

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO

(GY-0041)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de Guyana	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional (MLGRD)	
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$20 millones (FOE)
	Aporte local:	US\$ 5 millones
	Total:	US\$25 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	40 años
	Período de desembolso:	5 años
	Tipo de interés:	1% en los 10 primeros años, 2% en el período restante
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,5%
OBJETIVOS:	El objetivo principal del Programa de Desarrollo Urbano (UDP) es mejorar la infraestructura y la prestación de servicios básicos destinados a la población urbana de Guyana. Más concretamente, el programa buscará: a) apoyar las reformas para acabar con las restricciones institucionales que afectan a la capacidad que tiene Guyana para financiar, manejar, mantener y ampliar la infraestructura y los servicios urbanos en forma sostenible y b) financiar la rehabilitación de la infraestructura y el restablecimiento de los servicios municipales en los seis municipios urbanos del país.	
DESCRIPCIÓN:	En el UDP aquí presentado se reconoce la importancia crítica de rehabilitar la infraestructura y los servicios urbanos y, por ende, se propone la financiación de esas inversiones necesarias en los centros urbanos de Guyana. Sin embargo, el UDP recalca que esas inversiones deben ir acompañadas de actividades de promoción del funcionamiento sostenible de los servicios y del mantenimiento de las obras de infraestructura; eso puede lograrse solamente por medio de varias modificaciones en las esferas municipal y central del gobierno. Por ende, para mejorar la sostenibilidad y ayudar a las autoridades municipales a cumplir con sus funciones legalmente asignadas en la prestación de servicios	

básicos, el programa propuesto financiará medidas para ampliar la capacidad e incrementar los ingresos municipales, fortalecer los ministerios pertinentes del gobierno central para que puedan apoyar y supervisar mejor a las entidades locales y definir con más claridad las líneas de responsabilidad general y financiera entre el gobierno central y los municipios. Los dos componentes del proyecto son los siguientes:

a. **Asistencia técnica y fortalecimiento institucional de los seis municipios urbanos y los organismos del gobierno central (US\$4,4 millones).** Este componente financiará lo siguiente:

i) Asistencia técnica y capacitación para mejorar la administración y planificación financieras de los municipios, modernizar los procedimientos administrativos locales y establecer un sistema de generación de ingresos de fuentes propias (US\$1 millón).

ii) Fortalecimiento de la capacidad del gobierno central que afecta directamente a los ingresos y la autonomía del gobierno local. Incluirá financiamiento para lo siguiente:

1. Reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad (US\$1,7 millón). El UDP financiará la modernización del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad y hará una amplia revaloración de la propiedad en los seis municipios. Junto con la División de Valoración del Ministerio de Hacienda, el UDP emprendería una serie de actividades con el fin de establecer una organización de estimación de la base imponible con la debida competencia y autonomía que, de una forma justa y económica, pueda determinar oportunamente la base imponible y las tasas de recaudación en las seis ciudades objetivo del UDP.

2. Fortalecimiento del MLGRD y de los mecanismos para transferencias del nivel central al local (US\$400.000). El componente financiará la contratación de los servicios de consulta para ayudar a definir mejor las responsabilidades en las esferas central, regional y municipal del gobierno, así como para diseñar

y adoptar mecanismos previsibles y transparentes para las transferencias del gobierno central a los municipios, como fórmulas de participación en los ingresos fiscales, transferencias y cofinanciamiento. Además, como complemento de las actividades de capacitación en el nivel municipal, se proporcionará capacitación en administración financiera municipal al MLGRD para que éste pueda seguir prestando apoyo técnico y administrativo a los concejos municipales después de que termine el programa.

3. Fortalecimiento de la Unidad de Ejecución del Programa (PEU) (US\$1,3 millón). Para fortalecer la Unidad de Ejecución del Programa (PEU) en el MLGRD, se contratará a una firma consultora internacional para administrar la ejecución de todos los componentes del UDP y asesorar y capacitar a los funcionarios de la PEU. También se emplearía los recursos del programa para pagar parte de los costos de administración de personal y de operación de la PEU, compra de equipo y un vehículo.

- b. Inversiones en rehabilitación de la infraestructura y los servicios urbanos (US\$19 millones). Este componente financiará los subproyectos elegibles destinados a rehabilitar la infraestructura de los servicios urbanos en los seis municipios. Las inversiones incluirán rehabilitación y mantenimiento de las carreteras municipales y las redes de alcantarillado, reconstrucción de varios establecimientos comerciales municipales, como mercados, mataderos y puertos (o muelles), así como rehabilitación de los sistemas de alumbrado público y mejora de los edificios de los gobiernos municipales.

Con el fin de integrar mejor la rehabilitación de la infraestructura con la puesta en práctica de medidas paralelas de reforma política y fortalecimiento institucional, las inversiones en infraestructura se realizarán en dos fases. Durante la primera fase, se hará hincapié en las inversiones que den lugar a la acción sinérgica necesaria entre el componente de fortalecimiento institucional y las obras civiles del programa. En este punto, el proyecto se enfocará en las obras vinculadas a ajustes de ingresos inmediatamente posibles, como en el caso de los

mercados y mataderos, y a las inversiones que tienen efecto inmediato en la comunidad, como la mejora del alumbrado público y la rehabilitación de los sistemas de alcantarillado. Por otra parte, se acentuará la importancia de las obras de mantenimiento y reparación de carreteras durante la segunda fase del programa, con el fin de que coincidan con la terminación del ejercicio de revaloración de los impuestos sobre la propiedad y la introducción de una nueva base imponible.

**RELACIÓN DEL
PROYECTO CON LA
ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

La operación encuadra bien dentro de la estrategia del Banco en Guyana, que destaca la modernización del sector público y las mejoras de los mecanismos de financiamiento y asignación de recursos, en el sentido de que sufraga el costo de la rehabilitación de la infraestructura solamente dentro del marco de la modernización de las funciones y la capacidad del sector público en las esferas municipal y central. Incorpora las mejores prácticas del sector porque acentúa: a) el fortalecimiento de los ingresos municipales por medio de la generación de ingresos de fuentes propias y las transferencias intergubernamentales; b) la mejora de la administración y planificación financieras en el ámbito del gobierno local; c) las modificaciones de los arreglos de participación en los ingresos fiscales entre los distintos escalones del gobierno y d) los esfuerzos desplegados para que el gobierno local sea más sensible a las necesidades de la comunidad y se convierta en un dispensador de servicios más eficiente y transparente.

**REVISIÓN DEL
IMPACTO SOCIAL/
AMBIENTAL:**

El impacto ambiental del UDP será sumamente positivo. Los proyectos por financiarse mitigarán o eliminarán el impacto ambiental negativo de la infraestructura deteriorada y mejorarán o eliminarán las condiciones antihigiénicas de los mercados, mataderos y pequeños sistemas de recolección y eliminación de desechos. A la larga, el UDP contribuirá a atraer nuevas actividades económicas a las ciudades y fomentará el desarrollo urbano en la región costera. La mayor parte del impacto negativo que se espera de los proyectos del UDP es previsible, provisional, localizado y mitigable por medio de la aplicación de medidas normales de diseño técnico, adquisición, construcción, funcionamiento y mantenimiento. En el reglamento operativo del programa se incluye un sistema de gestión ambiental.

La selección de subproyectos se ha basado en parte en un intenso proceso de consultas con los interesados,

por medio de reuniones con las autoridades municipales y los grupos comunitarios locales, las entidades de administración regional y el gobierno central. Se analizó la lista preliminar de inversiones en ambas fases de la ejecución del programa para asegurarse de su viabilidad ambiental. En la etapa final de selección y diseño del subproyecto, ahora en marcha, se incorporan criterios de evaluación institucional y ambiental similares, con el fin de asegurar la continua identificación de los interesados con el subproyecto y su apoyo constante para las inversiones planeadas, así como la factibilidad ambiental de las mismas. El programa también incluye recursos para actividades de comercialización social que comprenderán no sólo mantenimiento de las inversiones en infraestructura, sino también de los vínculos entre la prestación de servicios públicos y el pago de impuestos y de tarifas cobradas a los usuarios.

BENEFICIOS:

Los beneficios más inmediatos se derivarán del componente de rehabilitación de la infraestructura. Se mejorará la infraestructura y los servicios municipales en seis centros urbanos, para beneficio de los residentes y de los viajeros que recorren a diario el mismo trayecto desde las zonas costeras adyacentes. Si bien las inversiones del proyecto en infraestructura no se concentran específicamente en los grupos de bajos ingresos, se espera que muchas de ellas, especialmente en mercados, rehabilitación de sistemas de alcantarillado y obras de saneamiento, beneficien particularmente a los segmentos de menores ingresos de la población urbana. El mejoramiento de una serie de servicios urbanos aumentará la confianza en el gobierno central y en los gobiernos locales y, a su vez, reforzará los beneficios del programa en cuanto a la creación de capacidad y las iniciativas de reforma que se enumera a continuación.

El **componente de fortalecimiento institucional y asistencia técnica** rendirá beneficios importantes e interrelacionados que contribuirán a conformar un gobierno local más firme y eficaz:

- a. Los centros urbanos contarán con una base de ingresos más sólida gracias a un mecanismo más previsible de transferencias del gobierno central y, especialmente, al aumento de las fuentes propias de ingresos. La reforma del impuesto sobre la propiedad, además de mejorar la corriente de ingresos, rendirá otros beneficios, entre ellos: i) un régimen coherente de tasación

de la propiedad municipal, basado en criterios uniformes y, además, la administración profesional del proceso acentuará su legitimidad, reduciendo los incentivos para la evasión, y ii) un criterio sistemático de tasación de la propiedad en los principales mercados inmobiliarios y la eventual aplicación de un sistema de tasación a escala nacional, beneficiará el desarrollo de los mercados inmobiliario y financiero de Guyana.

- b. Mejorará la capacidad administrativa y gerencial de los concejos municipales gracias, entre otras razones, a la adopción de procedimientos coherentes de administración financiera, información y control; capacitación del personal, especialmente en gestión financiera; mejoramiento de las instalaciones y los equipos municipales; y mejor orientación y supervisión del MLGRD.
- c. La población urbana estará mejor informada acerca de la toma de decisiones en materia de planes de inversiones de capital y planificación local en general, y participará en estos procesos. Un régimen más transparente de adopción y notificación de las decisiones dará más responsabilidad a los funcionarios elegidos e infundirá un sentido más fuerte de identificación en la comunidad.
- d. El mantenimiento de las inversiones mejorará en virtud de la existencia de mejores sistemas de incentivos y mecanismos de control y fijación de honorarios y tarifas, y de recaudación. El fortalecimiento de la capacidad de los concejos municipales para presupuestar costos de funcionamiento y mantenimiento también contribuirá a mejorar los niveles de mantenimiento.
- e. A más largo plazo, el incremento de las corrientes de ingresos municipales y el establecimiento de procedimientos adecuados de administración y planificación financieras, acompañado por el mejoramiento de la administración municipal y la modernización de los estatutos, permitirá a las municipalidades lograr acceso a los mercados incipientes financiero y de capitales de Guyana.

RIESGOS:

Los riesgos del proyecto emanan sobre todo del grado comparativamente débil de desarrollo y consolidación de las estructuras institucionales de Guyana.

Primero, el proyecto enfrenta la posibilidad de tener una capacidad inadecuada para ejecutar las diferentes inversiones en infraestructura con la calidad exigida, en forma oportuna. Asimismo, la capacidad de supervisión e inspección disponible podría ser insuficiente. En el diseño del proyecto se aborda esos riesgos, por medio de la "acumulación" de obras durante el proceso de licitación para poder hacer conjuntos de inversiones de un monto elevado. Eso dará el incentivo necesario para que varias compañías de construcción regionales y extrarregionales participen en el proyecto.

Un segundo riesgo que enfrenta el UDP es la posibilidad de que los municipios no manejen ni mantengan debidamente la infraestructura rehabilitada. Ese riesgo se aborda en el componente de fortalecimiento institucional del programa, junto con los requisitos de financiamiento del subproyecto. Las actividades de fortalecimiento institucional fomentarán la idoneidad en administración y planificación financieras de los municipios, con lo que introducirán los instrumentos necesarios para evaluar los requisitos de financiamiento de todas las inversiones previstas a corto y mediano plazos.

La fructífera introducción de modificaciones del régimen tributario aplicable a la propiedad representa otra clase de riesgo. Dado que una nueva estimación de la base imponible, la revaluación de la propiedad en gran escala y el aumento de las tarifas de impuestos sobre la propiedad absoluta son asuntos delicados en su aspecto político, las autoridades pueden mostrarse reacias a obrar tan rápido como se prevé en el programa. Sin embargo, durante la preparación del programa, los ministerios del gobierno central y los municipios han expresado entusiasmo por esta iniciativa por reconocer su beneficio potencial para ambos niveles de gobierno. Los progresos en el ejercicio de revaluación serán objeto de un estrecho seguimiento durante la ejecución y, en especial, a mitad del período.

Asimismo, las demoras del gobierno en identificar y establecer fuentes designadas para financiamiento municipal o en adoptar un mecanismo de participación en los ingresos fiscales, podría afectar a las perspectivas de generación de ingresos de los municipios y demorar, a su vez, la estabilización de

su posición financiera. El gobierno ha expresado su disposición a abrir el diálogo sobre esos asuntos y el UDP asigna recursos para apoyar el proceso. Además, el mecanismo de ejecución del programa aborda esos riesgos al realizar las obras civiles por etapas y vincular cada etapa a adelantos mensurables en las actividades de reforma necesarias anualmente y, en particular, a mediados del período de ejecución.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

- a. Establecimiento de las cuentas bancarias que se necesite (véase el párrafo 3.1).
- b. Contratación de la firma consultora en administración y formación de la PEU (véase el párrafo 3.4).
- c. Presentación de un texto final del reglamento operativo del programa (véase el párrafo 3.12).

Condiciones vigentes durante la ejecución:

- a. Examen de los puntos de referencia a mediados del período, antes de la ejecución de la fase II del plan de inversiones (párrafos 3.22 y 3.23).
- b. Contratación del personal mínimo necesario en el MLGRD a final del primer año (párrafo 3.4).

**FOCALIZACIÓN EN
LA POBREZA:**

No.

**EXCEPCIONES A
LAS POLÍTICAS
DEL BANCO:**

Ninguna.

ADQUISICIONES:

Será preciso seguir procedimientos de precalificación y de licitación pública internacionales para la contratación de las obras civiles cuando el valor del contrato pase de US\$1 millón. También se exigirá procedimientos de licitación pública internacional para la contratación de servicios de consulta cuyo monto sea superior a US\$200.000; y para bienes y servicios en que el valor de los contratos pase de US\$250.000. El Banco realizará una supervisión ex post en casos de a) adquisición de bienes y servicios afines y realización de obras civiles por un monto inferior a US\$250.000 y b) selección para fines de contratación de consultores a título personal por el equivalente de US\$50.000 o menos y de firmas consultoras por el equivalente de US\$100.000 o menos.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Después de años de estancamiento y, a veces, de recesión, la economía de Guyana se ha recuperado desde comienzos del decenio de 1990, como resultado de un proceso de estabilización económica y reforma estructural iniciado a fines de los años ochenta. La restricción del gasto público y estrictas políticas monetarias permitieron mejorar la situación de ingresos netos del gobierno y llevaron a reducir la inflación a índices de un solo dígito. Junto con apoyo considerable de la comunidad internacional de donantes y condiciones favorables para sus principales exportaciones, estas actividades de reforma redundaron en recuperación económica. A partir de 1991, el crecimiento medio del PIB real fue de 7,5% anual, con una tasa acumulada de crecimiento de 45% en el quinquenio que terminó en 1995. En 1996 y 1997, el crecimiento se desaceleró algo; sin embargo, alcanzó valores comparativamente altos de 6,6 y 6,2%, respectivamente.
 - 1.2 Si bien el desempeño de la economía de Guyana ha sido impresionante, son cada vez mayores las preocupaciones por las perspectivas de sostenibilidad de esa vía de crecimiento. La recuperación económica ha sido estimulada sobre todo por los sectores tradicionales, como los de minería, silvicultura y producción de azúcar y arroz. Sin embargo, la acusada baja de los precios de los productos tradicionales en el mercado mundial y la eliminación gradual del acceso preferencial a importantes mercados de exportación de productos agrícolas han comenzado a pesar en la economía nacional, como lo comprueba ya, hasta cierto punto, el desempeño de ésta en 1997.
 - 1.3 En 1997, las condiciones inclementes del tiempo agravaron los efectos del deterioro de la situación de pagos externos del país, conducente a una reducción del crecimiento del PIB. Además, aunque en general se mantuvo la estabilidad macroeconómica durante el año, el déficit fiscal aumentó casi al doble, de 5% a 9% del PIB, sobre todo por desequilibrios del gasto corriente. Esos resultados indican que, a mediano plazo, la esperanza de mantener las tasas actuales de crecimiento real superiores a 5% no parece compatible con otros agregados macroeconómicos y suposiciones realistas en lo que respecta al acceso al mercado mundial y a los precios de las principales exportaciones nacionales. De conformidad con estas consideraciones y dados los continuos patrones meteorológicos adversos durante el primer semestre del año, las proyecciones de crecimiento para 1998 se han reducido sustancialmente.
- A. Población urbana, infraestructura y servicios públicos
- 1.4 Guyana tiene una población total de unos 750.000 habitantes, cifra que se ha mantenido invariable en los últimos decenios como resultado de la emigración. La población nacional tiene una distribución muy desigual y más de 80% vive a lo largo de la

llanura costera, la estrecha faja de tierra donde se encuentran casi todas las regiones nacionales productoras de arroz y azúcar. La densidad de población de la zona costera se estima en 50 habitantes por km², mientras que en el país en general sólo alcanza unos cuatro habitantes por km².

- 1.5 A pesar de la densidad de población relativamente alta en las zonas costeras, Guyana es todavía una sociedad predominantemente rural y sólo cerca de 30% de la población vive en asentamientos urbanos. En la actualidad, sólo seis ciudades se han designado oficialmente como municipios urbanos, con una población total estimada de 259.400 habitantes, según información oficial de 1998 de la Oficina de Estadística. El mayor centro urbano del país es Georgetown, la capital, con una población aproximada de 178.000 habitantes. Las otras ciudades son Linden, New Amsterdam, Corriverton, Anna Regina y Rose Hall. La población de esos municipios varía de cerca de 33.500 habitantes en Linden a cerca de 8.000 en Rose Hall y 2.600 en Anna Regina, los dos centros urbanos más pequeños.
- 1.6 Tanto el desarrollo económico como la prestación de servicios públicos en las zonas urbanas de Guyana se han visto obstaculizados por el estado de deterioro de su infraestructura. Aunque, en fecha reciente, el gobierno central hizo grandes mejoras en las calles de Georgetown, casi todas las redes viales de las ciudades están dilapidadas y necesitan repararse con urgencia. Las condiciones para la eficiencia y seguridad del tránsito se ven afectadas además por una falta casi total de sistemas funcionales de alumbrado público en la mayoría de los municipios. Del mismo modo, los sistemas de alcantarillado en cinco de los seis municipios están en muy mal estado. La sedimentación y el bloqueo de los desechos sólidos afectan al funcionamiento eficiente del emisario principal y de los sistemas de alcantarillado primario, así como del subsistema de alcantarillado secundario y terciario, donde los problemas se agravan más por el excesivo crecimiento de la vegetación y la frecuente entrada de desechos humanos al sistema. Como resultado, hay anegamiento frecuente aun cuando la precipitación pluvial es normal o baja, lo que constituye un grave peligro para la salud pública y el medio ambiente. Los establecimientos públicos, como los mercados, mataderos y puertos (o muelles), están muy abandonados. Los mercados y mataderos suelen estar hacinados y ser antihigiénicos y las instalaciones portuarias dilapidadas constituyen a menudo un peligro para la salud pública. La recolección y eliminación de los desechos sólidos en todas las zonas urbanas es sumamente deficiente.
- 1.7 La prestación de servicios y el mantenimiento de la infraestructura se han visto obstaculizados en todos los municipios por limitaciones presupuestarias. Éstas emanan, en parte, de las restricciones existentes en toda la nación, pero particularmente del hecho de que los municipios no han modificado los derechos, las tarifas cobradas por servicios ni las multas para mantenerse al nivel de la inflación ni para reflejar con exactitud el costo de los servicios.

Los municipios tampoco han establecido normas de servicio ni mecanismos de aplicación de la ley modernos; la poca capacidad administrativa municipal y la antigüedad de los reglamentos o la falta de ellos ha impedido el progreso en esos campos.

B. Marco jurídico e institucional para la administración urbana

- 1.8 La administración urbana está gobernada principalmente por dos leyes, a saber, la Ley de los Concejos Municipales y Distritales (1969) y la Ley de los Órganos Democráticos Locales (1980). Ambas son muy amplias y concretas en lo que respecta a los poderes conferidos y a los deberes impuestos a los concejos municipales como órganos legales de responsabilidad propia, incluidos los diversos grados de responsabilidad por abastecimiento de agua, saneamiento, pavimentación de calles, alcantarillado, manejo de los desechos sólidos, alumbrado público, salud ambiental, establecimientos de recreo, mercados y mataderos. Los municipios pueden realizar su propia planificación material, adjudicar contratos externos de servicios, aceptar subvenciones, hacer préstamos y emitir bonos, con la aprobación del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional (MLGRD). Dichos concejos tienen también amplia autoridad para fijar derechos y expedir licencias.
- 1.9 La legislación vigente confiere amplios poderes a los municipios, que les permiten realizar las funciones exigidas a un gobierno local moderno de tipo empresarial. Sin embargo, los reglamentos municipales vigentes datan del período anterior a la independencia y necesitan actualizarse para cumplir con los requisitos de la era contemporánea de forma que los concejos municipales puedan ejecutar y hacer cumplir la legislación vigente. Es necesario tener estatutos modernos para orientar a los concejos en la administración de los asuntos municipales y la prestación de servicios, incorporando normas básicas de operación para cada tipo de servicio urbano a fin de facilitar su aplicación. Los estatutos inadecuados, en cambio, contribuyen al uso indebido de la infraestructura y los servicios urbanos y a la degradación general del medio urbano.
- 1.10 A los ministerios centrales y especialmente al MLGRD se les ha asignado la responsabilidad de la formulación de políticas y la provisión de subsidios presupuestarios y encargado de supervisar el funcionamiento del gobierno local para asegurar el cumplimiento de las políticas y reglamentos. A pesar de los obstáculos que presentan los limitados presupuestos de operaciones, el elevado número de vacantes y la poca capacidad administrativa, el MLGRD, junto con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, todavía controla un número importante de las actividades asignadas a las autoridades locales. Estos organismos centrales ejercen una enorme influencia en la administración municipal por medio de asignaciones discretas al presupuesto de capital de los municipios y a sus inversiones directas en obras de infraestructura y servicios. Como resultado,

la línea divisoria entre las esferas de acción de esos dos niveles del gobierno central y local suele ser indefinida, lo que trae como consecuencia pérdida de eficiencia y de responsabilidad.

- 1.11 En 1989, se agregó otro nivel de gobierno con la subdivisión administrativa del país en diez regiones, cada una de las cuales está gobernada por un Consejo Democrático Regional (RDC) elegido y manejada por una administración regional a cargo de funcionarios públicos. En teoría, los RDC tienen un mandato ampliamente definido para apoyar, asesorar y supervisar los órganos administrativos autónomos del nivel subregional. Sin embargo, su eficacia parece variar mucho entre las diez regiones y siempre se ve obstaculizada por falta de recursos humanos y financieros.
- 1.12 La influencia de los RDC en los seis municipios urbanos también varía. Si bien no ejercen control de los concejos de Georgetown y New Amsterdam, que responden directamente al MLGRD, tienen amplios poderes oficiales sobre los concejos municipales de Corriverton, Rose Hall, Linden y Anna Regina. Las administraciones regionales están encargadas de supervisar la administración financiera de esos cuatro municipios, revisar las estimaciones del presupuesto anual antes de presentarlas al gobierno central y autorizar los planes para gastos importantes, así como de cualquier posible venta de activos municipales. Además, los RDC tienen el poder de aprobar el nombramiento de los principales funcionarios de cada municipio. Sin embargo, como se señaló antes, el uso eficaz de los poderes de los RDC varía de un municipio a otro y, por ejemplo, Linden está sujeto a un control mucho más estricto del RDC que Corriverton. Sin embargo, los poderes asignados a los RDC con respecto a los centros urbanos, aunque en la actualidad no se ejercen necesariamente en todos los casos, agravan las ambigüedades existentes en la división del trabajo entre los diferentes niveles de gobierno y diluyen la responsabilidad del gobierno municipal.

C. Finanzas y recursos municipales para la infraestructura y los servicios

- 1.13 Los presupuestos municipales son modestos: la ciudad de Georgetown trabajó en los años noventa con un presupuesto medio anual de US\$2 millones y los otros cinco municipios han trabajado siempre con presupuestos aún menores, que varían de cerca de US\$20.000 en el caso de Rose Hall y Anna Regina a US\$230.000 en el de Corriverton. Todos los municipios financian su presupuesto con ingresos propios, generados por diversas clases de impuestos sobre la propiedad, las utilidades y el comercio, los derechos y tarifas cobradas por servicio y las transferencias directas del gobierno central. Ninguno de ellos ha tenido acceso a financiamiento de la deuda en forma de préstamos directos del sector financiero o de la garantía de emisión de valores, lo que refleja tanto la precaria situación financiera de los municipios y su terrible estado de administración financiera, como la incipiente etapa de desarrollo de los mercados financieros de Guyana. En el cuadro siguiente se ofrece las cifras

disponibles en materia de ingresos y gastos de las seis municipalidades en 1997.

Cuadro I-1
Ingresos y gastos de las municipalidades en 1997
(US\$ miles)

	George-town	Linden (2)	New Amsterdam	Corriverton	Rose Hall	Anna Regina
Ingresos						
Tarifas generales	4.034,8	-	-	62,2	1,9	174,1
Honorarios de mercado	587,4	-	-	143,7	3,9	34,1
Otros	385,2	-	-	14,8	10,2	4,4
Total	5.007,4	n.d.	n.d.	220,0	16,2	212,6
Real/presupuestado (%)	45,0	n.d.	n.d.	90,5	100,0	40,4
Gastos						
Ordinarios	4.391,1	217,8	172,6	226,7	16,4	208,9
Capital	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,8	n.d.
Total	4.391,1	217,8	172,6	226,7	20,2	208,9
Real/presupuestado (%)	39,5	42,5	29,3	98,4	97,8	40,7
Transferencias del gobierno central (1)	118,5	66,7	74,1	44,4	51,8	51,8
Población (miles)	177,9	33,5	21,7	15,7	8,0	2,6

(1) MLGRD

(2) Cifras de 1996, las de 1997 no están disponibles

Fuente: Estados municipales no auditados; MLGRD; Oficina de Estadísticas

Tasa de cambio: G\$135 = US\$1

1. Impuestos sobre la propiedad

- 1.14 Tradicionalmente, la fuente de ingresos locales más importante para los municipios de Guyana ha sido el gravamen de propiedades comerciales y residenciales con impuestos sobre la propiedad, seguido de tarifas específicas cobradas a los usuarios por una amplia gama de servicios, como los derechos de mercado. Sin embargo, la importancia de los impuestos sobre la propiedad como fuente de ingresos se ha reducido continuamente en los dos últimos decenios, a medida que se ha deteriorado el sistema de estimación de la base impositiva de la propiedad en los municipios. Muchos años de financiamiento insuficiente y de una consiguiente escasez de personal en la Oficina de Valoración del Ministerio de Hacienda han comprometido su capacidad para cumplir con su función básica: proporcionar valoraciones justas y precisas a las autoridades locales. Si bien la Oficina de Valoración pudo terminar una revaluación de la ciudad de Georgetown en 1997, las autoridades

locales han señalado que muchas propiedades siguen sin declararse y otras están subvaloradas. Las otras cinco ciudades incluidas en el programa propuesto tienen listas de registro y valoración preparadas hace 30 años, por lo que un gran número de propiedades en todos los municipios están gravadas con menos impuestos o totalmente excluidas de los registros fiscales. Los registros de propiedad de los seis municipios son deficientes. Además, con el tiempo, los municipios han ajustado sus tasas impositivas en distintos grados con el fin de poder reflejar la inflación desenfrenada de los años ochenta y comienzos de los noventa, tasas que en algunos casos alcanzaron más de 200%, según se informa. No obstante, esos ajustes no sólo han dejado de contrarrestar los efectos de la inflación en el valor real de la base imponible, sino que parecen haber contribuido a la pérdida de la confianza del público en la equidad e idoneidad del sistema fiscal y creado grandes incentivos para evasión fiscal.

- 1.15 La escasez de personal y los engorrosos sistemas manuales de recolección y presentación de informes agravan los problemas citados, lo que ocasiona, por lo general, resultados deficientes en materia de recaudación. Con excepción de Corriverton, las tasas efectivas de recaudación de impuestos en los municipios se estiman entre 50 y 60%. Como consecuencia, en promedio, los impuestos sobre la propiedad representan menos de 30% del ingreso municipal en la actualidad, con excepción de Georgetown, donde su proporción dentro de los recursos municipales se aproxima a 50%.

2. Tarifas y cargos cobrados a los usuarios

- 1.16 Por causa de la disminución de los impuestos sobre la propiedad como fuente significativa de ingresos, ha aumentado continuamente la importancia de las tarifas cobradas a los usuarios para las finanzas municipales en la mayoría de las ciudades desde el decenio de 1980. Se ha ampliado la importancia de diferentes clases de tarifas por servicio (recolección de basura, esparcimiento, entierros). Los derechos de mercado se han convertido en una importante fuente de ingresos que, en algunos casos, representa más de 60% del ingreso total. Sin embargo, como en el caso del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, los derechos de mercado no se han ajustado sistemáticamente para reflejar la inflación y hay deficiencias en su aplicación. Una evaluación de las estructuras de tarifas municipales muestra que no guardan relación con los costos básicos de la prestación de servicios y que su potencial de generación de ingresos no se explota totalmente.
- 1.17 Por la debilidad del sistema de recaudación de impuestos y cobro de tarifas, los ingresos propios no cubren, o a duras penas cubren, los gastos ordinarios de los municipios —sobre todo por concepto de sueldos y costos afines de los funcionarios municipales, incluso de la fuerza de policía municipal— ni el monto mínimo exigido para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios y de la infraestructura. La falta de un sistema de generación de ingresos

propios ocasiona insuficiencia permanente de financiamiento en todos los municipios, lo que, a su vez, limita mucho su capacidad para manejar, mantener y ampliar los servicios urbanos.

3. Transferencias del gobierno central

- 1.18 La insuficiencia del presupuesto ordinario de los concejos suele corregirse por medio de subvenciones del gobierno central al municipal. Sin embargo, éstas también deben sufragar todos los gastos de capital de los municipios, con lo que se crean incentivos complementarios para reducir los gastos de mantenimiento y rehabilitación. Las transferencias del gobierno a los municipios han fluctuado mucho con el transcurso de los años y van desde un mínimo de 2% hasta más de 50% del presupuesto de la respectiva ciudad. Las transferencias del gobierno central a los municipios, pese a constituir una importante fuente de financiamiento para los concejos, como se indica en el Cuadro I-1, carecen de una fuente especial de fondos. Más bien, tienden a estar subordinadas a los cambios en las prioridades y los recursos del gobierno central, lo que dificulta la planificación y ejecución financieras para los concejos municipales.
- 1.19 Además, no hay un sistema establecido para examinar y aprobar las solicitudes de financiamiento de los concejos municipales. La asignación de recursos sigue siendo irregular. Los principales criterios para la concesión de fondos son las situaciones de emergencia, la presión política y las sumas recibidas por un concejo en el pasado, en lugar de la respuesta a los planes anuales o a las estrategias de mediano plazo de los concejos o la suplementación de los fondos que recaudan localmente. El sistema actual no tiene ninguna fórmula para asignar subvenciones según criterios transparentes.

4. Capacidad de administración financiera del gobierno municipal

- 1.20 La lamentable situación financiera de los municipios es exacerbada por profundas deficiencias en sus procesos y sistemas de planificación y administración financieras. Los sistemas de contabilidad y preparación de informes son inadecuados en casi todos los municipios, con la notable excepción de Corriverton. Los procedimientos de contabilidad no son uniformes y los municipios más grandes, especialmente Georgetown, han estado atrasados por mucho tiempo en el pago de importantes cuentas. Además, en los últimos años, el Auditor General no ha hecho las auditorías de los concejos, exigidas por la ley. Ninguno de los municipios ha establecido procedimientos y sistemas de presupuestación ni emplea métodos estructurados de planificación financiera. La administración municipal no prepara planes de actividades a corto y largo plazos para orientar el proceso de presupuestación y la ejecución de obras. Las estimaciones anuales preparadas por los concejos son irreales por lo general, dado que las proyecciones de gastos no suelen cotejarse con las correspondientes estimaciones de ingresos

para el período, a partir de los objetivos de recaudación de impuestos o de ingresos provenientes de derechos cobrados. La prevalencia de sistemas manuales, la falta de recursos de administración y planificación financieras y la limitada capacidad del personal contribuyen a la situación actual.

D. Capacidad de prestación de servicios del gobierno local

- 1.21 La administración en los concejos municipales se puede caracterizar como desordenada, con sistemas desorganizados de operaciones y administración, altos índices de rotación y absentismo del personal, un elevado número de vacantes y personal subcalificado. Los bajos sueldos, las condiciones de trabajo deficientes y una estructura administrativa inestable pueden señalarse como las principales razones por las cuales no se puede contratar ni mantener personal idóneo. Las líneas de autoridad dentro de los concejos no suelen estar bien definidas, lo que ocasiona confusión en cuanto a los deberes y la falta de responsabilidad. Los concejos no tienen tecnología ni equipo modernos y los locales de la mayoría de sus oficinas están dilapidados y mal mantenidos. Este medio administrativo tiene un efecto directo y perjudicial en la prestación de servicios en el sector urbano.
- 1.22 Los contratistas privados desempeñan actualmente una función muy pequeña en la prestación de servicios municipales, excepto por la contratación esporádica de servicios de recolección de basura y de algunas obras de mantenimiento y construcción. Sin embargo, la "privatización" de estos servicios, en lugar de representar una actividad consciente de política, refleja la escasez de recursos humanos en los municipios, lo que a veces impide la prestación directa de esos servicios.

E. Estrategia y proyectos del Banco y actividades afines de otras instituciones

- 1.23 El Banco es actualmente la mayor fuente de financiamiento externo para los proyectos de desarrollo en Guyana y ha asumido una función directiva en campos como proyectos de infraestructura (defensas marinas, puentes y carreteras principales) y en los sectores social y de agricultura y energía. El programa propuesto se preparó inicialmente durante el período 1993-1995. Una actividad de cooperación técnica (ATN/SF-3829-GY) financió esa primera etapa de preparación, que incluyó estudios preliminares muy completos. A comienzos de 1995, se suspendió el resto del trabajo hasta enero de 1998, cuando el gobierno asignó máxima prioridad al proyecto.
- 1.24 Dado el tamaño, la localización y el tipo de subproyectos por financiarse, la operación propuesta complementará estas actividades del Banco, así como el Proyecto de Mejora del Impacto Social o SIMAP (préstamo 905/SF-GY). El SIMAP financia pequeñas inversiones en infraestructura social y económica generadas en la comunidad; el monto medio de cada subproyecto es de US\$80.000. El patrocinio de

los subproyectos que financiará el SIMAP se limita a grupos comunitarios y a organizaciones no gubernamentales (ONG) para excluir inversiones municipales tales como las previstas en esta operación.

- 1.25 La estrategia del Banco, según se refleja en el documento del país de 1998 y en la estrategia del sector social acordada con el gobierno en 1996, se concentra en la mejora de la calidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios sociales. La estrategia asigna máxima prioridad a las actividades destinadas a modernizar el sector público y especifica que el adelanto en la realización de la reforma de los servicios civiles y en la creación de mecanismos de financiamiento y asignación de recursos más eficientes debe tener prioridad sobre nuevas inversiones cuantiosas de capital. La operación propuesta encuadra bien dentro de este enfoque estratégico y complementa una actividad más amplia de modernización del sector público actualmente en preparación por el gobierno y el Banco (GY-0053).
- 1.26 Varios organismos donantes bilaterales financian la asistencia técnica en Guyana en varios campos, incluso el de modernización del sector público. El Banco Mundial ha venido preparando un Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura de Ciudades Secundarias, propuesto por un monto de US\$25 millones, que ha sufrido demoras, pese a haberse previsto su aprobación en 1998. El préstamo del Banco Mundial se empleará principalmente para rehabilitación y expansión de los servicios de infraestructura urbana en ciudades secundarias no amparadas por el programa apoyado por el BID. El Banco Mundial financia también un proyecto de asistencia técnica y rehabilitación en el campo de servicios de abastecimiento de agua, que ya está en marcha.

F. Justificación del programa

- 1.27 El UDP aquí representado reconoce la importancia crítica de la rehabilitación de la infraestructura y los servicios urbanos y, por ende, propone el financiamiento de esas inversiones necesarias en los centros urbanos de Guyana. Sin embargo, recalca que esas inversiones deben ir acompañadas de actividades para promover el funcionamiento sostenible de los servicios y el mantenimiento de las obras de infraestructura; eso se puede lograr solamente por medio de varios cambios en los niveles municipal y central del gobierno. Por ende, para mejorar la sostenibilidad y ayudar a las autoridades municipales a desempeñar las funciones de prestación de servicios básicos asignadas por la ley, el programa propuesto financiará actividades para ampliar la capacidad y los ingresos de los municipios, fortalecer los ministerios centrales pertinentes con el fin de apoyar y supervisar mejor a las entidades locales, y definir más claramente las líneas de responsabilidad general y financiera entre el gobierno central y los municipios.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El principal objetivo del Programa de Desarrollo Urbano (UDP) es mejorar la infraestructura y la prestación de servicios básicos a la población urbana de Guyana. Más concretamente, el programa buscará a) apoyar reformas para acabar con las restricciones institucionales que minan la capacidad nacional para financiar, manejar, mantener y ampliar la infraestructura y los servicios urbanos de una forma sostenible y b) financiar la rehabilitación de la infraestructura y el restablecimiento de los servicios en los seis municipios urbanos del país.

B. Descripción del proyecto

- 2.2 El proyecto tiene dos componentes: a) asistencia técnica y fortalecimiento institucional de los seis municipios urbanos, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional (MLGRD), la Oficina de Valoración del Ministerio de Hacienda y la Unidad de Ejecución del Programa (PEU) y b) inversiones en la rehabilitación de la infraestructura y los servicios urbanos.

1. Asistencia técnica y fortalecimiento institucional (US\$4,4 millones)

a. Asistencia técnica y capacitación para los municipios (US\$1 millón)

- 2.3 Con objeto de que los municipios cumplan mejor con sus responsabilidades de administración urbana asignadas por la ley, este componente financiaría las actividades de fortalecimiento de la capacidad municipal. Por medio de este componente, el programa apoyará actividades de asistencia técnica y capacitación para mejorar la administración y planificación financieras de los municipios; modernizar los procedimientos administrativos locales; y crear sistemas de generación de ingresos de fuentes propias. Los campos de actividad bajo ese componente incluirán a) adquisición de competencia en administración financiera básica, planificación y presupuestación en los respectivos concejos municipales, incluida la revisión de las normas y los procedimientos de contabilidad con fines de normalización; b) fortalecimiento de los mecanismos de recaudación de impuestos y de aplicación de las leyes pertinentes; c) programa de comercialización social para mejorar la información dada a la ciudadanía sobre el gobierno local y su participación en el mismo; d) creación de mecanismos para estimular una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios municipales; e) revisión de la estructura orgánica, los procedimientos operativos y la administración de recursos humanos de los seis municipios; y f) mejora de la comunicación y del aprendizaje mutuo entre esos centros urbanos. Este componente también

financiaría la compra del equipo periférico y de computación y de los programas informáticos necesarios para ampliar la capacidad administrativa de los gobiernos municipales.

b. Asistencia técnica para reformas de política y fortalecimiento institucional de los organismos del gobierno central (US\$3,4 millones)

- 2.4 Este componente fortalecerá la capacidad del gobierno central que afecta directamente a los ingresos y la autonomía del gobierno local. Incluirá financiamiento para mejorar el sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, fortalecer la capacidad del MLGRD para que pueda prestar mejor apoyo al desarrollo municipal y fomentar el diálogo y la adopción de decisiones sobre las transferencias del gobierno central a los municipios y la definición de responsabilidades entre el gobierno central y el local.

i) Reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad (US\$1,7 millón)

- 2.5 El proyecto apoyará la modernización del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad y hará una amplia revaloración de la propiedad en los seis municipios. Junto con la División de Valoración del Ministerio de Hacienda, el UDP emprendería una serie de actividades con el fin de establecer una organización de estimación de la base imponible competente y autónoma que, de una forma justa y económica, pueda determinar oportunamente los impuestos y las tasas de recaudación en las seis ciudades objetivo del UDP.
- 2.6 Las actividades por financiarse consisten, entre otras, en a) reestructurar la organización de valoración; b) establecer y adoptar normas de práctica que orienten la administración del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad; c) preparar mapas de los impuestos sobre la propiedad y actualizarlos, con asignación de números de referencia únicos a cada parcela; d) seleccionar y adaptar un sistema de evaluación en masa asistido por computador (CAMA); e) preparar un manual de recolección de datos y un programa de control de la calidad; f) seleccionar, contratar y capacitar a un pequeño número de funcionarios locales para tareas de recolección e ingreso de datos y a asesores principales en métodos de evaluación en masa y g) establecer un sistema de educación e información de los contribuyentes. A la larga, el modelo de estimación y recaudación por introducirse serviría de orientación para crear un sistema nacional de estimación de la base imponible de la propiedad.

ii) Fortalecimiento del MLGRD y mecanismos para transferencias del nivel central al local
(US\$371.000)

2.7 El componente financiará la contratación de los servicios de consulta para ayudar a definir mejor las responsabilidades en las esferas central, regional y municipal del gobierno, así como para diseñar y adoptar mecanismos eficaces y eficientes para las transferencias del gobierno central a los municipios, como fórmulas de participación en los ingresos fiscales, transferencias y cofinanciamiento. El diseño que se adoptará para las transferencias intergubernamentales comprenderá, entre otros, los siguientes criterios: a) los gobiernos municipales deberán tener ingresos adecuados para sufragar las responsabilidades asignadas, b) el mecanismo de subvenciones deberá asegurar el carácter previsible de los recursos asignados a los gobiernos locales, pero conservará flexibilidad suficiente para que los objetivos nacionales de estabilización no se vean afectados por las finanzas de los gobiernos locales; c) el mecanismo de transferencias deberá ser transparente y simple, y d) el diseño propuesto debe brindar incentivos para una administración fiscal firme y debe desalentar las prácticas deficientes.

2.8 Además, se proporcionará capacitación en administración financiera municipal al MLGRD para que pueda seguir prestando apoyo técnico y administrativo a los concejos municipales después de que termine el programa.

iii) Fortalecimiento de la Unidad de Ejecución del Programa (PEU) (US\$1,3 millón)

2.9 Se emplearía también recursos de este componente para fortalecer a una Unidad de Ejecución del Programa (PEU) en el MLGRD. Se contratará a una firma consultora para administrar la ejecución de todos los componentes del UDP y asesorar y capacitar a los funcionarios de la PEU. También se emplearía los recursos del programa para pagar parte de los costos de administración de personal y de operación de la PEU, compra de equipo y un vehículo.

2. Rehabilitación de la infraestructura y los servicios
(US\$19 millones)

2.10 Este componente financiará los subproyectos elegibles destinados a rehabilitar la infraestructura de los servicios urbanos en los seis municipios del programa. Las inversiones incluirán la rehabilitación y el mantenimiento de las carreteras municipales y las redes de alcantarillado, la reconstrucción de establecimientos comerciales municipales, como mercados, mataderos y puertos, la rehabilitación de los sistemas de alumbrado público y la mejora de los edificios de los gobiernos municipales. Además, se proporcionaría financiamiento por un monto limitado para inversiones selectas en la mejora de las instalaciones de recolección y eliminación de

desechos sólidos, sobre todo por medio de la rehabilitación y provisión de equipo. Se estima que los subproyectos se ejecutarían en un período de cinco años.

- 2.11 Dada la importancia de los sistemas de alcantarillado en buen funcionamiento en las ciudades costeras situadas bajo el nivel del mar, alrededor de 34% del financiamiento se asignará a subproyectos de rehabilitación de los sistemas de alcantarillado, lo que representa el principal campo de actividad del programa. Las obras de mantenimiento y reconstrucción de carreteras ocuparán el segundo lugar entre los principales campos de inversión y recibirán una asignación aproximada de 25% de los fondos del programa, en tanto que las obras de rehabilitación de la infraestructura comercial de los municipios recibirán una asignación de cerca de 23% del financiamiento. La máxima proporción absoluta de las inversiones del subproyecto se asignará a Georgetown y luego a New Amsterdam y Linden, lo que indica el tamaño respectivo de los municipios. Sin embargo, el financiamiento per cápita del programa registra el valor mínimo en Georgetown y, por el contrario, el valor máximo en los dos municipios más pequeños, con desembolsos per cápita proyectados comparables en los tres municipios restantes (en el Anexo II-1 se presenta un cuadro con las inversiones propuestas).
- 2.12 Para que haya óptima cohesión entre la rehabilitación de la infraestructura y la puesta en práctica de las medidas paralelas de reforma política y fortalecimiento institucional, la inversión en infraestructura se realizará en dos fases. Durante la primera fase, se hará hincapié en las inversiones que den lugar a la acción sinérgica necesaria entre el componente de fortalecimiento institucional y las obras civiles del programa. Por ende, durante esa fase, el proyecto se enfocará en las obras de rehabilitación vinculadas a ajustes de ingresos inmediatamente posibles, como en el caso de los mercados y mataderos, y a las inversiones que tengan efecto inmediato en la comunidad, como la mejora del alumbrado público y la rehabilitación de los sistemas de alcantarillado. Por otra parte, se acentuará la importancia de las obras de mantenimiento y reparación de carreteras durante la segunda fase del programa, con el fin de que coincidan con la terminación del ejercicio de revaloración de los impuestos sobre la propiedad y la introducción de una nueva base imponible de la propiedad.
- 2.13 Durante la preparación del programa se ha identificado los subproyectos para el inventario cuyo financiamiento se prevé en ambas fases del programa. Cada concejo municipal participó en el proceso de selección y se hicieron consultas a la ciudadanía por medio de reuniones en las ciudades y encuestas en los barrios. Un Comité de Dirección del Programa (PSC) formado en una etapa anterior de preparación del UDP (con representantes de los ministerios pertinentes, los concejos municipales y las compañías de servicio) terminó el proceso de selección iniciado con análisis de necesidades en las ciudades. Un segundo Comité de Dirección formado durante la etapa actual de preparación del programa ha

venido colaborando con el Banco, el MLGRD y los concejos municipales para determinar el inventario final de proyectos de la fase II del programa.

- 2.14 Se ha terminado el análisis socioeconómico, técnico y ambiental de los subproyectos de la fase I y se ha preparado el diseño y los documentos de licitación correspondientes. La Unidad de Preparación del Programa (PPU) trabaja actualmente en el análisis de subproyectos propuestos para la fase II y terminará de identificar las obras que deben rehabilitarse en esta fase antes de presentar esta operación al Directorio. El diseño y la preparación de los documentos de licitación para los subproyectos de la fase II terminarán durante los seis primeros meses de la ejecución del proyecto.

C. Tamaño del programa

- 2.15 El tamaño del programa se determinó a partir de lo siguiente: a) el inventario de subproyectos de infraestructura identificados y analizados para financiamiento durante la primera fase del programa; b) la identificación preliminar de subproyectos de rehabilitación de la infraestructura para la segunda fase del programa; c) el costo estimado de las actividades de fortalecimiento de la capacidad del gobierno central y de los municipios, así como los costos relacionados con la PEU; d) la capacidad de las municipalidades para asegurar el mantenimiento y la recuperación del costo de las inversiones; y e) la capacidad institucional para realizar las inversiones del programa en infraestructura en el período de ejecución previsto.

D. Costo del programa

- 2.16 El financiamiento del Banco es parte de un programa quinquenal cuyo costo se estima en US\$25 millones. El desglose por categoría de inversión y fuente de fondos se presenta en el Cuadro II-1.

Cuadro II-1
COSTOS Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO
(equivalente en miles de US\$)

COMPONENTE	BID	GOB.	TOTAL	%
COSTOS DIRECTOS	19.526	4.201	23.727	94,91
Asistencia técnica y fortalecimiento institucional	4.293	100	4.393	17,57
1. <u>Gobiernos municipales</u>	<u>992</u>	<u>25</u>	<u>1.017</u>	<u>4,07</u>
- Servicios de consulta	800	-	800	
- Equipo	34	-	34	
- Capacitación	87	10	97	
- Servicios generales de apoyo	71	15	86	
2. <u>Iniciativa de los impuestos sobre la propiedad</u>	<u>1.650</u>	<u>45</u>	<u>1.695</u>	<u>6,78</u>
- Servicios de consulta	1.100	-	1.100	
- Equipo	224	-	224	
- Capacitación	81	10	91	
- Servicios generales de apoyo	245	35	280	
3. <u>Fortalecimiento institucional del MLGRD</u>	<u>341</u>	<u>30</u>	<u>371</u>	<u>1,49</u>
- Servicios de consulta	300	-	300	
- Equipo	13	-	13	
- Capacitación	18	10	28	
- Servicios generales de apoyo	10	20	30	
4. <u>Unidad de Ejecución del Programa (PEU)</u>	<u>1.310</u>	<u>-</u>	<u>1.310</u>	<u>5,64</u>
- Consultores	1.100	-	1.100	
- Equipo	80	-	80	
- Servicios generales de apoyo	130	-	130	
Inversiones en rehabilitación de la infraestructura	14.933	4.101	19.034	76,14
1. Obras civiles de la fase I	7.064	2.142	9.207	38,83
2. Obras civiles de la fase II	6.548	1.958	8.417	33,67
3. Supervisión de las obras civiles	1.410	-	1.410	5,64
FPP	300	-	300	1,20
1. Unidad de Preparación de Programas (PPU) y PEU	300	-	300	1,20
GASTOS FINANCIEROS	200	799	999	4,00
Interés	-	372	372	1,49
Comisión de crédito	-	427	427	1,71
Supervisión del crédito	200	-	200	0,80
IMPREVISTOS	274	-	274	1,10
TOTAL	20.000	5.000	25.000	100,00
% por fuente de fondos	80	20	100	

E. Plan de financiamiento

- 2.17 El préstamo del Banco representará 80% del costo total del programa. Los US\$5 millones restantes serán fondos de

contrapartida locales. Los aportes de contrapartida para el programa se distribuirían en los cinco años de ejecución.

F. Plazos y condiciones del préstamo

- 2.18 El financiamiento del BID, por un monto de US\$20 millones, provendrá del Fondo para Operaciones Especiales. En el cuadro siguiente se presentan los plazos y condiciones del préstamo:

Cuadro II-2
PLAZOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO

Fuente de fondos:	Fondo para Operaciones Especiales
Monto:	US\$20 millones
Plazos:	
plazo de amortización:	40 años
período de gracia:	10 años
compromiso de fondos:	4½ años
desembolso:	5 años
Tipo de interés:	Variable
Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito:	1% en los 10 primeros años y 2% en el período restante

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El prestatario

- 3.1 El prestatario en esta operación será la República de Guyana. El prestatario depositará los recursos del préstamo en una cuenta especial en divisas que se establecerá en el Banco Central de Guyana. El gobierno abrirá también una cuenta en un banco comercial para la transferencia de recursos de contrapartida locales. La apertura de esas cuentas será una condición previa al primer desembolso.

B. Organismo ejecutor y marco institucional para la ejecución

1. El MLGRD y la Unidad de Ejecución del Programa (PEU)

- 3.2 El programa será ejecutado por el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional (MLGRD), por medio de una Unidad de Ejecución del Programa (PEU). El MLGRD es un pequeño ministerio, recientemente establecido como entidad separada del antiguo Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Desarrollo Regional. La misión central del ministerio es supervisar y mantener el marco jurídico y reglamentario del sistema de administración regional y local y asegurarse de que haya coherencia entre los planes locales y las políticas nacionales 1/.
- 3.3 Con un total de 50 funcionarios en la actualidad, el ministerio se ve afectado por un número muy elevado de vacantes, particularmente en los niveles de gerencia y administración, donde en la actualidad ascienden a 66%. Además, en los cargos inferiores a los niveles de administración la tasa anual de rotación se acerca a 40%, por causa de baja remuneración y malas condiciones de trabajo. Los sistemas de administración e información del ministerio son totalmente manuales. Su presupuesto anual es de alrededor de US\$3 millones.
- 3.4 Dada la limitada capacidad institucional del MLGRD y con el fin de permitir el desarrollo del UDP, en junio de 1998 se creó una Unidad de Preparación del Programa (PPU). La PPU está formada por un funcionario del MLGRD y consultores externos financiados por medio de la Facilidad de Preparación de Proyectos (1007/SF-GY), incluidos un ingeniero, un especialista en adquisiciones, un especialista en desarrollo municipal y una secretaria. Asimismo, la ejecución del programa dependerá mucho de la contratación de consultores

1/ Sus otros objetivos principales son fomentar la continua integración de la comunidad amerindia a la sociedad guyanesa en general, estimular la autosuficiencia y el desarrollo social en las regiones del interior y facilitar el desarrollo económico de todas las regiones.

externos. Dada la estructura salarial y la rigidez existentes dentro del servicio público, que impedirían el reclutamiento de personal calificado para el rápido fortalecimiento de la capacidad del ministerio, se contratará a una firma consultora de gestión para ayudar a manejar el UDP. La firma consultora será contratada por la PPU antes de iniciarse el proyecto, de conformidad con los procedimientos de licitación internacional del Banco. Una vez contratada, la firma consultora y el personal de la PPU formarán la PEU en el MLGRD. **La contratación de la firma consultora en administración y la formación de la PEU serán condiciones previas al primer desembolso 2/.** Además, durante el primer año de ejecución, el MLGRD asignará o contratará a un cuadro mínimo de personal para tomar parte en el UDP.

- 3.5 La firma consultora cuya contratación se prevé tendrá la responsabilidad general de la ejecución del programa. Sin embargo, capacitará a funcionarios de contrapartida en la PEU y el MLGRD para poder traspasar gradualmente las responsabilidades diarias a la PEU y reducir la participación de su equipo en los años de ejecución del proyecto, una vez que termine su continua presencia inicial en el país. La firma subcontratará los servicios de consulta necesarios para los distintos componentes del programa en las esferas nacional e internacional. Están en preparación los términos de referencia detallados para la firma consultora en administración, que serán parte del reglamento operativo del programa (véase el párrafo 3.12 *infra*).
- 3.6 La PEU se encargará del trabajo de administración general del proyecto, preparación de los documentos de licitación, contratación de obras y servicios, supervisión y evaluación. También asumirá la responsabilidad de la ejecución de los componentes de asistencia técnica y fortalecimiento institucional del UDP, tanto a nivel central como municipal. La PEU será dirigida por un coordinador nombrado por el gobierno con la anuencia del Banco, según términos de referencia convenidos. El coordinador del UDP será ayudado por la citada firma consultora.

2. El Comité de Dirección del Programa (PSC)

- 3.7 Si bien parte del trabajo diario de ejecución y administración del UDP estará a cargo de la PEU, un Comité de Ejecución del Programa (PSC) se encargará de la supervisión y vigilancia generales del proyecto. El PSC estará formado por nueve miembros estatutarios: un representante de cada uno de los seis municipios participantes y un delegado de los Ministerios de Gobierno Local y Desarrollo Regional, Obras Públicas y Hacienda, respectivamente. Además, el

2/ El proceso de adquisición relacionado con la selección de la firma comenzará en octubre de 1998 para evitar demoras en la contratación. Para ésta se emplearán recursos de la FPP.

coordinador de la PEU y su asesor principal de la firma consultora serían miembros del PSC sin derecho de voto. El PSC, que celebrará reuniones trimestrales, invitará a los representantes de los órganos pertinentes de administración regionales y de las compañías nacionales de servicios públicos (electricidad, abastecimiento de agua y alcantarillado, etc.) a participar en sus reuniones, según sea necesario, con el fin de facilitar la coordinación del programa.

- 3.8 Las principales tareas del PSC serán revisar periódicamente el progreso de la ejecución de cada componente del UDP, facilitar la coordinación de la ejecución de las obras de infraestructura en cada localidad, mantenerse en comunicación con la PEU y el Banco, promover un diálogo continuo sobre las relaciones de los niveles centrales y municipales y participar en él, y recibir y examinar todos los informes del programa.

3. Otras entidades participantes

a. División de Valoración del Ministerio de Hacienda

- 3.9 La Oficina de Valoración del Ministerio de Hacienda será el lugar en que se modernizará del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad por medio del UDP. La PEU contratará a una firma consultora internacional especializada en reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad para realizar la revaloración correspondiente en los seis municipios y para el fortalecimiento institucional de la Oficina de Valoración. Los actuales tasadores principales y el personal trabajarán con la firma consultora para realizar el ejercicio de revaloración y la serie de cambios necesarios para lograr la modernización del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad. En los archivos técnicos hay un plan de acción detallado para el componente de reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, que será parte del reglamento operativo del UDP.

b. Seis concejos municipales

- 3.10 Si bien hay diferencias sustanciales entre los seis concejos municipales en lo que respecta a presupuestos, personal complementario y alcance y eficiencia de los servicios prestados, todos tienen una estructura similar. En cada municipio, las principales tareas de los concejos están a cargo principalmente de cinco departamentos subordinados a un alcalde municipal: la oficina del secretario municipal, la oficina del ingeniero jefe municipal, el departamento de salud, la policía y un departamento que agrupa otros servicios. Los miembros del concejo son elegidos por ciudadanos residentes en las zonas urbanas; los concejales elegidos, a su vez, escogen al alcalde municipal.
- 3.11 Los concejos de las seis ciudades han participado en el diseño del UDP y seguirán participando en el programa y recibiendo beneficios

de varias formas. En consulta con los miembros de la comunidad, han tomado parte en la selección de los proyectos de rehabilitación que financiará el UDP, así como en el diseño de los componentes de asistencia técnica. Durante la ejecución del UDP, los concejos seguirán siendo representados en el PSC por sus secretarios municipales. Participarán en actividades de capacitación en gestión financiera y se beneficiarán de ellas y también en la modernización de sus reglamentos, y se beneficiarán de mejores sistemas de información gerencial e instalaciones físicas. Es importante señalar que harán participar a los miembros de la comunidad en una comunicación más amplia sobre el vínculo existente entre una mejor prestación de servicios y el pago de impuestos y de tarifas cobradas a los usuarios y en el diálogo con el gobierno central sobre el diseño de mecanismos de participación en los ingresos fiscales. Los concejos también examinarán y determinarán la contratación externa de entidades del sector privado para la prestación de servicios en cada municipio.

C. Mecanismos de ejecución del programa

1. Reglamento operativo

- 3.12 Tanto la PEU como el PSC se orientarán por el reglamento operativo del programa que incluirá, entre otros, los siguientes documentos: a) términos de referencia detallados para la firma consultora en administración del programa; b) términos de referencia detallados para la iniciativa de reforma del sistema tributario; c) modelo de convenio de préstamo subsidiario (o de contrato de financiamiento) entre el MLGRD y cada municipio; d) programa de ejecución de las fases I y II del componente de inversión en infraestructura; e) programa de ejecución de cada uno de los componentes de asistencia técnica; f) criterios para la selección de los mecanismos apropiados para compartir los ingresos; g) directrices para la gestión ambiental; h) estructura y organización de la PEU, además de descripciones de cargos del personal; i) estructura y funciones del PSC; j) directrices para la preparación de informes y k) marco lógico del programa, con puntos de referencia para cada componente del programa. En los archivos técnicos del proyecto hay una versión preliminar del reglamento operativo, que terminará de prepararse con recursos de la FPP actualmente en ejecución. La PEU presentará una versión completa del reglamento operativo al Banco como condición previa al primer desembolso. El Anexo III-1 contiene el marco lógico del UDP.

2. Componente de asistencia técnica y fortalecimiento institucional

- 3.13 Una firma internacional especializada en reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, con experiencia en la región, se asociará con la firma consultora en administración del proyecto para ejecutar esta iniciativa. Por ende, será

contratada por la PEU junto con la firma de administración del proyecto como condición previa al primer desembolso. De conformidad con el programa de ejecución de las actividades de asistencia técnica, la firma de administración del proyecto contratará otros servicios de consulta, tanto nacionales como internacionales, para las diferentes funciones de capacitación y asistencia técnica.

3. Componente de inversión en infraestructura

- 3.14 El financiamiento de los subproyectos se concederá sobre una base no reembolsable. Sin embargo, por reglamentación del programa, por cada inversión en infraestructura realizada con recursos del programa, el respectivo municipio y el MLGRD firmarán un "contrato de financiamiento" en el que se estipulará las características financieras, técnicas y ambientales detalladas de la inversión propuesta y las obligaciones cuyo cumplimiento se exige al municipio en lo que respecta a mantenimiento y recuperación de costos por medio de derechos y tarifas (véanse los párrafos 3.26-3.27 *infra*). Los costos de la supervisión de los subproyectos se incluirán en cada costo de inversión del proyecto.

D. Procedimientos de adquisición del programa

- 3.15 La adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras relacionados con el programa se ajustarán a los procedimientos del Banco.
- 3.16 Los procedimientos de precalificación y de licitación pública internacionales serán obligatorios para la contratación de los servicios de la firma consultora en administración del programa y otros contratos de consulta por un monto superior a US\$200.000 y para otros bienes y servicios afines en los que el valor de los contratos sea superior a US\$250.000. Siguiendo los procedimientos del Banco, la PPU comenzará el concurso de selección de la firma de administración del proyecto solicitando demostraciones de interés en prestar servicios de consulta para las funciones conjuntas de administración del proyecto y estimación de la base imponible de la propiedad en el último trimestre de 1998, con la intención de contratar a la firma ganadora en junio de 1999. La única adquisición importante de bienes en cada fase del programa, a saber, la de vehículos y equipo municipales, podría realizarse en una sola licitación pública internacional.
- 3.17 También se empleará procedimientos de precalificación y licitación pública internacionales para la contratación de obras civiles cuando el valor del contrato pase del equivalente de US\$1 millón. Para la primera fase del programa, se prevé que la contratación de las principales obras de rehabilitación de la infraestructura en los seis municipios se hará por medio de tres amplios conjuntos de adquisiciones organizadas por sectores (alcantarillado, instalaciones municipales y carreteras), que estarán sujetos a una sola

licitación pública internacional. Se prevé que la precalificación de contratistas para esta adquisición comenzará en el último trimestre de 1998 y que los tres contratos se adjudicarán en el tercer trimestre de 1999. La adquisición de obras para la segunda fase del programa seguirá el mismo patrón en gran parte. Este método serviría para aprovechar la disponibilidad de los documentos de licitación en el momento de aprobación del préstamo, reducir al mínimo el tiempo de tramitación por la Junta Central de Licitación de Guyana, que ha sido un punto de estrangulamiento de otros programas financiados por el Banco, y facilitar la pronta iniciación de la rehabilitación de la infraestructura municipal. Además, la experiencia pasada indica que la extensión y el valor total de los conjuntos de adquisiciones (US\$1 millón a US\$3 millones y US\$6 millones) serían atractivos para los contratistas internacionales y los contratistas internacionales más importantes.

- 3.18 Los umbrales de adquisición recomendados por medio de licitación pública internacional aquí citados se justifican en vista de que, en proyectos similares realizados en el país, se ha atraído participación internacional cuando las cantidades pasan de esos límites. Todas las licitaciones dentro de los límites fijados se harán siguiendo la legislación nacional, que exige licitación pública nacional. Sin embargo, para facilitar la ejecución, el Banco realizará una supervisión ex post en casos de a) adquisición de bienes y servicios afines y la realización de obras civiles por un monto inferior a US\$250.000 y b) la selección de consultores contratados a título personal por el equivalente de US\$50.000 o menos y de firmas consultoras por el equivalente de US\$100.000 o menos. Esto se hará teniendo en cuenta que el financiamiento del Banco puede usarse solo si esos contratos cumplen los requisitos y procedimientos del Banco. El Anexo III-2 contiene un plan de adquisiciones.

E. Plan de desembolso y anticipo de fondos

- 3.19 El plan de desembolso del programa, por fuente de fondos, se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro III-1
PLAN DE DESEMBOLSO
(en el equivalente de miles de US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
Préstamo del BID	3.000	4.000	4.800	5.000	3.200	20.000	80
Fondos de contrapartida	750	1.000	1.200	1.250	800	5.000	20
Total	3.750	5.000	6.000	6.250	4.000	25.000	100
%/año	15	20	24	25	16	100	

- 3.20 Se establecerá un fondo rotatorio con recursos del préstamo del Banco para pagar los gastos proyectados. Se recomienda un anticipo de 5% del financiamiento, o sea US\$1 millón.

F. Exámenes anuales y de mediados del período

- 3.21 Cada año, en una fecha fijada de común acuerdo, la PEU y el Banco realizarán exámenes oficiales del UDP. Los exámenes se concentrarán particularmente en los productos, actividades y puntos de referencia establecidos en el marco lógico (véase el Anexo III-1). Estos exámenes proporcionarán un foro para evaluar varios asuntos relacionados con el programa y los subproyectos y, cuando sea necesario, llevarán a formular medidas correctivas. Durante los exámenes anuales, se prestará particular atención al progreso alcanzado en el fortalecimiento de la capacidad municipal y a las actividades relacionadas con la reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad.
- 3.22 Dos años después de iniciar el programa o cuando se haya contraído el compromiso de realizar 75% de las obras civiles del subproyecto de la fase I, lo que ocurra primero, **por obligación contractual**, la PEU y el Banco realizarán una evaluación de mediados del período. En el momento de esa evaluación, el prestatario habrá cumplido, como mínimo, con los puntos de referencia clave de cada objetivo principal del UDP detallado en el cuadro siguiente:

Cuadro III-2
PUNTOS DE REFERENCIA DE MEDIADOS DEL PERÍODO

OBJETIVOS PRINCIPALES	PUNTOS DE REFERENCIA
Fortalecimiento de la capacidad municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Preparación y adopción de reglamentos municipales y procedimientos de operación uniformes. - Presentación al MLGRD de un plan de actividades preliminar uniforme para cada municipio. - Todos los municipios responden directamente al MLGRD.
Reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> - Terminación del acopio de datos sobre el SIG y para los mapas de impuestos y el sistema CAMA en tres ciudades, incluso Georgetown; estimación de los impuestos sobre todas las propiedades en las tres ciudades. - Reducción de 50% de los niveles de pagos de impuestos en mora.
Mecanismo de participación en los ingresos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - Preparación de propuestas para el mecanismo de participación en los ingresos fiscales y discusión de esas propuestas con las autoridades centrales.
Fortalecimiento del MLGRD	<ul style="list-style-type: none"> - Selección y contratación de un cuadro mínimo de personal y para participar en actividades de capacitación.
Rehabilitación de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Contratación de 100% de los proyectos de la fase I. - Iniciación de 75% de las obras civiles de la fase I. - Identificación, análisis y preparación para licitación de 100% de los proyectos de la fase II.

- 3.23 En caso de que los resultados de la evaluación no sean satisfactorios, se contraerán compromisos para el financiamiento de las

inversiones en infraestructura durante la segunda fase del UDP solamente si las autoridades toman las medidas necesarias para corregir las deficiencias con el fin de lograr los objetivos del programa.

G. Auditorías externas

- 3.24 Durante el período de ejecución del préstamo, el organismo ejecutor presentará al Banco los estados financieros del préstamo. Dichos estados deberán presentarse anualmente dentro de los 120 siguientes al cierre del ejercicio económico y ser certificados por una firma de contadores públicos independientes que el Banco considere aceptable.

H. Derechos y tarifas

- 3.25 Como se ha descrito en el capítulo I de este documento, los municipios de Guyana, en general, presentan un panorama financiero muy débil. De ordinario, los ingresos nacionales no cubren o a duras penas cubren los gastos corrientes, y las posibilidades de hacer gastos de capital dependen en su totalidad de transferencias del gobierno central, puesto que ninguno de los municipios ha tenido acceso a fuentes comerciales de crédito ni al mercado de capital. La precaria situación financiera de los municipios se agrava por la falta general de un sistema adecuado de planificación y administración financieras. Mediante el programa se corregirá esas deficiencias con medidas de fortalecimiento institucional y un proceso para vincular explícitamente la secuencia de las inversiones en infraestructura con los ingresos previstos. Por tanto, las inversiones en infraestructura se concentrarán primero en las obras de rehabilitación que permitan una mejor recuperación de costos de inmediato con el cobro de derechos y tarifas directos de un monto suficiente o por medio de la implantación de un régimen tributario especial (por ejemplo, mejoramiento de los distritos).
- 3.26 Los convenios de financiamiento efectuados por mandato del UDP entre el MLGRD y los municipios orientarán y harán cumplir el sistema de recuperación de costos de las inversiones en infraestructura financiadas por medio del programa. En el caso de las inversiones en infraestructura municipal comercial, como mercados, mataderos y puertos, el contrato de financiamiento establecerá la obligación que tienen los municipios de modificar y ajustar los derechos y tarifas por el uso de esos servicios, y de reflejar a cabalidad el costo pertinente de funcionamiento y mantenimiento de los servicios y la depreciación de activos durante su vida útil, así como los requisitos de financiamiento para las expansiones previstas. Antes de la terminación de las obras, se exigirá que los municipios presenten a la PEU cálculos de precios y proyecciones financieras a mediano plazo para los servicios, de tal manera que se refleje los conceptos anteriormente mencionados, con especificación de las listas de derechos y tarifas de un monto apropiado. Durante la fase I del programa de inversión, el

componente de asistencia técnica del programa ayudará a los municipios a preparar los cálculos necesarios.

- 3.27 En los casos en que las inversiones y los futuros gastos previstos no puedan ser absorbidos directamente con derechos y tarifas, sino que deba sufragarse con ingresos generales, el contrato de financiamiento del programa exigirá que los municipios presenten a la PEU las proyecciones financieras de mediados del período para el debido funcionamiento de los servicios. Se exigirá a las ciudades que determinen los costos previstos de funcionamiento y mantenimiento de los servicios y establezcan los recursos correspondientes en el proceso de presupuestación a plazos corto, mediano y largo. La asistencia técnica de la PEU apoyará a los municipios en la preparación de las estimaciones y proyecciones de costos necesarias.

I. Impacto ambiental y social

- 3.28 El impacto ambiental del UDP será sumamente positivo. Los proyectos por financiarse mitigarán o eliminarán los efectos ambientales negativos de la infraestructura deteriorada, principalmente los riesgos de accidentes de tránsito en los caminos y las inundaciones por bloqueo de alcantarillas, así como los riesgos que acarrea la falta de alumbrado público. El programa también ayudará a mejorar o a eliminar las condiciones antihigiénicas de los mercados, mataderos y sistemas de recolección y eliminación de desechos en pequeña escala. A la larga, el UDP ayudará a atraer nuevas actividades económicas a las ciudades y fomentará el desarrollo urbano en la zona costera.
- 3.29 Casi todos los efectos negativos previstos de los proyectos de infraestructura del UDP pueden ocurrir durante la fase de construcción de las obras de rehabilitación planeadas (carreteras, sistemas de alcantarillado y puertos); sin embargo, otros proyectos como los de mataderos y saneamiento y los de recolección y eliminación de desechos en pequeña escala pueden producir efectos negativos durante la fase operativa también. Sin embargo, la mayoría de esos efectos son previsibles, pasajeros y localizados y puede mitigarse con la aplicación de medidas normales de diseño técnico, adquisición, construcción, funcionamiento y mantenimiento.
- 3.30 El reglamento operativo del programa contiene un sistema de gestión ambiental que incluye a) un conjunto de directrices de gestión ambiental para el diseño del proyecto y medidas de control del efecto ambiental que debe adoptarse durante la fase de construcción y operación en cada clase de proyecto; b) procedimientos de determinación de los efectos ambientales específicos que debe seguirse para fines de identificación, análisis, adquisición, construcción, supervisión, desembolso, aprobación final de las obras y mantenimiento de las inversiones y c) como parte de las actividades de fortalecimiento municipal, capacitación en el nivel local con objeto de ampliar la capacidad del municipio para

mantener y manejar las instalaciones nuevas y rehabilitadas de una forma ecológicamente racional. Como se señaló, la aprobación del reglamento operativo por el Banco y su adopción por el MLGRD y los municipios será una condición previa al primer desembolso. En los archivos técnicos del proyecto hay documentación detallada sobre cada aspecto del sistema de gestión ambiental, junto con un resumen.

J. Mantenimiento

- 3.31 Los municipios participantes se comprometerán a manejar y mantener las obras y el equipo financiado con recursos del programa de acuerdo con normas técnicas de aceptación general y a facilitar los recursos necesarios a esos efectos. Este compromiso se reflejará en el contrato de financiamiento suscrito con el MLGRD. Los costos proyectados de funcionamiento y mantenimiento de la inversión en infraestructura del UDP se incluirán en el proceso de presupuestación de los municipios a corto y mediano plazos y serán aprobados por los respectivos concejos municipales. Durante la ejecución del programa y cinco años después, el Banco tendrá el derecho de inspeccionar todas las inversiones en infraestructura y si determina que el cumplimiento con las normas de funcionamiento y mantenimiento es inaceptable, los municipios tendrán la obligación de tomar todas las medidas necesarias para mejorar la calidad del funcionamiento y mantenimiento.

IV. VIABILIDAD, RIESGOS Y BENEFICIOS

A. Viabilidad del programa

1. Viabilidad económica

- 4.1 La inversión propuesta en los seis municipios del proyecto reducirá las deficiencias existentes en la provisión y el mantenimiento de infraestructura urbana y la prestación de servicios municipales. Como consecuencia, tanto los habitantes de los centros municipales como los usuarios transitorios de los servicios municipales derivarán importantes beneficios económicos del UDP. Si bien ambos grupos recibirán importantes beneficios de los menores costos de transacción de las actividades económicas, así como de las mejores condiciones sanitarias y ambientales, el aumento del valor de la propiedad reportará otros beneficios importantes para los residentes de las ciudades.
- 4.2 En el caso de los municipios, se obtendrá beneficios financieros directos —medidos en función de los ingresos adicionales generados— principalmente gracias a las mejoras en la infraestructura comercial de las ciudades, tales como mercados, mataderos y puertos. Los costos de capital, funcionamiento y mantenimiento de esas inversiones pueden recuperarse directamente por medio de aumentos de los derechos y servicios. Los municipios también recibirán importantes beneficios financieros y económicos indirectos tanto de las inversiones en la red de alcantarillado y carreteras como de la ejecución del componente de fortalecimiento institucional del programa. Si bien este último contribuirá a restablecer un eficiente sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, el primero elevará el valor de la propiedad y permitirá recaudar mayores ingresos tributarios y aumentará considerablemente la atracción económica de los municipios.
- 4.3 Para fines de evaluación de la factibilidad económica del programa de inversión propuesto, se realizó una evaluación de un inventario preliminar de proyectos de inversión durante la preparación del proyecto. En dicha evaluación se tuvo en cuenta los costos de capital previstos de la inversión, los costos de funcionamiento y mantenimiento en un período determinado y las corrientes previstas de ingresos directos e indirectos. Sin embargo, dada la similitud de las inversiones propuestas en las seis ciudades, se analizó detalladamente una muestra representativa de proyectos propuestos en cada uno de los sectores objetivo. La muestra comprendió 22 proyectos, con costos de capital combinados de cerca de US\$5,8 millones, que representan aproximadamente 30% del componente total de inversión del UDP. La muestra incluyó inversiones en rehabilitación de la infraestructura comercial, las redes de carreteras y de alcantarillado y el manejo de los desechos sólidos de los municipios.

- 4.4 En general, ninguno de los proyectos analizados se aleja mucho de un punto de referencia de 12% de la tasa de rentabilidad interna (TRI). La TRI media ponderada por los sectores del proyecto fluctúa entre un mínimo de 12,7% para inversiones en manejo de los desechos sólidos y un máximo de 53,2% para rehabilitación del sistema de alcantarillado.

2. Demanda de infraestructura

- 4.5 Durante la preparación inicial del proyecto en 1993-1994, los consultores internacionales, en coordinación con el entonces Ministerio de Obras y Gobierno Local y los municipios, identificaron más de 100 inversiones particulares en rehabilitación de infraestructura que debía efectuarse en los cinco municipios del proyecto propuestos en un principio. En debates ulteriores, se hizo una lista preliminar de subproyectos factibles y se terminó de preparar alrededor de 50% de las inversiones identificadas para contratación, lo que incluyó la definición de todas las especificaciones técnicas exigidas, la evaluación del impacto ambiental y la preparación de los documentos de licitación.
- 4.6 La muestra analizada se enfocó en las obras de rehabilitación en Georgetown, donde debía realizarse cerca de 58% de las inversiones, seguida de New Amsterdam. Se supone que las inversiones en los municipios restantes son más modestas. El énfasis puesto en Georgetown se debió en parte a la suposición de que había un componente de rehabilitación de carreteras comparativamente amplio dentro del programa, en particular en la capital. A pesar del tiempo transcurrido desde la evaluación inicial del inventario de subproyectos, una evaluación de la idoneidad de las inversiones planeadas durante la preparación del programa indicó que, con pocas excepciones (véase lo indicado más adelante), no se necesitaba grandes ajustes. Casi en ningún caso se había realizado obras importantes de mantenimiento ni rehabilitación desde 1994, y en los años intermedios, las condiciones de infraestructura sencillamente habían empeorado.
- 4.7 No obstante, un notable cambio en el actual inventario de proyectos del UDP es una reducción del componente de rehabilitación de carreteras de Georgetown, puesto que el gobierno realizó una parte considerable de esas inversiones en 1996-1997. Además, no se ha materializado la suposición básica en el inventario inicial de proyectos con respecto al componente de alcantarillado de Georgetown, a efectos de que una gran parte del trabajo relacionado con los efluentes y las alcantarillas principales se realizaría por medio de un proyecto diferente antes del comienzo del programa. Por tanto, el inventario de proyectos de infraestructura del programa incluirá esas obras, con lo que se ampliará el componente de alcantarillado general de esa operación. Además, las inversiones del proyecto en eliminación de desechos sólidos se han reducido y se limitan a la rehabilitación de plantas de tratamiento y equipo.

3. Sostenibilidad

- 4.8 Se ha buscado la sostenibilidad de las inversiones mediante el uso de criterios económicos, institucionales, financieros, sociales y ambientales apropiados en la selección, la evaluación y el diseño de todos los subproyectos, proceso que se ha repetido en el análisis de los subproyectos que se agregará a la muestra inicial. En este contexto se ha dado mucha importancia a la evaluación de la capacidad institucional y financiera de los municipios a mediano y largo plazos para garantizar la administración, el mantenimiento y la futura rehabilitación necesaria de las inversiones en infraestructura de una forma adecuada.

4. Viabilidad institucional

- 4.9 El MLGRD y los seis concejos municipales han demostrado su compromiso de ejecutar reformas importantes de la administración municipal, lo que es tema del componente de fortalecimiento institucional del programa. El gobierno también ha mostrado su apoyo a las reformas propuestas, que permitirá que los municipios logren mayor eficiencia, sostenibilidad y autonomía en su administración financiera y en la prestación de servicios. En particular, el gobierno ha indicado su compromiso de ayudar a mejorar el sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, establecer criterios más transparentes y fiables para las transferencias del gobierno central a los municipios y explorar las opciones existentes para la identificación de fuentes especiales de financiamiento para los municipios, así como para la creación de mecanismos de participación en los ingresos fiscales.
- 4.10 Por otra parte, si bien la actual debilidad institucional del MLGRD y los municipios se abordará por medio del componente de fortalecimiento institucional del programa, esas deficiencias no se eliminarán a corto plazo. Por ende, el mecanismo de ejecución del programa se ha diseñado de tal forma que permita reducir a un mínimo la carga institucional impuesta al MLGRD y a los municipios en lo que respecta a la ejecución real de los componentes de obras y fortalecimiento del programa. La responsabilidad del funcionamiento diario, la administración y la preparación de informes del proyecto será de la PEU, ayudada por una firma consultora externa especializada en administración, con una dotación parcial de personal de ésta. Para el trabajo de preparación técnica, como el diseño de las inversiones en infraestructura, y la inspección de las obras en marcha y de las inversiones efectuadas se contratará fuentes externas. Al mismo tiempo, los mecanismos de ejecución del UDP garantizarán un alto grado de participación de las instituciones pertinentes por medio del Comité de Dirección del Programa.

5. Viabilidad social y ambiental

- 4.11 La selección de subproyectos se ha basado en parte en un intenso proceso de consultas con los interesados por medio de reuniones con

las autoridades municipales y los grupos comunitarios locales, las autoridades de administración regionales y el gobierno central. La lista preliminar de inversiones en ambas fases de la ejecución del programa se analizó para asegurar su viabilidad ambiental. En la selección y el diseño finales del subproyecto, actualmente en marcha, se incorpora criterios similares de evaluación institucional y ambiental, con el fin de asegurarse de la continua identificación de los interesados con el subproyecto y de su apoyo a las inversiones planificadas, así como de la factibilidad ambiental del subproyecto. El programa también incluye recursos para las actividades de comercialización social que comprenderán no sólo el mantenimiento de las inversiones en infraestructura, sino también los vínculos entre la prestación de servicios públicos y el pago de impuestos y de tarifas cobradas a los usuarios. Además, dado que el programa se concentrará exclusivamente en la rehabilitación de la infraestructura existente, se prevé que el uso de un método participatorio y la aplicación de estrictos criterios de evaluación del impacto ambiental durante la ejecución del proyecto asegurarán su viabilidad.

B. Beneficios

- 4.12 Se espera que el proyecto reporte beneficios considerables a corto, mediano y largo plazos en sus principales campos de actividades. Se ha diseñado las iniciativas del programa en cada campo de manera que fortalezcan las actividades que se realizarán en los demás, lo que dará lugar a una importante acción sinérgica entre el logro de los beneficios esperados del programa y su sostenibilidad.

1. Rehabilitación de la infraestructura

- 4.13 Los beneficios más importantes previstos a corto plazo serán la mejora de la infraestructura y de los servicios en los seis municipios del proyecto. La rehabilitación propuesta de la infraestructura comercial y los sistemas viales de los municipios mejorará la productividad de los centros urbanos que directa o indirectamente sirven a la gran mayoría de la población de Guyana y generan la mayor parte del PIB de la nación. Las inversiones en mercados y mataderos, incluidas las precauciones sanitarias y el manejo acertado de los desechos, ayudarían a mitigar los riesgos para los usuarios de las plantas y los consumidores, derivados del sistema actual de elaboración, almacenamiento y manejo de alimentos, a menudo peligroso. La rehabilitación del sistema de alcantarillado y las mejoras del manejo de los desechos sólidos tendrán efectos muy favorables en las condiciones ambientales y de salud pública para los residentes de las ciudades. El mantenimiento del sistema vial, incluida la rehabilitación del alumbrado público, contribuirá a mejorar la seguridad pública y, al mismo tiempo, ahorrará costos de funcionamiento de los vehículos y ayudará a reducir la contaminación provocada por el tráfico.

- 4.14 Casi todas las inversiones en rehabilitación de la infraestructura beneficiarán a los residentes urbanos y a los viajeros que recorren a diario el mismo trayecto desde las zonas costeras rurales adyacentes, poblaciones que incluyen una amplia muestra representativa de niveles de ingreso de la sociedad guyanesa. Es importante señalar que, si bien las inversiones en infraestructura del proyecto no se concentran particularmente en los grupos de bajos ingresos, se espera que ciertas inversiones —especialmente en mercados, rehabilitación del sistema de alcantarillado y obras de saneamiento— beneficien particularmente a los segmentos de bajos ingresos de la población urbana.
- 4.15 Los criterios de elegibilidad de los subproyectos empleados en el análisis de los proyectos de las fases I y II incluyen una tasa de rendimiento económico de 12% donde se aplique y criterios de costo-eficiencia en otros casos. Los criterios de evaluación de subproyectos empleados por el UDP ayudarán a instituir en los municipios y los organismos pertinentes del gobierno central las prácticas de a) análisis económico de los proyectos propuestos y la selección y ejecución de proyectos más eficaces en función del costo; b) mayor participación de la comunidad en el proceso de adopción de decisiones y de diseño de los proyectos y c) análisis transparente y presupuestación de la capacidad de funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura.
- 4.16 Además de los beneficios devengados directamente de la rehabilitación de la infraestructura, la introducción por fases del programa de inversiones y la selección de inversiones particulares de rehabilitación dentro de cada fase mejorarán los beneficios de los otros componentes clave del programa.

2. Fortalecimiento institucional y asistencia técnica

- 4.17 Este componente rendirá beneficios importantes e interrelacionados que contribuirán a crear gobiernos locales más firmes y eficaces, a saber:
- a. Los centros urbanos contarán con una base de ingresos más sólida gracias a un mecanismo más previsible de transferencias del gobierno central y, especialmente, al aumento de las fuentes propias de ingresos. La reforma del impuesto sobre la propiedad, además de mejorar la corriente de ingresos, rendirá otros beneficios, entre ellos: i) un régimen coherente de tasación de la propiedad municipal, basado en criterios uniformes y, además, la administración profesional del proceso acentuará su legitimidad, reduciendo los incentivos para la evasión fiscal, y ii) un criterio sistemático de tasación de la propiedad en los principales mercados inmobiliarios y la eventual aplicación de un sistema de tasación a escala nacional beneficiará el desarrollo de los mercados inmobiliario y financiero de Guyana.

- b. Mejorará la capacidad administrativa y gerencial de los concejos municipales gracias, entre otras razones, a la adopción de procedimientos coherentes de administración financiera, información y control; capacitación del personal, especialmente en gestión financiera; mejoramiento de las instalaciones y los equipos municipales; y mejor orientación y supervisión del MLGRD.
- c. La población urbana estará mejor informada acerca de la toma de decisiones en materia de planes de inversiones de capital y planificación local en general, y participará en estos procesos. Un régimen más transparente de adopción y notificación de las decisiones dará más responsabilidad a los funcionarios elegidos e infundirá un sentido más fuerte de identificación en la comunidad.
- d. El mantenimiento de las inversiones mejorará en virtud de la existencia de mejores sistemas de incentivos y mecanismos de control y fijación de honorarios y tarifas, y de recaudación. El fortalecimiento de la capacidad de los concejos municipales para presupuestar costos de funcionamiento y mantenimiento también contribuirá a mejorar los niveles de mantenimiento.
- e. A más largo plazo, el incremento de las corrientes de ingresos municipales y el establecimiento de procedimientos adecuados de administración y planificación financieras, acompañado por el mejoramiento de la administración municipal y la modernización de los estatutos, permitirán a las municipalidades lograr acceso a los mercados incipientes financiero y de capitales de Guyana.

C. Riesgos

- 4.18 La ejecución fructífera de los proyectos enfrenta varios riesgos emanados sobre todo del grado comparativamente débil de desarrollo y consolidación de las estructuras institucionales en Guyana. Por lo general, la administración pública sufre de falta de recursos y capacidad y esas debilidades tienden a ser más pronunciadas en la esfera del gobierno local. Por otra parte, el sector privado que, sin lugar a dudas, se está recuperando de un prolongado período de decadencia, está todavía en una fase de desarrollo incipiente.
- 4.19 En el nivel operativo, estas debilidades podrían amenazar la ejecución y supervisión oportunas y eficaces de las obras de rehabilitación de la infraestructura. El diseño del programa aborda ese riesgo y especialmente una posible falta de capacidad nacional de construcción, por medio de la "acumulación" de las obras durante el proceso de licitación para lograr conjuntos de inversiones de un monto elevado. Como se ha demostrado en fecha reciente en proyectos de infraestructura de organización en Guyana, el tamaño de la licitación resultante debe proporcionar un

incentivo para que las compañías de construcción regionales y extrarregionales participen en el programa.

- 4.20 Un segundo riesgo que afronta el proyecto en el nivel operativo es la posibilidad de que los municipios dejen de manejar y mantener debidamente la infraestructura rehabilitada. Sin embargo, este riesgo es mitigado por el componente de fortalecimiento institucional del programa, junto con los requisitos de financiamiento del subproyecto. El componente de fortalecimiento institucional fomentará la capacidad de administración y planificación financieras de los municipios, con lo que se introducirá los instrumentos necesarios para evaluar los requisitos de financiamiento a corto y mediano plazos de todas las inversiones que están por realizarse. Se evaluará las necesidades de recursos en función del futuro ingreso de los municipios, una vez que haya mejorado la movilización de recursos propios y el sistema de transferencias al gobierno central. El programa también financiará las actividades de extensión en materia de comercialización social a las comunidades urbanas y acentuará la importancia del mantenimiento de las instalaciones y servicios públicos.
- 4.21 La ejecución fructífera de los cambios en el régimen de estimación de la base imponible de la propiedad y el sistema de transferencias al gobierno central representa otro campo de riesgo para la ejecución del UDP. Dado que la reestimación de la base imponible, la revaluación de propiedades en gran escala y los crecientes cambios de los impuestos sobre la propiedad absoluta son asuntos delicados en su aspecto político, las autoridades podrían mostrarse reacias a obrar tan rápido como lo prevé el programa. Sin embargo, todas las partes interesadas —los ministerios centrales y los municipios— han expresado su entusiasmo y compromiso con respecto a un proceso de reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad, por reconocer los numerosos beneficios que se pueden lograr de ese empeño en ambas esferas gubernamentales.
- 4.22 Del mismo modo, el gobierno central podría aplazar la identificación y el establecimiento de fuentes designadas de financiamiento municipal o la adopción de un mecanismo de participación en los ingresos fiscales. Las demoras en ambos campos afectarían a las perspectivas de generación de ingresos de los municipios y retardarían la estabilización de su posición financiera, con posibles efectos para el programa de inversión. El gobierno no ha expresado reservas sobre esos asuntos durante la preparación, pero el mecanismo de ejecución del programa aborda esos riesgos al introducir las obras civiles por etapas y vincular las etapas a adelantos mensurables en las actividades de reforma necesarias.

PROGRAMA DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA – FASE I

Sectores	Ciudades						Total	%
	Georgetown	New Amsterdam	Linden	Corriverton	Rose Hall	Anna Regina		
Red vial								
- Mejoras	916	146	201	363	104	104	1,834	24,51
- Alumbrado público	-	92	-	30	16	-	138	1,85
Sistemas de alcantarillado								
- Rehabilitación	556	762	350	690	597	-	2.955	39,48
Instalaciones municipales								
- Mercados	243	630	487	139	-	-	1.499	20,03
- Puertos	-	30	-	-	-	-	30	0,41
- Mataderos	203	125	-	30	-	-	358	4,79
- Alcaldías	-	34	81	21	44	167	347	4,64
Manejo de los desechos sólidos								
- Vehículos	-	-	-	-	-	-	-	0,0
- Equipo	6	3	3	2	2	2	18	0,25
- Talleres	28	21	15	6	-	-	70	0,94
- Canecas	-	-	10	6	15	8	39	0,52
- Rellenos sanitarios	-	60	-	-	-	-	60	0,80
Saneamiento	38	38	19	19	-	19	133	1,78
Costos básicos	1.990	1.941	1.166	1.306	782	300	7.485	100,00
Imprevistos								
- Imprevistos físicos (10%)	199	194	117	131	78	30	749	
- Imprevistos en materia de precios (13%)	259	252	253	170	102	39	973	
TOTAL	2,448	2,387	1,434	1,606	962	369	9,207	

Sectores	Ciudades						Total	%
	Georgetown	New Amsterdam	Linden	New Corriverton	Rose Hall	Anna Regina		
Red vial								
- Mejoras	520	400	604	-	-	-	1.524	22,27
Sistemas de alcantarillado								
- Rehabilitación	540	-	-	208	-	-	748	10,93
Instalaciones municipales								
- Mercados	1.420	-	-	-	-	-	1.420	20,75
- Alcaldías	375	-	-	-	-	-	375	5,48
Manejo de los desechos sólidos								
- Talleres	170	-	-	-	-	-	170	2,48
- Rellenos sanitarios	-	-	17	-	-	-	17	0,25
Saneamiento	54	-	-	-	-	-	54	0,79
Por definirse	421	815	400	400	100	400	2.536	37,05
Costos básicos	3,500	1.215	1.021	608	100	400	6.844	100,00
Imprevistos								
- Imprevistos físicos (10%)	350	121	102	61	10	40	684	
- Imprevistos en materia de precios (13%)	455	158	133	79	13	52	889	
TOTAL	4,305	1.494	1.256	748	123	492	8,417	

MARCO LÓGICO

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
OBJETIVO GENERAL				
Mejora de la infraestructura y la prestación de servicios básicos en los municipios	<ul style="list-style-type: none">- Iniciación de las obras de rehabilitación en 75% de los proyectos identificados para la primera fase.- Iniciación del programa de capacitación municipal.- Iniciación de la reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad en tres de los seis municipios del proyecto.	<ul style="list-style-type: none">- Rehabilitación de los sistemas viales y de alcantarillado.- Mejora de la infraestructura comercial de los municipios.- Mejora de las instalaciones de manejo de los desechos sólidos.- Determinación de la disponibilidad de recursos y de la capacidad de planificación y administración financieras de los municipios.	<ul style="list-style-type: none">- Informes de avance del proyecto.- Inspecciones in situ.- Informes anuales municipales.- Presupuestos municipales.	<ul style="list-style-type: none">- Se dispone de recursos para la mejora y el mantenimiento adecuados de la infraestructura y la ampliación de la capacidad de administración municipal.
RESULTADOS ESPECÍFICOS				
1. Mejora de la capacidad institucional de los municipios para financiar, manejar, mantener y ampliar la infraestructura urbana y los servicios básicos a un nivel sostenible.	<ul style="list-style-type: none">- Fortalecimiento del proceso de planificación financiera y presupuestación de los municipios.- Aumento del ingreso municipal proveniente de derechos y tarifas cobradas por servicios para reflejar los costos de la prestación de servicios.- Aumento del ingreso proveniente de los impuestos sobre la propiedad con una reducción de 50% de la tasa de pagos de impuestos en mora.	<ul style="list-style-type: none">- Los presupuestos municipales proporcionan suficientes fondos para manejar, mantener y ampliar la infraestructura y los servicios básicos.- Aumento de los recursos municipales propios provenientes de derechos e impuestos y transferencias del Gobierno.- Aumento de los ingresos municipales destinados a infraestructura y prestación de servicios.- Establecimiento y puesta en práctica de instrumentos de presupuestación y planificación.- Reforma y modernización del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad. Actualización de las valoraciones de la propiedad y ampliación de la base imponible.	<ul style="list-style-type: none">- Informes del proyecto.- Informes anuales municipales.- Presupuestos y declaraciones de ingresos de los municipios.	<ul style="list-style-type: none">- Se pueden transferir conocimientos técnicos de planificación financiera y presupuestación.- Se puede aumentar la recaudación de ingresos propios provenientes de derechos e impuestos.- Se puede diseñar e introducir un mecanismo transparente de transferencias previsibles del Gobierno.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
2. Financiamiento de la rehabilitación de la infraestructura y restablecimiento de los servicios municipales.	<ul style="list-style-type: none"> – Iniciación de 75% de los proyectos de inversión de la primera fase. – Identificación, diseño y preparación para licitación de 100% de los proyectos de inversión de la segunda fase. – Presentación de los programas de mantenimiento de todas las inversiones iniciadas y financiamiento por medio de asignaciones presupuestarias específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Realización de 100% de los proyectos de inversión planeados en mantenimiento y rehabilitación de carreteras, rehabilitación del alcantarillado, mejora de la infraestructura comercial municipal y mejora del equipo de manejo de desechos sólidos, en los años primero a quinto. – Los municipios han establecido programas de mantenimiento aprobados para todas las inversiones y presupuestado recursos especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes del proyecto. – Informes de inversiones. – Inspección in situ. – Informes anuales municipales. – Informes del Gobierno Central. – Programas de mantenimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se pueden identificar proyectos de inversión. – Los proyectos de inversión tienen viabilidad económica, social y ambiental. – Se dispone de recursos institucionales para realizar inversiones y de conocimientos técnicos de ingeniería para efectuar las obras. – Las proyecciones financieras permiten tener niveles suficientes de mantenimiento de las inversiones.
ACTIVIDADES				
1.1 Asistencia técnica y capacitación para mejorar la gestión y administración financieras municipales.	<ul style="list-style-type: none"> – Celebración de un taller de capacitación con las autoridades municipales. – Elaboración de planes preliminares de actividades de los municipios, incluido el proceso de presupuestación, y presentación al público. – Elaboración de un Gráfico de Cuentas y un Manual de Contabilidad uniformes y presentación a los municipios y a las autoridades del Gobierno de Guyana. – Preparación de los reglamentos, estructuras orgánicas y procedimientos operativos reformados y presentación a los municipios y al Gobierno de Guyana. 	<ul style="list-style-type: none"> – Celebración de un taller de capacitación con las autoridades municipales. – Se difunde los planes completos de actividades y los presupuestos para los municipios a plazos corto, mediano y largo. – Elaboración de instrumentos uniformes de administración financiera y preparación de informes, como el Gráfico de Cuentas, formatos para presupuestos e informes financieros. – Publicación de estados auditados. – Modernización de los reglamentos, estructuras orgánicas y procedimientos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes de avance. – Planes de actividades y presupuestos. – Gráfico de Cuentas y Manual de Contabilidad. – Reglamentos. – Manuales de organización y operaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se dispone de recursos humanos en los municipios. – Los concejos municipales autorizan cambios en los reglamentos, estructuras orgánicas y procedimientos. – Se pueden adquirir conocimientos prácticos de contabilidad, planificación financiera y presupuestación en los municipios.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
1.2 Reforma del sistema de estimación de la base imponible de la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> – Capacitación del personal de la División de Valoración. – Examen de la estructura orgánica para determinación de las funciones relacionadas con la estimación de la base imponible de la propiedad y selección de un modelo futuro. – Selección, adaptación y ejecución de los sistemas CAMA y SIG. – Terminación del acopio de datos para el SIG, los mapas de impuestos y la base de datos de evaluación en masa en tres ciudades, incluso en Georgetown; evaluación del impuesto sobre la propiedad de 35.000 parcelas. – Publicación de las nuevas valoraciones y estructuración del proceso de notificación, audiencias y apelación. – Capacitación de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reestructuración de la organización encargada de la valoración. – Creación y ejecución de las normas de práctica para la administración de las estimaciones de la base imponible de la propiedad. – Actualización de los mapas de impuestos sobre la propiedad. – Introducción del sistema de evaluación. – Capacitación de personal. – Preparación y puesta en uso del manual de recaudación. – Revisión y actualización de las tasas impositivas. – Reducción de los pagos de impuestos en mora. – Estructuración del proceso de notificación, audiencias y apelación. – Actualización de los mapas de propiedades, según fotografía aérea. – Iniciación de la transferencia de conocimientos prácticos para fines de la estimación de la base imponible de la propiedad en las zonas rurales, por medio de la definición del plan de ejecución del sistema de revaluación en las zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes de avance. – Informes sobre pagos de impuestos en mora. – Plan de pago de impuestos. – Mapas de impuestos sobre la propiedad. – Listas de valoración. – Manuales de organización y operaciones. – Procedimientos para el proceso de notificación, audiencias y apelación. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reforma del sistema tributario, revaluación de propiedades y aumento de la recaudación con el apoyo de los municipios y el Gobierno de Guyana. – Se dispone de recursos humanos en los municipios y la División de Valoración. – Se dispone de servicios de consulta para la introducción de los sistemas SIG, CAMA, etc. y de recursos humanos locales y regionales para encargarse de las funciones de los consultores.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
1.3 Fortalecimiento del MLGRD	<ul style="list-style-type: none"> – Selección y/o contratación de un nivel mínimo de personal del MLGRD y participación en el adiestramiento en administración financiera municipal. Capacitación del personal del MLGRD para asesorar sobre el proceso de presupuestación a plazos corto, mediano y largo. – El personal del MLGRD está familiarizado con la versión preliminar del Gráfico de Cuentas y los Manuales de Contabilidad para los municipios. – Establecimiento de la PEU y el PSC. 	<ul style="list-style-type: none"> – El MLGRD ayuda eficazmente en el trabajo de preparación y revisa los documentos de planificación financiera y presupuestación municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informe de avance del proyecto. – Informes de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se dispone de recursos humanos.
1.4 Creación del mecanismo de transferencias transparentes del presupuesto del Gobierno Central al local.	<ul style="list-style-type: none"> – Discusión y presentación de propuestas preliminares para establecer un mecanismo previsible de transferencia de recursos presupuestarios del Gobierno Central a los municipios. – Discusión y presentación de propuestas preliminares para la creación de un mecanismo de participación en los ingresos fiscales, coherente con los criterios acordados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se pone en práctica un mecanismo para transferencias presupuestarias previsible. – Se preparan en forma final varias propuestas para el mecanismo de participación en los ingresos fiscales y se presentan al Gobierno de Guyana. – Se ponen en práctica varias decisiones de política. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes del proyecto. – Propuestas para los procedimientos y el mecanismo pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> – El Gobierno de Guyana apoya el proceso de elaboración de propuestas. – El Gobierno de Guyana puede poner en práctica un mecanismo estructurado de transferencias.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
1.5 Establecimiento de un mecanismo de ejecución del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento y funcionamiento de la PEU. – Contratación de una compañía consultora en administración del proyecto y asignación de personal en Guyana. – Establecimiento y reuniones regulares del PSC. – Establecimiento y aprobación de los Reglamentos Operativos del Programa. – Establecimiento y ejecución del plan de trabajo en fortalecimiento institucional y capacitación. – Establecimiento y ejecución del plan de inversiones en infraestructura (inventario de proyectos en infraestructura). 	<ul style="list-style-type: none"> – Desempeño satisfactorio de la PEU y el PSC. – Delegación de las funciones de administración del proyecto al personal nacional. – Cumplimiento de los compromisos y desembolsos en los niveles planeados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Documentación del proyecto. – Documentos de contratación de consultores. – Actas de las reuniones del Comité de Dirección. – Procedimientos operativos. – Plan de trabajo. – Inventario de proyectos de infraestructura acordados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se puede contratar un consultor idóneo en administración. – Los miembros del Comité de Dirección están dispuestos a participar. – Se puede contratar un coordinador del proyecto. – Se pueden establecer procedimientos operativos acordados.
2.1 Rehabilitación de la infraestructura y los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> – Contratación de 100% de las obras de la primera fase. – Iniciación de 75% de las obras establecidas en la primera fase. – Identificación, diseño y contratación de proyectos de infraestructura de la segunda fase. 	<ul style="list-style-type: none"> – Terminación de 100% de las obras de la primera fase. – Contratación de 100% de las obras de la segunda fase. – Terminación de 75% de las obras establecidas para la segunda fase. – Los niveles de mantenimiento de todas las inversiones terminadas son adecuados y se realizan según un plan convenido. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes del proyecto. – Informes del inventario de proyectos de inversión. – Inspecciones in situ. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se pueden contratar los servicios de ingeniería necesarios. – El diseño y las especificaciones técnicas de las obras son adecuadas.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
TAREAS				
1.1.1 Adquisición de conocimientos prácticos de administración financiera básica, planificación y presupuestación en los municipios.	<ul style="list-style-type: none">– Cursos de capacitación en administración y planificación financieras.– Revisión y actualización del Gráfico de Cuentas y los procedimientos de contabilidad.	<ul style="list-style-type: none">– Puesta en práctica de los instrumentos de planificación y administración financieras.	<ul style="list-style-type: none">– Informes del proyecto.– Gráfico de Cuentas.– Manuales de contabilidad.– Presupuestos y documentos de planificación financiera.	<ul style="list-style-type: none">– Se dispone de recursos humanos.
1.1.2 Fortalecimiento del mecanismo de recaudación y aplicación de impuestos y derechos sobre la propiedad.	<ul style="list-style-type: none">– Capacitación del personal municipal.– Actualización del reglamento y de las multas.– Mejora de la notificación de pagos de impuestos en mora.		<ul style="list-style-type: none">– Documentos del proyecto.– Informes de pagos de impuestos en mora.– Presupuestos y declaraciones de ingresos municipales.	<ul style="list-style-type: none">– Se dispone de recursos humanos.– Se puede introducir la automatización en grado limitado.– Los municipios están dispuestos a aplicar medidas de represión más drásticas.
1.1.3 Creación de un mecanismo para estimular una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios municipales.	<ul style="list-style-type: none">– Identificación de posibles campos de privatización de servicios municipales y presentación de una propuesta.– Identificación de posibles inversionistas del sector privado.			<ul style="list-style-type: none">– Varios inversionistas del sector privado están interesados en prestar servicios municipales.– Los municipios están dispuestos a emplear fuentes externas para la contratación de servicios.
1.1.4 Revisión de la estructura orgánica, los procedimientos operativos, los reglamentos y la administración de recursos humanos.	<ul style="list-style-type: none">– Preparación de la propuesta de una nueva estructura orgánica.– Preparación de la propuesta de nuevos procedimientos operativos.– Preparación de la propuesta de reglamentos actualizados.– Preparación de la propuesta de administración de recursos humanos, incluidos varios cargos, procedimientos de contratación, estructuras de remuneración y planes de pago de salarios con incentivos.	<ul style="list-style-type: none">– Puesta en práctica de una estructura orgánica revisada.– Aprobación y puesta en práctica de los procedimientos operativos revisados por los municipios.– Publicación y puesta en práctica de los reglamentos revisados aprobados por los municipios y el MLGRD.– Dotación de personal de los municipios según el nivel aprobado y la calificación de los recursos humanos.	<ul style="list-style-type: none">– Informes de avance.– Propuestas.– Informes anuales de los municipios.– Reglamentos.	<ul style="list-style-type: none">– Se pueden atraer recursos humanos.– Los concejos autorizan cambios en la estructura orgánica, los procedimientos y reglamentos.
1.1.5 Creación de un programa de comercialización social.	<ul style="list-style-type: none">– Diseño de un programa de comercialización social y contratación de consultores.	<ul style="list-style-type: none">– Presentación del informe anual sobre logros y planes financieros por los concejos municipales.– Mejora de los niveles de recaudación de impuestos.	<ul style="list-style-type: none">– Informes.– Términos de referencia y contratos de los consultores.	<ul style="list-style-type: none">– La ciudadanía se muestra receptiva a los asuntos relacionados con el gobierno local.– Se dispone de recursos humanos.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
1.1.6 Mejora de la comunicación y el aprendizaje mutuo entre los centros urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de un mecanismo para reuniones regulares de alcaldes y secretarios municipales. – Presentación de una propuesta para el intercambio de personal y la transferencia de conocimientos técnicos entre los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento formal de un foro para reuniones regulares de alcaldes y secretarios municipales. – Designación de un representante del grupo por los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informes de reuniones. – Establecimiento de un plan de organización formal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Los municipios pueden identificar los intereses comunes y superar las divergencias políticas. – El MLGRD proporciona recursos para la organización de reuniones municipales.
1.2.1 Estructuración de la organización de valoración.	<ul style="list-style-type: none"> – Presentación de una versión preliminar del plan de organización del sistema de valoración de la propiedad, tanto dentro como fuera de la División de Valoración actual. – Puesta en práctica de un nuevo plan de organización. 		<ul style="list-style-type: none"> – Organigrama. 	<ul style="list-style-type: none"> – El Gobierno de Guyana desea explorar diferentes modelos de organización.
1.2.2 Establecimiento y adopción de las normas de práctica para la administración de estimaciones de la base imponible de la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> – Redacción de los manuales de normas de práctica. 		Manuales.	<ul style="list-style-type: none"> – Las autoridades adoptarán nuevas normas.
1.2.3 Preparación y actualización de los mapas de impuestos de propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> – Preparación de los mapas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fotografía aérea de todos los municipios del proyecto. – Terminación de los mapas de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fotografías aéreas. – Mapas de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Disponibilidad de recursos.
1.2.4 Selección y adopción del sistema CAMA.	<ul style="list-style-type: none"> – Introducción del sistema CAMA. 		<ul style="list-style-type: none"> – Informes de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se puede identificar un sistema apropiado y adaptar a las condiciones de Guyana. – Se pueden capacitar recursos humanos en administración del sistema.
1.2.5 Selección y capacitación del personal para acopio e ingreso de datos y empleo de los métodos de evaluación en masa.	<ul style="list-style-type: none"> – Número suficiente de personal encargado del acopio e ingreso de datos. – Número suficiente de personal encargado de la evaluación en masa. – Celebración de cursos de capacitación. 		<ul style="list-style-type: none"> – Informes de capacitación. – Informes de dotación de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se dispone de recursos humanos.

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	TERMINACIÓN DEL PROYECTO		
1.26 Creación de un sistema de educación e información de los contribuyentes.	<ul style="list-style-type: none"> – Preparación de los procedimientos de notificación del público y de audiencias. – Establecimiento de la Junta de Apelaciones con carácter piloto. – Establecimiento de un plan de relaciones públicas y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> – Puesta en práctica de procedimientos de notificación del público y de audiencias. – Establecimiento y funcionamiento de la Junta de Apelaciones. – Adelanto satisfactorio en la puesta en práctica del plan de relaciones públicas y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> – Procedimientos y manuales. – Registros públicos de las audiencias. – Registros públicos de los fallos de la Junta de Apelaciones. – Informe sobre el plan de relaciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Las autoridades municipales y el Gobierno de Guyana apoyan la participación de la ciudadanía. – Se puede realizar un programa adecuado de relaciones públicas.

PLAN PROVISIONAL DE ADQUISICIONES				
PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO	MÉTODO	PRECALIFICACIÓN	FECHAS
OBRAS CIVILES				
Suma agregada estimada: US\$19,2 millones				
1. Fondos para alcantarillado				
a. Año 1, US\$2,60 millones	BID 80%	LPI	SÍ	II/99
b. Año 2, US\$0,75 millones	BID 80%	LPI	SÍ	II/01
2. Instalaciones municipales				
a. Año 1, US\$2,28 millones	BID 80%	LPI	SÍ	II/99
b. Año 2, US\$1,80 millón	BID 80%	LPI	SÍ	II/01
3. Carreteras				
a. Año 1, US\$0,74 millones	BID 80%	LPI	SÍ	II/99
b. Año 2, US\$1,52 millones	BID 80%	LPI	SÍ	II/01
4. Varios				
a. Año 1, US\$135.000	BID 80%	LPN	NO	
b. Año 2, US\$135.000	BID 80%	LPN	NO	
c. Año 3, US\$120.000	BID 80%	CL	NO	
d. Año 4, US\$120.000	BID 80%	CL	NO	
BIENES				
Suma agregada estimada: US\$350.000				
1. Contratos >US\$50.000 pero <\$350.000				
a. Año 1, US\$100.000	BID 80%	LPN	NO	II/99
b. Año 2, US\$100.000	BID 80%	LPN	NO	II/01
2. Contratos de menos de US\$50.000				
a. Año 1, US\$100.000	BID 80%	LPN	NO	II/99
b. Año 2, US\$50.000	BID 80%	LPN	NO	II/01
SERVICIOS: estimación agregada: US\$3,9 millones				
1. Supervisión de la administración del proyecto, US\$1,6 millón	BID 100%	LPI	SÍ	II/99
2. Iniciativa de impuestos sobre la propiedad, US\$1,6 millón	BID 100%	LPN/LPI	SÍ	II/99
3. Fortalecimiento municipal y del MLGRD, US\$0,8 millones	BID 100%	LPN/LPI	NO	--->

LPI = licitación pública internacional.
LPN = licitación pública nacional.
CL = compra local.

FECHAS = Se refieren al semestre del año.
---> = Durante la ejecución.

PROYECTO DE RESOLUCION

GUYANA. PRESTAMO No. ____/SF-GY A LA CO-OPERATIVE REPUBLIC OF GUYANA
(Programa de Desarrollo Urbano)

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 Co-Operative Republic of Guyana, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Desarrollo Urbano. Dicho financiamiento será por una suma de hasta veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$20.000.000), o su equivalente en otras monedas convertibles, excepto la de la Co-Operative Republic of Guyana, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales 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.