los siguientes elementos: (i) los compromisos del Gobierno de la Provincia; (ii) los compromisos de cada municipalidad respecto a la ejecución, seguimiento y cumplimiento de metas de gestión acordadas; y (iii) la forma y modalidad en que se transferirán los recursos. Un modelo de estos Convenios ha sido elaborado y acordado entre el Banco y el Organismo Ejecutor.

C. Criterios de elegibilidad de provincias y municipios

- 3.12 **Elegibilidad de las provincias.** Para ser elegibles para participar en el Programa, las provincias deberán cumplir con dos criterios: haberse adherido a la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal y/o cumplir con los criterios establecidos en la misma, y contar con la suficiente capacidad de endeudamiento. Inicialmente, se invitará a que formalicen su participación en el Programa a las cuatro provincias de la muestra, las que – además de cumplir con los criterios indicados- ya presentaron sus respectivas cartas de expresión de interés al Ministerio del Interior y cuentan con proyectos ya preparados⁹. El Organismo Ejecutor estará a cargo de seleccionar a las otras provincias participantes, para lo cual, en principio, utilizará los mismos criterios de selección establecidos en la muestra lo que permitirá promover – por orden de presentación de proyectos elegibles- la participación de provincias con distinto grado de desarrollo.¹⁰
- 3.13 **Elegibilidad de municipios.** Todos los municipios de una provincia que cuente con un CSP firmado son elegibles de participar en el Programa de acuerdo a los alcances indicados en los Programas de Fortalecimiento Municipal de cada Provincia. Cuando se trate de proyectos de fortalecimiento de iniciativa municipal (vale decir, aquellos que son identificados y ejecutados por los propios municipios) serán elegibles los municipios que dispongan de capacidad financiera para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. Se priorizarán los municipios que presenten proyectos que tengan efectos demostrativos, potencial de replicación o alto impacto en la mejora de la gestión y prestación de servicios a la comunidad. La selección de

⁹ Las 4 provincias de la muestra (Buenos Aires, Chubut, Salta y Formosa) que ya presentaron Cartas de Interés corresponden a la siguiente distribución: (i) una de desarrollo avanzado; (ii) una de baja densidad (o especial); (iii) una de desarrollo intermedio y (iv) una de desarrollo rezagado.

¹⁰ Según la clasificación utilizada las provincias se distribuyen en: (i) “Avanzadas” conformadas por Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, y Mendoza; (ii) “Especiales” integradas por Chubut, Santa Cruz, La Pampa y Río Negro, (ii) “Intermedias” que incluyen San Juan, San Luis, Entre Ríos, Neuquén, Tucumán, y Salta; y (iv) “Rezagadas” con La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, y Formosa

los proyectos municipales será propuesta y justificada por cada provincia en su respectivo PFMP, procurando igualdad de oportunidades entre los distintos municipios.

D. Asignación, transferencia de recursos y financiamiento de los proyectos

- 3.14 **Asignación de recursos entre provincias.** La distribución de los recursos del Componente 1 entre las provincias interesadas, tomará en cuenta los siguientes aspectos: (i) el alcance de las actividades y proyectos incorporados en la propuesta de Programa de Fortalecimiento Municipal de la Provincia; (ii) la clasificación de las provincias por grado de desarrollo; y (iii) el nivel de preparación de los proyectos específicos. Se inicia el programa con las siguientes asignaciones máximas: (i) US\$30 millones para provincias avanzadas; (ii) US\$20 millones para provincias de desarrollo intermedio; y (iii) US\$15 millones para provincias de menor desarrollo o de baja densidad.
- 3.15 **Transferencia de los recursos a las provincias y municipios.** Los recursos del Préstamo serán transferidos por la Nación a las provincias participantes bajo la siguiente modalidad: (i) un 80% será transferido en forma de préstamos subsidiarios con carácter reembolsable; y (ii) un 20% será transferido a título no reembolsable, en calidad de aporte de la Nación. Las condiciones de los préstamos subsidiarios a las provincias serán las mismas que las del préstamo del Banco a la Nación. Los préstamos subsidiarios incluirán el financiamiento de todo el PFMP y estarán garantizados con los recursos de la coparticipación tributaria que cada provincia recibe de la Nación. Por lo anterior la Nación tendrá pleno control de aplicar las garantías de ser necesario.
- 3.16 Cada provincia definirá las condiciones financieras en que los recursos recibidos se canalizarán a los municipios, bien sea en forma reembolsable o no reembolsable; pero en ningún caso estas condiciones podrán ser menos favorables que las establecidas en el financiamiento recibido de la Nación. Cuando las Provincias decidan transferir recursos a los municipios bajo la forma de financiamiento en moneda local, las condiciones financieras de los sub-préstamos deberán contar con la aprobación del Organismo Ejecutor y la no-objeción del Banco. De manera similar a lo establecido entre Nación y provincias, éstos sub-préstamos estarán garantizados con los recursos de coparticipación tributaria que los municipios reciben de su provincia.
- 3.17 **Financiamiento de los proyectos.** Los recursos del Programa serán utilizados para financiar las iniciativas provinciales (sub-componente 1.1) y los proyectos municipales (sub-componente 1.2) de acuerdo a los alcances indicados en los Programas de Fortalecimiento Municipal de cada Provincia y los Convenios correspondientes. En todos los casos, el financiamiento de las actividades incluidas en el sub-componente 1.1 será de responsabilidad del Gobierno Provincial. Todos los proyectos municipales serán elegibles de financiarse con un 20% de subsidio, excepto el rubro de mejoras edilicias.

- 3.18 **Reasignación de fondos.** Una vez asignados los recursos para financiar los proyectos de las provincias seleccionadas, si hubiere un remanente será nuevamente distribuido entre las jurisdicciones provinciales interesadas. Del mismo modo, se podrá reasignar los recursos de aquellas jurisdicciones que no comprometan hasta el segundo año de su ejecución el 50% de los recursos previstos en su Programa. Las eventuales reasignaciones serán realizadas por la UEC, con la no-objeción del Banco, a partir de los acuerdos alcanzados en las reuniones anuales de evaluación del Programa.

E. Formalización de la participación provincial y municipal

- 3.19 **La Provincia suscribirá con la Nación un Convenio Subsidiario de Préstamo para el traspaso de los recursos del financiamiento. La firma de los respectivos convenios será una condición especial de ejecución de cada uno de los respectivos PFMP (Componente 1).** Como parte del Convenio se incorporará un Anexo Técnico que incluirá la nómina tentativa de proyectos que conforman el PFMP. La UEC apoyará a las UEPs brindándoles asistencia técnica para que puedan avanzar en tiempo y forma en su adhesión y participación en el Programa. El modelo de Convenio Subsidiario a ser usado en el Programa se incluye como anexo del ROP.
- 3.20 Cada municipio participante deberá suscribir con su respectiva provincia un Convenio, que incluirá como anexo los proyectos de fortalecimiento municipal a financiar con su cronograma global de ejecución, y las modalidades de financiamiento. Este Convenio también incluirá el tipo y periodicidad de los informes que el municipio deba presentar a la respectiva UEP. Finalmente, el convenio de participación incluirá la obligación del municipio de nombrar al equipo responsable de la ejecución de sus proyectos. Se dejará fehacientemente establecido en los convenios, la facultad de inspección de la provincia, de la UEC, de los auditores externos y del Banco. En un anexo del ROP, se presenta el modelo tipo de convenio Provincia-Municipio.

F. Ciclo de preparación y evaluación de los proyectos de fortalecimiento municipal

1. Formulación y preparación de proyectos

- 3.21 Las áreas del gobierno provincial responsables del fortalecimiento municipal formularán (con apoyo de sus UEPs) los proyectos de iniciativa provincial que formarán parte del PFMP. Estas mismas áreas realizarán la promoción de estos proyectos entre los potenciales beneficiarios de la provincia, a la vez que darán asistencia técnica (en caso de ser requerida) a los municipios para la formulación de sus propios proyectos.
- 3.22 Para la formulación y preparación de los proyectos de iniciativa provincial (sub-componente 1.1), la UEP utilizará sus propios recursos y/o el apoyo técnico y financiero de la UEC. Si la provincia contrata servicios de consultoría de apoyo

técnico, se podrá solicitar a la UEC que los reconozca como gasto elegible, siempre que en la referida contratación se hayan seguido procedimientos sustancialmente similares a los previstos en el Contrato de Préstamo. Similar procedimiento se aplicará a los proyectos preparados por los municipios (sub-componente 1.2) para lo cual deberán solicitar el reconocimiento de gastos a la respectiva UEP. El costo de preparación de los proyectos que podrá reconocerse con cargo al financiamiento no deberá exceder el 1,5% del monto total del proyecto.

2. Evaluación y aprobación de proyectos

- 3.23 El PFMP de cada Provincia será evaluado y aprobado por la UEC y remitido al Banco para su no-objeción. En principio, ningún municipio participante podrá tener una asignación superior al 30% del financiamiento total del PFMP. Toda excepción deberá ser acordada con el Banco.
- 3.24 La evaluación de los proyectos correspondientes al Subcomponente 1.1, será realizada por el Grupo Técnico de la UEC, apoyado cuando corresponda por consultores de corto plazo. En todos los casos, cada proyecto deberá tener la aprobación técnica de la UEC y la no-objeción del Banco cuando corresponda. Los dos primeros proyectos de cada provincia correspondientes al Subcomponente 1.1 serán remitidos al Banco para su no-objeción ex-ante. Para los siguientes proyectos se requerirá que sean solamente informados al Banco, salvo que éste a su solo juicio, determine la conveniencia de su revisión ex ante.
- 3.25 Los proyectos correspondientes al Subcomponente 1.2, serán evaluados inicialmente por las UEPs. La UEP deberá remitir a la UEC para su aprobación el primero de cada tipo de proyecto, salvo que ésta a su solo juicio determine la conveniencia de su revisión ex ante, de acuerdo a la clasificación establecida en el párrafo 2.6, así como también los proyectos cuyo financiamiento requerido excedan el monto de US\$100.000, establecido como límite autónomo. En todos los casos, cada proyecto municipal deberá tener un informe de la evaluación realizada por los técnicos de la UEP, y cuando correspondiera, por el Grupo Técnico de la UEC. La evaluación verificará que los proyectos incluyan los contenidos definidos en la Guía de Proyectos. En todos los casos, la UEP deberá notificar formalmente a los municipios la aceptación o rechazo de sus proyectos, indicando las causas del eventual rechazo.

G. Ejecución del componente 2. Seguimiento sectorial

- 3.26 La ejecución de las actividades de este componente que están enumeradas en el párrafo 2.7, será realizada por el Organismo Ejecutor a través de la UEC. Estas se refieren a la contratación de servicios de consultoría, estudios, adquisición de bienes y equipos, realización de cursos, talleres y seminarios. Cuando se trate de contratación de sistemas, se deberá prever y dimensionar las necesidades de operación y mantenimiento de los mismos. Dentro del fortalecimiento operativo de la UEC, se prevé el financiamiento de viáticos (pasajes y alojamiento) a los técnicos y a los consultores que deban trasladarse a las provincias participantes.

- 3.27 Los estudios podrán ser propuestos a la UEC por cualquiera de los actores institucionales relevantes. La UEC analizará su pertinencia y conveniencia, y remitirá a la no-objeción del Banco los términos de referencia completos, resultados esperados y costos.
- 3.28 El Banco podrá aceptar la recontractación de personal experimentado, que hubiera estado afectado a otros programas en la UEC, y cuya “continuidad de servicios” resulte conveniente para el Programa.

H. Adquisición de bienes y contratación de bienes y servicios

1. Adquisición de bienes y contratación de obras

- 3.29 Las normas y procedimientos que se seguirán para las adquisiciones de bienes y contratación de obras durante la ejecución del Programa, deberán ajustarse a lo establecido en el documento GN-2349-7 (“Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”), y en el contrato de préstamo, prevaleciendo el último sobre el primero en caso de discrepancia. Todos los bienes y obras a ser contratados por el Programa deberán estar incorporados en el Plan de Adquisiciones incluido en los respectivos POAs, aprobados por el BID. Todos los documentos de Precalificación, Preselección, Licitación o Concurso explicitarán los procedimientos que se utilizarán para la selección de los interesados o proponentes.
- 3.30 Las adquisiciones de bienes cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$350 mil se realizarán mediante Licitación Pública Internacional (LPI); aquéllas cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$100 mil por Licitación Pública Nacional (LPN); y las inferiores a US\$100 mil por comparación de precios. Salvo que el Banco determine por escrito lo contrario, cada contrato para la adquisición de bienes cuyo costo estimado sea mayor del equivalente de dólares US\$350 mil será revisado en forma ex ante. Sin embargo, el Banco realizará la supervisión ex ante del primer proceso de licitación.
- 3.31 La contratación de obras cuyo costo estimado sea mayor a US\$5 millones se realizarán mediante Licitación Pública Internacional (LPI); aquéllas cuyo costo estimado sea igual a US\$350 mil pero menores a US\$5 millones por Licitación Pública Nacional (LPN), y las inferiores a US\$350 mil, a través de un proceso competitivo por invitación y selección, sobre la base de tres (3) ofertas válidas. Salvo que el Banco determine por escrito lo contrario, cada contrato para la contratación de obras cuyo costo estimado sea mayor del equivalente de dólares US\$5 millones será revisado en forma ex ante. Sin embargo, el Banco realizará la supervisión ex ante del primer proceso de licitación.

2. Contratación de servicios de consultoría

- 3.32 La selección y contratación de servicios de consultoría, serán realizadas de conformidad con los procedimientos y políticas establecidos en el Contrato de Préstamo y en el Documento GN-2350-4 (“Políticas para la Selección y

Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”), prevaleciendo el primero sobre el último, en caso de discrepancia o conflicto. Las contrataciones de servicios de consultoría del Programa deberán estar incluidas en el Plan de Adquisiciones y en los respectivos POAs aprobados previamente por el BID.

- 3.33 Las contrataciones de servicios de consultoría del Programa cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$300 mil se realizarán mediante Concurso Público Internacional (LPI). Aquéllas cuyo costo estimado sea menor a este monto deberán seguir los procedimientos de contratación nacional y estar de acuerdo al Documento GN-2350-4. En este caso se permitirá usar una lista corta compuesta sólo por firmas nacionales. Salvo que el Banco determine por escrito lo contrario, cada contrato de servicios de firmas consultoras cuyo costo estimado sea del equivalente o mayor de dólares US\$300 mil será revisado en forma ex ante. Sin embargo, el Banco realizará la supervisión ex ante del primer proceso de licitación.
- 3.34 La UEC será la responsable de la aplicación de los procedimientos y de su aplicación por parte de las UEPs y de los municipios, cuando corresponda.

I. Reconocimiento y reembolso de gastos

- 3.35 **Financiamiento retroactivo.** Conforme a la Política Operativa (OP-504) y dado el avance del Programa, se podrá utilizar recursos del financiamiento para reembolsar gastos efectuados en el Programa, a partir del primero de abril del 2006 y hasta la fecha de aprobación de la operación por parte del Directorio del Banco, toda vez que se encuentren dentro de los 18 meses previos a dicha fecha. El monto previsto para dicho reconocimiento es de hasta diez millones de dólares (US\$10 millones), siempre que en las respectivas contrataciones se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en este mismo instrumento.
- 3.36 **Reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local.** De la misma manera se podrá reconocer como parte de los recursos de la contrapartida local, los gastos efectuados en el Programa que se hayan llevado a cabo desde el primero de abril del 2006 y hasta la fecha de aprobación de la operación por parte del Directorio del Banco, toda vez que se encuentren dentro de los 18 meses previos a dicha fecha. El monto previsto para dicho reconocimiento es de hasta dos millones de dólares (US\$2 millones), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en este mismo instrumento.

J. Administración financiera de la ejecución

1. Responsabilidades y registros

- 3.37 La UEC será responsable de la administración financiera del Programa, incluyendo la coordinación y supervisión del uso de los recursos del préstamo por parte de las provincias y los municipios. La UEC se asegurará que las UEPs utilicen el Sistema de Administración y Control Financiero para las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (Sistema UEPEX del Ministerio de Economía y Producción). La UEC y

las UEPs registrarán los movimientos contables correspondientes a la ejecución del Programa, de acuerdo a un plan de cuentas aprobado por el Banco.

- 3.38 La UEC mantendrá sistemas de archivo adecuados, completos y compatibilizados con los archivos de las UEPs. Cada UEP compatibilizará a su vez sus archivos con los de los municipios. El BID y los auditores externos tendrán acceso a dichos archivos en las visitas de inspección, las revisiones ex post o en la oportunidad que lo estimen conveniente.

2. Procedimientos para los desembolsos de los recursos del préstamo

- 3.39 La UEC deberá mantener una cuenta bancaria denominada en dólares norteamericanos, en la cual el Banco depositará los recursos del financiamiento. Adicionalmente, la UEC mantendrá una cuenta corriente operativa en pesos argentinos, de la cual se efectuarán todos los pagos del Programa. Esta última cuenta recibirá los aportes de contrapartida local provenientes de la Nación y los fondos transferidos de la cuenta del financiamiento convertidos a pesos, a medida que vayan siendo requeridos para efectuar pagos en el corto plazo. Las solicitudes de desembolso serán preparadas y presentadas al Banco por la UEC de acuerdo a las normas y procedimientos del Banco.
- 3.40 Dada la naturaleza descentralizada del Programa, se constituirá un Fondo Rotatorio de hasta el 10% del total del financiamiento del Banco. La UEC presentará informes semestrales sobre la situación del Fondo Rotatorio. Periódicamente, la UEC confeccionará y enviará al Banco las justificaciones y/o solicitudes del Fondo Rotatorio del Programa.
- 3.41 Cada UEP abrirá una cuenta especial en pesos argentinos, en la que se depositarán los recursos de contrapartida de los proyectos provinciales y los recursos transferidos por la UEC correspondientes al financiamiento, de acuerdo al Convenio Subsidiario de Préstamo suscripto entre la provincia y la Nación. De esa cuenta especial se realizarán los pagos correspondientes a los proyectos provinciales, así como las transferencias a los municipios para atender los pagos correspondientes a los gastos aprobados por la propia UEP. La UEP será responsable de los fondos desembolsados a los municipios. En caso que la UEP transfiriera recursos a los Municipios, estos deberán abrir una cuenta especial en pesos en la que se depositarán exclusivamente los fondos del Programa.

K. Supervisión y evaluación del Programa

- 3.42 El cumplimiento de los aspectos técnicos, físicos y financieros del Programa, tanto a nivel nacional como provincial, serán responsabilidad de la UEC y de las UEPs, respectivamente. Para esto se establecerá un Sistema de Monitoreo y Evaluación que deberá estar en funcionamiento antes de finalizarse el primer semestre a partir de la elegibilidad del Programa. Dada la importancia del mencionado sistema, la UEC y las UEPs de la muestra ya han iniciado la capacitación de varios de sus funcionarios en el manejo del sistema de administración de proyectos (sistema

UEPEX), cuya aplicación es obligatoria para todos los programas con financiamiento externo, de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Economía y Producción (MEP) de la Nación.

- 3.43 El financiamiento para el establecimiento del Sistema está previsto como actividad dentro del rubro de Coordinación y Administración del Programa. Se espera que el sistema funcione de la siguiente manera: (i) los gobiernos municipales contarán con información e indicadores, para medir los resultados de sus proyectos específicos de fortalecimiento, y deberán informar a las UEPs sobre los avances realizados; (ii) las UEPs darán seguimiento a los municipios, a la vez que informarán a la UEC sobre los resultados logrados en sus propios proyectos de acuerdo a los alcances indicados en los respectivos PFMPs; y (iii) la UEC estará a cargo de todo el esquema de monitoreo, para lo cual usará la información que le proporcionen las UEPs. Los indicadores usados en el sistema podrán variar de provincia a provincia pero deberán incluir a los establecidos en el Marco Lógico del Programa. Los términos de referencia para el establecimiento del Sistema de Monitoreo y Evaluación serán acordados entre la UEC y el Banco.
- 3.44 La línea de base del Programa está parcialmente disponible para las 4 provincias de la muestra y será completada antes de finalizar el primer año de la ejecución del Programa, con base en la información de los proyectos que conforman los PFMPs de las provincias que efectivamente suscriban los correspondientes Convenios Subsidiarios de Préstamo. Los compromisos para el establecimiento de la línea de base al nivel provincial serán establecidos en los respectivos CSP.
- 3.45 Para la evaluación externa del Programa, que es parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa, se contratará la realización de dos evaluaciones, una de medio término que se llevará a cabo a los dos años y medio de iniciada la ejecución del Programa, ó cuando se haya alcanzado un nivel de desembolsos del 50%, lo que ocurra primero. La otra evaluación será la evaluación final, que se llevará a cabo durante los seis meses previos al término de ejecución del Programa. Ambas evaluaciones serán realizadas por medio de servicios de consultoría especializada, a ser contratados con recursos del financiamiento. Los Términos de Referencia para estas evaluaciones serán acordados entre el ejecutor y el Banco, tomando en cuenta los indicadores del Marco Lógico y toda la información generada por el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa.
- 3.46 La UEC contratará una firma independiente de auditores externos para auditar el proyecto de acuerdo con las políticas del Banco y deberá seleccionarla de acuerdo a lo establecido en el Documento AF-200. Finalmente, la auditoría tendrá también un carácter operativo e incluirá la revisión de los procedimientos de ejecución en el ámbito central, provincial y municipal, cumplimiento del Reglamento Operativo y otros aspectos pertinentes.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 ***Capacidad institucional y experiencia de la UEC.*** En la fase de preparación del Programa se ha evaluado la capacidad institucional de la UEC, estableciéndose que tiene la organización y experiencia requerida para la ejecución de este Programa¹¹. La UEC ha tenido un desempeño satisfactorio en la ejecución del Programa de Desarrollo de Grandes Aglomeraciones Urbanas (préstamo 1068/OC-AR) pero, de acuerdo a la evaluación efectuada, es necesario fortalecerla en las áreas técnicas específicas contempladas en este Programa lo que se hará mediante la contratación de consultores.
- 4.2 ***Capacidad institucional de las Unidades Ejecutoras Provinciales.*** Se ha evaluado la capacidad institucional de las UEPs de las Provincias de la Muestra estableciéndose que, en todos los casos, ya tienen experiencia en el financiamiento de proyectos con recursos externos. Tales son los casos de las Provincias de Buenos Aires y Salta que ha recibido financiamiento directo del Banco, así como de las provincias de Chubut y Formosa que ya han participado en programas de la Nación financiados por el Banco. En todos los casos, las estructuras de las UEPs están conformadas con el personal necesario para brindar los servicios administrativos y financieros requeridos por la nueva operación así como asegurar la oportuna gestión de las adquisiciones correspondientes. No obstante ello, se ha establecido que toda propuesta de Programa de Fortalecimiento Municipal de la Provincia deberá incluir una evaluación de la capacidad institucional de la respectiva UEP, de modo que – de ser necesario – se financien actividades de fortalecimiento para mejorar su desempeño. Por otro lado, las UEPs contarán con el apoyo técnico de la UEC (a través del Grupo Técnico) en materia de formulación y ejecución de sus proyectos y de las instancias institucionales del Gobierno Provincial encargadas de la relación con los municipios.
- 4.3 ***Consulta con los involucrados.*** El contenido y alcance de las actividades que conforman el Programa, han sido identificados mediante estudios de campo y consultas con las entidades involucradas. Específicamente, las actividades identificadas en el Componente 1 son el resultado de un cuidadoso proceso de consulta con los Gobiernos de las Provincias y con las autoridades y técnicos de una muestra de 25 Gobiernos Municipales. Adicionalmente, durante todo el proceso de diseño del Programa se ha mantenido un continuo contacto con los Gobiernos Provinciales a fin de facilitar el diseño de sus proyectos y asegurar el sentido de propiedad de las actividades propuestas. En todos los casos, las Provincias de la muestra han manifestado de manera reiterada la prioridad e interés que tienen de participar en el Programa.

¹¹ Análisis de Evaluación Institucional de la UEC y UEPs. Tomás Rodrigo (2006).

B. Viabilidad financiera

- 4.4 La viabilidad financiera del Programa fue evaluada en función a dos elementos: (i) la disponibilidad para hacer los aportes de contrapartida; y (ii) las forma de mejorar las condiciones financieras del Programa para incentivar la participación de los Gobiernos Provinciales y Municipales.
- 4.5 ***Disponibilidad de recursos de contrapartida.*** Se ha constatado que la Unidad Ejecutora Central ya cuenta con una asignación en el presupuesto del 2007 para la puesta en marcha de este programa. De manera paralela, los Gobiernos Provinciales de la muestra ya han iniciado acciones para lograr una similar asignación en sus propios presupuestos.
- 4.6 ***Facilitación del acceso al financiamiento por parte de los municipios.*** Las lecciones aprendidas en los programas municipales indican que las acciones de fortalecimiento institucional no siempre se ejecutan exitosamente debido a la baja prioridad que las autoridades les asignan respecto a las inversiones, y por las restricciones que tiene la gran mayoría de los municipios de hacer aportes locales como los requeridos en operaciones anteriores (50% del costo). En este contexto, el equipo de Proyecto ha sido muy cuidadoso en estructurar un sistema de incentivos financieros que favorezcan la participación de los municipios. Este sistema consiste en: (i) la existencia de un aporte de la Nación del 20% del financiamiento para las actividades de modernización de la gestión municipal; (ii) la responsabilidad financiera que asumen los Gobiernos Provinciales respecto a los proyectos de mejora de la gestión municipal que requieren soluciones de escala (por ejemplo el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera) lo que –en la práctica- reduce su costo para los municipios; y (iii) la adopción de una matriz de financiamiento tipo 90/10 que reduce sustancialmente el aporte que las provincias y municipios deben hacer en el corto plazo. Las potenciales ventajas de este tipo de financiamiento son que se incentiva la disposición de las provincias y municipios a participar en el programa, a la vez que se refuerzan las estructuras de cooperación intergubernamental.

C. Viabilidad económica y técnica.

- 4.7 El análisis de viabilidad técnica y económica del Programa se basa en una muestra de proyectos específicos para los cuales se han preparado perfiles avanzados. El análisis técnico de éstos perfiles permite llegar a las siguientes conclusiones: (i) las inversiones propuestas son consistentes con el diseño del Programa y sus áreas elegibles de financiamiento (pertinencia); (ii) los proyectos han sido identificados por las propias provincias y municipios por lo que corresponden a sus necesidades reales (demand-driven); (iii) la magnitud y alcances propuestos son consistentes con las capacidades de ejecución y las responsabilidades de las entidades involucradas (capacidad de absorción); (iv) las soluciones tecnológicas e instrumentos de gestión municipal indicadas en los proyectos son adecuados para los objetivos del proyecto, los usuarios y las condiciones locales (adecuación tecnológica); (v) los proyectos provinciales se basan -por lo general- en soluciones

tecnológicas ya probadas en cuanto a su efectividad y eficiencia (buenas prácticas); y (vi) los gobiernos provinciales tienen la experiencia y la capacidad técnica para acompañar la implementación de los proyectos (reducción del riesgo de ejecución).

- 4.8 El análisis de viabilidad económica indica que el Programa tendrá varios beneficios. Específicamente, los proyectos de iniciativa provincial (sub-componente 1.1) permitirán la generación de ahorros de recursos públicos debido a que: (i) se implementarán soluciones al nivel municipal que ya han sido desarrolladas y probadas al nivel provincial por lo que una parte importante de la preinversión ya ha sido realizada (tal como ocurre en el caso de los Sistemas Integrados de Administración Financiera y Tributaria desarrollados al nivel provincial); (ii) la adopción de mecanismos innovadores de compras públicas electrónicas (e-procurement) permitirán generar un ahorro de hasta un 25% respecto al presupuesto aprobado para las compras públicas al inicio del ejercicio fiscal; y (iii) los sistemas integrados de administración financiera permitirán una mejor programación y ejecución del gasto lo que aumentará la previsibilidad de los pagos a proveedores los que –consecuentemente- mejorarán sus condiciones de contratación con los municipios.
- 4.9 Por el lado del ingreso, las iniciativas incluidas en el Programa permitirán, entre otros, (i) un incremento de las recaudaciones municipales de hasta un 100% debido a la actualización de los catastros municipales; (ii) un incremento de los pagos de impuestos y tasas y servicios debido a la adopción de cobros electrónicos y a la mejora de los servicios de atención al contribuyente lo que facilita el cumplimiento voluntario; y (iii) el apoyo al establecimiento de asociaciones municipales que contribuirá a que los municipios más pequeños resuelvan algunos de sus problemas de escala y, consecuentemente, puedan apalancar mayores recursos para sus proyectos. Una muestra del tipo de proyectos que financiará el Programa se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro IV-1 Selección de Proyectos de Mejora de la Gestión Municipal

Nombre del proyecto	Tipo	Cobertura	Beneficios Esperados	Costo
1. Sistema Integrado de Adm. Municipal (RAFAM-II)	Provincial-BsAs	60 Municipios	Mayor transparencia y mejora de decisiones	US\$5.0Mill.
2. Sist. Básico de Adm. Financiera Municipal	Provincial-Chubut	15 Municipios	Idem	US\$0.7Mill.
3. Prog. de Fortalecimiento y Equipamiento Comunas	Provincial-Chubut	20 Comunas	Idem	US\$0.4Mill.
4. Desarrollo e implantación SIAF-Municipal	Prov.-Formosa	15 Municipios	Idem	
5. Gobierno Electrónico - Municipios Formosa	Prov.-Formosa	27 Municipios 10 Comunas	Reducción de costos de comunicación y trámites	US\$1.0Mill.
6. Gobierno Digital y Conectividad - Municipios Salta	Provincial-Salta	59 Municipios	Reducción de costos de comunicación y trámites	US\$6.8Mill.
7. Modernización y Adecuación Edilicia	Municipio-Chubut	Esquel	Mejor atención población	US\$3.0Mill.
8. Modernización de Catastro y Adecuación Edilicia	Municipio-Chubut	Comodoro R.	Mayores Ingresos	US\$1.2Mill.
9. Modernización y Adecuación Edilicia	Municipio-Salta	Tartagal	Mejor atención población	US\$2.0Mill.
10. Elaboración Plan Director de Desarrollo Urbano	Municipio-Chubut	Esquel	Mayor eficiencia inversión	US\$0.2Mill.
Fuente: Fichas de Proyectos -UEC Ministerio Interior			Total	US\$20.3Mill.

D. Impacto social y ambiental

- 4.9 El Programa tendrá impactos sociales y ambientales indirectos positivos, en la medida que fortalecerá la capacidad institucional de los gobiernos municipales en temas como: (i) la mejora de los sistemas e instrumentos de planificación municipal y urbana (elaboración de planes directores) los cuales contribuirán a ordenar el crecimiento urbano, prevenir desastres naturales haciendo un mejor uso de suelos, hacer un mejor uso de los recursos naturales, y facilitar una mejor planificación de las inversiones en servicios e infraestructura municipal; (ii) la mejora de los mecanismos de participación ciudadana mediante la implantación de estrategias de gobierno electrónico municipal y reforzamiento de los sistemas de planificación; y (iii) la revisión/reingeniería de los procesos de registro/habilitación municipal de unidades económicas lo que permitirá la inclusión de la variable ambiental. Adicionalmente, el programa incluye la posibilidad de financiar de campañas de educación ambiental para la población local y capacitación de los funcionarios municipales en administración de recursos naturales y medio ambiente.

E. Resultados y beneficios esperados

- 4.10 Los Gobiernos Municipales participantes son los principales beneficiarios del Programa. Los avances se medirán por el aumento de la capacidad municipal de: administrar mejor los recursos financieros, planificar el desarrollo urbano/municipal, brindar información que aporte a la transparencia de la gestión, y prestar mejores servicios administrativos a la población. A su vez, los Gobiernos Provinciales son instrumentos para el logro de estos objetivos y también mejorarán sus sistemas de gestión en lo relacionado a los tributos coparticipados con los municipios, sus sistemas de información fiscal, y capacidad para prestar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Como resultado general, se espera lograr una mayor efectividad y más eficiencia en el uso de los recursos municipales, lo que beneficiará directamente a las poblaciones locales.

F. Clasificación SEQ y PTI

- 4.11 Esta operación no califica como orientada a la pobreza, pero sí como orientada a la promoción la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

G. Riesgos

- 4.12 *Incentivos a los municipios y a las provincias para participar en el Programa.* Un aspecto clave en proyectos de naturaleza institucional es que contengan los incentivos adecuados tanto para la participación de las entidades beneficiarias como para la efectiva implantación de las medidas organizacionales y administrativas promovidas por éstas. En el presente caso, el aporte que hará la Nación es un elemento central de los incentivos a la participación en el Programa, a lo que se adicionan los siguientes aspectos: (i) al nivel provincial, el financiamiento de

proyectos de interés común entre provincias y municipios; y (ii) al nivel municipal, la posibilidad de implementar proyectos de mejora de gestión de sus servicios y realizar rehabilitaciones/mejoras de las edificaciones municipales de acuerdo a las necesidades definidas por los propios municipios.

- 4.13 *Control de la efectiva implantación y calidad de los sistemas municipales a instalar.* Es importante reconocer y mitigar los riesgos de: (i) inadecuación de las soluciones tecnológicas a las necesidades municipales; (ii) dificultades en la absorción y sostenibilidad de las metodologías y sistemas por parte de los municipios; y (iii) cambios en las prioridades de las entidades participantes. Para reducir el primer riesgo se tiene previsto que las soluciones estandarizadas sean desarrolladas al nivel provincial ya que ellas cuentan con sistemas probados que pueden adecuarse a las necesidades de los distintos tipos de municipios de su jurisdicción. El segundo riesgo (dificultad de absorción) se reducirá mejorando/fortaleciendo la oferta técnica que las provincias brindan a los municipios. El tercer riesgo (cambio de prioridades de las autoridades provinciales), se mitigará por el avanzado grado de preparación que tienen los PFMPs de la muestra, lo que permite indicar que los mismos iniciarán su ejecución antes de las elecciones de fines del 2007. Asimismo, el grado de subsidio previsto en el Programa aparece como un incentivo para dar continuidad a los respectivos proyectos.
- 4.14 *Replicabilidad de los proyectos específicos.* El Programa no sólo contempla apoyo para la aplicación generalizada de los instrumentos y metodologías de gestión desarrollados por las provincias, si no que también apoyará la difusión e intercambio de experiencias de los proyectos originados en los municipios. Esta difusión ha estado ausente en otros Programas de este tipo, por lo que se ha previsto incluir los recursos necesarios para el desarrollo de un sistema de difusión de buenas prácticas municipales.

MARCO LOGICO
PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTION MUNICIPAL
(AR-L1016)

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN Contribuir a mejorar el desempeño institucional de los gobiernos municipales.	IMPACTO <ul style="list-style-type: none"> A 3 años de finalizarse el programa, los municipios participantes presentan mayor transparencia y eficiencia en sus principales sistemas de gestión interna y de atención al público. 	Sistema de monitoreo y evaluación del Programa (incluyendo información de encuestas)	Las Provincias mantienen el apoyo político al programa en sus respectivas jurisdicciones. No se registran grandes choques macroeconómicos en el País.
PROPOSITO Capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales participantes mejorada (en las áreas de finanzas, gestión interna, prestación de servicios administrativos, y planificación).	RESULTADO <p>Al final del programa, al menos un servicio de atención al público en 45 municipios participantes muestra una reducción en los tiempos de trámite no menor al 20% con respecto al año base (Año 3: 25 municipios registran reducciones de tiempo de un trámite de al menos un 20%)</p> <p>Al final del período de ejecución, al menos 70% de los directivos de los Gobiernos Municipales participantes reconoce que los instrumentos de gestión implantados en el marco del Programa, facilitan la toma de decisiones (Año 3: al menos 50% de los directivos de los municipios participantes reconoce que los instrumentos de gestión facilitan la toma de decisiones)</p> <p>Al final del Programa, al menos 70% de los técnicos de los Gobiernos Municipales participantes reconocen que los cambios organizacionales y/o normativos realizados en el marco de los PMFP permiten un mejor cumplimiento de sus funciones y responsabilidades institucionales.(Año 3: al menos 50% de los técnicos de los municipios participantes reconoce que las mejoras normativas/organizacionales permiten un mejor cumplimiento de sus funciones/responsabilidades institucionales).</p>	<p>Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa</p> <p>Encuestas en los municipios participantes dirigida a usuarios de servicios administrativos, Directivos, Técnicos e Intendentes.</p>	<p>Gobiernos Provinciales canalizan recursos a las municipalidades en las condiciones y con la oportunidad requerida para alcanzar los objetivos del Programa.</p> <p>Los cambios en las administraciones provinciales y municipales no alteran la prioridad asignada al Programa ni ponen en riesgo los acuerdos indicados en los Convenios Subsidiarios.</p>

<p align="center">MARCO LOGICO PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTION MUNICIPAL (AR-L1016)</p>			
RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	Al final del Programa, el 70% de los Intendentes de los municipios participantes reconocen una mejora en la oferta de asistencia técnica que les proporcionan los Gobiernos Provinciales, lo que se traduce en la disponibilidad de instrumentos de gestión nuevos/mejorados. (Año 3: Al menos 50% de los Intendentes de los municipios participantes reconoce una mejora de la oferta de asistencia técnica que les proporciona su provincia)		
<p>COMPONENTE 1.</p> <p>1.1 Proyectos Provinciales de Fortalecimiento Municipal</p> <p><i>Gestión local y oferta provincial de asesoramiento y asistencia técnica para los gobiernos municipales mejorada</i></p> <p>1.2 Proyectos de Gestión Municipal</p>	<p>PRODUCTOS Al final del Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 provincias ejecutan satisfactoriamente sus Programas de Fortalecimiento Municipal (año 3: 4 provincias con PFMP ejecutándose satisfactoriamente). • Al menos 3 Provincias han revisado y perfeccionado las normas provinciales que afectan distintos aspectos del régimen municipal y/o apoyado a los municipios en la revisión de sus normas propias. • 4 Provincias han desarrollado o perfeccionado Sistemas Integrados de Administración Financiera y han apoyado su implementación en al menos 60 municipios. (año 3: al menos 30 municipios participantes reciben asistencia técnica para implantación de SIAFs). • 100% de las provincias participantes cuentan con portales electrónicos de información y servicios a los municipios (año 3: al menos 50% provincias con portal para municipios). • 300 funcionarios municipales han sido capacitados (100 a nivel gerencial y 200 a nivel operativo) en temas de gestión y técnicas administrativas específicas de los Gobiernos Municipales (año 3: 150 funcionarios capacitados). 	<p>Para todo el componente:</p> <p>Informes basados en el sistema de seguimiento del Programa de la UEC.</p> <p>Información publicada en Web-Sites de municipios participantes.</p>	<p>Gobiernos municipales mantienen sus compromisos de adoptar los mecanismos/instrumentos de fortalecimiento ofrecidos por los gobiernos provinciales.</p> <p>Gobiernos municipales adoptan las acciones acordadas en los Convenios y mantienen su compromiso con los objetivos del programa.</p>

MARCO LOGICO
PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTION MUNICIPAL
(AR-L1016)

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><i>Proyectos de Fortalecimiento de Iniciativa Municipal ejecutados.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un total de 90 municipios han firmado convenios con las provincias para participar en el Programa (año 3: 45 municipios con convenio firmado); • 60 municipios cuentan con sistemas integrados de administración financiera nuevos o mejorados funcionando (año 3: al menos 30 municipios cuentan con SIAFs funcionando). • 30 municipios implantan o perfeccionan sus Sistemas de Gestión Interna en las áreas del Programa; • 30 municipios han depurado, actualizado y digitalizado su catastro y/o cuentan con un sistema de administración tributaria que permite una mejor programación de ingresos (año 3: 20 municipios con catastro mejorado); • 50 municipios desarrollan proyectos de <i>e-government</i> y cuentan con portales web nuevos o mejorados con: (i) presupuestos publicados; (ii) normas y ordenanzas; (iii) guías de trámites al ciudadano; y (iv) información sobre proyectos e inversiones municipales (año 3: 30 municipios con web nuevo/mejorado). • 50 municipios han rediseñado dos procesos importantes de trámite de servicios a los ciudadanos (licencias de conducir, pago de impuestos, habilitaciones comerciales, etc.). (año 3: 50 procesos de trámite mejorados) • 20 Municipios cuentan con Planes Estratégicos y/o de Desarrollo Urbano actualizados (año 3: 10 municipios cuentan con planes). • 25 Municipios han realizado mejoras edilicias en el marco de sus programas de modernización institucional. 		

MARCO LOGICO
PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTION MUNICIPAL
(AR-L1016)

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
COMPONENTE 2. Seguimiento sectorial.	Al final del Programa: <ul style="list-style-type: none"> • Portal Municipal del Ministerio del Interior y base de datos para la difusión de buenas prácticas implementados (año 3: portal implantado) • 4 eventos para difusión de buenas prácticas y soluciones tecnológicas disponibles de mejora de la gestión municipal realizados (año 3: 2 eventos realizados). • 1 Seminario Internacional realizado sobre temas de gestión municipal. • 2 Publicaciones con estudios financiados por el programa realizadas. 	Web-site del Programa. Informes basados en el Sistema de seguimiento del Programa de la UEC.	Se cumplen de manera oportuna los protocolos de intercambio de información entre municipios- provincias y entre provincias y UEC establecidos en Convenios Marco.
Actividades del Componente 1. Mejora de la Gestión Municipal 1.1 Proyectos/Iniciativas Provinciales. 1.2 Proyectos Municipales.	Ejecución presupuestaría de US\$73.7 Millones	ISDP	
Actividades del Componente 2. Seguimiento Sector Municipal 2.1 Portal Municipal 2.2 Estudios y Eventos	Ejecución presupuestaria de US\$1.35 Millones	ISDP	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Argentina. Préstamo /OC-AR a la República Argentina
Programa de Mejora a la Gestión Municipal

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 financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de mejora a la gestión municipal. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$72.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.