

PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL E INVERSIONES SOCIALES MUNICIPALES

(AR-0058)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y GARANTE:** República Argentina

**ORGANISMO EJECUTOR:** Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la República (SDS)

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$180 millones (CO)
	US\$ 30 millones (FOE-ML)
Aporte local:	US\$ 90 millones
Total:	US\$300 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES:**

Plazo de amortización:	25 años
Período de desembolso:	6 años
Período de gracia:	6,5 años
Tipo de interés:	variable (CO)
	4% (FOE)
Inspección y vigilancia:	1% de préstamo
Comisión de crédito:	0,75% del saldo no desembolsado (CO)

**OBJETIVOS:** El objetivo general del Programa es apoyar a los municipios en sus acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de los estratos de bajos ingresos y al Gobierno Nacional en su política de descentralización y saneamiento de las finanzas públicas.

**DESCRIPCIÓN:** El Programa comprendería un componente de Desarrollo Institucional y un componente de Obras. El componente de Desarrollo Institucional (US\$20,0 millones) estaría compuesto por dos subcomponentes estrechamente relacionados:

a. Estudio de la Situación Municipal (ESM), a ser realizado en cada provincia, comprendiendo el análisis de: (i) la situación financiera municipal; y (ii) la capacidad de los municipios para proveer los servicios que son de su responsabilidad. Este estudio definirá parámetros "mínimos aceptables" para que los municipios puedan participar y recibir recursos del Programa propuesto.

**b. Programas de Corrección de Debilidades, de acuerdo al detectado en el ESM.**

El componente de Inversiones (US\$268,1 millones) financiaría la rehabilitación, ampliación y construcción de obras de responsabilidad municipal tales como mejoramiento de barrios y equipamiento, saneamiento, vialidad y alumbrado urbano. Se financiaría también estudios, diseños, evaluación y supervisión de las obras que se financiarán con este componente; los catastros municipales, en su etapa de diseño e implantación; la adquisición de equipos y maquinarias necesarias para la prestación de servicios de responsabilidad municipal y en los cuales no existan otros proyectos que financien estos sectores.

**CLASIFICACIÓN AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 16 de noviembre de 1992 clasificó esta operación en la Categoría III.

**BENEFICIOS:**

Con el fortalecimiento municipal se espera lograr una mayor disciplina financiera; una mejor asignación, transparencia y focalización de los recursos; y un sistema más racional de asignación de subsidios.

Los proyectos a ser financiados por el Programa producirán servicios de ámbito local que tienen como fin mejorar la calidad de vida de las comunidades. El incremento en cobertura de estos servicios se dará en sectores mayoritariamente de bajos ingresos. Se estima además que el Programa generará empleos por el equivalente de 110.000 meses/hombre.

**RIESGOS:**

Debido al proceso de reforma del Estado, en particular con relación a la descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales, principalmente los gobiernos locales, los marcos institucionales han sufrido cambios y están en una fase de transición. Las legislaciones provincial y municipal deberán ser adecuadas en consistencia con estos cambios. De no darse estos cambios oportunamente los beneficios del Programa que se originan del ordenamiento de la relación fiscal Provincia/Municipio, podrían verse afectados. A efecto de minimizar este riesgo el Programa prevé que el Banco en conjunto con la Unidad de Coordinación Nacional del Programa hará esfuerzos para que las provincias adopten regímenes de coparticipación municipal adecuados. A estos efectos en las reuniones anuales de revisión el Banco evaluará el avance logrado a este respecto.

La debilidad institucional y operativa, como así también la estructura y dotación de personal atentan contra la adecuada administración y gestión de servicios en el nivel local. El ESM y el Programa de Corrección de Debilidades deberán atender estos aspectos con especial atención para minimizar estos riesgos.

La posible discrecionalidad política de las Provincias podría limitar los beneficios del Programa a ciertos municipios. Para evitar este tipo de riesgo, el Programa le da a la Unidad de Coordinación Nacional del Programa (UCN) la responsabilidad de resolver las apelaciones presentadas por los municipios con respecto a decisiones de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) sobre elegibilidad, tanto del municipio como de los proyectos.

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

La estrategia para el país contempla el apoyo a programas relacionados con la descentralización de los servicios a niveles provinciales y municipales, en especial los proyectos de inversión destinados a fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de las provincias y municipios para asumir la responsabilidad de proveer los servicios transferidos desde el gobierno nacional. Este Programa se enmarca dentro de esta estrategia.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

(i) Aprobación de por lo menos una ley provincial que permita a los municipios de la correspondiente provincia participar en el Programa; (ii) Puesta en vigor del reglamento Operativo del Programa; (iii) Suscripción de por lo menos un convenio de traspaso de recursos entre el Prestatario y una de las provincias participantes; y (iv) Establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa.

Otras cláusulas contractuales:

En los contratos de préstamo que celebre el Banco se pactarán las estipulaciones relativas a (i) la realización de un estudio que establezca los parámetros para analizar el progreso de los municipios (pfo. 2.6 del Doc.); (ii) seguimiento del programa (pfos. 3.33 y 3.34 del Doc.); (iii) reconocimiento de gastos (pfo. 3.38 del Doc.); (iv) recuperación de costos (pfos. 3.27 y 3.28 del Doc.); (v) uso de recuperaciones (pfo. 3.48 del Doc.); y (vi) auditoría (pfo. 3.49 del Doc.);.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. El país

#### 1. Marco institucional

- 1.1 La Constitución Nacional Argentina dispone que el país tendrá una organización de Estado Federal y que cada provincia tendrá su propia Constitución Provincial, en la cual se deberá establecer el régimen municipal que regirá en su territorio. Asimismo, establece que cada constitución provincial debe asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Así, la existencia en Argentina de un régimen municipal está impuesta a las provincias por la Constitución Nacional.
- 1.2 De esta forma, la República Argentina presenta tres niveles de gobierno: Federal, Provincial y Municipal. Existen 23 provincias y 1.717 unidades de gobierno local, de las cuales 1.029 son municipios propiamente tales. A estos habría que agregar el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) que tiene un régimen especial con las características de una provincia.

#### 2. Marco económico

- 1.3 La característica principal de la economía argentina en la década de los '80 fue la inestabilidad y el estancamiento, causado principalmente por su alto déficit fiscal y casi-fiscal. Como resultado, en 1989 la inflación alcanzó 4.923% y durante la década el ingreso per capita real cayó 2,2%. Al mismo tiempo la inversión, que alcanzó 25% en 1980, cayó al 14% del PIB en 1990.
- 1.4 Esta situación obligó al actual Gobierno a adoptar un programa de reformas económicas para lograr estabilidad y crecimiento sostenido, el que trajo aparejada la redefinición del papel del Estado en los niveles nacional, provincial y municipal, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la gestión global del sector público.
- 1.5 Desde 1991, las expectativas inflacionarias se rompieron sobre la base del plan de convertibilidad y una política fiscal restringida, que permitieron un fuerte influjo de capital y la remonetización de la economía. Esas tendencias estimularon un agudo aumento en consumo e inversión que resultó en un crecimiento real del PBI de 26% entre 1990-93. Este programa económico fue acompañado por políticas de ajuste y reforma fiscal, privatización, descentralización y desregulación de la actividad económica. En particular, esta estrategia comprende la adopción de medidas en las siguientes tres áreas:

a. Reforma fiscal

- 1.6 Se ha puesto en marcha un proceso de reforma fiscal con el objeto de reconstituir la base impositiva que, habiendo sido severamente erosionada, contribuía a presionar el déficit fiscal. La expansión de los ingresos fiscales resultantes de las medidas contenidas en la reforma permitieron un incremento de la recaudación, excluyendo seguro social, de 8,7% del PBI en 1990 a 11,4% en 1993. Esto permitió un aumento del superávit fiscal primario, excluyendo privatizaciones, de 1,0% del PBI en 1990 hasta 2,0% en 1993 y el cumplimiento de las metas del Extended Fund Facility del Fondo Monetario Internacional. También, para consolidar los logros fiscales, se acordaron dos pactos con las provincias en 1992 y 1993 con el objetivo de fomentar reformas fiscales al nivel provincial y municipal.

b. Descentralización

- 1.7 La transferencia de actividades de la nación a las provincias, y consecuentemente a los municipios, constituye parte de la estrategia de descentralización política y administrativa del país. En este contexto, los municipios vienen adquiriendo mayor relevancia dentro del aparato público. A partir de 1983, los municipios de las ciudades principales muestran una tendencia al fortalecimiento de sus funciones normativas y de su capacidad de recaudación de tributos. Ello se torna más evidente en las provincias que han establecido nuevas constituciones desde 1986, como es el caso de Río Negro y Salta, y los términos del Pacto Federal de agosto de 1993.
- 1.8 A pesar de este esfuerzo, el Gasto Público Social (GPS) de responsabilidad municipal creció durante el período 1980-92 del 0,97% al 1,18% del PBI. En contraste la participación provincial, incluyendo MCBA, en el GPS creció del 5,0% del PBI a alrededor del 7,0% en el mismo período, principalmente, debido al crecimiento de los gastos en educación y cultura, seguridad social y salud. Es decir que mientras el GPS de las provincias crecía en 40,0%, el correspondiente a los municipios solo creció en un 22,0%.
- 1.9 Este menor dinamismo en el proceso de descentralización hacia los municipios se debe a que, tanto las funciones que corresponderían ser desempeñadas por los municipios como también los recursos necesarios para ejecutarlas, están en una fase de definición.
- 1.10 Para llevar adelante esta descentralización de servicios se requieren modificaciones en las relaciones fiscales entre los gobiernos provincial y municipal. Sin embargo éstas se han visto dificultadas debido a que las disposiciones sobre el funcionamiento y recursos de los municipios están contenidas en 23 Constituciones Provinciales que difieren en su concepción y en su grado de definición.

c. Privatización

- 1.11 Una de las causas más importantes del déficit fiscal ha sido las pérdidas que sistemáticamente venían presentando las empresas públicas y que debían ser cubiertas con transferencias del Gobierno Federal. En la década de los '80 estas pérdidas promediaron el 6% del PIB.
- 1.12 Esta situación, así como la redefinición del papel del Estado, condujo al Gobierno a adoptar un extenso programa de privatización de las empresas públicas como uno de los instrumentos más importantes para llevar a cabo su política de racionalización del Estado y de equilibrar las finanzas públicas. Con esto se logra, por una parte, reducir sustancialmente el déficit fiscal vía la eliminación de estas transferencias y, por otra, traspasar al sector privado aquellas actividades en las que es más eficiente.
- 1.13 A nivel municipal el proceso de privatización presenta una variada gama de posibilidades dada las características de los servicios que debe prestar a la comunidad. Esta gama va desde pequeñas empresas dedicadas a la recolección de residuos sólidos, hasta empresas medianas y grandes dedicadas a la administración de servicios de agua potable. Aún cuando en Buenos Aires y en otras municipalidades de grande porte esto ya es una realidad, la privatización de servicios en municipios menores se dará solo en el futuro.

B. Las provincias

1. Proceso de descentralización, coparticipación y reformas constitucionales

- 1.14 En 1988 se promulgó la nueva Ley de Coparticipación en los Impuestos Nacionales con las provincias, asignándose un Fondo de Coparticipación del 58% de todos los impuestos, con la excepción de los que gravan el comercio exterior. Esta redistribución de ingresos fue acompañada por una asignación de mayores responsabilidades en la decisión y ejecución de funciones administrativas gubernamentales. El proceso condujo también a cambios del orden jurídico-institucional donde se reconocieron, a través de leyes nacionales, la necesidad de dotar de mayor autonomía a los municipios y acentuar su rol en la comunidad.
- 1.15 Dentro de este proceso de descentralización del país hacia los gobiernos provinciales, se les asignaron mayores responsabilidades, descentralizándose la gestión hospitalaria, la educación secundaria y parte de la técnica a partir de 1993, profundizándose, de esta manera, el proceso iniciado en 1976 con la transferencia de la educación primaria, obras sanitarias y algunos hospitales a esta jurisdicción.
- 1.16 Para apoyar el proceso de descentralización y coparticipación de fondos, la Nación y las provincias firmaron dos acuerdos que establecen parámetros adicionales para el sistema federal. Bajo el primero, el Pacto Fiscal de agosto de 1992, la Nación garantiza a las provincias un ingreso mínimo mensual proveniente de fondos

coparticipables, asigna parte de estos fondos al financiamiento de la deuda de seguridad social, y descentraliza el control de fondos específicos como el fondo de vivienda, FONAVI. Bajo el segundo acuerdo, el Pacto Federal de agosto de 1993, la Nación se compromete a aumentar el ingreso mínimo mensual y asume las obligaciones de los sistemas de seguridad social deficitarios a cambio de reformas substantivas en la administración provincial. Estas reformas centran esfuerzos en la reducción de los costos domésticos de producción con reducción de impuestos sobre las actividades productivas (inclusive sobre impuestos salariales), desregulación y privatización a nivel provincial.

- 1.17 En agosto de 1994, se promulgó la nueva Constitución Nacional que prevé que todos los impuestos directos o indirectos creados - salvo los que tengan asignación específica - deberán ser coparticipables con las Provincias.
- 1.18 Los regímenes de coparticipación se harán por leyes convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, con mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso, y garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos. La distribución de recursos entre la Nación, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, dando prioridad al desarrollo equitativo.
- 1.19 Otros cambios importantes relacionados son: fondos especiales serán establecidos o modificados por el Congreso con mayoría absoluta; las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y podrán celebrar convenios internacionales, con conocimiento del Congreso Nacional, en tanto no sean incompatibles con la política exterior o afecten el crédito público de la Nación.
- 1.20 Los ajustes que están realizando las provincias implicarán también el traslado de nuevas responsabilidades y atribuciones al ámbito municipal para lo cual éstas deberán desarrollar la capacidad institucional adecuada.

## 2. Relación provincia-municipio

- 1.21 El sistema político argentino tiene como base la provincia. Estas, al crear el Estado Federal, o primer nivel de gobierno, le delegaron las funciones primordiales del Estado y se reservaron aquellas que ejecutarían directamente o que delegarían a sus municipios, tercer nivel de gobierno. Con base en esta delegación, los municipios quedaban facultados para ejercer, en forma autónoma, todas las acciones comprendidas en ella. Por su parte, la provincia debía fijar el marco en que se desarrollarían estas acciones y vigilar que así se hiciera.
- 1.22 En este contexto, las provincias dictaron sus propias constituciones, incluyendo en ellas las características básicas de su régimen municipal. Sin embargo, en general, los marcos financieros que posibilitarían la cabal aplicación de esta autonomía no han sido elaborados a plenitud, por lo que la

dependencia de los municipios de una asignación discrecional de recursos permanece vigente en un grado importante.

- 1.23 Aún en aquellas provincias en las que esta autonomía financiera está más madura, se observa que el grado de discrecionalidad hacia los municipios es aún importante por la utilización de sistemas de asignación de recursos que así lo permiten. La causa de ello es que en estos sistemas no han considerado el principio de "Universalidad e Igualdad de Oportunidades" en la aplicación de criterios de elegibilidad, permitiendo su aplicación "caso a caso", lo que permite una discrecionalidad no deseada.

#### C. Los municipios

##### 1. Aspectos institucionales

- 1.24 El municipio, aun siendo el nivel de gobierno más cercano a la comunidad, no ha participado plenamente del proceso de descentralización. Los recursos se derivan principalmente de las transferencias de los gobiernos provinciales. Aquellos propios por recaudación directa se componen, en general, de tasas retributivas por servicios prestados o concesiones sobre los mismos. La limitada autoridad fiscal municipal y la escasa movilización de recursos y recuperación de costos de los servicios prestados se reflejan en esta dependencia con respecto a los tributos coparticipados.
- 1.25 Para la formulación del Programa, la Secretaría de Desarrollo Social, por medio de su Subsecretaría de Vivienda (SSV), preparó el "Estudio de Autonomía y Ámbito Municipal". En este estudio se observa que los municipios cuentan con diferente grado de autonomía y atribuciones según la provincia que se trate y están facultados para enfrentar la regulación, ejecución de obras y prestación de servicios en aquellos aspectos vinculados más directamente con la dimensión local. No están autorizados para dictar leyes y sus actos legislativos, de validez general en su territorio, son "ordenanzas", que están siempre subordinadas a las leyes nacionales y provinciales.
- 1.26 Por tanto, aún cuando jurídicamente existe un régimen municipal caracterizado por una razonable independencia del municipio frente a los demás niveles de gobierno, no existen estímulos para movilizar recursos ni acudir a empréstitos, así como tampoco cuentan con mecanismos apropiados que le permitan prestar en forma efectiva los servicios que le corresponden.

##### 2. Ámbito de acción municipal

- 1.27 En el mencionado Estudio se analizó una muestra estadísticamente representativa de 109 municipios, pudiéndose establecer que son de responsabilidad municipal aquellos servicios y obras locales que, en razón de su divisibilidad y con arreglo a criterios de eficiencia técnica, económica y financiera, pueden ser prestados localmente. Los servicios públicos de ámbito municipal son los siguientes:



- a. Recolección y tratamiento de residuos sólidos.
- b. Vialidad urbana.
- c. Mercados.
- d. Parques y espacios verdes.
- e. Cementerios.
- f. Agua potable.
- g. Desagües cloacales.
- h. Desagües pluviales.
- i. Defensa contra erosión e inundaciones.
- j. Alumbrado público.
- k. Equipamientos comunitarios (centros vecinales, jardines de infantes y postas primarias de salud).
- l. Transporte local y terminales de transporte.
- m. Prestación de servicios educativos no universitarios, en concurrencia con la Provincia.
- n. Poder de policía en materia ambiental, con alcance variable según la Provincia.

1.28 Los primeros cinco renglones son de responsabilidad municipal en más de un 90% de los casos examinados. En el resto de los renglones, más del 50% de los casos examinados son de responsabilidad municipal. También corresponde a los municipios, aunque en menor porcentaje, servicios de agua potable y alcantarillado, defensa contra inundaciones y atención primaria de salud.

1.29 El estudio también mostró que en algunas provincias se prevé el traspaso a los municipios de otros servicios que actualmente presta la provincia, como es el caso de la educación primaria y una intensificación en la descentralización de la atención primaria de salud.

### 3. Finanzas y coparticipación municipal

1.30 Para la formulación del Programa, la Secretaría de Desarrollo Social, por medio de su Subsecretaría de Vivienda (SSV), preparó el estudio "Los Regímenes de Coparticipación Municipal en la República Argentina". En este estudio, se realizó un análisis de los distintos regímenes provinciales de coparticipación; de las fórmulas de reparto de la coparticipación de 13 provincias representativas; un análisis econométrico de las finanzas municipales de 3 provincias; y un estudio sobre descentralización. De este análisis surgen los siguientes resultados:

- a. Todas las Provincias tienen un régimen de coparticipación, a excepción de la Provincia de La Rioja que tiene suspendida la aplicación de la ley respectiva.
- b. Las transferencias fiscales de las provincias a los municipios son automáticas (coparticipación) y discrecionales (no sistemáticas),
- c. La coparticipación cumple con el primer principio de "adecuación", es decir las transferencias per cápita han permanecido constantes en términos reales. No se ha cumplido el

segundo principio de "adecuación", es decir los montos transferidos, combinados con un adecuado esfuerzo fiscal del municipio, no han sido suficientes para que éstos puedan mantener niveles adecuados de servicios. Por lo tanto, ha sido necesario aumentar las transferencias discrecionales o en su defecto disminuir la calidad de servicio. Aún cuando las transferencias de los gobiernos provinciales se incrementaron desde un 42,1% en 1980 a un 70,7% en 1988 con respecto a los recursos municipales, esto no ha sido suficiente para lograr una calidad y cobertura aceptable.

- d. El análisis econométrico indica la existencia de un "efecto sustitución" entre recursos propios y las transferencias, que permitiría afirmar que, a pesar de que en su mayoría las formulas usadas en el reparto de los recursos incluyen algún incentivo al esfuerzo fiscal, éste no tiene el peso que debería.
- e. La asignación de los recursos de coparticipación son predominantemente redistributivos, tendiendo a asignar más elevadas transferencias per capita a los municipios con menores poblaciones, con menor desarrollo relativo y más débil potencial fiscal.
- f. Las fórmulas de reparto de la coparticipación, cuando existen, son muy variadas y cualquier propuesta de un nuevo régimen de transferencias que mejore el existente deberá tener consideración las características de cada provincia.

#### 4. Déficit de servicios a nivel municipal

- 1.31 Las coberturas de servicios de agua potable y cloacas son en general deficientes, mostrando una cobertura de 67% para agua y 39% para cloacas. Asimismo, los problemas de inundaciones y la falta de desagües pluviales son importantes en las ciudades al igual que la falta de equipamiento (jardines materno-infantil, hogares de ancianos y otros). Las coberturas en pavimentos de vías urbanas son también pobres y las ciudades confrontan problemas por falta de terminales de transporte y costos crecientes de mantenimiento.
- 1.32 De acuerdo al Estudio de Autonomía y Ámbito Municipal mencionado, la casi totalidad de los municipios (94,6%) presentan algún tipo de deficit de servicios. La falta o baja calidad de los sistemas cloacales se presenta en el 44% de los municipios. El 37% de los municipios presenta problemas graves por inundaciones originadas por desborde de ríos o lagunas.
- 1.33 Los problemas subsiguientes, en orden decreciente de frecuencia, (entre el 37% y el 24%) se refieren a falta de infraestructura y/o equipamiento urbano, tales como pavimentos, desagües pluviales, e infraestructura en general.
- 1.34 A partir de la Muestra de Municipios, expandiendo los resultados a todo el universo, se ha estimado que las necesidades de inversión

en proyectos de servicios y equipamiento para el total de municipios del país alcanza a US\$8.500 millones.

D. Financiamiento del sector

1. Participación del Banco en el sector

- 1.35 La participación del Banco en el sector urbano en la Argentina incluye 5 préstamos por un total equivalente de US\$171,2 millones, de los cuales uno fue aprobado en 1962, dos en 1966 y dos en 1987.

a. Programa Global de Desarrollo Urbano

- 1.36 Mediante los Préstamos 206/IC-AR y 514/OC-AR por un monto total de US\$122 millones aprobados en 1987, el Banco está contribuyendo al financiamiento y realización del Programa cuyo costo total se estimó en US\$300 millones. Su objetivo es aumentar el acceso a los servicios y la calidad de vida de la población, mediante la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbanos y los correspondientes proyectos de asistencia técnica en 23 de las 24 jurisdicciones. El ejecutor es la SSV, cuya Unidad Ejecutora, con la experiencia adquirida, ha sido a la vez la responsable de la preparación de los antecedentes para formular el Programa que se presenta en este informe.
- 1.37 Los recursos del financiamiento del Banco fueron comprometidos dentro del plazo contractual original, aún cuando el inicio de la ejecución correspondió a uno de los períodos más críticos de la economía argentina.
- 1.38 Al 30/07/94 se había desembolsado el 100% del Préstamo 206/IC-AR por US\$120 millones y el 84% del 514/OC-AR por US\$1,5 millones.

b. Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas

- 1.39 El Banco, mediante el Préstamo 619/OC-AR por US\$200 millones (con cofinanciamiento del BIRF por igual monto), apoya este Programa, cuyo costo total asciende a US\$575 millones. El financiamiento del Banco está restringido al ámbito de acción provincial, luego es complementario al programa que ahora se propone. El Programa, declarado elegible para desembolsos en noviembre de 1991, consta de dos Subprogramas:
- a. Subprograma de Desarrollo Institucional destinado al fortalecimiento de las Provincias y a la preparación de estudios y proyectos de inversión con el objeto de hacerlas financieramente autosuficientes; y,
- b. Subprograma de Financiamiento de Proyectos de Inversión de servicios básicos de jurisdicción provincial, con el objeto de reparar, mantener, rehabilitar y expandir los servicios públicos, incluyendo elementos de recuperación de costos para reducir su dependencia de los presupuestos provinciales.

- 1.40 Durante la fase inicial de ejecución, consistente con los objetivos de corto plazo, el Programa concentró sus actividades mayormente en la promoción del componente de desarrollo institucional, iniciando posteriormente la promoción del componente de inversión.
- 1.41 A la fecha se han declarado elegibles para el programa la totalidad de las provincias con excepción de Santa Cruz. A partir de 1993, después que el Banco y la Unidad Ejecutora acordaron las metodologías para evaluar los proyectos, ésta ha aprobado proyectos a las provincias que han asignado el 72,3% de los recursos del préstamo. Sin embargo, los desembolsos representan solo el 4,1% al 31 de agosto de 1994 y el nivel de compromiso realmente efectivo (contratos firmados) representa el 7,6% debiendo elevarse a 35% a fines de 1994.

c. Otros programas relacionados

- 1.42 Adicionalmente el Banco ha financiado la construcción de sistemas de agua potable en áreas rurales y urbanas mediante 13 préstamos por el equivalente de US\$445,0 millones. En septiembre de 1991 aprobó 2 préstamos por US\$165 millones para el fortalecimiento institucional, financiero y operativo de las entidades provinciales de servicio eléctrico. Están en procesamiento, con aprobación prevista para 1994, una operación para reformas e inversiones del sector educación primaria y otra para agua potable rural. Para 1995 se prevé una operación para desarrollo agrícola provincial y una para infraestructura productiva provincial.

2. Acción de otras entidades de crédito en el sector

- 1.43 Está en etapa final de ejecución el Programa de Desarrollo Municipal del BIRF, el cual se limita al financiamiento de obras, con un tope de US\$1,5 millones por proyecto, sólo para las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Neuquén.
- 1.44 A partir de la segunda mitad de los años ochenta otorgó tres créditos por un total de US\$330 millones, dos de ellos destinados a agua potable (US\$160 millones) y uno a rehabilitación por inundaciones (US\$170 millones).

E. Estrategia del Banco en el sector

- 1.45 La estrategia para el país contempla el apoyo a programas relacionados con la descentralización de los servicios a niveles provinciales y municipales, en especial los proyectos de inversión destinados a fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de las provincias y municipios para asumir la responsabilidad de proveer los servicios transferidos desde el gobierno nacional.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar a los municipios en sus acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de los estratos de bajos ingresos y al Gobierno Nacional en su política de descentralización y saneamiento de las finanzas públicas.
- 2.2 Para alcanzar estos objetivos, el Programa apoyará:
- a. la rehabilitación, ampliación y construcción de obras de responsabilidad municipal;
  - b. el fortalecimiento de los municipios en sus aspectos institucionales, financieros y técnicos con el fin de mejorar la eficiencia y la cobertura de los servicios que actualmente les compete, así como prepararlos para absorber aquellos que les serán traspasados por las provincias;
  - c. una mayor participación de la población en la priorización de las inversiones locales;
  - d. a darle al sistema de asignación de recursos a los municipios la transparencia y accesibilidad universal; y
  - e. a los municipios a mejorar su eficiencia fiscal mediante sistemas adecuados de coparticipación, recuperación de costos y racionalización del gasto.

### B. Descripción

- 2.3 A solicitud de las autoridades argentinas el Programa ha sido diseñado considerando la participación del BIRF con una operación paralela sustancialmente similar. En este sentido, se decidió que de la totalidad de las provincias, 10 serán elegibles para participar en el Programa del Banco, otras 10 serán elegibles al Programa del BIRF y 4 podrán participar en ambos programas. Las Provincias solo elegibles al BID serán: Río Negro, Entre Ríos, Tucumán, San Luis, Jujuy, San Juan, Chubut, Salta, Chaco y Santiago del Estero. Las provincias que podrán participar en ambos programas son: Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza. En este último caso, el Programa financiaría proyectos de montos superiores a los US\$2,0 millones, y el BIRF financiaría los de costo inferior a esa cifra.
- 2.4 La división de las provincias entre los dos bancos tomó en cuenta el deseo del BID de financiar las provincias de menor desarrollo relativo, de mantener con el BIRF las provincias en las que ya viene actuando y maximizar el financiamiento de proyectos de la

muestra representativa desarrollada con recursos y asistencia del BID.

- 2.5 El Programa comprendería un componente de Desarrollo Institucional y un componente de Inversiones.

1. Desarrollo institucional

- 2.6 El componente de Desarrollo Institucional (US\$20,0 millones) estaría compuesto por dos subcomponentes estrechamente relacionados:

a. Estudio de la Situación Municipal (ESM), a ser realizado, según los términos de referencia, acordados con el Banco, en cada provincia comprendiendo el análisis de: (i) la situación financiera municipal; y (ii) las capacidades de los municipios para proveer los servicios que son de su responsabilidad. Este estudio definirá parámetros "mínimos aceptables" para que los municipios puedan participar y recibir recursos del Programa propuesto.

b. Programas de Corrección de Debilidades (o Falencias, según la terminología local), de acuerdo al detectado en el ESM.

- 2.7 En el análisis de la situación financiera, el ESM estudiará, entre otros aspectos, las relaciones financieras entre la provincia y sus municipios; la estructura del sistema de coparticipación municipal; la magnitud de las transferencias discrecionales; y la importancia de los recursos propios de los municipios.

- 2.8 En el estudio de las capacidades de los municipios para proveer servicios, el ESM deberá analizar: (i) la estructura organizacional; (ii) el perfil de los recursos humanos; y (iii) la capacidad de los municipios para proveer servicios y para hacer frente al incremento de dichas prestaciones que supone el proceso de descentralización.

- 2.9 A partir de dichos estudios, se establecerán, entre otros, parámetros en los siguientes aspectos: (i) recursos; (ii) gastos; (iii) estructura organizacional; (iv) recursos humanos; y (v) prestación de servicios municipales. Asimismo, con base en los resultados del ESM, la UCN inducirá a las provincias a readecuar su régimen de coparticipación municipal.

- 2.10 Asimismo este componente financiará:

- a. El funcionamiento del Programa, incluyendo las consultorías requeridas por la UCN y las UEP para su operación; y
- b. la contratación de los servicios de auditoría financiera y de gestión del Programa.

## 2. Inversiones

- 2.11 El componente de Inversiones (US\$268,1 millones) financiaría estudios, diseños, evaluación y supervisión de las obras que se financiarán con este componente; los catastros municipales, en su etapa de diseño e implantación, incluso los equipos necesarios para su funcionamiento; la adquisición de equipos y maquinarias necesarias para la prestación de servicios de responsabilidad municipal y en los cuales no existan otros proyectos que financien estos sectores y la rehabilitación, ampliación y construcción de obras de responsabilidad municipal en los sectores que se indican a continuación, sin perjuicio que se incorporen otros después que el Banco y la SDS acuerden las respectivas metodologías:

i. Equipamiento urbano

- a. Centros Comunitarios y Jardines Materno-Infantiles.
- b. Terminales de Transporte
- c. Parques, Áreas Verdes y de Recreación

ii. Saneamiento urbano

- d. Defensas Contra Erosión e Inundaciones
- e. Alcantarillado Pluvial
- f. Recolección y Disposición de Residuos Sólidos

iii. Vialidad urbana

iv. Alumbrado urbano

v. Mejoramiento barrial

- 2.12 No obstante el número de sectores de jurisdicción municipal sea superior a los cinco del párrafo precedente, se consideró como elegibles solo los sectores que no cuenten con financiamiento del Banco y aquellos que cuentan con proyectos identificados y que cumplan con los criterios de elegibilidad del Programa.

### C. Dimensionamiento

- 2.13 Para el dimensionamiento del Programa se consideraron los siguientes factores:

- a. **Déficit de Infraestructura Urbana:** el resultado de una encuesta del déficit en los 109 municipios de la muestra fue expandido a todo el país, dando como resultado un déficit, a mayo de 1993, de cerca de US\$8.500 millones. Esta cifra se refiere solo a las obras que cuentan con proyectos en algún estado de desarrollo, desde idea hasta proyecto definitivo, por lo que el déficit real alcanzaría a cifras mucho mayores. En este contexto, el Programa más aquel a ser financiado por el BIRF, solo solucionaría una fracción de las necesidades.
- b. **Las necesidades de Fortalecimiento Institucional de los Municipios:** a efecto de dimensionar este componente, se

realizaron diagnósticos y se definieron las acciones de fortalecimiento necesarias en 12 municipios de diversas características. El costo unitario promedio fue de US\$ 40.000, lo que expandido a los municipios de las provincias participantes en el Programa, alcanza a US\$19,7 millones.

- c. **Monto Disponible para el Aporte Local:** para determinar la composición y monto de la contrapartida local se consideró la capacidad financiera de los municipios para minimizar los aportes de la Nación.
- d. **La Capacidad de Ejecución de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y de los Municipios:** para analizar la capacidad del Ejecutor y de los municipios para llevar adelante el Programa, se tomó en consideración que para la Muestra la SDS y los municipios desarrollaron 34 proyectos por un monto cercano a US\$105 millones. Por tanto, no se anticipan problemas para identificar y preparar proyectos para el Programa.

D. Costo del Programa y plan de financiamiento

1. Costo total

- 2.14 El costo del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$300 millones, y se detalla en el cuadro II-1.

CUADRO II-1  
COSTO TOTAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
(US\$ millones)

	B I D			CONTRAPARTIDA LOCAL				TOTAL	%
	CO Div.	FOE M.L.	Total	Municipio	Nación		Total		
					SIM*	SDI*			
1. Inversiones	170,7	29,7	200,4	26,8	40,9	-	67,7	268,1	89,3
2. Desarrollo Institucional	6,0	-	6,0	-	-	14,0	14,0	20,0	6,7
2.1 Estudio de la Situación Municipal	0,3	-	0,3	-	-	1,5	1,5	1,8	0,6
2.2 Programa de Corrección de Debilidades	5,7	-	5,7	-	-	12,5	12,5	18,2	6,1
3. Funcionamiento del Programa	-	-	-	-	-	8,3	8,3	8,3	2,7
3.1 Unidad Ejecutora	-	-	-	-	-	5,0	5,0	5,0	1,7
3.2 Contratos Consultores Evaluación de Proyecto	-	-	-	-	-	2,3	2,3	2,3	0,7
3.3 Auditoría						1,0	1,0	1,0	0,3
4. FIV	1,8	0,3	2,1	-	-	-	-	2,1	0,8
5. Recuperación PPF	1,5	-	1,5	-	-	-	-	1,5	0,5
TOTAL	180,0	30,0	210,0	26,8	40,9	22,3	90,0	300,0	100,0
%	60,0	10,0	70,0	8,9	13,7	7,4	30,0	100,0	

\*SIM= Subcuenta de Inversiones Municipales \*SDI= Subcuenta de Desarrollo Institucional



## 2. Financiamiento del BID

### a. Fuente de recursos del financiamiento

- 2.15 El financiamiento estaría constituido por: (a) un préstamo por US\$180 millones en divisas con cargo a recursos del Capital Ordinario (60% del costo total) <sup>1/</sup> y (b) un préstamo por US\$30 millones en moneda local con cargo a recursos del FOE.

### b. Términos y condiciones del financiamiento

- 2.16 Se proponen las siguientes condiciones para los préstamos:

Plazo de amortización:	25 años
Período de compromiso:	4 años
Período de desembolso:	6 años
Período de gracia:	6,5 años
Tipo de interés:	variable (OC) 4% (FOE)
Inspección y vigilancia:	1% del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% del saldo no desembolsado (OC)

## 3. Aporte local

- 2.17 El aporte local, por el equivalente de US\$90 millones, provendría de los municipios (US\$26,8 millones, o 8,9% del costo total) y de recursos del Tesoro (US\$ 63,2 millones, o 41% del costo total). El análisis de la situación financiera de los municipios permite anticipar que no habría problema para disponer de estos montos oportunamente.

## 4. Recuperación del PPF

- 2.18 Con recursos del primer desembolso se amortizará totalmente el préstamo PPF 761/OC-AR por US\$1.500.000 utilizado para preparar la información requerida para el análisis de la operación.

---

<sup>1/</sup> Según el Documento AB-1683, la matriz para países A permite un financiamiento en divisas de hasta el 50% del costo total y un 10% adicional si la mayoría de los beneficiarios del Programa pertenece a grupos de bajos ingresos.

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. Mecanismos de ejecución

- 3.1 El Gobierno ha designado a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) como responsable de coordinar y supervisar la ejecución del Programa.
- 3.2 La SDS ejecutará el Programa por medio de su Subsecretaría de Vivienda, en la cual se ubica la Unidad de Coordinación Nacional del Programa (UCN) que realiza exitosamente igual labor para el Programa de Desarrollo Urbano y que, además, preparó el Programa en estudio. Para esto, se crearían dos subcuentas: (i) Subcuenta de Desarrollo Institucional (SDI); y (ii) Subcuenta de Inversiones Municipales (SIM).
- 3.3 Con el objeto de descentralizar la ejecución del Programa y considerando que unas de las funciones básicas de las provincias es la planificación general de su territorio y la vigilancia sobre el actuar de los municipios, se ha previsto su participación en el Programa mediante la aprobación de una "ley de endeudamiento".
- 3.4 En esta ley provincial, el Poder Ejecutivo Provincial estará autorizado para endeudarse con el Gobierno Nacional, aceptando las condiciones del Programa y las de los Contratos de Préstamo suscrito entre la Nación y el BID, así como la afectación de la coparticipación provincial. La aprobación de, a lo menos, una ley de endeudamiento será condición previa al primer desembolso del financiamiento.
- 3.5 A este efecto, se ha previsto la implantación de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP), las que, a criterio de cada Provincia, podrán ser las mismas que vienen ejecutando el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas o Unidades específicas a ser creadas en la medida que la demanda lo requiera. Las UEP tendrían la responsabilidad de la promoción del Programa; de la ejecución del componente de Desarrollo Institucional de los municipios; de la orientación de los municipios; y de la aprobación de proyectos que estén dentro de los límites autónomos que se definen más adelante.
- 3.6 La ejecución se llevará adelante utilizando los procedimientos operativos y financieros establecidos por: (i) las estipulaciones que se establezcan en el contrato de préstamo entre el Banco y el Prestatario; (ii) el Reglamento Operativo del Programa; (iii) el Manual de Ejecución del Programa que es parte integral del Reglamento Operativo; y (iv) los contratos de préstamos subsidiarios entre la SDS y las Provincias.
- 3.7 La firma de por lo menos un convenio de los establecidos en (iv) y la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa serán condiciones previas al primer desembolso del financiamiento.

1. Ciclos de ejecución del componente de desarrollo institucional

- 3.8 La ejecución del componente se desarrolla en tres ciclos con acciones claramente identificadas, las que se esquematizan en las Figuras III-1, III-2 y III-3. Los números entre paréntesis indican los pasos secuenciales de cada ciclo:
- a. **Ciclo de Diagnóstico y del Programa de Corrección de Debilidades (Figura III-1):** (1) el municipio solicita a la UEP la ejecución del Diagnóstico Municipal; (2) este diagnóstico es ejecutado en conjunto por ambas entidades, con el apoyo de consultores; (3) como resultado se obtienen los lineamientos del Programa de Corrección de Debilidades (PCF) con la definición de las etapas y sus respectivas metas administrativas-financieras; y (4) el municipio recibe el PCF.
  - b. **Ciclo de Financiamiento (Figura III-2):** (1) el municipio obtiene de la Subcuenta de Desarrollo Institucional (SDI) el financiamiento necesario para (2) contratar los servicios de consultoría requeridos para (3) implantar el PCF. La UEP otorgará el financiamiento previa firma del Contrato de Desarrollo Institucional (CDI).
  - c. **Ciclo de Ejecución y Recuperación de Costos (Figura III-3):** (1) el municipio aplica el PCF y (2) como resultado se prevé un incremento en el ahorro corriente; (3) se incrementan los recursos del municipio con los cuales (4) se repaga al SDI el financiamiento; y (5) con los recursos remanentes, una vez alcanzado el equilibrio fiscal, se puede acceder al componente de inversiones.

FIGURA III - 1

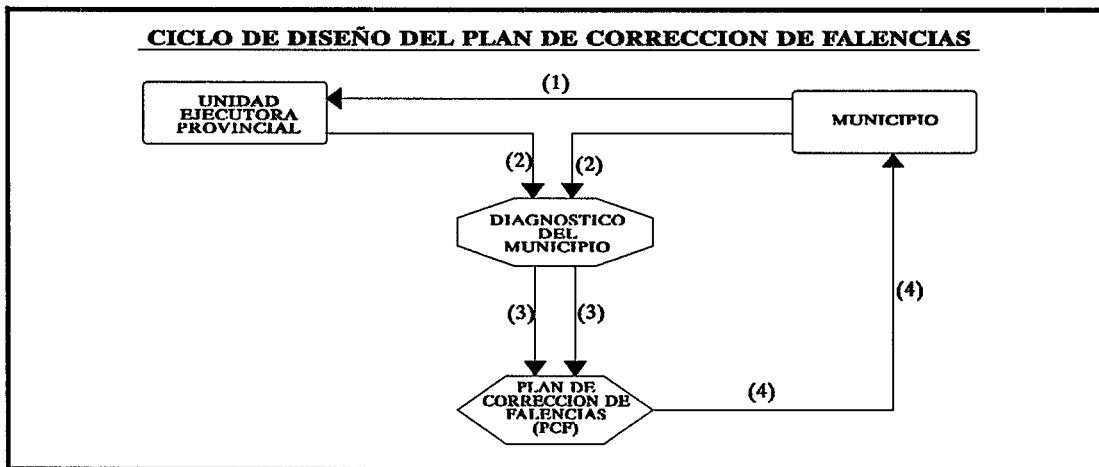


FIGURA III - 2

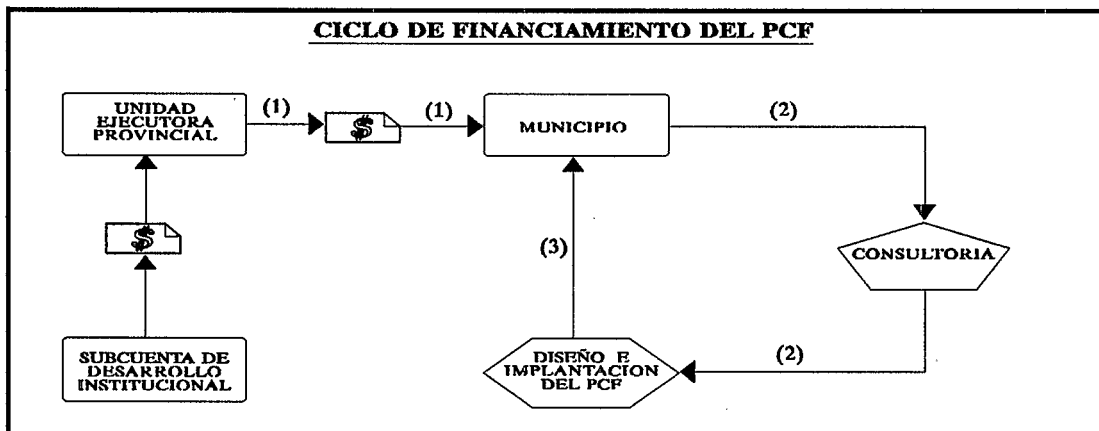
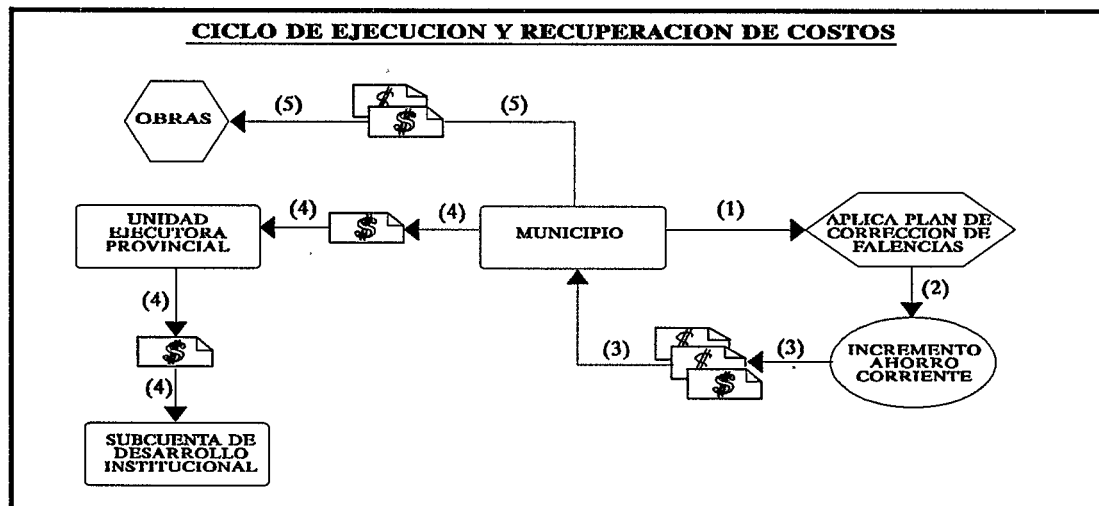


FIGURA III - 3



2. Ciclos de ejecución del componente de obras

3.9 La ejecución del componente se desarrolla en tres ciclos con acciones claramente identificadas las que se esquematizan en las Figuras III-4, III-5 y III-6. Los número entre paréntesis indican los pasos secuenciales de cada ciclo:

- a. **Ciclo de Elegibilidad y Diseño de Proyectos (Figura III-4):**  
(1) el municipio identifica una necesidad y elabora una idea de proyecto que la solucione y la presenta a la UEP. (2) La UEP la estudia y si verifica que la idea de proyecto, en principio, cumple con los criterios de elegibilidad de proyectos que se indican más adelante, procede a otorgar su conformidad. (3) El municipio desarrolla la idea aprobada, transformándola en un proyecto definitivo, incluidas las evaluaciones que correspondan.
- b. **Ciclo de financiamiento de proyectos (Figura III-5):** (1) El municipio presenta el proyecto definitivo a la UEP, incluidas las evaluaciones que correspondan, y lo presenta a la UEP para financiamiento. La UEP lo revisa y verifica que éste cumpla con todas las condiciones de elegibilidad del Programa. (2) Si estas condiciones satisfacen, la UEP le otorga el préstamo con los recursos de la Subcuenta de Inversión Municipal (SIM).
- c. **Ciclo de ejecución y recuperación de costos (Figura III-6):**  
(1) el municipio llama a la licitación de las obras de acuerdo con los procedimientos del Programa. (2) El municipio estudia las ofertas y, en conformidad con los procedimientos del Programa, procede a su adjudicación. (3) El contratista ejecuta la obra y, (4) por medio del municipio se la entrega a los beneficiarios. (5) El municipio, de acuerdo con el mecanismo de recuperación de costos pertinente, cobra a los beneficiarios la cuota correspondiente. (6) El municipio, con estos recursos, repaga el préstamo a la UEP. (7) La UEP, con estos recursos repaga el refinanciamiento a la UCN.

FIGURA III - 4

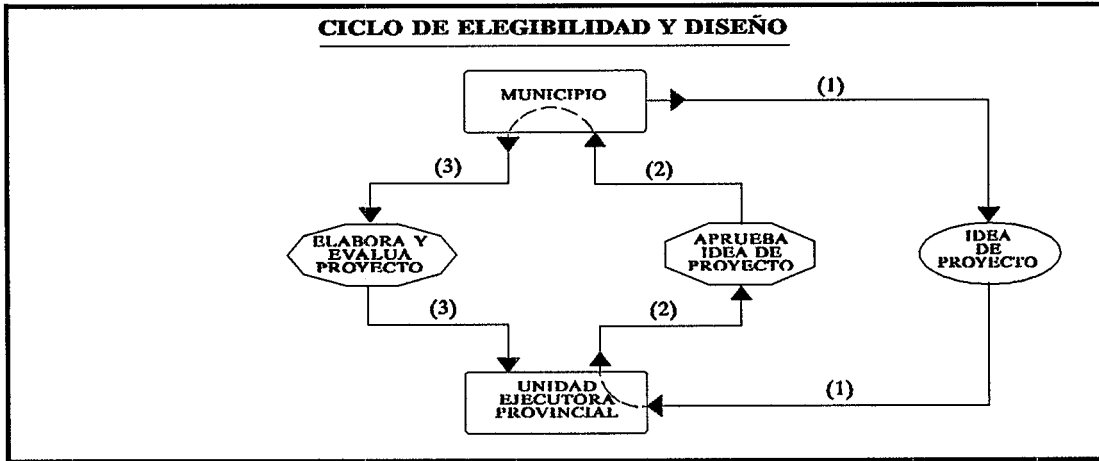


FIGURA III - 5

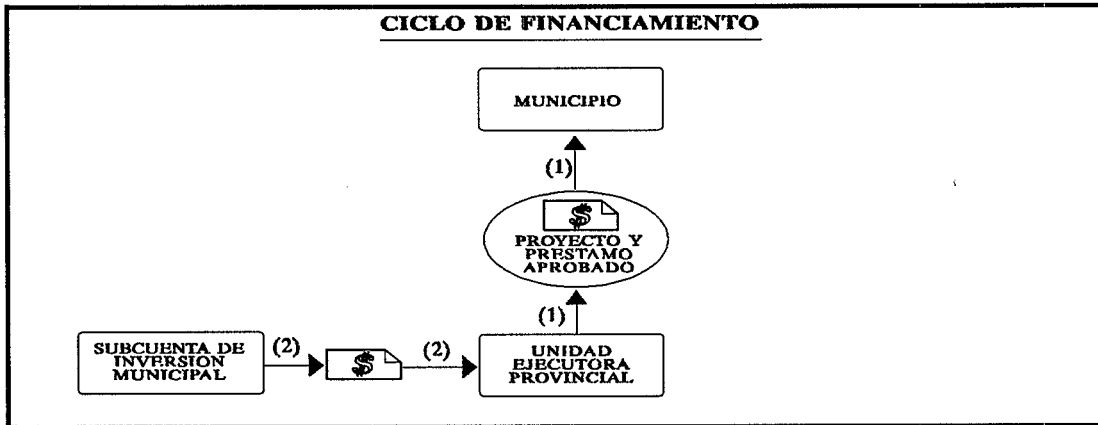
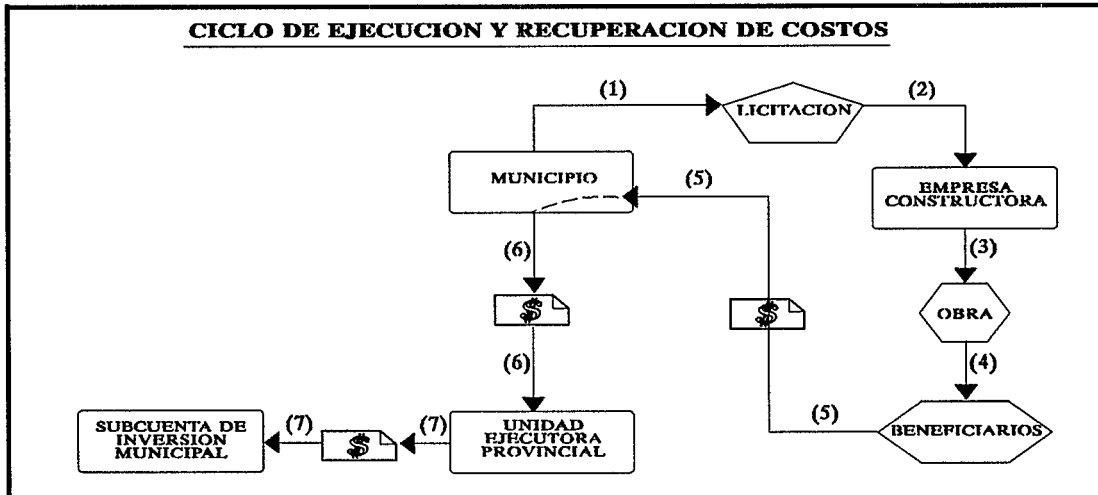


FIGURA III - 6



B. Mecanismo de traspaso de recursos

- 3.10 Para formalizar el traslado de los recursos del préstamo del Banco y del aporte local a su cargo, el gobierno establecerá la Subcuenta de Desarrollo Institucional (SDI) y la Subcuenta de Inversiones Municipales (SIM), a ser administradas y operadas por la SDS.
- 3.11 Los recursos del Programa destinados a la SDI serán transferidos por el Gobierno para financiar: (i) el estudio sobre la situación municipal (ESM) a ser realizado en cada provincia; (ii) el programa de corrección de debilidades (PCF), de acuerdo al detectado en el ESM; (iii) el funcionamiento del Programa; y (iv) la contratación de los servicios de auditoría contable-financiera y de gestión del Programa.
- 3.12 Los recursos del Programa destinados a la SIM serán transferidos por el Gobierno para financiar obras, equipos, estudios, diseños en los sectores previamente acordados con el Banco.

C. Reglamento operativo

- 3.13 La ejecución del Programa se regirá por el Reglamento Operativo que se encuentra a disposición en RE1/S01 . Este reglamento contiene, entre otros, el mecanismo de asignación de cupos a las Provincias, el mecanismo operativo del Programa, los criterios de elegibilidad de municipios, de sectores y de proyectos. Serán parte integral de él los siguientes documentos, que definen las normas para la ejecución del Programa en sus aspectos operativos:
- a. Manual de Ejecución del Programa
  - b. Modelo de Ley de Endeudamiento
  - c. Modelo de Contrato de Desarrollo Institucional (CDI)
  - d. Modelo de Contrato de Inversión Municipal (CIM)
  - e. Pliego Tipo
  - f. Contratos de Obras y Servicios
  - g. Plan de Cuentas
- 3.14 Las partes principales del Reglamento Operativo son:
- 1. Asignación de los recursos del Programa
- 3.15 Inicialmente, los recursos del Programa serán asignados a las Provincias mediante el establecimiento de cupos. Para esto, el gobierno asignará la totalidad de los recursos de acuerdo a los siguientes criterios:
- a. 50% de estos recursos serán asignados utilizándose los coeficientes ponderados de distribución secundaria de la ley 23.548 de coparticipación en los impuestos nacionales; y
  - b. 50% de acuerdo con el índice ponderado de necesidades básicas insatisfechas (NBI) según el Mapa de la Pobreza de la Argentina preparado por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación.

- 3.16 El cupo inicial para las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, que también participarán en una operación similar con el BIRF, será establecido tomando el 50% del monto resultante de aplicar los criterios señalados en el párrafo anterior.
- 3.17 Los fondos no asignados según el párrafo anterior estarán disponibles a las Provincias que hayan comprometido el 100% de sus cupos iniciales y que sus municipios hayan comprometido el 75% de estos recursos. Se entenderá como compromiso provincial la firma de los CDI y/o CIM con los municipios, y como compromiso municipal la firma de contratos de ejecución de obras o de servicios, o de adquisición de bienes.
- 3.18 Si transcurridos dos años de iniciada la ejecución del Programa, los recursos asignados a las provincias como cupos iniciales no han sido comprometidos, se procederá a la cancelación del saldo no comprometido, incorporándose estos montos a los no asignados citados en el párrafo precedente.

## 2. Límites autónomos

- 3.19 Una vez que la UEP haya completado el análisis de todos los aspectos de elegibilidad institucional, técnica, ambiental, financiera, económica y legal de cada solicitud de financiamiento, podrá proceder a aprobar el financiamiento, sin necesidad de autorización previa por parte de la UCN o del Banco, cuando el monto total de cada proyecto indivisible sea igual o inferior al equivalente de US\$1,5 millones.
- 3.20 Si el costo del proyecto es superior a US\$1,5 millones e inferior o igual a US\$5,0 millones, la UEP someterá tal financiamiento a la UCN. Si el costo del proyecto excede el límite de US\$5,0 millones, la UCN someterá su revisión y aprobación al Banco.
- 3.21 Estos límites serán revisados durante la evaluación anual del Programa.

## 3. Criterios de elegibilidad

### i. De las provincias

- 3.22 Inicialmente las Provincias participantes del Programa son Río Negro, Entre Ríos, Tucumán, San Luis, Jujuy, San Juan, Chubut, Salta, Chaco, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza.
- 3.23 Para ser elegibles a financiamiento por el Programa las provincias deberán:
- a. haber dictado la Ley de Endeudamiento; y
  - b. ser elegible al Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias.



ii. De los municipios

- 3.24 Todos los municipios serán elegibles para el componente de Desarrollo Institucional.
- 3.25 Para ser elegibles al componente de Inversiones, los municipios deberán:
- a. presentar una relación entre ingresos corrientes y gastos corrientes igual o superior a 1,0, ambos expresados sobre la misma base, caja o devengado. En el cálculo de esta relación, los recursos de la coparticipación son considerados como ingresos pero las transferencias no sistemáticas (discrecionales) no lo son;
  - b. demostrar que el total del servicio de la deuda (incluyendo amortización e intereses) no exceda el 15% de los ingresos totales (netos de las transferencias discrecionales y de empréstitos) del año anterior, ajustado por la inflación;
  - c. estar cumpliendo con las cláusulas de los CDI y CIM anteriormente firmados dentro del ámbito del Programa.

iii. De los sectores y tipo proyectos

- 3.26 Los criterios de elegibilidad técnicos, económicos y financieros de los proyectos a financiar se presentan en la Tabla III.1

Tabla III-1 : CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE PROYECTOS

TIPO DE OBRA	TÉCNICOS	ECONÓMICOS 2/	FINANCIEROS
- Centros Comunitarios - Jardines Infantiles y Materno-Infantiles	- Análisis de alternativas de localización - Disponibilidad de Servicios. - Disponibilidad de Equipos y personal idóneo a las funciones	- Solución de Mínimo Costo Econom. - Estudio de demanda y uso de espacios. - Determinación del Nivel de Ingreso de los Beneficiarios. - Coeficiente Impacto Distributivo (CID) $\geq 80\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Terminales de Transporte	- Estudio de Frecuencia. - Análisis de alternativas de localización. - Disponibilidad de Servicios. - Estudio de Tránsito.	- Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a los beneficiarios.
- Áreas Verdes y de Recreación	- Análisis de alternativas de localización. - Disponibilidad de Servicios. - Disponibilidad de Equipos y personal adecuado a las funciones	- Estudio de Demanda y Usos. - Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Centros Deportivos.	- Análisis de alternativas de localización. - Estudio de Tránsito (Accesibilidad). - Diseño de acuerdo con el estudio de demanda.	- Estudio de Oferta y Demanda, Usos y niveles de ingreso de los Beneficiarios. - Justificación de Uso de espacios. - Comparación con Indicadores Costo-Eficiencia.	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Defensa Contra Inundaciones y Alcantarillado Pluvial.	- Estudios Hidrológico y de suelos. - Alternativas de diseño y de materiales. - Análisis de Períodos de Recurrencia.	- Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Residuos Sólidos	- Estudio comparativo de tipo de solución para tratamiento. - Análisis de alternativas de localización.	- Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ para la recolección. - Solución de Mínimo Costo Económico para la disposición final.	- Recuperación por venta de producto en caso de Planta de Reciclado, cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Pavimentación	- Existencia de redes de agua potable y alcantarillados. - Estudio de Tránsito vías primarias y de prioridades para el resto. - Estudio comparativo de diseño estructural y tipo de pavimento.	- Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios y por Rentas Generales. En cada caso se deberá determinar y justificar los respectivos porcentajes.
- Alumbrado	- Disponibilidad de fuentes seguras de alimentación. - Estudio de alternativas de circuitos de alimentación y de tipo de lámparas.	- Análisis económico de alternativas y Beneficio-Costo con TIRE $\geq 12\%$ .	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios.
- Mejoramiento Barrial	Barrios que requieran intervención dentro del lote en a lo menos un 40%. - Propiedad legal de la tierra de a lo menos un 70% de los beneficiarios. - Nivel de Servicio Máximo: • Pavimento definitivo solo en vía de acceso y solución mínima y cordón-cuneta en resto de vías. • Pluvial con escurrimiento superficial. • Alumbrado standard mínimo. • Superficie Núcleo Húmedo $\leq 12 \text{ m}^2$ • Superficie Sala Uso Múltiple $\leq 20 \text{ m}^2$	- CID $\geq 80\%$ . - Encuesta al 100% de beneficiarios para determinar el tipo y priorización de las obras a incluir en el proyecto. - De requerirse subsidio, se deberá estudiar el sistema a aplicar, el monto del subsidio y la forma de asignación.	- Recuperación de Costos mediante cobro a beneficiarios. Si se aplican subsidios, éstos deberán ser directos y reflejarse en el presupuesto municipal.

2/Se realizará un análisis completo para proyectos con costos superiores a US\$5,0 millones. Para los demás se hará un análisis de alternativas de costo eficiencia o se utilizarán parámetros, standard de análisis de proyectos similares.

#### 4. Mecanismos de recuperación de costos

- 3.27 Las tasas, tarifas, contribución por mejoras e impuestos deberán recuperar como norma general, los costos de operación, administración, mantenimiento e inversión. En aquellos casos en que no se puede identificar claramente a los beneficiarios del proyecto o que no se justifica la discriminación, se utilizarán los ingresos generales del municipio como mecanismo de recuperación. En estos casos se deberá demostrar que el proyecto no generará un déficit en cuenta corriente del municipio.
- 3.28 Sin embargo, cuando las condiciones socioeconómicas de la población lo requiera, se podrá flexibilizar la regla general para que, sin generar déficit en su cuenta corriente, los municipios puedan subsidiar parte de los costos de inversión en función de la capacidad de pago de las familias beneficiarias. Estos subsidios deben ser de monto definido, explícitos y asignados de acuerdo con la metodología establecida en el Manual de Ejecución del Programa.

#### 5. Supervisión de las obras

- 3.29 La supervisión de los contratos de construcción será de responsabilidad del propio municipio. Esta labor podrá realizarse directamente por el municipio cuando cuente con capacidad técnica para estos efectos, o, en caso contrario, por contrato con consultores individuales o firma consultora especializada. En todos los casos se requerirá la no objeción de la UEP sobre el procedimiento que se proponga. En cualquier caso, se reconocerá el costo de la fiscalización como parte del financiamiento del proyecto, cuando aquella se hubiese contratado.

#### 6. Términos y condiciones de las transferencias

- 3.30 El gobierno traspasará los recursos del Programa a las Provincias, mediante un Contrato de Préstamo Subsidiario, en las mismas condiciones del fondeo del Programa adicionando 2,0 puntos a la tasa promedia de interés de los financiamientos del Banco.
- 3.31 Las Provincias traspasarán los recursos correspondientes a los municipios en plazos variables según el tipo de obra, el que no podrán ser superior a su vida útil. La tasa de interés a ser cobrada por las Provincias a los municipios, será la resultante de adicionar al menos 1,5 puntos a la tasa de interés del Contrato de Préstamo Subsidiario respectivo.

#### D. Aspectos ambientales

- 3.32 Los proyectos han sido divididos en tres categorías según el tipo de impacto ambiental que se derive, sea de su ejecución o de su implantación y operación. Con base en esta división y con el apoyo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, se realizarían estudios de impacto ambiental de los proyectos con diversas características de complejidad. Los procedimientos de Control de Calidad Ambiental del Programa formarán parte del Manual de Ejecución del Programa, que es parte integral de Reglamento Operativo.

E. Seguimiento del Programa

- 3.33 El Prestatario, a través del Ejecutor, deberá presentar al Banco, de conformidad con el Manual de Ejecución del Programa, informes semestrales acerca de la implantación del mismo. Estos informes se presentarán al Banco dentro de los noventa días contados a partir de la fecha de cierre decada semestre calendario durante la ejecución y por un periodo adicional de 1 año contado a partir de la fecha del último desembolso.
- 3.34 Anualmente, durante la ejecución del Programa, el Banco y el Prestatario realizarán una evaluación conjunta con el fin de analizar el cumplimiento de los objetivos del Programa en sus aspectos fiscales, especialmente los regímenes de coparticipación municipal, institucionales y en relación a los proyectos financiados, cuyos resultados podrían determinar la discontinuidad del subcomponente de inversiones. Para esto, se utilizarán los informes de seguimiento semestrales del Programa.
- 3.35 Tomando en consideración los criterios y objetivos originales del diseño del Programa, las áreas en que se debe centrar el seguimiento son: (i) la efectividad del enfoque del Programa; (ii) anualmente, la evolución de los sistemas de coparticipación municipal, en comparación con las recomendaciones del ESM; (iii) el grado de implantación de las acciones financiadas mediante los CDI; (iii) el impacto del Programa sobre la situación administrativa, operativa y fiscal de los municipios; (iv) el impacto del Programa en la cobertura y calidad de los servicios municipales, incluyendo aquellos traspasados por las Provincias; (v) costos de los proyectos y de las acciones de desarrollo institucional financiados; (vi) capacitación del personal municipal; (vii) operación y mantenimiento de los servicios; (viii) recuperación de costos; (ix) focalización del programa. A estos efectos, se utilizarán los indicadores y metodologías definidas en el Manual de Ejecución del Programa, que es parte integral del Reglamento Operativo.
- 3.36 A este efecto, se han examinado las necesidades de personal de la Representación y de la Sede, las cuales son compatibles con la disponibilidad de personal. Se estima que se necesitará de 18 semanas/hombre de la Sede, 60 semanas/hombre de la Representación y de cerca de 24 semanas/hombre de consultores durante el periodo de ejecución del Programa.

F. Evaluación ex-post

- 3.37 Para elaborar la evaluación a posteriori se utilizará la información relevada en el seguimiento del Programa.

G. Reconocimiento de gastos

- 3.38 El ejecutor ha incurrido en una serie de gastos para la preparación del Programa, como las encuestas de los municipios y de la cámara de construcción y la contratación de consultores para la preparación de parte de los proyectos de la muestra. El monto de los gastos desde julio de 1993 hasta la fecha estimada de aprobación de los préstamos se calcula en el equivalente de

US\$1,4 millones de los cuales US\$300 mil fueron incurridos antes de octubre de 1993. En consecuencia, se recomienda reconocer gastos hasta por un monto equivalente a US\$300 mil con cargo al aporte local y hasta US\$1,1 millones con cargo al financiamiento, dado que en su adquisición o contratación se ha cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los que se recomienda sean establecidos en el contrato de préstamo.

H. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.39 Basado en la muestra representativa de proyectos y en los déficits de servicios urbanos, se prevé la siguiente distribución de los recursos del Programa por componente:

Obras civiles	US\$ 220,0 millones
Equipos	US\$ 29,1 millones
Consultoría de proyectos	US\$ 19,0 millones
Consultoría de Desarrollo Institucional	US\$ 20,0 millones

- 3.40 Para los servicios de consultoría se espera que cerca de 60% sean realizados por firmas consultoras y el restante por consultores individuales.
- 3.41 Para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de construcción de obras civiles a ser financiados con recursos del Préstamo se adoptarán los procedimientos vigentes del Banco y que formarán parte integral del Contrato de préstamo.
- 3.42 Dado el gran número de servicios de consultoría requerido por el Programa y la experiencia, adquirida en préstamos anteriores, de las UEP en los procedimientos de contratación, se delegará al ejecutor la responsabilidad por el proceso de selección y contratación de servicios para contratos de hasta US\$200.000, sin consulta previa al Banco, quien haría la verificación de todo el proceso a posteriori por muestreo. Para los casos de contrataciones superiores a US\$200.000 se utilizarían los procedimientos normales requeridos por el Banco.
- 3.43 Los calendarios de licitaciones serán determinados semestralmente en la medida en que los municipios presenten sus solicitudes de préstamo.

I. Desembolsos

- 3.44 Considerando la naturaleza de la operación, el volumen de transacciones que se van a producir como consecuencia de las adquisiciones de bienes y servicios y las características de un programa global, se ha previsto contar con un mecanismo eficiente y rápido que dé agilidad al proceso de desembolsos de los recursos del programa.
- 3.45 Para estos efectos, los desembolsos seguirán las normas del Banco, excepto en los casos de Justificación de Anticipos y Reembolso de Pagos Efectuados, en el cual el Ejecutor únicamente le presentará a la Representación del Banco la Solicitud de Desembolso, acompañada del Detalle de Pagos y el Control de Desembolsos y

Aportes Locales, quedando la correspondiente documentación de sustento en poder del Ejecutor.

- 3.46 El Ejecutor se asegurará que la información contenida en el Detalle de Pagos esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente requiere el Banco. El Ejecutor deberá conservar en su poder, originales y/o copias de los contratos, ordenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedor, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el Detalle de Pagos. Esta documentación deberá estar debidamente identificada, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del BID y auditores externos. La documentación mencionada deberá conservarse en un archivo activo, localizado donde indique el Ejecutor, por un período no menor de cinco años contados a partir de la fecha del último desembolso del préstamo del Banco.
- 3.47 La Representación en el transcurso de sus visitas de inspección hará revisiones por muestreo de la documentación de apoyo de los desembolsos. En el momento de realizarse las inspecciones técnicas y/o financieras se realizará un examen para comprobar por muestreo que se cuenta con la documentación de apoyo a las solicitudes y que los recursos incluidos en las solicitudes de reembolso han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo. En el caso de encontrarse errores se deberá verificar un porcentaje mayor y notificarse al Ejecutor para hacer las deducciones correspondientes de las solicitudes futuras.

J. Uso de recuperaciones

- 3.48 Los fondos provenientes de las recuperaciones de los créditos concedidos con los recursos del Programa que se acumulen en exceso a las cantidades necesarias para el servicio de los préstamos, solo podrán utilizarse para el otorgamiento de nuevos créditos que se ajusten sustancialmente a las normas establecidas en el contrato de préstamo y en el Reglamento Operativo, salvo que el Banco y el Prestatario convengan en dar otro uso a las recuperaciones sin apartarse de los objetivos básicos del financiamiento.

K. Auditoría

- 3.49 A partir del ejercicio correspondiente al año en que se inicie la ejecución del Programa y durante la ejecución del mismo, los estados financieros del programa deben ser presentados anualmente dentro de los primeros cuatro meses después de finalizar cada año fiscal con dictamen de auditores externos independientes. Su dictamen incluirá la opinión sobre el Informe de Seguimiento del Programa correspondiente al cierre de cada ejercicio, en aquellos aspectos acordados con el Banco.

#### IV. EL PRESTATARIO Y EL EJECUTOR

##### A. El prestatario

- 4.1 El prestatario sería la República de Argentina, que designaría como ejecutor a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) de la Presidencia de la República. La SDS ejecutará el Programa por medio de su Subsecretaría de Vivienda, en la cual se ubica la Unidad de Coordinación Nacional del Programa (UCN).

##### B. Los ejecutores

###### 1. Subsecretaría de Vivienda (SSV)

- 4.2 Para la ejecución del Programa, la SSV cuenta con la UCN que fue establecida para la ejecución del Programa Global de Desarrollo Urbano, financiado por el Banco y que logró superar exitosamente una etapa inicial de lento desarrollo, debido a la inestabilidad macroeconómica, a los cambios políticos y a las dificultades para disponer oportunamente de los recursos de contrapartida local.
- 4.3 La referida UCN, además de la experiencia obtenida en la ejecución de la operación anterior, ha demostrado su capacidad en promover y gerenciar la formulación de proyectos, estudios y demás antecedentes que fueron necesarios para la preparación de este Programa. Cuenta con una planta de personal de buen nivel técnico, sistemas administrativos sólidamente implantados y una infraestructura adecuada a sus funciones.
- 4.4 La estructura de la UCN está compuesta por 1 Coordinador Ejecutivo, 2 Ingenieros Senior, 2 Ingenieros Junior, 2 Economistas Senior, 1 Economista Junior, 1 Abogado Senior, 1 Analista Financiero Senior, 2 Analistas Financieros Junior, 1 Especialista en Desarrollo Institucional Senior, 1 Especialista en Desarrollo Institucional Junior y 5 Administrativos. Adicionalmente se prevé la posibilidad de contratar consultores para cubrir los picos de evaluación y supervisión.
- 4.5 A los efectos de formalizar la UCN como la unidad ejecutora del Programa, con todas las atribuciones legales respectivas, el Prestatario, como condición previa al primer desembolso, deberá demostrar a satisfacción del Banco el establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa en la Subsecretaría de Vivienda.

###### 2. Las unidades ejecutoras provinciales (UEP)

- 4.6 Las UEP serán responsables de la supervisión y ejecución del Programa en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual contarían con la autoridad suficiente para, en su ámbito, coordinar y supervisar la ejecución de los proyectos. Inicialmente, las Provincias utilizarían las UEP creadas para la ejecución del Programa de Saneamiento financiero y Desarrollo Económico de las Provincias, aprovechando su experiencia en programas de estas características.

- 4.7 Las UEP cuentan con una dotación de personal con suficiente experiencia profesional capaz de llevar a cabo la ejecución del Programa y, adicionalmente, deberán recibir de la UCN, mediante consultores, fortalecimiento para la aplicación de las metodologías de evaluación establecidas para el Programa.
- 4.8 Adicionalmente, las UEP deberán suplir a través de consultorías las mayores y/o especializadas tareas que deban realizar en la ejecución del Programa y/o de proyectos específicos. Sin embargo, teniendo en cuenta que las UEP se integrarían de acuerdo a las necesidades de cada Provincia, estas podrán crear una UEP específica para la ejecución del Programa, con la UCN estableciendo la dotación de personal necesario para el adecuado funcionamiento de cada UEP a ser creada.
- 4.9 Esta dotación es variable según la demanda de cada Provincia y están dimensionadas considerando tres UEP tipo, con una dotación de 7, 14 y 22 personas, entre profesionales y personal administrativo.



## V. JUSTIFICACION, VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

### A. Justificación

- 5.1 La justificación central del Programa es de que este forma parte, en el área municipal, del proceso de cambios estructurales que está llevando adelante la Nación Argentina. Este proceso busca hacer efectiva la autonomía municipal, la cual debe ser acompañada por una clara delegación de responsabilidades en las decisiones de inversión y en la provisión de servicios.
- 5.2 El Programa permite continuar y profundizar en el proceso de transparencia y eficiencia en la transferencia intergubernamental de recursos, en la movilización de recursos locales y en la focalización de los subsidios. Se contempla un sistema en el que: (i) se establecerá un nuevo sistema de coparticipación municipal; (ii) el costo de las obras, tanto de inversión como operación y mantenimiento, se recuperan de los beneficiarios directos; y (iii) los subsidios, si se requirieran, se racionalizan y presupuestan, focalizándolos directamente en los sectores de menores recursos.
- 5.3 Estas acciones traen beneficios económicos adicionales a los derivados estrictamente de los proyectos financiados. Estos beneficios de carácter más agregado son los que se derivan de una mejor asignación y transparencia en la utilización los recursos financieros, de la mayor eficiencia en la inversión por la mayor disciplina financiera, de una mayor movilización de recursos y de un sistema más racional de asignación de subsidios.
- 5.4 Todos estos cambios son conducentes a un incremento en la disponibilidad y productividad de los recursos productivos lo que a su vez incrementa la capacidad de crecimiento de la economía. Este grupo de beneficios, aunque reales e importantes, tradicionalmente no son cuantificables. En cualquier caso, éstos se sumarían a los beneficios de las inversiones previstas, los cuales se identifican más adelante.

### B. Viabilidad del Programa

#### 1. Muestra representativa

- 5.5 El componente de inversiones será ejecutado por municipios y por empresas municipales que cumplan los Criterios de Elegibilidad. A fin de establecer el tamaño y la posible composición de este componente, la SDS realizó el "Estudio de Autonomía y Ámbito de Acción de los Municipios" con base en una muestra estadísticamente representativa de 109 municipios. El estudio se realizó en 13 municipios con una población superior a los 200.000 habitantes, 26 con una población entre 200.000 y 50.000 habitantes y 70 con una población menor a 50.000 habitantes.
- 5.6 En este estudio se identificaron 782 posibles proyectos de los que 630 eran elegibles para ser financiados en el Programa. De éstos se seleccionaron 35 proyectos que, siendo representativos de los elegibles por el Programa, contaban con estudios y diseños más

adelantados. Estos fueron analizados detalladamente en sus aspectos técnicos financieros, económicos y ambientales para constituir la muestra representativa del Programa y sus resultados se presentan en el Cuadro N° V-1.

- 5.7 Con los recursos del Programa se financiarían principalmente los sectores que se indican a continuación y que fueron incluidos en la Muestra por los montos que se indican:
- a. Equipamiento Urbano (US\$ 23,3 millones) incluye jardines materno infantiles, terminales de buses y proyectos de parques, áreas verdes y recreacionales.
  - b. Proyectos de Saneamiento (US\$ 44,9 millones) incluye proyectos de defensas contra inundaciones, proyectos de alcantarillado pluvial y proyectos de residuos sólidos.
  - c. Vialidad Urbana (US\$ 30,2 millones) incluye proyectos de pavimentación y obras complementarias.
  - d. Alumbrado Público (US\$ 2,1 millones) incluye proyectos iluminación, tanto de instalaciones como de ampliaciones.
  - e. Mejoramiento Barrial (US\$ 3,6 millones) incluye obras de infraestructura básica y casetas sanitarias y sala de uso múltiple, según corresponda.
- 5.8 Después de analizados los 35 proyectos presentados en la Muestra, 29 cumplían con las condiciones de elegibilidad, 5 debieron ser postergados y 1 no contaba con antecedentes completos. Los resultados del análisis de los 35 proyectos analizados se presentan en el Cuadro V-1. <sup>(3)</sup> En él se incluyen para cada proyecto su ubicación geográfica, el costo de inversión y de operación y mantenimiento, las principales alternativas consideradas en el proceso de evaluación, la metodología para estimar beneficios cuando correspondía, la tasa interna de retorno económica (TIRE), el coeficiente de elegibilidad del municipio, el principal criterio para la recuperación de costos y el impacto distributivo de cada uno de ellos.

---

(3)

De estos veintinueve proyectos, nueve se encuentran en las provincias que serían reservadas por las autoridades argentinas para un futuro Programa Municipal del Banco Mundial.

**CUADRO V – 1**  
**PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA DE PROYECTOS**

CATEGORIA	MUNICIPIO	TIPO DE OBRA	COSTOS (Miles US\$)		ANALISIS DE ALTERNATIVAS	METODOLOGIA EVAL. ECON.	TIPO (%)	ELEG.MUN. (Ingr/Gastos)	SISTEMA DE REC. COSTOS
			INVERS.	OP.Y MAN.					
URBANO									
Comunitarios									
	Comod.Rivadavia	5 Jardines Infantes con C. Comunitario	3.219,0	1.340,8	Localiz., usos, diseño y materiales	Costo-Eficiencia	N.A.	1,22	Rentas Generales
	Guaymallen	7 Jardines Materno-Infantil	1.628,2	1.342,6	Localización, diseño y materiales	Costo-Eficiencia	N.A.	1,44	Rentas G.y Aporte Prov.
	Alberdi	Centro Comunitario	617,7	160,5	Localización, diseño y materiales	Costo-Eficiencia	N.A.	1,13	Postergado. Sobredim.
	Lules	Centro Comunitario	560,8	107,9	Localización, diseño y materiales	Costo-Eficiencia	N.A.	1,07	Postergado. Sobredim.
de Transporte									
	Monteros	Terminal de Buses	1.353,5	105,2	Localización y diseño	Evaluación Privada	21,4	1,26	Peaje y Alquileres
	Rafaela	Terminal de Buses	1.366,9	124,1	Localización y diseño	Evaluación Privada	20,4	1,51	Peaje y Alquileres
Areas Verdes y de Recreación									
	San Martín	Polideportivo	1.669,9	710,1	Diseño, usos y materiales	Costo-Eficiencia	N.A.	1,05	Usuarios y Aporte Prov.
	Godoy Cruz	Parque Forestal 12 Há	3.465,1	136,5	Ubicación	Disposición a Pagar	18,2	1,12	Incremento en ABL
	Cordoba	2 Parques Forestales	4.042,5	456,0	Ubicación y Tipo de Parque	Disposición a Pagar	40,6	1,53	Incremento en ABL
	La Rioja	Parque Forestal	2.815,2	93,9	Ubicación y Tipo de Parque	Disposición a Pagar	30,6	0,27	Postergado. Municipio N
	Stgo.del Estero	2 Parque (1 con Area para Deportes)	2.815,6	89,7	Ubicación y Tipo de Parque	Disposición a Pagar	26,9	1,17	Incremento en ABL
O									
Contra Inundaciones									
	C. del Uruguay	Dique y Planta de Bombeo	3.192,7	83,9	Ubicación de Diques	Daños Evitados	18,5	1,19	Contribución Mejoras
	Catamarca	Canales y Colectores Sector Norte	532,3	22,3	Recurrencia y secciones, Trazado	Daños Evitados	21,7	1,77	Contribución Mejoras
	Pto.Madryn	Canales y Colectores toda la ciudad	5.090,5	37,7	Recurrencia y secciones, Trazado	Daños Evitados	17,1	1,29	Contribución Mejoras
es									
	Carlos Casares	Red de colectores de toda la ciudad	6.203,2	44,1	Trazado, materiales y secciones	Precios Hedónicos	47,0	1,17	Contr.Mej.y Rentas G.
	Rio Cuarto	2ª, 3ª y 4ª Etapa Sector Sur de ciudad	9.174,2	60,0	Trazado, materiales y secciones	Disposición a Pagar	25,4	1,33	Contr.Mej.y Rentas G.
	Cordoba	Red de colect. Alta Cordoba y Arguello	10.560,8	60,0	Trazado, materiales y secciones	Disposición a Pagar	34,9	1,53	Contr.Mej.y Rentas G.
	Villa del Rosario	Red de colectores de toda la ciudad	2.526,9	5,4	Trazado, materiales y secciones	Disposición a Pagar	16,2	1,17	Contribución Mejoras
	Cerrillos	Red de Colectores y Canal Recolector	817,5	2,5	Puntos de Recolección y Materiales	Disposición a Pagar	46,4	1,73	Contribuc. Mej. y ABL
	Concordia	Red de colect. y Mej. Canal Colector	2.993,8	24,0	Recurrencia, secciones y materiales	Daños Evitados	21,8	1,31	Contribuc. Mej. y ABL
	Paso de los Libres	Red de colectores de toda la ciudad	1.095,1	21,1	Trazado, materiales y secciones	Disposición a Pagar	19,6	1,65	Contr.Mej.y Rentas G.
	Villa Regina	Red de colectores de toda la ciudad	2.000,0	6,5	s/a	s/a	s/a	2,19	Postergado. Anteced. in
Sólidos									
	Villa Regina	Planta Reciclado de Residuos Sólidos	639,1	221,3	Localiz. y Comp.con Relleno Sanit.	Costo-Eficiencia	N/A	2,19	Venta Prod. y Rentas G.
RBANA									
	Bahía Blanca	Puente Vehicular sobre Línea Ferrea	3.855,3	s/a	Localización, diseño y estructura	Ahorro de Costos	17,3	1,22	Postergado. Anteced. in
	Bell Ville	Paviment., Pluvial y Puente Vehicular	2.276,6	14,1	Tipo Pavim. y localización puente	Disposición a Pagar	24,4	1,26	Contr.Mej.y Rentas G.
	Marcos Juárez	Pavimento, Iluminación y Cloacas	2.621,3	45,0	Tipo de lámparas y de pavimento	Disposición a Pagar	14,1	1,43	Contribución Mejoras
	Crespo	Pavimentación de 97 cuadras	3.183,0	11,8	Tipo de pavimento	Disposición a Pagar	13,5	1,54	Contr.Mej.y Rentas G.
	Nogoya	Pavimentación de 200 cuadras	5.326,2	22,0	Diseño red vial y tipo de pavimento	Disposición a Pagar	37,9	1,23	Contr.Mej.y Tasa Inmob.
	San Luis	Pavimentación de 70 cuadras	2.171,1	174,9	Diseño red vial y tipo de pavimento	Ahorro de Costos	21,1	1,27	Patente Automotor
	Tupungato	Pavimentación de 70 cuadras	1.301,1	5,8	Diseño red vial y tipo de pavimento	Disposición a Pagar	21,1	1,21	Contr.Mej.y Rentas G.
	Constitución	Paviment. y Pluvial de 190 cuadras	4.721,8	11,7	Tipo de pavimento	Disposición a Pagar	12,2	1,29	Contr.Mej.y Rentas G.
	Viedma	Paviment. y pluvial de 108 cuadras	4.793,1	13,7	Diseño red vial y tipo de pavimento	Disposición a Pagar	17,1	1,06	Contr.Mej.y Rentas G.
	Allen	Mejoramiento Iluminación 200 cuadras	963,9	104,8	Tipo de lámparas y circuit. aliment.	Costos Evit. y DAP	37,1	1,10	Contribución Mejoras
	San Juan	Mejoramiento Iluminación 230 cuadras	1.129,7	193,7	Tipo de lámparas y circuit. aliment.	Disposición a Pagar	21,8	1,09	Contribución Mejoras
TO BARRIAL									
	Bariloche	Núcleo Húmedo, paviment. y Jard.Inf.	3.663,4	56,4	Diseño y Tipo de Solución	DAP y Mínimo Costo	N/A	1,14	Contr. Mej. y Subsidio
de la Muestra Presentada:			(miles US\$) 104.387,0		(No incluye Impuestos)				
de la Muestra Elegible:			(miles US\$) 94.538,0		(No incluye Impuestos)				
						Total Ponderado del Impacto Distributivo:			

## 2. Beneficios y viabilidad económica de los proyectos

- 5.9 Los proyectos a ser financiados por el Programa producirán servicios de ámbito local que tienen como fin mejorar la calidad de vida de las comunidades. El incremento en cobertura de estos servicios se da, en general, en sectores mayoritariamente de bajos ingresos tal como lo indica el análisis de impacto distributivo de la Muestra. Por otro lado, la generación de empleo constituye un beneficio adicional para estos sectores. Con base en la información de los proyectos de la Muestra sobre utilización de mano de obra no calificada, se estima que el Programa generará empleos para esa categoría por el equivalente de 110.000 meses/hombre en el proceso de ejecutar las inversiones.
- 5.10 Con el fin de analizar la viabilidad económica de las obras, se llevo a cabo una evaluación socio-económica de los 35 proyectos de la Muestra, de los cuales 27 fueron analizados mediante beneficio-coste (BC), 7 por dimensionamiento y solución de mínimo coste y 1 no contaba con antecedentes suficientes para obtener resultados confiables.
- 5.11 La evaluación de BC incluyó un análisis de: (i) demanda y oferta de los servicios generados por cada uno de los proyecto con el objeto de asegurar un dimensionamiento adecuado; (ii) alternativas con el fin de asegurar que la elegida es la de mínimo coste económico; y (iii) Beneficio-Coste con el fin de establecer si la tasa interna de retorno económica (TIRE) de cada proyecto superaba el 12%, cifra que se utiliza como un "proxi" del coste de oportunidad social del capital.
- 5.12 Para cada proyecto se llevó a cabo un análisis de sensibilidad. Considerando que los proyectos tenían diseños solo a nivel de anteproyecto se tomó el 20% como posible variación en los costes para aquellos con un componente importante de excavaciones y un 15% para los restantes proyectos.
- 5.13 Por el lado de los beneficios se utilizó como rango de variación de los mismos un 20%. En los casos en que la desviación estandard de la DAP era importante respecto al valor de la misma se tomó el 25% como valor en la reducción de beneficios. A pesar de estos cambios en las variables, los proyectos analizados mantuvieron valores de la TIRE superiores al 12%.
- 5.14 El promedio ponderado (por el valor de la inversión) de las TIRE para la muestra como un todo es de 26,2%. Las TIRE por componente se muestran en el Cuadro V-2.

CUADRO V-2

Rentabilidad de los Proyectos de la Muestra

TIPO DE OBRA	TIRE (%)
<b>I. Equipamiento Urbano</b>	<b>28,1</b>
1.1 Terminales de Transporte	20,9
1.2 Parques, Áreas Verdes y de Recreación	29,6
<b>II. Saneamiento</b>	<b>28,8</b>
2.1 Defensas Contra Inundaciones	17,9
2.2 Pluviales	31,7
<b>III. Vialidad Urbana</b>	<b>17,8</b>
<b>IV. Alumbrado</b>	<b>28,8</b>

- 5.15 En los proyectos para los cuales no se pudieron cuantificar beneficios, se analizó, para cada componente del proyecto, la oferta y la demanda del servicio propuesto en función de la población existente y de la proyectada, así como de sus necesidades. Se levantaron encuestas representativas sobre las necesidades sentidas por la población beneficiada y se aseguró de que la localización del proyecto fuese accesible a la comunidad y que el diseño arquitectónico propuesto minimizara el valor presente del costo de inversión, operación y mantenimiento a la tasa de 12%.

3. Viabilidad técnica y ambiental del Programa

- 5.16 La viabilidad técnica tanto de la Muestra de Proyectos como de la de Municipios, indica la existencia de capacidad de consultoría suficiente como para llevar adelante el componente de obras de acuerdo a los criterios de elegibilidad y requisitos técnicos del Programa.
- 5.17 En el análisis de los proyectos de la Muestra se verificó que los diseños fueron elaborados teniendo en consideración la selección de alternativas de localización, trazado, materiales y tecnologías de modo de lograr una solución de mínimo costo, que tiene en cuenta tanto la inversión como la operación y mantenimiento.
- 5.18 Por el lado de la construcción, las obras a considerar en el Programa son obras de ejecución rutinaria, no previéndose que existan obras complejas. La capacidad y experiencia del sector de la construcción argentino es más que suficiente para ejecutar este tipo de obras, lo que se verifica con la ejecución de grandes y medianos proyectos que se están llevando adelante en el país.
- 5.19 En relación al impacto ambiental de los proyectos, en general, estas acciones siempre tienen como resultado, impactos positivos sobre los aspectos físicos y la calidad de vida de las comunidades, tanta en el sitio del proyecto y como en su área de influencia. Sin embargo, existen obras de infraestructura que por su propia naturaleza presentan riesgos ambientales en algunas de sus etapas de construcción, operación y mantenimiento.

- 5.20 Con el objeto de reducir o evitar los impactos ambientales negativos la SDS preparó una versión de los Procedimientos para el Control de la Calidad Ambiental de los proyectos a ser financiados en el Programa, cuyo lineamiento fue acordado con el Banco. Este procedimiento formará parte del Reglamento Operativo del Programa.
- 5.21 El CMA ha clasificado este Programa en la categoría III en 16 de Noviembre de 1992 y el Resumen Ambiental fue considerado por el CMA en 20 de Octubre de 1993. Las recomendaciones presentadas en estas oportunidades han sido seguidas en el diseño de este Programa.

#### 4. Viabilidad institucional y financiera del Programa

- 5.22 El componente de Desarrollo Institucional deberá crear las condiciones para que, no obstante la debilidad institucional de los municipios, el Programa pueda ser desarrollado de manera satisfactoria dentro del plazo previsto para su ejecución.
- 5.23 La viabilidad financiera del Programa se basa en que los costos se recuperen en su totalidad, para lo cual se requiere que exista una disposición a pagar (DAP) por parte de los beneficiarios de las obras. En el diseño de la operación se identificaron los beneficiarios directos e indirectos, segregados en función del peso de los beneficios que recibiría de los proyectos y, cuando correspondía, se midió su disposición a pagar por el servicio. Con base en los resultados anteriores se diseñaron los mecanismos de recuperación de costos de inversión y operación y mantenimiento de las obras.
- 5.24 Con base en los diagnóstico de los municipios de la muestra, se prepararon las proyecciones financieras partiendo de un nivel de recursos municipales per cápita por año de US\$ 130,0, alcanzando un nivel de US\$ 163,0 para 1999 (25,4 % de incremento real) y US\$ 176,0 en el año 2002 (35,4 % de incremento real sobre el año base).
- 5.25 Las proyecciones reflejan una política muy conservadora para el gasto corriente en general, ya que como resultado de la aplicación del programa de corrección de debilidades se producirían importantes ahorros de recursos por aumento en la eficiencia en la organización, el control de gestión y otros cambios estructurales.
- 5.26 Como consecuencia de todo ello, la evolución prevista en la inversión real per cápita es significativa, aumentando de un nivel promedio anual de US\$32 per cápita, a US\$76 en 1999 y US\$92 en el año 2002.
- 5.27 Estas cifras muestran que los municipios, con base en una mayor disciplina fiscal y en una mejor movilización interna de recursos, podrán contar con los medios que se requerirían para llevar adelante las inversiones del Programa así como otras que le sean requeridas por la comunidad.

#### C. Impacto distributivo del Programa

- 5.28 El coeficiente de impacto distributivo (CID) se obtuvo calculando para cada proyecto el porcentaje de los beneficios del sector

privado que van a los sectores de bajos ingresos <sup>(4)</sup>. Adicionalmente se consideró como parte de los beneficios de los grupos de bajos ingresos la diferencia entre el salario pagado en los proyectos respecto al costo de oportunidad de la mano de obra no calificada.

- 5.29 El resultado del análisis de impacto distributivo que se indica en el Cuadro V-1 muestra que este indicador fluctúa entre 47% y 100%. El promedio ponderado (por el valor de la inversión) de los proyectos analizados es de 66,9%. Los resultados de los proyectos analizados así como el tipo de inversiones que se financian en este programa, hace prever que un porcentaje muy superior al 50% de los beneficios del programa irán para los grupos de más bajos ingresos.
- 5.30 De acuerdo a los parámetros incluidos en el documento de la Octava Reposición de Recursos, este programa puede ser clasificado como dirigido a los grupos de bajos ingresos ya que estaría focalizado hacia las provincias más pobres, además que de que los beneficios serían percibidos en su mayoría por estos grupos.

D. Impacto sobre el desarrollo de la mujer

- 5.31 El Programa contribuirá al desarrollo de la mujer en forma importante, toda vez que las obras incluidas en él tienen beneficios directos como los jardines de infantes y materno-infantil en los cuales más del 30% de los usuarios son familias cuyo jefe de hogar es mujer. Los centros comunitarios y las áreas de recreación tienen también beneficio directo en la mujer. Por otra parte, los demás componentes mejoran la calidad de vida de la familia y, por tanto, el beneficio también es captado por la mujer.

E. Riesgos del Programa

- 5.32 Debido al proceso de reforma del Estado, en particular con relación a la descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales, principalmente los gobiernos locales, los marcos institucionales han sufrido cambios y están en una fase de transición. Las legislaciones provincial y municipal deberán ser adecuadas en consistencia con estos cambios. De no darse estos cambios oportunamente los beneficios del Programa que se originan del ordenamiento de la relación fiscal Provincia/Municipio, podrían verse afectados. A efecto de minimizar este riesgo el Programa prevé que el Banco en conjunto con la Unidad de Coordinación Nacional del Programa hará esfuerzos para que las provincias adopten regímenes de coparticipación municipal adecuados. A estos efectos en las reuniones anuales de revisión el Banco evaluará el avance logrado a este respecto.
- 5.33 La debilidad institucional y operativa, como así también la estructura y dotación de personal atentan contra la adecuada administración y gestión de servicios en el nivel local. El ESM y el Programa de Corrección de Debilidades deberán atender estos aspectos con especial atención para minimizar estos riesgos.

---

(4) El límite de bajos ingresos para el Argentina a Junio de 1993 equivale a US\$1.929 per cápita al año.

- 5.34 La posible discrecionalidad política de las Provincias podría limitar los beneficios del Programa a ciertos municipios. Para evitar este tipo de riesgo, el Programa le dá a la Unidad de Coordinación Nacional del Programa (UCN) la responsabilidad de resolver las apelaciones presentadas por los municipios con respecto a decisiones de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) sobre elegibilidad, tanto del municipio como de los proyectos.
- 5.35 El Gobierno está considerando una operación de préstamo para las provincias de menor desarrollo relativo. La eventual coexistencia con operaciones que tengan condiciones más blandas, debilitarían o anularían la puesta en ejecución del Programa. A este efecto, se deberá tener especial atención en compatibilizar futuras operaciones con el Programa.



REG-I-AR  
AR-0058  
Original: Español

APENDICE 1

PROYECTO DE RESOLUCION

ARGENTINA. /OC-AR. A LA NACION ARGENTINA  
(Programa de Desarrollo Institucional  
e Inversiones Sociales Municipales)

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 Nación Argentina, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento del Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta ciento ochenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$180.000.000), o su equivalente en otras monedas, excepto la de Argentina, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

REG-I-AR  
AR-0058  
Original: Español

APENDICE 2

PROYECTO DE RESOLUCION

ARGENTINA. PRESTAMO /SF-AR A LA NACION ARGENTINA  
(Programa de Desarrollo Institucional  
e Inversiones Sociales Municipales)

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 Nación Argentina, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales. Dicho financiamiento será por una suma hasta del equivalente de treinta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$30.000.000), en pesos argentinos, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.