

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

(BO-0196)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Bolivia		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Monto y fuente:	IDB: (FOE)	US\$	20.000.000
	Local:	US\$	5.000.000
	Total:	US\$	25.000.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40	años
	Período de Gracia:	10	años
	Desembolso:	4 1/2	años
	Tasa de Interés:	1%	por 10 años
		2%	en adelante
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0,5%	

Objetivos: El objetivo general del Programa es contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública. El objetivo específico del Programa es el fortalecimiento de la administración financiera nacional y subnacional mediante la implantación y puesta en operación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en las municipalidades y la institucionalización de la gestión de este Sistema en la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda (DGC).

Descripción: El Programa cuenta con los siguientes dos componentes:

1. Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones entre el gobierno central y las municipalidades. El propósito del componente es diseñar e implantar el SIGMA en 91 municipalidades, teniendo en cuenta distintas versiones del Sistema para adaptarlo a las condiciones de las administraciones municipales a ser seleccionadas con base en criterios objetivos (párrafo 2.3). Asimismo, el componente se orientará a facilitar la integración, comunicación y coordinación entre las distintas administraciones municipales y la administración central, mediante el establecimiento y la puesta en

operación de una red de telecomunicaciones que optimice el funcionamiento, la utilidad e impacto del SIGMA y de otros sistemas destinados a apoyar el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

2. Consolidación e institucionalización del SIGMA Municipal.

El propósito del componente es optimizar y hacer sostenible la utilización del SIGMA mediante: (i) el mantenimiento y desarrollo de la capacidad técnica existente a nivel del gobierno central para dar soporte a los sistemas de administración integrada; y (ii) el fortalecimiento de la DGC, adecuándola para asumir gradualmente sus responsabilidades de la gestión del SIGMA.

Al final de la ejecución del Programa, se espera obtener los siguientes **resultados**: (a) el SIGMA implantado y funcionando en las 91 municipalidades que componen el Programa; (b) se instala y opera la red de telecomunicaciones entre las diferentes unidades administrativas lo cual permite mejor coordinación, integración y un mayor flujo de información; (c) mejora la presentación oportuna de los estados financieros y los resúmenes de ejecución de presupuestos de recursos y gastos de las municipalidades; (d) al menos 91 municipalidades presentan estados financieros auditables por la Contraloría General de la República (CGR); (e) mejora la supervisión ex-post que realiza la CGR sobre la administración de los recursos públicos municipales; (f) se institucionaliza y consolida el SIGMA en la DGC; y (g) se publican los estados financieros emanados del SIGMA a través de diferentes medios de información a los cuales tiene acceso el público en general.

Estrategia del Banco en el país y sector:

La estrategia del Banco en Bolivia tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y propone tres líneas de acción, que a su vez son consistentes con tres de los cuatro pilares de la estrategia del Plan Operativo de Acción del Gobierno para el período 1997-2002: (i) crecimiento económico; (ii) desarrollo de capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. El Programa propuesto es consistente con la estrategia mencionada, particularmente en lo que se refiere a la gobernabilidad y la consolidación de las reformas.

Similarmente, la modernización de la administración financiera municipal impulsada por el Programa es congruente con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, la cual implica una profundización del proceso de descentralización en Bolivia y establece que una proporción creciente de la inversión pública será ejecutada por los niveles subnacionales (prefecturas y municipalidades).

La intervención del Banco en apoyo a la modernización de la administración financiera municipal en Bolivia también es consistente con la estrategia del Banco de apoyo al desarrollo de los gobiernos subnacionales (documento GN-2125), principalmente en lo que concierne al apoyo para el mejoramiento de la capacidad institucional de estos gobiernos. Esto implica el apoyo a la armonización de los sistemas de administración financiera subnacionales con los sistemas y prácticas del gobierno central, así como el logro de mayor transparencia en los procesos presupuestarios.

La operación propuesta apoya el programa económico del gobierno acordado con el Fondo Monetario Internacional respecto al desarrollo de reformas fiscales estructurales, para lo cual la implantación del SIGMA constituye un indicador de ajuste estructural. El presente Programa también es complementario al apoyo que el gobierno de Bolivia recibe de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en el área de modernización del Estado, en particular al Programa Sectorial de Apoyo a la Descentralización, recientemente aprobado por la AIF, el cual incluye, en la matriz de acciones de política, condicionalidades referidas a la implantación del SIGMA en las entidades subnacionales en horizontes de tiempo compatibles con el calendario de ejecución previsto para la operación propuesta.

Revisión social y ambiental:

Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del Programa no se prevé impactos ambientales o sociales directos. El Programa tendría un impacto indirecto positivo en el área social ya que contribuiría a profundizar el proceso de descentralización fiscal del Estado y a proporcionar herramientas para una mejor identificación de los beneficiarios de los programas sociales, y por ende, a una mejor focalización del gasto social.

Beneficios:

El Programa tendrá como beneficiarios directos a los gobiernos municipales y a las entidades del gobierno central responsables de la coordinación y supervisión de la gestión financiera de éstos. El beneficio inmediato del Programa se verá reflejado en la dotación de sistemas de administración financiera a las municipalidades, actualmente inexistentes o carentes de una integración que les otorgue utilidad suficiente, los cuales constituirán uno de los pilares principales para una gestión administrativa y fiscal más eficiente y transparente. La implantación y utilización del SIGMA a nivel municipal, tendrá un impacto positivo directo en la reforma de la administración pública, nacional y subnacional, y contribuirá a profundizar el proceso de descentralización en Bolivia.

De la misma forma, la implantación del Sistema facilitará una coordinación y supervisión más efectiva del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República sobre los recursos públicos administrados por las municipalidades. De otro lado, el SIGMA promoverá mayor responsabilidad (*accountability*) en la gestión municipal al posibilitar y promover la difusión periódica de información a la ciudadanía.

La utilización del SIGMA contribuiría a un seguimiento cercano y al logro de mayor transparencia en la utilización de los recursos de la iniciativa ampliada de alivio a Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II) mediante la implantación de procedimientos y herramientas que permitirían establecer una relación entre el destino de estos recursos y el financiamiento de programas ejecutados por las municipalidades. Esto apoyaría a Bolivia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos resultantes de su calificación como país beneficiario de la iniciativa HIPC II.

El Programa también tendría un impacto significativo en el desarrollo de planes estratégicos para los gobiernos municipales, hasta ahora muy limitados tanto en número como en consistencia. La posibilidad de contar con herramientas para una gestión financiera más ordenada permitirá a las municipalidades efectuar un planeamiento con horizontes temporales más amplios, lo cual potenciará los esfuerzos de fortalecimiento institucional que el gobierno viene realizando para los niveles subnacionales.

Riesgos:

La posible falta de interés y apoyo suficiente por parte de las municipalidades constituye un potencial riesgo. Este riesgo sería mitigado principalmente por la presencia de incentivos, tales como el requerimiento legal que enfrentan las municipalidades de contar con el SIGMA para que éstas puedan acceder a los recursos del Tesoro General de la Nación para refinanciar su deuda.

Una vez implantado el SIGMA en las municipalidades, los equipos adquiridos bajo el Programa pasarán a ser propiedad de las respectivas municipalidades. Este mecanismo introduce un elemento de riesgo al existir la posibilidad de que algunas municipalidades no den el mantenimiento requerido a los equipos. Este riesgo se mitigaría mediante los siguientes mecanismos: (a) incluyendo en los pliegos de licitación, el servicio de mantenimiento a cargo del proveedor por un período de tres años; (b) previendo, como parte de los recursos para imprevistos del Programa, la posible actualización técnica de aproximadamente 10-15% de los equipos entregados a las municipalidades medianas y pequeñas; y (c) estableciendo en los convenios de adhesión al Programa (párrafo 3.5), obligaciones de cargo de las

	<p>municipalidades para la preservación del equipamiento entregado, con la afectación de los recursos de coparticipación tributaria, en caso de incumplimiento.</p>
Condiciones contractuales especiales:	<p><i>Condiciones previas al primer desembolso:</i> Además de las condiciones contractuales estándares, el Organismo Ejecutor deberá presentar evidencia de las siguientes: (i) que ha entrado en vigencia la constitución de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), en los términos acordados con el Banco; (ii) que ha entrado en vigencia la constitución del Comité de Coordinación del Programa, integrado por el Viceministro de Presupuesto y Contaduría, el Viceministro de Tesorería y Crédito Público, y el Director General de la UEP; (iii) la presentación, en los términos acordados con el Banco, del Modelo de Convenio Interinstitucional de Cooperación y Asistencia Técnica para la implantación del SIGMA, el cual define las responsabilidades tanto del Ministerio de Hacienda como de las municipalidades beneficiarias del Programa durante el proceso de implantación y vigencia del Sistema; y (iv) la presentación del plan de ejecución operativo para el primer año de ejecución del Programa, en los términos acordados con el Banco.</p>
Clasificación de la equidad social y de la pobreza:	<p>Durante la ejecución del Programa, se presentarán los informes y se realizará la evaluación a que se refieren los párrafos 3.7, 3.9, 3.10 y 3.12 del documento.</p> <p>Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).</p>
Excepciones a las políticas del Banco:	<p>Ver sección de Adquisiciones a continuación.</p>
Adquisiciones:	<p>La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos y los procedimientos indicados en el Documento GN-1679-3, con la excepción de la contratación directa de aproximadamente 67 consultores cuyo costo estimado durante el período de ejecución del Programa sería de US\$ 3,2 millones. Estos consultores, actualmente integrantes de la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda, vienen implantando el Sistema en el gobierno central y fueron contratados siguiendo los procedimientos de contratación de la AIF, financiadora de la implantación del SIGMA en las entidades de la administración central. En los archivos técnicos del Programa se encuentra el detalle de las posiciones de estos consultores.</p> <p>Esta excepción se justifica debido a que el Programa busca dar</p>

continuidad a un proceso exitoso ya iniciado y con resultados verificables (implantación del SIGMA en el gobierno central), el que ha estado liderado por un equipo técnico cuyo grupo más importante lo constituye el personal antes señalado. La continuidad de su contratación asegurará que este liderazgo y la capacidad técnica desarrollada no se vea afectada por cambios innecesarios de personal, lo cual introduciría un elemento de riesgo a la ejecución del Programa al no existir garantía de encontrar en el mercado, en el corto plazo, recursos técnicos de consultoría con un nivel de familiaridad y experiencia suficiente para la implantación y el perfeccionamiento del SIGMA.

Todo contrato de consultoría por montos equivalentes a US\$ 200.000 o mayores se hará mediante concurso público internacional. Las adquisiciones de bienes se efectuarán siguiendo los procedimientos estándar del Banco. Las adquisiciones de bienes por montos equivalentes a US\$350.000 o mayores y la construcción de obras por montos equivalentes a US\$3.000.000 o mayores, se harán mediante licitación pública internacional. El Programa prevé la realización de obras menores de adecuación de oficinas en cuanto al cableado estructurado de las mismas con fines de intercomunicación, las cuales serán financiadas con la contrapartida local y se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos efectos.

I. ANTECEDENTES

A. El entorno fiscal

- 1.1 Bolivia implementó durante los años noventa una serie de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que hicieron posible la reducción de la inflación a niveles de un dígito, el fortalecimiento de la balanza de pagos y un crecimiento real del PIB de alrededor del 4% durante la década. Sin embargo, el déficit del sector público se mantuvo relativamente alto, promediando un 3% del PIB a partir de 1994 (cuadro I-1), como resultado del impacto de la reforma del sistema de pensiones, la caída de los ingresos tributarios y la aprobación en el año 2000 de un paquete económico que incluyó medidas de emergencia que incrementaron el gasto corriente. Se estima que durante el período 1997-2000, el déficit fiscal de los gobiernos municipales tuvo un nivel promedio de 0,13% del PIB.

Cuadro I-1: Déficit Fiscal del Sector Público (% del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deficit Fiscal	-3,2	-2,6	-1,9	-3,5	-2,7	-3,3	-3,9

Fuente: FMI y Ministerio de Hacienda

B. El proceso de descentralización y la administración financiera municipal

- 1.2 El proceso de descentralización política en Bolivia comienza formalmente con la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en 1985, que otorga autonomía política a los gobiernos municipales y establece procedimientos para la elección de sus concejales.¹ Por su parte, el proceso de descentralización administrativa se inicia en 1994 con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (LPP)², la cual forma parte de un conjunto de reformas estructurales orientadas a la modernización del Estado, estableciendo un marco de desarrollo municipal cuyos elementos fundamentales son la descentralización administrativa y económica hacia las municipalidades y la participación ciudadana en la administración de los recursos públicos a nivel municipal. Desde el punto de vista fiscal, la descentralización significó la transferencia del 20% de los ingresos tributarios del Tesoro Nacional (coparticipación tributaria) y del impuesto a la renta presunta de los propietarios de bienes (inmuebles urbanos, inmuebles rurales y vehículos) a las 314 jurisdicciones municipales existentes en la actualidad.³

¹ Los gobiernos municipales actualmente cuentan con personalidad jurídica propia, independientes del poder central con atribuciones exclusivas y recaudación propia.

² Después de la promulgación de la Ley de Participación Popular, se aprobaron: 1) el Decreto Supremo 23813 que reglamenta la Ley de Participación Popular; 2) la Ley 1654 de Descentralización Administrativa de julio de 1995, que transfiere y delega competencias a las prefecturas de índole técnico-administrativo; 3) La Ley 1788 de Organización del Poder Ejecutivo de septiembre de 1997, que organiza la estructura del gobierno de acuerdo a sus objetivos de política; y 4) la Ley 2028 de Municipalidades de octubre de 1999, que ratifica al municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas.

³ Como resultado de la Ley de Participación Popular y para propósitos de la asistencia técnica que el Ministerio de Hacienda proporciona a las municipalidades, éste ha establecido una categorización de los 314 municipios de acuerdo al número de habitantes de cada uno: categoría "A" hasta 5.000 habitantes (98 municipalidades); categoría "B" entre 5.001 y 14.999 habitantes (129 municipalidades); categoría "C" entre 15.000 y 49.999 habitantes (72 municipalidades); y

- 1.3 La nueva disponibilidad de recursos fiscales, del orden del 3% del PIB, en poder de las municipalidades, que en su mayor parte mostraban grandes debilidades institucionales, determinó la necesidad de crear una capacidad administrativa y de control adecuada para asegurar el éxito del proceso de descentralización. Este fue el espíritu de la propia LPP, la cual señaló que el manejo de los recursos municipales, como todo recurso público, está sujeto al cumplimiento de la normativa básica de los sistemas regulados por la Ley de Administración y Control Gubernamentales⁴. En este marco, el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) y de los fondos de desarrollo⁵, asumió la responsabilidad de promover y apoyar el fortalecimiento institucional de las municipalidades como principal soporte para el éxito del proceso de descentralización.
- 1.4 El modelo de gestión territorial definido por el gobierno, que combina un sector desconcentrado (las prefecturas) con un sector descentralizado (las municipalidades), opera con dificultades por los bajos niveles de recaudación municipal, la necesidad de mejorar la distribución de las responsabilidades de gasto y un inadecuado sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Además, las prefecturas representan sólo una instancia de administración departamental, la que carece de personalidad jurídica y tributación propia lo que limita sus actividades dentro del manejo de los recursos.
- 1.5 De las 314 municipalidades, 98 tienen una población inferior a 5.000 habitantes y la magnitud y complejidad de sus finanzas no alcanzan un nivel suficiente como para articular una administración fiscal integrada. La Ley de Municipalidades vigente ordenó la mancomunación de estas municipalidades para que se pudieran beneficiar de los recursos de la coparticipación. Se espera que el proceso de mancomunación se acelerará en virtud a lo establecido en la Ley del Diálogo Nacional, promulgada el 31 de julio de 2001, la cual determina que el Poder Ejecutivo, a través del MDSP, establecerá una política de incentivos para la integración y fusión territorial de municipalidades de escasa población.
- C. El panorama actual y las necesidades de fortalecimiento de las municipalidades en el área de administración financiera**
- 1.6 Transcurridos siete años de iniciado el proceso, y desde el punto de vista de la transferencia de responsabilidades sobre el manejo del gasto público, la descentralización aparece como un proceso relativamente avanzado. Por ejemplo, la ejecución presupuestaria de los últimos tres años muestra que, en promedio, sólo el 34% de la inversión pública fue ejecutada por las instancias nacionales

categoría "D" para municipalidades con más de 50.000 habitantes (15 municipalidades). Se espera que esta categorización será modificada una vez conocidos los resultados del Censo Nacional de Población 2001.

⁴ Ley 1178 del 20 de julio de 1990, también conocida como Ley SAFCO, que estableció los órganos rectores y los principios reguladores de los sistemas de programación de operaciones; organización administrativa; presupuesto; administración de personal; administración de bienes y servicios; tesorería y crédito público; contabilidad integrada; y control gubernamental, interno y externo posterior, para todas las entidades del sector público boliviano.

⁵ Se hace referencia al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y al Fondo de Inversión Social (FIS).

(Ministerios y Servicio Nacional de Caminos, básicamente) mientras que el resto de la misma se administró por medio de las instancias subnacionales -- prefecturas, municipalidades y empresas regionales y locales (cuadro I-2).

Cuadro I-2: Inversión Pública 1998-2000
(porcentaje de ejecución por nivel de gobierno)

Nivel de Gobierno	1998	1999	2000
Gobierno Central	31,3%	36,8%	36,0%
Prefecturas y otros entes regionales	42,6%	42,5%	47,2%
Municipios	25,0%	19,8%	16,7%
Emp. Públicas	1,1%	0,9%	0,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda

- 1.7 En el área de administración financiera, a pesar de las acciones de fortalecimiento institucional emprendidas por el gobierno central⁶, persisten las carencias que continúan dificultando el logro de mayores impactos en el proceso de descentralización:

- a. Carencia de información oportuna, de estados financieros confiables y de adecuación de los procedimientos municipales al régimen de las leyes y normas de administración y control vigentes, situación que impide la realización del control gubernamental a través de auditorías externas. El cuadro I-3 muestra el limitado número de municipalidades, por departamento, que presentaron estados financieros dentro de los plazos establecidos, al 31 de marzo de 2000, de los cuales un número significativo, por las deficiencias encontradas, no permiten su auditoría.

Cuadro I-3: Municipios que cuentan con Estados Financieros (EF)

Departamento	Nº Municipios	Cuentan con EF	%
La Paz	75	16	21
Santa Cruz	50	3	6
Cochabamba	44	3	7
Oruro	34	11	32
Chuquisaca	28	10	36
Potosí	39	6	15
Tarija	12	6	50
Beni	18	3	17
Pando	14	0	0
TOTAL	314	58	18

Fuente: Contraloría General de la República

- b. En las municipalidades en las cuales se han instalado sistemas de información financieros para registrar ingresos y gastos, éstos son muy poco utilizados como instrumentos de gestión. Por lo general, los registros son incorporados a los sistemas al final de cada ejercicio contable sólo con el propósito de emitir los informes financieros a que las municipalidades están obligadas. Además, los sistemas contables no están integrados ni son compatibles por lo que no generan informaciones fiscales homogéneas lo que imposibilita su consolidación y análisis.
- c. La ausencia de sistemas de administración financiera municipal que apoyen la disciplina fiscal también se evidencia en un acelerado proceso de endeudamiento que excede los límites de endeudamiento legales. La deuda

⁶ Por ejemplo, se han instalado en más de 200 municipios sistemas informáticos para el registro de ingresos y gastos y se han entregado sistemas para la recaudación de los recursos propios, principalmente por medio de la acción del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Los sistemas de uso más difundido son el Sistema Integrado de Contabilidad Municipal (SINCOM) y el Sistema Integrado de Ingresos Municipales (SIIM), los cuales, sin embargo, han sido evaluados como incompletos e inseguros por la propia Contraloría General de la República.

total de los gobiernos subnacionales a fines del año 2000 fue superior al 5% del PIB, de ello 45% correspondió a las prefecturas y 55% a las municipalidades. El endeudamiento total de las municipalidades creció un 45% entre 1997 y 1999 llegando a niveles que comprometen el flujo financiero de las municipalidades con una carga de hasta 47% de sus ingresos corrientes para el servicio anual de su deuda.⁷ El cuadro I-4 presenta indicadores de endeudamiento de los principales gobiernos municipales del país (capitales de departamento) al 31 de diciembre de 1999. El creciente endeudamiento se debe también a que el proceso de descentralización no ha venido acompañado de un sistema de coordinación y control efectivo por parte de las autoridades centrales.

- d. La aplicación por parte de las municipalidades de las normas de administración y control de la Ley SAFCO continúa siendo muy pobre y ello se comprueba no sólo en el incumplimiento de la norma del plazo de presentación de los estados financieros y la obligatoriedad de presentar al Ministerio de Hacienda el resumen de ejecución del presupuesto de recursos y gastos (donde sólo el 10% de las municipalidades cumple la norma), sino también en los dictámenes de la Contraloría General de la República (CGR)⁸. En los últimos 6 años la CGR realizó 252 auditorías especiales de los sistemas de administración y control en las municipalidades atribuyendo las serias falencias encontradas a la ausencia o debilidad de los sistemas de administración financiera; al bajo nivel de capacitación de los recursos humanos en materia de gestión financiera; a la alta rotación del personal; y a la falta de idoneidad en muchos funcionarios, todo lo cual genera “ambientes de riesgo proclives a prácticas de corrupción administrativa”⁹.
- e. Finalmente, la debilidad de la administración financiera municipal y de los mecanismos de control interno también han impedido un control social más cercano y efectivo de la gestión de las administraciones municipales.

- 1.8 Esta falta de ordenamiento y ajuste de las finanzas municipales preocupa a las autoridades del gobierno nacional tanto porque condiciona el éxito del proceso de descentralización, como porque atenta contra el logro del equilibrio fiscal. El riesgo es evidente cuando se observa que las municipalidades manejan anualmente una masa de recursos del orden de aproximadamente US\$ 500 millones¹⁰, los cuales se incrementarán significativamente al materializarse la administración de los recursos provenientes de la iniciativa ampliada de alivio a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II), de acuerdo a lo establecido en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (cuadro I-4).

⁷ Según algunas estimaciones, la deuda municipal total estaría superando los US\$ 250 millones, de los cuales US\$ 94,5 millones son de la cartera vigente del FNDP. El monto total de la deuda sobrepasa significativamente al monto equivalente de un año de la coparticipación tributaria.

⁸ Ver el sitio www.cgr.gov.bo

⁹ Informe Anual del Contralor General de 1999.

¹⁰ US\$200 millones de coparticipación; US\$100 millones de desembolsos de los Fondos oficiales; US\$80 millones de recursos propios y US\$120 millones de otras transferencias, donaciones y fuentes de financiamiento.

Cuadro I-4: La Iniciativa Ampliada de Alivio a Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II) en el marco de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza

La iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), desarrollada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en coordinación con el Banco, busca apoyar el incremento del gasto social en países pobres altamente endeudados y que estén inmersos en procesos de reforma del Estado, mediante el alivio de parte significativa de su deuda externa.

Bolivia ha calificado como país beneficiario de la iniciativa ampliada HIPC II, entre otros factores, al tener a 1999 una deuda externa mayor al 200% del valor de sus exportaciones. El acceso a la iniciativa HIPC II tuvo como condicionalidad para el caso boliviano la mejora de los indicadores sociales y de reducción de la pobreza y la elaboración y puesta en marcha de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en forma participativa.

De la experiencia de la iniciativa HIPC I, por la cual Bolivia accedió a una reducción del pago de intereses y amortizaciones de US\$ 760 millones (valor nominal), se desprende como una lección aprendida la necesidad de establecer mecanismos de control del uso de recursos, así como de evaluación y monitoreo de los mismos. Esta lección surge de la comprobación de que si bien el país cumplió con las metas sociales establecidas por la iniciativa HIPC I, no existió una relación observable y verificable entre los recursos liberados por esta iniciativa y el desarrollo de programas o proyectos específicos en el área social. En este panorama, se desarrolló en 2000 un Diálogo Nacional el cual definió los principales lineamientos de la EBRP, por la cual se acordó que los principales beneficiarios y ejecutores de los recursos de la iniciativa ampliada HIPC II serían los gobiernos municipales (párrafo 1.22).

El monto de alivio adicional a la reducción de la deuda del país representaría alrededor de US\$ 110 millones anuales durante los próximos 15 años (aproximadamente 50% de los recursos de coparticipación anual transferidos a las municipalidades). La Ley del Diálogo Nacional define la distribución y los mecanismos de fiscalización de estos recursos. De acuerdo a esta Ley, del total de recursos HIPC II, el 20% será destinado al mejoramiento de los servicios de educación, 10% para salud y 70% para programas municipales de infraestructura productiva.

Para la gestión de los recursos HIPC II, la Ley del Diálogo Nacional refuerza lo establecido en la Ley SAFCO en cuanto a la obligatoriedad de utilizar los sistemas de administración y control dispuestos por esta última ley, para la planificación, programación, ejecución y seguimiento de los recursos HIPC II.

D. La estrategia del gobierno para el ordenamiento y la modernización de la administración financiera municipal

1.9 Frente a la situación descrita, y en el contexto de la autonomía de gestión de la que gozan los gobiernos municipales en Bolivia, el Ministerio de Hacienda, órgano rector de los sistemas de administración de la ley SAFCO¹¹, ha priorizado el ordenamiento y la modernización de la administración financiera municipal, para lo cual viene desarrollando una estrategia congruente con el programa económico acordado con el FMI y con el apoyo para el sector que el gobierno recibe del Banco, de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y de otros donantes. Esta estrategia se apoya en los siguientes lineamientos:

1.10 *Implantación de un marco normativo de apoyo a una mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos municipales.* Se establecieron límites, a través de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria, para el endeudamiento municipal (20% y 200% de los ingresos corrientes para el servicio y el valor presente de la deuda total, respectivamente) y se normó la generación y presentación de estadísticas fiscales, así como se reforzaron los procesos vinculados, entre otros, a las auditorías

¹¹ Durante el actual período gubernamental las funciones de planificación estratégica y participación popular están a cargo del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, quedando el Ministerio de Hacienda con la responsabilidad de la coordinación y el ordenamiento de las finanzas municipales.

internas y la rendición de cuentas (Ley 2028). Similarmente, el Ministerio de Hacienda estableció controles externos al proceso del endeudamiento municipal mediante la emisión de “certificados de endeudamiento” como un requisito previo para que las instituciones financieras puedan otorgar préstamos a los gobiernos municipales. Asimismo, se estableció que solamente el 15% de los recursos de la coparticipación tributaria pueden ser destinados al financiamiento de gastos corrientes, y se fijaron límites, hasta 2003, para los niveles de gasto corriente como porcentaje de los recursos propios de los gobiernos municipales (20%-30%, dependiendo del tamaño de las municipalidades).

- 1.11 *El saneamiento de las finanzas municipales de aquellas municipalidades con problemas de endeudamiento.* Se puso en marcha el Plan de Readecuación Financiera (PRF), por el cual se induce a los gobiernos municipales con problemas de endeudamiento y de sostenibilidad fiscal a someterse a un régimen de estricto control y saneamiento fiscal como condición para recibir apoyo financiero del Tesoro General de la Nación. Los resultados esperados de la implantación del PRF son la adecuación de la deuda municipal a los límites mencionados en el párrafo anterior, la generación de capacidad de pago de la deuda, y la sostenibilidad de ésta. Para la aplicación del PRF, las municipalidades deben presentar programas de ajuste que contemplen: (a) las acciones para incrementar los ingresos propios y disminuir su dependencia de otras instancias; (b) las medidas para la reducción del gasto corriente; (c) la racionalización de la inversión y su ajuste acorde con los recursos existentes; y, (d) la implantación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Por su parte, el Tesoro General de la Nación se compromete, entre otros, a proporcionar los recursos para refinanciar la deuda que se encuentre vencida, por beneficios sociales, con empresas proveedoras, contratistas y con el FNDR. Los recursos para la refinanciación de las deudas municipales provendrán de fondos concesionales obtenidos a través de operaciones con organismos internacionales de crédito, incluyendo a la AIF.
- 1.12 *La implantación de sistemas que permitan, tanto a los gobiernos municipales como al gobierno central, conocer con certeza los resultados de la gestión financiera municipal (incluyendo los niveles y la composición real del endeudamiento); que faciliten un seguimiento más cercano y efectivo de la gestión financiera municipal por parte del Ministerio de Hacienda y la Contraloría; y que apoyen a los gobiernos municipales para una mejor planificación de su gestión financiera.* Para esto, se decretó, mediante el Decreto Supremo 25875 de agosto de 2000, la implantación obligatoria del SIGMA en todas las entidades del sector público de Bolivia, incluyendo a los gobiernos municipales, el cual a la fecha ya se encuentra operando en diversos organismos de la administración central del Estado. El Programa propuesto se concentrará en apoyar al Ministerio de Hacienda en el cumplimiento de esta iniciativa, y específicamente en apoyar la implantación del SIGMA a nivel municipal. Otros esfuerzos en el área incluyen la implantación del Sistema de Gestión y Administración de Deuda (SIGADE), el cual permite hacer el registro, análisis, control y operación de los recursos de la deuda pública. Este sistema no será implantado en las municipalidades, no obstante, a través de un interfaz con el SIGMA, tendrá también la capacidad de monitorear la deuda municipal, dado que la información pertinente, sería introducida a través del

SIGMA que opere en las municipalidades. Estos esfuerzos serán complementarios al apoyo que la AIF viene brindando al Ministerio de Hacienda para financiar la implantación del SIGMA a nivel de las prefecturas, lo cual se estima concluirá en 2003.

E. El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

- 1.13 A fin de revertir las limitaciones de la gestión financiera pública señaladas en las secciones precedentes y de impulsar un proceso de reforma de la administración de los recursos públicos, el Ministerio de Hacienda inició, a partir de agosto de 2000, con el apoyo técnico y financiero de la AIF, la implantación del SIGMA en la administración central del Estado (cuadro I-5).

Cuadro I-5: El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

El SIGMA, como instrumento de la administración pública, es un conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, herramientas informáticas, otros medios y/o recursos y, organismos, que intervienen en la planificación, gestión y control de los fondos públicos.

Su orientación está dirigida a la gestión de los recursos en un marco de absoluta transparencia, a la generación de información útil, oportuna y confiable, a la economía, eficiencia y efectividad de la gestión pública, interrelacionando los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo.

Las características del SIGMA son las siguientes: (i) centralización normativa y descentralización operativa; (ii) registro único de transacciones; (iii) procedimientos que delimitan funciones y asignan niveles de responsabilidad; (iv) producción simultánea de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión; (v) información gerencial; y (vi) integración.

Bajo esta concepción, el SIGMA integra: los sistemas de presupuesto, administración de personal, compras y contrataciones, administración de bienes, tesorería, crédito público y contabilidad; la informática con los procedimientos; los centros de registro (Unidades Ejecutoras) con cada una de las direcciones administrativas de los organismos de la administración central, descentralizados, empresas, universidades o municipalidades, y éstos con el Ministerio de Hacienda, teniendo impacto en todos los sectores y funciones de la organización.

- 1.14 Las ventajas y principales características del SIGMA respecto a los sistemas de administración anteriores son:
- a. Racionaliza el manejo de los recursos fiscales y moderniza el sistema de tesorería y crédito público al hacer universales y obligatorios los mecanismos de cuenta única del Tesoro para el depósito de todos los recursos fiscales y de abono en cuenta corriente, mediante transacciones electrónicas vía el sistema bancario para el pago de todas las obligaciones generadas en las distintas unidades ejecutoras del gasto público. De esta forma, se reducen en forma significativa el número de las cuentas bancarias institucionales y el uso de chequeras, quedando éstas circunscritas al manejo de fondos rotatorios para gastos menores.
 - b. Incorpora e integra los procesos de administración de bienes y servicios, desde la fase del requerimiento hasta la fase de recepción, administración y custodia de los bienes y servicios adquiridos, incluyendo una reingeniería de procesos al interior de cada organismo. Por ejemplo, un proceso de compra menor en los ministerios constaba de un recorrido de 37 a 55 pasos; con el SIGMA, este mismo proceso se reduce a solamente 9 pasos con la debida identificación de los usuarios intervinientes en cada uno, y el registro del tiempo exacto de

operación. Esto constituye un avance tangible en la eficacia y transparencia del proceso de las compras estatales y en el combate contra la corrupción administrativa y las prácticas comerciales desleales.

- c. Incorpora e integra el sistema de administración de personal en todas las etapas del mismo, incluyendo la liquidación y el pago de remuneraciones por servicios personales.
- d. Obliga, mediante una reingeniería de procedimientos administrativos, a propender a una “gestión electrónica” y suprimir significativamente el papel como soporte de las transacciones administrativas, en procura de la agilización y desburocratización del servicio público y del beneficio de los usuarios del mismo.
- e. Integra la totalidad de la información sobre la gestión pública facilitando así el seguimiento y la evaluación de la misma por parte de la propia gerencia, de las instancias de control interno y de las múltiples instancias de control externo existentes, incluyendo entre éstas últimas a la sociedad civil, usuaria final de los productos de la gestión pública.
- f. Es de fácil utilización ya que cuenta con procesos operatorios muy simples, dirigidos principalmente a aquellos usuarios responsables de la carga de información.

F. Conceptualización del Programa

- 1.15 La urgencia de enfrentar y corregir la debilidad de la administración financiera municipal que afecta negativamente a la efectividad e impacto del proceso de descentralización, al logro de la estabilidad fiscal, y a la misma gobernabilidad a nivel de los gobiernos subnacionales, así como la obligación legal aún pendiente de implantar los sistemas integrados de administración y control en todas las municipalidades, y los beneficios ya observables de la implantación del SIGMA en las entidades del gobierno central¹², sustentan la decisión del gobierno de priorizar la implantación del SIGMA en la administración municipal y la participación del Banco en apoyo a este esfuerzo del gobierno boliviano.
- 1.16 El Programa propuesto apoyará la institucionalización del SIGMA en la Dirección General de Contaduría (DGC)¹³, lo que contribuirá a dar sostenibilidad al

¹² A la fecha, se ha implantado el SIGMA en la Vicepresidencia de la República, en 14 Ministerios, en el Honorable Senado Nacional, y en el Servicio Técnico de Minas, con un total de 39 unidades ejecutoras, lo cual ha permitido, por primera vez en el sector público de Bolivia, disponer de información financiera confiable en tiempo real.

¹³ La Dirección General de Contaduría, dependiente del Viceministro de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda, es la unidad técnica responsable de la administración del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa. El marco legal sobre el que se amparan las funciones de la DGC es la propia Ley 1178, reformada en los artículos pertinentes por la Ley 1788, que define la autoridad del Ministerio de Hacienda como órgano rector para formular, ejecutar y controlar las políticas presupuestaria, tributaria, de tesorería y contaduría, de crédito público, de inversión pública y financiamiento externo. En particular, la competencia de la DGC sobre la temática del SIGMA se establece en los art. 12 y 23 de la Ley 1178.

fortalecimiento de la administración financiera municipal. Asimismo, el Programa se desarrollaría en un contexto en el cual el gobierno central abandonará la estrategia de los últimos años de asistir a las municipalidades con la instalación de sistemas automatizados relativamente sencillos pero inseguros, incompletos y carentes de integración.

- 1.17 La implantación e institucionalización del SIGMA contribuirá a enfrentar directamente dos de los cuatro problemas identificados por la CGR (párrafo 1.7.d) como generadores de la marcada debilidad y deficiencia administrativa de los gobiernos municipales bolivianos: la ausencia de sistemas de gestión financiera y la limitada capacitación en esta área de los funcionarios municipales. Otro factor identificado por la Contraloría, la falta de idoneidad y honestidad de algunos funcionarios, sería también enfrentado, en algún grado, a través de la implantación de herramientas de gerencia, rutinas y procedimientos que otorguen más transparencia a la gestión administrativa municipal y permitan su efectivo monitoreo, principalmente en todos los procesos referidos a la administración y adquisición de los bienes y servicios municipales.
- 1.18 El gobierno es consciente que la implantación del SIGMA en las municipalidades no representa una condición suficiente para el fortalecimiento efectivo de la administración municipal a menos que en paralelo se desarrollen otras acciones de apoyo orientadas al desarrollo integral de la organización y de sus recursos humanos. Por tal motivo, el Programa se ejecutará en estrecha coordinación con los entes nacionales responsables de promover el fortalecimiento institucional de las municipalidades, como el MDSP y el DUF, principalmente en lo referido a la gestión de sus recursos humanos y al desarrollo de la capacidad de ejecución de las políticas públicas municipales. En este sentido, y con el objeto de que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y el Directorio Unico de Fondos puedan focalizar sus actividades de fortalecimiento institucional, el Programa informará a este Ministerio y al DUF en forma periódica acerca de los avances alcanzados en los diferentes gobiernos municipales en los que se implante el SIGMA (párrafo 3.4).
- 1.19 La implantación del SIGMA si bien comprenderá a todo el sector público nacional y subnacional deberá necesariamente observar etapas y respetar la capacidad de implantación existente a nivel local, así como analizar la viabilidad de abarcar grandes segmentos de municipalidades sin incurrir en riesgos para la ejecución del Programa. En este sentido, el Programa representa un apoyo del Banco al gobierno de Bolivia en los primeros esfuerzos de éste por implantar el SIGMA a nivel municipal. El dimensionamiento del Programa propuesto ha considerado estos aspectos y priorizado la identificación, como grupo-meta, de un segmento de municipalidades lo suficientemente grande, que en base a su significación económica, capacidad de absorción y de utilización del SIGMA en el corto plazo, e incluso accesibilidad geográfica, permita asegurar el logro de los objetivos e impacto del Programa. El dimensionamiento del Programa también ha considerado las metas de implantación del SIGMA acordadas por el gobierno nacional con el Fondo Monetario Internacional y la AIF.

G. Lecciones Aprendidas

1.20 El Programa considera en su diseño lecciones aprendidas en programas similares de fortalecimiento institucional, tales como:

- a. **Resulta fundamental definir plazos realistas para la ejecución de la operación, tomando en cuenta las instancias intervinientes durante la ejecución.** Al respecto, el Equipo del Banco con el Organismo Ejecutor han evaluado los riesgos de demoras en la ejecución del Programa, y consideran que el periodo de ejecución previsto, de 48 meses, es el adecuado. En este sentido, como insumo central en la definición de estos tiempos, se han precisado y acordado con las autoridades los indicadores específicos que se utilizarán para el monitoreo del desarrollo de cada componente del Programa.
- b. **Es eficiente y recomendable maximizar la utilización de aquella capacidad técnica y de ejecución ya existente en el Organismo Ejecutor que ha demostrado operar de forma satisfactoria.** La ejecución del Programa propuesto, tal como se describe en los siguientes capítulos, se apoyará de modo significativo en la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda, la cual ha tenido una gestión muy adecuada y oportuna en operaciones similares y viene liderando la implantación de sistemas de administración financiera en el sector público de Bolivia desde la promulgación de la ley SAFCO. El mayor fortalecimiento de esta Unidad Técnica Central servirá de vehículo, y de etapa previa, para la institucionalización del Sistema en la DGC.
- c. **Priorización de acciones de apoyo a la sostenibilidad del Programa.** El Programa en su conjunto prioriza la implantación de acciones que permitirán la sostenibilidad de sus logros. Estas acciones se concentran en la institucionalización del SIGMA en la Dirección General de Contaduría por sobre la tercerización de algunas de sus funciones en materia de gerenciamiento del SIGMA, considerando que en el largo plazo este enfoque es más sostenible, en términos de la consistencia y homogeneidad de los resultados, que la contratación externa de firmas para el cumplimiento de estas funciones, enfoque que no ha dado resultados positivos en el área de la administración financiera pública en Bolivia.
- d. **Es fundamental el involucramiento directo del gobierno en la gestión y desarrollo del Programa.** La preparación del Programa se ha efectuado en estrecha coordinación con el Organismo Ejecutor del mismo, lo cual ha fortalecido en éste, el sentido de propiedad respecto al Programa. Los funcionarios que liderarían la ejecución de la operación, han participado activamente durante todo el proceso de diseño de la operación.

H. Estrategia y justificación de la participación del Banco

1.21 La estrategia del Banco en Bolivia tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y propone tres líneas de acción, que a su vez son consistentes con tres de

los cuatro pilares de la estrategia del Plan Operativo de Acción del Gobierno para el período 1997-2002: (i) crecimiento económico; (ii) desarrollo de capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. El Programa propuesto es consistente con la estrategia mencionada, particularmente en lo que se refiere a la gobernabilidad y la consolidación de las reformas.

- 1.22 Similarmente, la modernización de la administración financiera municipal impulsada por el Programa es congruente con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), cuya implantación será apoyada por el Banco a través de un Programa Sectorial actualmente en preparación (BO-0203). La EBRP implica una profundización del proceso de descentralización y establece que una proporción creciente de la inversión pública sería ejecutada por las prefecturas y las municipalidades, las cuales decidirían los programas y proyectos a los cuales destinarían sus recursos. Asimismo, la implantación de la nueva Política de Descentralización del gobierno, aprobada en noviembre de 2000, que otorga un papel central a los gobiernos municipales, y que viene también siendo apoyada por un flujo importante de recursos provenientes de otros donantes (AIF, Gobiernos de Holanda, Dinamarca y Suecia, USAID, GTZ, CAF, KFW), implica como necesidad inmediata el fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera municipal, lo cual se articula plenamente con los objetivos del Programa.
- 1.23 La operación propuesta en apoyo a la modernización de la administración financiera municipal en Bolivia también es consistente con la estrategia del Banco de apoyo al desarrollo de los gobiernos subnacionales (documento GN-2125), la cual prioriza la participación del Banco en apoyo a cuatro áreas principales: (1) estructura de las relaciones intergubernamentales; (2) sistema de gobernabilidad; (3) capacidad institucional de los gobiernos subnacionales; y (4) mecanismos de financiamiento para los niveles subnacionales. El Programa propuesto es compatible con estas áreas, en particular con el apoyo al mejoramiento de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, la cual implica, entre otros aspectos, el apoyo a la armonización de los sistemas de administración financiera subnacionales con los sistemas y prácticas del gobierno central, así como el logro de mayor transparencia en los procesos presupuestarios. De la misma forma, la oportunidad, mayor calidad, transparencia y disponibilidad de información sobre la gestión financiera municipal también contribuirá al mejoramiento de las relaciones fiscales intergubernamentales, así como a mejorar la gobernabilidad a nivel municipal (impulsará mayor *accountability*), favoreciendo la eventual ampliación del acceso de los gobiernos municipales a nuevas fuentes de financiamiento.

- 1.24 El Banco ha venido apoyando al gobierno de Bolivia en las líneas mencionadas, a través de proyectos complementarios entre sí, como los programas de Apoyo a la Gobernabilidad

(préstamo 976/SF-BO),

Apoyo al Desarrollo

Local y la

Responsabilidad Fiscal

(préstamo 1075/SF-BO).

La consecución de los

objetivos de estas

operaciones, y el

impacto de las mismas,

será facilitada, en

diversa medida, si las

municipalidades de

Bolivia cuentan con un

sistema que permita la

administración de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia. En particular, el Programa complementará las acciones impulsadas por el préstamo 1075/SF-BO, el cual involucra la preparación de Planes de Ajuste Institucional por parte de las municipalidades recipientes de los recursos del mismo, los cuales deben incluir, entre otros, proyectos para el mejoramiento de la eficiencia operativa municipal y el logro de metas financieras (cuadro I-6).

Cuadro I-6: Planes de Ajuste Institucional (PAI)

Objetivos: El principal objetivo del PAI es apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para que éstos puedan cumplir con sus responsabilidades institucionales en forma eficiente y sostenible. El PAI también busca la integración del fortalecimiento institucional con las inversiones municipales.

Descripción: El PAI es un instrumento para analizar la situación institucional y financiera de un gobierno municipal y determinar estrategias y acciones de mejoramiento. El Plan se divide en dos componentes: (1) análisis de la problemática institucional y financiera del gobierno municipal, y (2) definición de una estrategia de acción y metas de desempeño para el mejoramiento de la situación institucional y financiera existente. El contenido de los PAI se plasma en un convenio firmado entre cada gobierno municipal y el Directorio Unico de Fondos y condiciona el acceso de las municipalidades, ejecutoras de los PAI, a los recursos del préstamo 1075/SF-BO y al financiamiento de otros donantes, al avance en el logro de las metas y los compromisos establecidos.

A la fecha, más de 300 gobiernos municipales cuentan con Planes de Ajuste Institucional, los cuales, como parte de las acciones a desarrollar para el fortalecimiento institucional de estos gobiernos, establecen la implantación del SIGMA.

- 1.25 El Programa propuesto también se articula con la cooperación técnica de Apoyo al Fortalecimiento del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público del Ministerio de Hacienda (ATN/SF-7197-BO) y se apoya en la cooperación técnica para el Diseño Conceptual del SIGMA (ATN/SF-7164-BO), la cual financia el diseño conceptual del Sistema que será implantado a nivel de las municipalidades medianas y pequeñas. La ejecución de esta cooperación técnica, con base en las conclusiones de las actividades de levantamiento de información y análisis sobre la problemática municipal, permitirá la adecuación de los alcances de los sub-sistemas y módulos del SIGMA que han sido desarrollados para las entidades del gobierno central a la realidad propia de las municipalidades medianas y pequeñas. La ejecución de esta operación marcha acorde con las prioridades actuales del Ministerio de Hacienda, el cual tiene como meta prevista concluir la implantación del SIGMA en un primer segmento de municipalidades medianas en 2003.

- 1.26 La operación propuesta apoya el programa económico del gobierno acordado con el Fondo Monetario Internacional respecto al desarrollo de reformas fiscales estructurales. Específicamente, la implantación del SIGMA constituye, de acuerdo a la última revisión del programa económico (Artículo IV – junio 2001), un indicador de ajuste estructural. En la misma línea, el Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del gobierno nacional de mayo de 2001, establece el compromiso de implantar el SIGMA en aproximadamente 100 municipalidades.

- 1.27 El Programa también es complementario al apoyo que el gobierno de Bolivia recibe de la AIF en el área de modernización del Estado, el cual ha venido apoyando al país en la modernización de la administración financiera pública desde la sanción de la Ley SAFCO. Particularmente, la operación propuesta es complementaria con el recientemente aprobado Programa Sectorial de la AIF de Apoyo a la Descentralización, por US\$ 60 millones, el cual incluye, en la matriz de acciones de política, condicionalidades referidas a la implantación del SIGMA en las entidades subnacionales en horizontes de tiempo compatibles con el calendario de ejecución previsto para la operación propuesta.

**Cuadro I-7: Implantación del SIGMA en las Entidades Subnacionales
no cubiertas por el Programa propuesto**

En el largo plazo, la implantación del SIGMA abarcará las 9 prefecturas y los 314 gobiernos municipales. La AIF viene financiando, con recursos del Programa Sectorial de Apoyo a la Descentralización, la implantación del SIGMA en las prefecturas del país, lo cual se estima concluirá en 2003. La implantación del SIGMA en el grupo de municipalidades no cubiertas por la operación propuesta, principalmente en aquellas con menos de 5.000 habitantes, dependerá de los resultados del Censo de Población 2001, el cual determinará una nueva categorización de municipalidades, y de la implantación de la Ley del Diálogo Nacional, la cual en su Art. 15 establece como requisito para que aquellas municipalidades con población inferior a 5.000 habitantes puedan recibir recursos HIPC II la conformación de mancomunidades con otros gobiernos municipales. Una vez concluidos estos procesos, y conocido el nuevo universo de municipalidades, el gobierno establecerá la estrategia y el cronograma de implantación del SIGMA en aquellos gobiernos municipales no cubiertos por el Programa propuesto. En principio, la AIF mantiene en etapa de idea, la preparación de un proyecto para financiar esta implantación.

- 1.28 En los archivos técnicos del Programa se tiene información referida a la complementariedad de la operación propuesta con otras iniciativas de apoyo en el sector, impulsadas por el Banco y la AIF, así como los niveles de gobierno involucrados y las instituciones responsables de su implantación.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública. El objetivo específico del Programa es el fortalecimiento de la administración financiera nacional y subnacional mediante la implantación y puesta en operación del SIGMA en los municipios y la institucionalización de la gestión de este Sistema en la Dirección General de Contaduría. Estos objetivos se lograrán a través de la implantación de los siguientes dos componentes:

B. Descripción de los Componentes

1. **Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones entre el gobierno central y las municipalidades (US\$ 16,9 millones)**
- 2.2 El propósito del componente es diseñar e implantar el SIGMA en 91 municipalidades, teniendo en cuenta distintas versiones del Sistema para adaptarlo a las condiciones de las administraciones municipales. Asimismo, el componente se orientará a facilitar la integración, comunicación y coordinación entre las distintas administraciones municipales y la administración central, mediante el establecimiento y la puesta en operación de una red de telecomunicaciones que optimice el funcionamiento, la utilidad e impacto del SIGMA y de otros sistemas destinados a apoyar el fortalecimiento institucional de las municipalidades.
- 2.3 ***Criterios de selección de las municipalidades.*** La selección de las municipalidades que participarían en el Programa se efectuará en base a los siguientes criterios: (i) tamaño - en base a lo expuesto en el párrafo 1.5, se trabajará sólo con municipalidades que tengan una población mayor a 5.000 habitantes; (ii) municipalidades con problemas de administración financiera - a ser identificados en base a información disponible en la CGR y el Viceministerio de Participación Popular; (iii) magnitud de los presupuestos municipales - dentro de cada categoría de municipalidades se priorizará a aquellos que manejan los mayores niveles de recursos, en base a información del Ministerio de Hacienda; y (iv) municipalidades que cuenten con PAI (párrafo 1.24). Adicionalmente, en el caso de aquellas municipalidades con problemas de endeudamiento, se dará prioridad a aquellas que participen en el Programa de Readecuación Financiera.
- 2.4 ***Estrategia de implantación del SIGMA.*** Para la implantación del SIGMA, se buscará contribuir a la formación de recursos humanos nuevos con potencial e interés para trabajar en el sector público. Con este propósito, se adoptarán mecanismos para la participación de profesionales jóvenes, incluyendo la firma de convenios con universidades bolivianas¹⁴ para que los alumnos egresados más destacados puedan realizar pasantías en el Ministerio de Hacienda, como

¹⁴ A la fecha, han demostrado interés en participar en el Programa, la Universidad Mayor de San Andrés, la Universidad Católica Boliviana, la Universidad Privada del Valle y la Universidad Privada Nuestra Señora de La Paz.

consultores junior, a través de la realización de trabajos vinculados a la implantación del SIGMA en las municipalidades.

- 2.5 Después de completarse la selección de los consultores junior, se iniciará un proceso de capacitación y entrenamiento intensivo tanto en las bases conceptuales, como en las aplicaciones del sistema, a cargo de los consultores senior que vienen trabajando en la cooperación técnica ATN/SF-7164-BO.
- 2.6 Identificadas las municipalidades donde se implantará el SIGMA, con base en los criterios descritos en el párrafo 2.3, se procederá a la conformación de equipos de trabajo integrados por consultores senior (líderes de equipo), consultores informáticos y consultores junior. A cada equipo de trabajo se le asignará la responsabilidad de implantar el Sistema en un determinado número de municipalidades, considerando la proximidad geográfica de las mismas. El número de miembros de cada equipo se determinará de acuerdo al tamaño de las municipalidades asignadas.
- 2.7 Esta estrategia permitirá cumplir cuatro propósitos: (1) permitir la captación de recursos humanos calificados y comprometidos con los objetivos del Programa; (2) obtener economías de escala, en el sentido de que los primeros grupos de profesionales junior diseminarán en el terreno, a los nuevos profesionales contratados así como a sus contrapartes de las municipalidades, la teoría y las experiencias prácticas adquiridas, lo que reforzará y hará más productiva la capacitación impartida bajo el Programa; (3) reducir los costos del Programa, debido al perfil junior de los profesionales jóvenes a ser contratados; y, (4) contribuir a la formación de recursos humanos jóvenes que sean fungibles para continuar trabajando en otras áreas de la administración pública.
- 2.8 *Desarrollo de las acciones de capacitación.* De acuerdo a lo establecido por la Ley SAFCO, las acciones de capacitación sobre los sistemas de administración y control gubernamentales son responsabilidad y función de la CGR. Actualmente, la Contraloría se encuentra capacitando, con apoyo de la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda, a los funcionarios de la administración central. La CGR viene preparando la curricula de talleres prácticos para la capacitación y el entrenamiento de los funcionarios municipales en los sistemas de administración y control, los cuales se iniciarán a fines de 2001 y tendrán como característica la consideración del entorno cultural propio de cada municipalidad (por ejemplo, algunos talleres y materiales de capacitación serán desarrollados en aymara). Los consultores del Programa integrantes de los equipos de implantación del SIGMA apoyarán y complementarán, según corresponda, la capacitación a ser impartida por la Contraloría a nivel municipal.
- 2.9 El componente comprenderá los siguientes cuatro subcomponentes:

a) Subcomponente 1: Desarrollo e implantación del SIGMA en las municipalidades grandes

2.10 El propósito del componente es el desarrollo e implantación de una versión adaptada del SIGMA (denominada SIGMA Municipal) en las 12 municipalidades más grandes del país con población mayor a 50.000 habitantes, las cuales concentran el 50% de la población total y muestran los índices más elevados de déficit fiscal y de endeudamiento¹⁵. El sistema operaría en forma autosuficiente en las instalaciones de la administración municipal y comprendería a la totalidad de los módulos del SIGMA, incluyendo los módulos para la cuenta única de la tesorería municipal correspondiente y el pago de las obligaciones mediante el abono en la cuenta bancaria del acreedor, así como los subsistemas de administración de bienes y servicios y de administración de personal. Para lograr este propósito se ejecutarían las siguientes actividades principales:

- a. *Levantamiento detallado de información sobre los procedimientos administrativos y de infraestructura.* Se analizarán los procedimientos vigentes en las administraciones municipales más grandes con el fin de modificarlos o complementarlos para la puesta en operación del nuevo Sistema, al mismo tiempo que se obtendrán los insumos necesarios para efectuar ajustes al modelo conceptual del SIGMA utilizado a nivel del gobierno central. El estudio y la evaluación de la infraestructura física y de recursos tecnológicos, incluyendo al personal técnico municipal, tendrá por objetivo definir las especificaciones y el detalle de las inversiones requeridas en materia de recursos de consultoría, programas de capacitación, equipamiento y redes locales de comunicación.
- b. *Desarrollo del sistema.* Con base en los resultados del levantamiento de información y considerando los programas desarrollados para el SIGMA implantado en el gobierno central, se procederá a la adecuación de los módulos que sean necesarios para las municipalidades grandes y al desarrollo de nuevos módulos que sean requeridos por éstas.
- c. *Capacitación y entrenamiento.* Se capacitará al personal de la administración municipal en las bases conceptuales del SIGMA Municipal y se entrenará al personal directamente involucrado en la operación del Sistema en cuanto a las funciones específicas del mismo y de cada uno de sus módulos, de forma de hacer viable y sostenible su implantación.
- d. *Implantación y seguimiento.* La operación del Sistema estará bajo la responsabilidad del personal de las administraciones municipales debidamente capacitado para ello por el Programa. Asimismo, el Programa efectuará un seguimiento continuo de la operación de los sistemas implantados con el fin de

¹⁵ Para los fines del Programa y de la implantación del SIGMA, se considera que de los 15 municipios grandes, solamente en 12 se debe implantar los módulos del SIGMA Municipal. En base a la menor complejidad de la administración financiera de los restantes 3 municipios grandes (Riberalta, Sacaba y Achacachi), el Programa los considerará como medianos y los incluirá en el subcomponente 2, a fin de implantar en éstos una versión simplificada del SIGMA Municipal.

asistir en la solución de eventuales problemas y ajustar los aspectos de diseño y desarrollo que sean necesarios. En paralelo, la Dirección General de Contaduría, en virtud al mandato legal correspondiente, y tal como se describe en el segundo componente del Programa (párrafo 2.17), será fortalecida para asumir gradualmente la administración del Sistema.

b) Subcomponente 2: Implantación del SIGMA Municipal Simplificado en las municipalidades medianas

2.11 El propósito del componente es desarrollar e implantar en 40 municipalidades con población inferior a 50.000 pero superior a 15.000 habitantes, una versión simplificada del SIGMA Municipal (denominada SIGMA Municipal Simplificado), que minimice los requerimientos de inversión y de recursos para su diseño y operación. Si bien la versión simplificada podría contener la totalidad de los módulos previstos en el sistema desarrollado para el gobierno central y para las municipalidades grandes, se efectuará una reducción sensible en el número de pasos y operaciones de cada proceso. Para alcanzar los objetivos del componente se llevarán a cabo las siguientes actividades principales:

- a. *Desarrollo del SIGMA Municipal Simplificado.* Con base en el diseño conceptual elaborado durante la cooperación técnica ATN/SF-7164-BO se realizará el desarrollo informático del SIGMA para las municipalidades medianas.
- b. *Capacitación y entrenamiento.* Se capacitará al personal de la administración municipal en las bases conceptuales del SIGMA Municipal Simplificado y se entrenará al personal directamente involucrado en la operación del mismo en cuanto a sus funciones específicas y de cada uno de sus módulos, de forma de hacer viable y sostenible su implantación.
- c. *Implantación piloto.* Se seleccionarán 12 municipalidades medianas tratando de que dicha muestra sea representativa de la diversidad de aspectos administrativos y contextuales que caracterizan a las municipalidades de entre 15.000 y 50.000 habitantes. En las municipalidades seleccionadas se efectuará la implantación del SIGMA Municipal Simplificado con carácter de experiencia piloto para que la misma permita efectuar los ajustes del Sistema y, eventualmente, preparar más de una versión del mismo en función de la tipología de las municipalidades medianas y proceder a optimizar las versiones en operación de las municipalidades seleccionadas.
- d. *Implantación masiva y seguimiento.* Se replicarán en forma masiva las versiones optimizadas del SIGMA Municipal Simplificado en las 28 municipalidades restantes hasta alcanzar la meta total fijada para el subcomponente. Asimismo, con los recursos del Programa se prestará el soporte técnico correspondiente y se efectuará el seguimiento de la operación de los sistemas instalados. La DGC continuará la puesta en marcha del SIGMA en el resto de municipalidades y el soporte y mantenimiento del Sistema. Para este fin, durante el desarrollo del Programa se preparará al

personal correspondiente y gradualmente se efectuará la transferencia de los técnicos del Programa que resulten necesarios hacia la Contaduría para mantener el Sistema y continuar su desarrollo.

c) Subcomponente 3: Implantación del SIGMA Municipal en las municipalidades pequeñas

2.12 El propósito del componente es implantar en 39 municipalidades con población entre 5.000 y 15.000 habitantes los módulos del SIGMA Municipal Simplificado que permitan registrar y mantener actualizada la información sobre la ejecución de ingresos y gastos y la que se requiere para el control de los fondos y bienes municipales, así como producir los reportes consolidados de la misma con destino a la DGC. El sistema se diseñaría para una administración central de programas y bases de datos y una operación descentralizada en estaciones de trabajo localizadas en las municipalidades y conectadas a los servidores centrales mediante una red de telecomunicaciones. Para alcanzar los objetivos del componente se ejecutarán las siguientes actividades principales:

- a. *Diseño y desarrollo informático de módulos.* Se complementarán los levantamientos de información y los productos y resultados de la cooperación técnica para el diseño conceptual de un SIGMA simplificado (ATN/SF-7164-BO) en lo atinente a las pequeñas municipalidades, y con base en tales antecedentes y actividades se diseñarán y pondrán en marcha las aplicaciones correspondientes a los módulos de ingresos y gastos y control de fondos y bienes municipales. Se probarán y homologarán las aplicaciones correspondientes orientadas exclusivamente a las municipalidades de menor tamaño.
- b. *Capacitación y entrenamiento.* Se capacitará al personal de la administración municipal en las bases conceptuales del SIGMA Municipal Simplificado y se entrenará al personal directamente involucrado en la operación y las funciones específicas de los módulos instalados, de forma de hacer viable y sostenible su implantación.
- c. *Implantación piloto.* Se seleccionarán 8 municipalidades pequeñas tratando que dicha muestra sea representativa de la diversidad de aspectos administrativos y contextuales que caracterizan a las municipalidades de entre 5.000 y 15.000 habitantes. En las municipalidades seleccionadas se efectuará la implantación de los módulos con carácter de experiencia piloto para que la misma permita efectuar los ajustes en el desarrollo, todo ello bajo una administración central de las aplicaciones.
- d. *Implantación masiva y seguimiento.* Se replicarán en forma masiva los módulos del SIGMA Municipal Simplificado correspondiente a las municipalidades pequeñas en las 31 municipalidades restantes hasta alcanzar la meta total fijada para el componente. Asimismo, con los recursos del Programa se prestará el soporte técnico central correspondiente y se efectuará el seguimiento de la operación de los sistemas instalados.

d) Subcomponente 4: Desarrollo e implantación de una red de telecomunicaciones municipal

2.13 El propósito del componente es establecer y mantener en funcionamiento una red de telecomunicaciones para el flujo de información entre las municipalidades del país y diversas entidades de la administración central del Estado. Inicialmente, la red estaría dedicada a soportar la operación de los módulos de administración financiera en las 39 municipalidades alcanzadas por las actividades del subcomponente 3 anterior, pero deberá tener prevista posibilidades de expansión, de forma de permitir la réplica de los sistemas de administración financiera a más municipalidades de los previstos originalmente así como el uso de otras aplicaciones requeridas por otras entidades del gobierno responsables por el fortalecimiento municipal, principalmente el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Para el logro del propósito del subcomponente se cumplirán las siguientes actividades principales:

- a. *Diseño de la red.* Se diseñará la red estableciendo la topografía de la misma y estimando las capacidades requeridas en función de la implantación de los módulos del SIGMA Municipal en las 39 municipalidades pequeñas y, eventualmente, de otros sistemas de información de operación central que sean aptos para operar simultáneamente. Asimismo, se determinarán las principales especificaciones técnicas tanto de los equipos que se requiera instalar en los puntos o nodos de la red como del servicio de comunicaciones que deberá prestarse entre los mismos.
- b. *Instalación de la red y de la unidad central de comunicaciones en el Ministerio de Hacienda.* Se instalarán los nodos, vínculos y equipos requeridos y se constituirá en el Ministerio de Hacienda una pequeña unidad central administradora de las comunicaciones, que ejercerá la gerencia de la red y supervisará los servicios contratados. Esta unidad pertenecerá a la DGC, a la cual se irán transfiriendo responsabilidades progresivamente, de manera que gradualmente asuma la total administración de la red y de la unidad central de comunicaciones.
- c. *Prestación del servicio de comunicaciones y supervisión de los servicios contratados.* Bajo la gerencia y supervisión de la unidad central de comunicaciones establecida en la DGC se iniciará la prestación del servicio y se promoverá y administrará el crecimiento del mismo con el fin de potenciar su aprovechamiento por todos los sistemas de información, existentes y aquellos en etapa de diseño, orientados al fortalecimiento institucional de las municipalidades.

2. Consolidación e institucionalización del SIGMA (US\$ 5,5 millones)

2.14 El propósito del componente es optimizar y hacer sostenible la utilización del SIGMA mediante: (i) el mantenimiento y desarrollo de la capacidad técnica existente a nivel del gobierno central para dar soporte a los sistemas de

administración integrada; y (ii) el fortalecimiento de la DGC, adecuándola para asumir gradualmente sus responsabilidades de la gestión del SIGMA.

- 2.15 Para alcanzar el propósito del componente se ejecutarán actividades correspondientes a los siguientes subcomponentes:

a) **Subcomponente 1: Capacitación complementaria y mantenimiento de la Unidad Técnica Central del SIGMA**

- 2.16 El Programa apoyaría un mayor fortalecimiento de la Unidad Técnica Central del SIGMA, dependiente del Ministerio de Hacienda, en cuanto a la provisión de entrenamiento puntual de algunos técnicos, la adquisición de las herramientas requeridas para el desarrollo e implantación de las distintas versiones del SIGMA y el financiamiento de la planta de consultores técnicos requerida hasta la transferencia definitiva de las responsabilidades de gerenciamiento del SIGMA a la DGC.

b) **Subcomponente 2: Fortalecimiento e institucionalización del SIGMA en la Dirección General de Contaduría**

- 2.17 El Programa capacitará y entrenará a los recursos humanos de la DGC que serán responsables por la administración del SIGMA, y proveerá de los recursos de consultoría que sean necesarios para facilitar la transferencia gradual de la administración del Sistema a la Contaduría. En la medida que la ejecución del Programa será apoyada por la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda, y que la DGC es también un ente dependiente de este Ministerio, el fortalecimiento de la Contaduría se realizará de manera coordinada y conjunta. El núcleo central de los consultores técnicos que trabajarán en la etapa de transición de la administración del SIGMA serán absorbidos por la DGC y sus cargos serán institucionalizados durante la ejecución del Programa (párrafos 4.14 y 4.15). La capacitación y el entrenamiento del personal de la Contaduría ya se ha iniciado mediante la incorporación de seis funcionarios de la DGC en la Unidad Técnica Central del SIGMA, quienes vienen trabajando en tareas relacionadas con la implantación del Sistema.

C. Resultados Esperados

- 2.18 Al final de la ejecución del Programa, se espera obtener los siguientes resultados:
- a) el SIGMA implantado y funcionando en las 91 municipalidades que componen el Programa;
 - b) se instala y opera la red de telecomunicaciones entre las diferentes unidades administrativas lo cual permite mejor coordinación, integración y un mayor flujo de información;
 - c) mejora la presentación oportuna de los estados financieros y los resúmenes de ejecución de presupuestos de recursos y gastos de las municipalidades;
 - d) al menos 91 municipalidades presentan reportes financieros auditables por la CGR;

- e) mejora la supervisión ex-post que realiza la CGR sobre la administración de los recursos públicos municipales;
- f) se institucionaliza y consolida el SIGMA en la DGC;
- g) se publican los estados financieros emanados del SIGMA a través de diferentes medios de información a los cuales tiene acceso el público en general.

D. Costo y financiamiento del Programa

- 2.19 El costo total del Programa se ha estimado en US\$ 25 millones. El financiamiento del Banco sería equivalente a US\$ 20 millones con recursos FOE (divisas), mientras que el Gobierno de Bolivia aportaría los restantes US\$ 5 millones. El costo proyectado se justifica en el cronograma de actividades que forma parte de los archivos técnicos del Programa y en la estimación de los insumos requeridos para la ejecución.
- 2.20 Los costos estimados del Programa distribuidos por categorías de gasto y fuente de financiamiento se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro II-2: Presupuesto del Programa
(en US\$)**

CATEGORIA PRESUPUESTARIA	BID	C. LOCAL	TOTAL	%
Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones entre el gobierno central y las municipalidades	13.519.340	3.441.560	16.960.900	67,8
1. Servicios de Consultoría	5.978.850	-	5.978.850	
2. Capacitación	80.000	400.000	480.000	
3. Equipos	7.460.490	3.041.560	10.502.050	
Consolidación e institucionalización del SIGMA Municipal	5.398.317	78.704	5.477.021	22,0
1. Servicios de Consultoría	4.985.118	-	4.985.118	
2. Capacitación	-	-	-	
3. Equipos	413.199	78.704	491.903	
Gerencia y Administración del Programa	588.100	630.000	1.218.100	4,8
Imprevistos	169.243	724.736	893.979	3,6
Auditoría	125.000	125.000	250.000	1,0
Costos financieros (Inspección y Vigilancia)	200.000	-	200.000	0,8
TOTAL	20.000.000	5.000.000	25.000.000	100,0
%	80	20	100	

- 2.21 De los recursos del financiamiento del Banco, para la ejecución del Programa, se financiará los honorarios, pasajes y viáticos de consultores individuales o firmas consultoras y capacitadores, así como materiales didácticos y la adquisición de hardware y software para los desarrollos informáticos y la implantación del SIGMA. Los viáticos se fijarán en conformidad con la escala utilizada por el Banco, los que no podrán exceder el equivalente de US\$88.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el Organismo Ejecutor

3.1 El Prestatario del Programa será la República de Bolivia y el Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda. En este Ministerio, y directamente dependiente del Ministro de Hacienda, se conformara una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), integrada por un Director General, un Coordinador Técnico, un Especialista administrativo-financiero y un Asesor Legal. Los términos de referencia de los integrantes de la UEP forman parte de los archivos técnicos del proyecto. La UEP contará con el apoyo técnico y administrativo que se requiera para la ejecución del Programa. **Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar evidencia de la entrada en vigencia de la constitución de la UEP, en los términos acordados con el Banco.**

3.2 La UEP tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades principales:

a) *En lo técnico:* (i) dirigir el desarrollo conceptual del SIGMA Municipal para las municipalidades grandes, medianas y pequeñas; (ii) dirigir el diseño y desarrollo de las herramientas informáticas para la implantación del SIGMA Municipal en las municipalidades grandes, medianas y pequeñas; (iii) implantar el SIGMA Municipal en las 91 municipalidades seleccionadas; (iv) dirigir las actividades requeridas para la implantación de la red municipal de comunicaciones; (v) dirigir y coordinar la supervisión de la operación del SIGMA en las municipalidades en las que se implante el Sistema; (vi) ejecutar las actividades requeridas para el fortalecimiento de la DGC y para el gradual traspaso de la administración del SIGMA; y (vii) coordinar la ejecución del Programa con otros proyectos financiados por el Banco con impacto en el área de administración financiera pública.

b) *En lo operativo:* (i) coordinar el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso del préstamo; (ii) elaborar los planes de ejecución operativa y los informes de avance del Programa; (iii) asistir al Organismo Ejecutor en llevar a cabo los procesos de adquisiciones de los bienes previstos para la ejecución del Programa; (iv) tramitar la suscripción de los contratos con consultores individuales, firmas consultoras, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los mismos; (v) tramitar la constitución del fondo rotatorio del financiamiento del Banco y la obtención de los recursos de contrapartida, administrar los recursos, preparar las rendiciones de cuentas y tramitar las reposiciones del fondo rotatorio antes mencionado; (vi) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros del Programa para su posterior auditoría, así como los informes que sean requeridos bajo el Programa; (vii) coordinar la ejecución de los componentes del Programa con las municipalidades beneficiarias del mismo; (viii) asegurar que el Programa se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y la República de Bolivia; (ix) acordar con organismos internacionales u otras agencias, las actividades específicas a ser desarrolladas dentro del marco del Programa; y (x) identificar a los consultores que, en adición a sus responsabilidades técnicas para la ejecución del Programa, servirán de enlace con las municipalidades beneficiarias del mismo.

B. Procedimientos Operativos

1. Ejecución de los Componentes

- 3.3 **Comité de Coordinación del Programa.** Se establecerá en el Organismo Ejecutor un Comité de Coordinación que asesorará a la UEP en las actividades de ejecución del Programa, el mismo que estará integrado por el Viceministro de Presupuesto y Contaduría, el Viceministro de Tesorería y Crédito Público, y el Director General del Programa. **Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar evidencia de la entrada en vigencia de la constitución de este Comité.**
- 3.4 El Comité de Coordinación también apoyará a la UEP en la coordinación entre el Programa, otras entidades como el Viceministerio de Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y el Directorio Unico de Fondos, y otros proyectos de cooperación en el área municipal financiados por el Banco y la AIF. Particularmente, el Comité de Coordinación supervisaría la articulación y complementariedad de la implantación del SIGMA en las municipalidades participantes en el Programa propuesto con el Programa de Apoyo al Desarrollo Local y la Responsabilidad Fiscal (préstamo 1075/SF-BO), el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Programa de Reforma Institucional, financiados estos dos últimos por la AIF.

2. Convenios de Adhesión de las Municipalidades al Programa

- 3.5 Para la instrumentación de las actividades del Programa, se firmarán *Convenios Interinstitucionales de Cooperación y Asistencia Técnica para la Implantación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa* entre los gobiernos municipales participantes en el Programa, representados por sus Alcaldes, y el Ministerio de Hacienda, representado por el Ministro de Hacienda y el Director General del Programa. En estos convenios se establecerá, entre otros aspectos, las siguientes responsabilidades:
- a. Del Ministerio de Hacienda y del Programa:
- i. la implantación del SIGMA y la transferencia gratuita a los gobiernos municipales de la propiedad de los equipos y accesorios necesarios para su adecuada operación;
 - ii. el compromiso de capacitar a los funcionarios municipales en las bases conceptuales del SIGMA y en la utilización y mantenimiento del Sistema, en coordinación con la CGR;
 - iii. el compromiso de asegurar el óptimo funcionamiento del SIGMA en sus aspectos conceptuales e informáticos, incluyendo los ajustes que sean requeridos para adaptar el SIGMA a la particular realidad de cada tamaño de municipalidad.

b. De los gobiernos municipales:

- i. la obligatoriedad de que los Consejos Municipales respectivos aprueben los convenios para la implantación del SIGMA, a fin de que éstos puedan ser declarados vigentes;
- ii. el compromiso de autorizar al Ministerio de Hacienda y al Banco, la inspección de las instalaciones y los equipos donde opere el SIGMA y de proporcionar a ambos la información que se requiera para verificar el mantenimiento y uso de éstos;
- iii. el otorgamiento de la facultad al Ministerio de Hacienda, para que éste debite de los recursos de coparticipación tributaria que le corresponden a las municipalidades, los montos que resulten necesarios para la corrección de cualquier deficiencia que se verifique en el mantenimiento de las instalaciones y equipos requeridos para la operación del SIGMA, y que no hubieran sido corregidas oportunamente por los gobiernos municipales; así como todo gasto que se derive del daño o perjuicio a estas instalaciones o equipos; o, por efecto de la rescisión del convenio, en caso de incumplimiento del mismo por parte de la municipalidad.

3.6 El Ministerio de Hacienda, con recursos del Programa, implantará el SIGMA únicamente en aquellas municipalidades en las cuales los convenios mencionados se encuentren vigentes. La vigencia de estos convenios se mantendrá hasta que el Poder Ejecutivo sustituya el SIGMA por otro sistema y, para el efecto, modifique o derogue el Decreto Supremo 25875, que instrumenta la obligatoriedad de la utilización del SIGMA en el sector público boliviano. **Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar el modelo de convenio, en los términos acordados con el Banco, cuyo contenido será replicado en los diversos convenios a suscribirse con las municipalidades beneficiarias del Programa.**

3. Planes de Ejecución Operativos Anuales

3.7 El desarrollo de las actividades del Programa seguirá una programación anual instrumentada a través de planes de ejecución operativa, en concordancia con el Marco Lógico del Programa (Anexo I), los cuales consistirán en informes conteniendo: (a) el detalle de las actividades a realizar en un determinado año; (b) los objetivos y metas (trimestrales) por grupo de actividades y los indicadores a ser utilizados para medir su cumplimiento; (c) el cronograma (trimestral) de ejecución con los respectivos costos; y (d) las necesidades de financiamiento del período. **Como condición previa al primer desembolso del Programa, la UEP deberá presentar el plan de ejecución operativo para el primer año de ejecución. Los planes de ejecución para el segundo y tercer año deberán presentarse al Banco dentro de los 60 días antes de finalizado el respectivo año calendario anterior. Basándose en estos informes el Banco realizará el seguimiento de la ejecución del Programa.**

4. Cronograma de Ejecución de los Componentes

- 3.8 Se ha determinado el siguiente cronograma de implantación del SIGMA en las 91 municipalidades que participarían en el Programa, el cual es consistente con los recursos técnicos y administrativos de apoyo con que contaría la UEP, y resulta congruente con los compromisos vigentes del gobierno con el FMI y la AIF, en el área de descentralización y reforma de la administración fiscal:

Cuadro III-1: Cronograma de Implantación del SIGMA en las Municipalidades

Número de Municipalidades	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Grandes	9	3	-	-	12
Medianas	-	18	22	-	40
Pequeñas	-	-	17	22	39
TOTAL	9	21	39	22	91

C. Seguimiento y Evaluación

1. Informes y Supervisión

- 3.9 La UEP deberá presentar al Banco informes semestrales acerca de la implantación del Programa dentro de los sesenta (60) días siguientes a la finalización del semestre. En cada informe se tomarán en cuenta los indicadores de seguimiento del Programa incluidos en los planes de ejecución operativos, consistentes con el Marco Lógico previamente acordado con el Banco, para las actividades previstas para el periodo semestral correspondiente a las metas asignadas. Asimismo, en estos informes se incluirán copias de los Convenios Interinstitucionales de Cooperación y Asistencia Técnica para la Implantación del SIGMA suscritos con las municipalidades en el período de reporte.
- 3.10 La supervisión del Programa será efectuada por la Representación del Banco en Bolivia. Adicionalmente, el Banco realizará una evaluación intermedia a los 24 meses de iniciada la ejecución del Programa o bien cuando se hayan desembolsado 50% de los recursos del financiamiento del Banco, con el propósito de actualizar la programación de actividades pendiente y, de considerarse necesario, reasignar recursos entre los respectivos componentes y actividades.

2. Auditoria y Control

- 3.11 Durante la ejecución del Programa, el prestatario presentará anualmente los estados financieros auditados del Programa, dentro de los 120 días contados a partir de la fecha del cierre del ejercicio contable. Los estados financieros serán auditados por una firma de auditoria independiente aceptable al Banco, de acuerdo con los términos de referencia que sean acordados con éste. Los costos de la auditoria externa serán financiados con recursos del financiamiento del Banco.

3. Evaluación Ex - Post

- 3.12 Con base en las consultas realizadas con el Ejecutor se ha optado por realizar una evaluación ex-post del Programa, la cual sería financiada por el Organismo

Ejecutor, y se realizaría entre los meses 12 y 18 contados a partir de la fecha del último desembolso. En adición, el Ejecutor a lo largo del período de ejecución del Programa, dispondrá de una serie de informes de progreso, los resultados de la Evaluación Intermedia, así como los resultados del seguimiento de los indicadores del Marco Lógico, para permitir que el Banco haga un seguimiento periódico.

D. Adquisiciones y Contrataciones

- 3.13 Toda selección y contratación de servicios y las adquisiciones de bienes previstos por el Programa deberán efectuarse siguiendo los procedimientos del Banco. En el caso de adquisiciones de bienes por montos equivalentes a US\$350.000 o mayores, de construcción de obras por montos equivalentes a US\$3.000.000 o mayores y de contratación de servicios de consultoría por montos equivalentes a US\$200.000 o superiores, las licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a escala internacional. El Programa prevé la realización de obras menores de adecuación de oficinas en cuanto al cableado estructurado de las mismas con fines de intercomunicación, las cuales serán financiadas con la contrapartida local y se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. El Anexo II presenta el Plan de Adquisiciones del Programa.
- 3.14 La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco para estos propósitos y los procedimientos indicados en el Documento GN-1679-3, con la excepción de la contratación directa de aproximadamente 67 consultores cuyo costo estimado durante el período de ejecución del Programa sería de US\$ 3,2 millones. Estos consultores, actualmente integrantes de la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda, vienen implantando el Sistema en el gobierno central, y fueron contratados siguiendo los procedimientos de contratación de la AIF, financiadora de la implantación del SIGMA en las entidades de la administración central. En los archivos técnicos del Programa se encuentra el detalle de las posiciones de estos consultores.
- 3.15 Esta excepción se justifica debido a que el Programa busca dar continuidad a un proceso exitoso ya iniciado y con resultados verificables (implantación del SIGMA en el gobierno central), el que ha estado liderado por un equipo técnico cuyo grupo más importante lo constituye el personal antes señalado. La continuidad de su contratación asegurará que este liderazgo y la capacidad técnica desarrollada no se vea afectada por cambios innecesarios de personal, lo cual introduciría un elemento de riesgo a la ejecución del Programa al no existir garantía de encontrar en el mercado, en el corto plazo, recursos técnicos de consultoría con un nivel de familiaridad y experiencia suficiente para la implantación y el perfeccionamiento del SIGMA.
- 3.16 Para este Programa, en los casos de Selección Basada en la Calidad y en el Costo para firmas consultoras, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no superaría el 30% y el elemento técnico o de calidad de oferta no podría ser menor al 70%.

- 3.17 Después de transcurridos seis meses contados a partir del primer desembolso de los recursos del Programa y estando demostrada la conformidad de los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios con las políticas, prácticas y procedimientos del Banco, éste podrá considerar, mediante una solicitud fundamentada del Ejecutor, la posibilidad de adoptar una revisión ex-post de las mencionadas adquisiciones y contrataciones. En tales circunstancias, la revisión ex-post será realizada, por muestreo, para contratos de consultores individuales por valores individuales inferiores a US\$50.000 y de firmas consultoras por valores inferiores a US\$100.000, así como de equipos por montos inferiores al equivalente de US\$350.000 y de obras por montos inferiores al equivalente de US\$100.000. Si de la revisión ex-post de la documentación y los procedimientos aplicados para la selección y contratación de servicios de consultoría y procesos de adquisiciones se determinan inconsistencias con las políticas del Banco, dichas actividades no podrán ser financiadas con los recursos del Programa. Asimismo, de darse esta situación, se podrá revertir el procedimiento indicado, volviéndose al de revisiones previas o fijar revisiones ex-post para otros montos.

E. Financiamiento Retroactivo

- 3.18 Las autoridades del Ministerio de Hacienda solicitaron al Banco se reconozca con cargo al financiamiento del Banco, gastos incurridos, a partir del 22 de agosto de 2001, con relación al inicio de actividades, tales como la contratación de consultores y la adquisición de equipos necesarios, para la implantación del SIGMA en las municipalidades de La Paz¹⁶, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto, por un monto de hasta US\$ 4,1 millones. El financiamiento retroactivo ocurrirá hasta la fecha en la que el Directorio Ejecutivo del Banco considere el préstamo destinado a financiar el Programa. Dado que los gastos a ser financiados retroactivamente formarán parte del Programa, el Equipo de Proyecto recomienda que sean reconocidos, siempre que se verifique que todos los gastos contraídos hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los que se establecerán en el Contrato de Préstamo.

F. Desembolsos y Fondo Rotatorio

- 3.19 Para efectuar los desembolsos del Programa se creará un Fondo Rotatorio por un monto de hasta un 5% del financiamiento del Banco, a través del establecimiento de una cuenta bancaria especial. Se deberá presentar informes semestrales de la situación del Fondo Rotatorio dentro de un periodo de 60 días después del cierre de cada semestre.

¹⁶ A la fecha, el Ejecutor ha presentado solicitudes para la adquisición de bienes y contratación de consultores, por US\$700.000, para la implantación del SIGMA en la Municipalidad de La Paz, las cuales están siendo revisadas por la Representación del Banco en Bolivia. Asimismo, el Banco ha otorgado su no-objeción para las adquisiciones y contrataciones correspondientes a las actividades de desarrollo informático que son responsabilidad de la UEP.

G. Periodo de Ejecución y Cronograma de Desembolsos

- 3.20 El periodo de ejecución del Programa será de 4 años y el periodo de desembolsos será de 4 años y medio. El cronograma de desembolsos estimado se presenta a continuación:

Cuadro III-2: Cronograma de Desembolsos por Año de Ejecución

FUENTE DE FINANCIAMIENTO POR COMPONENTE	TOTAL	2001	2002	2003	2004	2005
<u>Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones entre gobierno central y las municipalidades</u>						
1. BID	13.519.340	3.135.271	6.354.044	3.490.025	270.000	270.000
2. Local	3.441.560	967.549	1.147.456	786.555	270.000	270.000
<u>Consolidación e Institucionalización del SIGMA</u>						
1. BID	5.398.317		1.699.899	2.468.220	720.120	510.078
2. Local	78.704		51.904	26.800	-	-
<u>Unidad Ejecutora</u>						
1. BID	713.100		287.300	287.300	107.250	31.250
2. Local	755.000	30.000	321.250	301.250	31.250	71.250
<u>Imprevistos</u>						
1. BID	169.243			56.415	56.414	56.414
2. Local	724.736			241.579	241.579	241.578

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Viabilidad Institucional

- 4.1 El diseño del Programa ha sido elaborado en estricta congruencia con las funciones y competencias del Ministerio de Hacienda. Todas las actividades a ser desarrolladas se encuadran en las atribuciones y responsabilidades otorgadas por ley al Organismo Ejecutor (párrafo 1.16). Asimismo, el contenido y alcance de las actividades que conforman el Programa han sido elaborados con la activa participación y coordinación con los funcionarios del Ministerio que acompañarán la ejecución de los respectivos componentes, lo cual garantiza que el Programa cuenta con el “ownership” necesario que permitiría asegurar una buena aceptación y ejecución de la operación.
- 4.2 De la misma forma, cabe destacar que el Ministerio de Hacienda, a través de la actual Unidad Técnica Central del SIGMA, responsable de la implantación del Sistema en el sector público de Bolivia, ha sido receptor de otros proyectos de asistencia técnica en el área de administración financiera, financiados por el Banco, la AIF, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y donantes bilaterales. Por ello, el Ministerio cuenta con funcionarios que están familiarizados con la ejecución y administración de este tipo de operaciones, lo que facilitará la ejecución del Programa propuesto. Recientes evaluaciones de la AIF acerca de la ejecución del financiamiento otorgado para apoyar la implantación del SIGMA a nivel del gobierno central, consideran como satisfactorio el desempeño de la Unidad Técnica Central del SIGMA.

B. Beneficios

- 4.3 El Programa tendrá como beneficiarios directos a los gobiernos municipales y a las entidades del gobierno central responsables de la coordinación, supervisión y control de la gestión financiera de éstos. El beneficio inmediato del Programa se verá reflejado en la dotación de sistemas de administración financiera a las municipalidades, actualmente inexistentes o carentes de una integración que les otorgue utilidad suficiente, los cuales constituirán uno de los pilares principales para una gestión municipal administrativa y fiscal más eficiente y transparente. La implantación y utilización del SIGMA a nivel municipal, tendrá un impacto positivo directo en la reforma de la administración pública, nacional y subnacional, y contribuirá a profundizar el proceso de descentralización en Bolivia.
- 4.4 Similarmente, la implantación del SIGMA facilitará una coordinación y seguimiento más efectivo del Ministerio de Hacienda sobre los recursos públicos que administran las municipalidades, lo cual, entre otros efectos, hará posible un mayor impacto del Plan de Readecuación Financiera. Asimismo, se facilitará la supervisión ex-post que realiza la Contraloría General de la República sobre la administración de dichos recursos. De otro lado, el SIGMA promoverá mayor responsabilidad (*accountability*) en la gestión municipal al posibilitar y promover la difusión periódica de información a la ciudadanía.

- 4.5 El Programa también apoyará la formación técnica de los funcionarios municipales a través de la realización de acciones de capacitación y entrenamiento en los sistemas del SIGMA, las cuales complementarán y reforzarán los esfuerzos del gobierno nacional por fortalecer a los gobiernos subnacionales en el área de administración financiera.
- 4.6 La utilización del SIGMA también contribuiría a un seguimiento cercano y al logro de mayor transparencia en la utilización de los recursos de la iniciativa ampliada HIPC II, mediante la implantación de procedimientos y herramientas que permitirían establecer una relación entre el destino de estos recursos y el financiamiento de programas ejecutados por las municipalidades, lo cual apoyaría a Bolivia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos resultantes de su calificación como país beneficiario de la iniciativa HIPC II.
- 4.7 El Programa también tendría un impacto significativo en el desarrollo de planes estratégicos para los gobiernos municipales, hasta ahora muy limitados tanto en número como en consistencia. La posibilidad de contar con herramientas para una gestión financiera más ordenada permitirá a las municipalidades efectuar un planeamiento con horizontes temporales más amplios, lo cual potenciará los esfuerzos de fortalecimiento institucional que el gobierno viene realizando para los niveles subnacionales.
- 4.8 A su vez, el SIGMA alimentará con información útil y oportuna a los diversos sistemas de información que el gobierno ha estado implantando en diferentes niveles administrativos como parte de su estrategia de control de gestión y uso eficiente de los recursos públicos, en el marco del proceso de descentralización. Entre estos sistemas destacan el Sistema de Compras Estatales (SICOES), el Sistema Nacional de Administración de Personal (SNAP), el Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE), el Sistema de Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER), y el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN).

C. Riesgos

- 4.9 El impacto final de las acciones del Programa en cierta medida depende de la efectividad con que otros entes distintos al Organismo Ejecutor se desempeñen, los cuales condicionarán el impacto de los esfuerzos de modernización de la administración financiera municipal según la forma en la que se implanten acciones más agregadas de promoción del desarrollo en las municipalidades (por ejemplo, en lo que se refiere al apoyo al mejoramiento de las capacidades de planificación, y en el financiamiento de programas necesarios para el logro de las mejoras de la capacidad de gestión administrativa y al apoyo técnico para que las municipalidades puedan generar mayores niveles de ingresos propios). La posibilidad de que las acciones que son responsabilidad de entes distintos al Ministerio de Hacienda sigan una trayectoria distinta respecto a la temática requerida y/o se desarrollen con una velocidad de ejecución menor a la requerida por el calendario previsto de implantación del SIGMA, si bien no constituye un riesgo *per se* para la ejecución del Programa, potencialmente podría afectar su impacto de largo plazo. Esta situación se mitigaría a través de la participación del

Comité de Coordinación del Programa (párrafos 3.3 y 3.4) el cual tendría la responsabilidad de promover la compatibilidad de esfuerzos y constituiría un canal efectivo para maximizar y complementar el sustento entre las acciones realizadas por otros entes del gobierno y las actividades impulsadas por el Programa. De otro lado, el Programa establecería los incentivos para la materialización del apoyo requerido, principalmente a través del establecimiento de la red de telecomunicaciones con las municipalidades pequeñas, de la cual estas entidades serían los principales usuarios y la cual representaría la base para el desarrollo de iniciativas mayores, actualmente en etapa de conceptualización, tales como la implantación de sistemas de información no solo administrativa y financiera sino de seguimiento de la gestión (por ejemplo, sistemas que produzcan información referida a la población de alumnos que terminan el bachillerato o al número de pacientes atendidos en los centros de salud).

- 4.10 La falta de apoyo o inclusive la resistencia de los gobiernos municipales también constituye un potencial riesgo que podría dificultar tanto la provisión de la información requerida para el diseño del Sistema, y/o sus adaptaciones, como el éxito de la implantación y uso del mismo. Sin embargo, los requerimientos espontáneos que se vienen recibiendo demuestran que el Programa viene concitando la adhesión de las autoridades municipales, particularmente la de las grandes municipalidades. A la fecha, el Ministerio de Hacienda ha firmado un Convenio para la implantación del SIGMA con la Municipalidad de La Paz y recibido requerimientos oficiales de 7 gobiernos municipales grandes para la implantación del Sistema en el corto plazo.
- 4.11 Adicionalmente, el riesgo de la potencial falta de apoyo de las municipalidades sería mitigado por: (1) la existencia del marco legal adecuado que señala la obligatoriedad de la implantación del SIGMA en todo el sector público boliviano, incluyendo a los gobiernos municipales, y disposiciones legales que determinan la obligatoriedad de las instituciones del sector público de presentar periódicamente información económica y financiera a la DGC, lo que se verá facilitado por la utilización del SIGMA; y (2) la presencia de los incentivos necesarios para esperar de las municipalidades el apoyo e interés para contribuir al diseño del SIGMA Municipal y apoyar su implantación. A modo de ejemplo, se puede mencionar como incentivos, a la obligación establecida por el Decreto Supremo 25737 acerca de que las municipalidades deben ser sujetos de una auditoria externa anual como condición previa para cualquier refinanciamiento de deuda y/o acceso a nuevos créditos. El cumplimiento de esta obligación implica contar primeramente con información financiera confiable, actualizada y homogeneizada con los sistemas de registro del sector público, lo cual sería uno de los resultados de la implantación y utilización del SIGMA Municipal. De otro lado, el préstamo 1075/SF-BO requiere que las municipalidades que deseen acceder al financiamiento de dicho préstamo deben avanzar satisfactoriamente en la ejecución de planes de ajuste institucional, lo que involucra la implantación de sistemas de información y control de gestión interna y el cumplimiento de metas financieras, lo cual es congruente con la temática y la orientación del Programa propuesto (párrafo 1.24).

- 4.12 Una vez implantado el SIGMA en las municipalidades, los equipos adquiridos bajo el Programa pasarán a ser propiedad de las respectivas municipalidades. Este mecanismo introduce un elemento de riesgo al existir la posibilidad de que algunas municipalidades no den el mantenimiento requerido a los equipos. Este riesgo se mitigaría mediante los siguientes mecanismos: (a) incluyendo en los pliegos de licitación, la obligación de los proveedores por otorgar servicios de mantenimiento, a cargo de los proveedores, por un período de tres años; (b) previendo, como parte de los recursos para imprevistos del Programa, la posible actualización y reposición de aproximadamente 10-15% de los equipos entregados a las municipalidades medianas y pequeñas; y (c) estableciendo en los convenios de adhesión al Programa, obligaciones de cargo de las municipalidades para la preservación del equipamiento entregado, con la afectación de los recursos de coparticipación tributaria, en caso de incumplimiento (párrafo 3.5).
- 4.13 La rotación de los funcionarios municipales también constituye, potencialmente, un limitante para la efectividad y sostenibilidad de los logros del Programa. Este riesgo sería enfrentado principalmente mediante el diseño de módulos y programas de capacitación sobre la temática del SIGMA que serían institucionalizados en las municipalidades beneficiarias a fin de que sean fácilmente replicables a nuevos funcionarios, según se requiera. El fortalecimiento de la DGC también tendría como resultado esperado la creación de una capacidad de respuesta ágil frente a los requerimientos de entrenamiento y actualización vinculados al SIGMA que sean efectuados por las municipalidades.
- 4.14 El fortalecimiento de la Dirección General de Contaduría y la institucionalización de la gestión del SIGMA en su ámbito, dependerá de la efectiva incorporación a la DGC del núcleo central de técnicos participantes en el Programa, con carácter de personal permanente, para asegurar el mantenimiento de la operación del SIGMA en todas sus versiones. Para tal efecto, el Gobierno ha asumido el siguiente compromiso de incorporación y evaluado positivamente el impacto presupuestario del mismo:

Cuadro IV-1: Compromiso y Cronograma de Incorporación de Nuevo Personal al Ministerio de Hacienda (DGC)

Año	No. de técnicos del Programa que serán incorporados anualmente como personal estable del Ministerio de Hacienda (DGC)	Impacto Presupuestario Estimado (acumulado en US\$)
2003	44	518.400
2004	6	698.400
2005	30	908.442
2006	10	1.418.520
Total	90	

- 4.15 Asimismo, como una estrategia más amplia de fortalecimiento de la DGC y como apoyo a la materialización del compromiso mencionado líneas arriba, el Ministerio de Hacienda ha solicitado al Programa de Reforma Institucional (PRI) de la AIF, priorizar y apoyar técnica y financieramente el proceso de institucionalización de la DGC, lo cual implica, entre otros aspectos, la optimización de toda su estructura de organización, la definición y adecuación de los perfiles de funcionarios, y el llamado a concurso para la captación de nuevo personal. En los archivos técnicos

del Programa se cuenta con documentación acerca de esta solicitud y de los alcances del PRI.

D. Impacto Socio Ambiental

- 4.16 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del Programa no se prevé impactos ambientales o sociales directos. El Programa tendría un impacto indirecto positivo en el área social ya que contribuiría a profundizar el proceso de descentralización fiscal del Estado y a proporcionar herramientas para una mejor identificación de los beneficiarios de los programas sociales, y por ende, a una mejor focalización del gasto social.

ANEXO I - MARCO LÓGICO (BO-0196)
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Contribuir a la eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública.	<p>Mejora la cantidad y calidad de los estados financieros a ser auditados por la CGR, así como los resúmenes de ejecución presupuestaria de recursos y gastos presentados por las municipalidades en por lo menos 91 municipalidades</p> <p>Se conoce con certeza el nivel y la composición del endeudamiento de al menos 91 municipalidades</p> <p>Adecuación de por lo menos 91 municipalidades a los límites de endeudamiento establecidos por la Ley de Administración Presupuestaria</p>	<p>Circulares de la Dirección General de Contaduría</p> <p>Dictámenes de la Contraloría General de la República</p> <p>Informe anual de la Contraloría General de la República</p> <p>Página en Internet de la CGR</p> <p>Estados financieros municipales</p> <p>Publicaciones oficiales del Ministerio de Hacienda sobre la gestión financiera municipal</p>	<p>Existe la voluntad política municipal para implementar reformas administrativas y los desarrollados por el Programa</p>
<p>Propósito</p> <p>Facilitar la administración financiera nacional y subnacional mediante la implantación y funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en las municipalidades, y su funcionalización en la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda.</p>	<p>9 municipalidades en las que el SIGMA está operando presentan sus estados financieros antes del 31/03/2003; 30 municipalidades en las que el SIGMA está operando presentan sus estados financieros antes del 31/03/2004; 69 municipalidades en las que el SIGMA está operando presentan sus estados financieros antes del 31/03/2005; y 91 municipalidades en las que el SIGMA está operando presentan sus estados financieros antes del 31/03/2006</p> <p>El SIGMA genera y alimenta la información útil para otros sistemas utilizados por el Gobierno tales como: Sistema de Compras Estatales (SICOES), Sistema Nacional de Administración de Personal (SNAP), Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE), Sistema de Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER), Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN)</p> <p>Al final del proyecto, la información de las 91 municipalidades en las que opera el SIGMA es de acceso público</p>	<p>Informes periódicos de seguimiento del Programa</p> <p>Circulares de la DGC</p> <p>Reportes de la Contraloría General de la República</p> <p>Informes semestrales del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Hacienda sobre el funcionamiento de otros sistemas alimentados o que utilicen información del SIGMA</p> <p>Página de Internet del Ministerio de Hacienda</p> <p>Publicaciones oficiales del gobierno central y de las municipalidades</p>	<p>Se mantiene el apoyo político y cuenta con los recursos humanos para la asistencia técnica adecuada a la implantación del Programa</p> <p>Se vence la resistencia en las administraciones municipales</p> <p>Los esfuerzos del gobierno en materia de capacitación de administración financiera a nivel subnacional se dan de manera satisfactoria</p>

ANEXO I - MARCO LÓGICO (BO-0196)
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
COMPONENTES			
Desarrollo e implantación del SIGMA a nivel municipal e integración de las comunicaciones entre el gobierno central y las municipalidades	<p>El SIGMA implantado y funcionando en 30 municipalidades a finales de 2003; en 69 municipalidades a finales de 2004; y en 91 municipalidades a finales de 2005</p> <p>Integración, comunicación y coordinación funcionando entre las administraciones departamentales, las administraciones municipales y la administración central a partir de diciembre de 2003</p>	<p>Informes semestrales de seguimiento del Programa</p> <p>Planes Anuales Operativos del Programa</p> <p>Red de intranet funcionando entre las diferentes administraciones</p> <p>Evidencia de flujo de información periódico entre las administraciones</p>	<p>El Programa mantiene el apoyo político para su implantación</p> <p>El Ministerio de Hacienda dispone de los recursos financieros y la asistencia técnica adecuada para la implementación del Programa</p> <p>Existencia y disponibilidad de servicios de consultoría</p> <p>Se vence la resistencia organizacional</p>
Consolidación e institucionalización del SIGMA en la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda	<p>44 técnicos del proyecto incorporados como personal permanente de la DGC al final del 2003</p> <p>6 técnicos del proyecto adicionales incorporados como personal permanente de la DGC al final del 2004</p> <p>30 técnicos del proyecto adicionales incorporados como personal permanente de la DGC al final del 2005</p> <p>10 técnicos del proyecto adicionales incorporados como personal permanente de la DGC al final del 2006</p>	<p>Informes semestrales de seguimiento del Programa</p> <p>Comunicaciones del Ministerio de Hacienda acerca del avance del proceso de institucionalización de la DGC, precisando el número de técnicos incorporados a la nómina del Ministerio en el período correspondiente</p>	

ANEXO II – PLAN DE ADQUISICIONES (BO-0196)
PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

DESCRIPCIÓN	Método	Publicación		
		AEA		
		Semestre / Año	Publicación Int.	Nac.
n de consultores individuales para el desarrollo del SIGMA a ser implantado en las municipalidades grandes ltiores = 13 = US\$ 240.000	CP	2001-IV		X
n de equipos para el desarrollo del SIGMA a ser implantado en las municipalidades grandes 1 = US\$ 47.350	CPR	2001-IV		X
n de consultores individuales para capacitación, implantación y seguimiento del SIGMA en las ades grandes ltiores = 64 = US\$ 1.134.920	CP	2001-IV		X
n de equipos para la implantación del SIGMA en las municipalidades grandes = 16 = US\$ 4.310.000	LPN y CPR	2001-IV / 2002-I		X
n de equipos para capacitación en las municipalidades grandes = 1 = US\$ 20.000	CPR	2002		X
n de material para capacitación y difusión del SIGMA en las municipalidades grandes = 4 = US\$ 170.000	CPR	2002		X
n de consultores individuales para el desarrollo del SIGMA en las municipalidades medianas ltiores = 20 consultores = US\$ 365.600	CP	2001-IV		X
n de equipos para el desarrollo del SIGMA en las municipalidades medianas = 1 = US\$ 47.350	CP	2001-IV		X
n de consultores individuales para la capacitación, implantación y seguimiento del SIGMA en las ades medianas ltiores = 60 = US\$ 1.899.200	CP	2002-I		X
n de equipos para la implantación del SIGMA en las municipalidades medianas 6 - Valor Total US\$ 1.200.000 3 - Valor Total US\$ 1.280.000	LPN y CPR LPI	2001-IV / 2002	X	X

ANEXO II – PLAN DE ADQUISICIONES (BO-0196)
PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

DESCRIPCIÓN	Método	Publicación		
		AEA		
		Semestre / Año	Publicación	
			Int.	Nac.
n de equipos de capacitación para las municipalidades medianas = 1 = US\$ 30.000	CPR	2002-I		X
n de material para capacitación y difusión del SIGMA en las municipalidades medianas = 4 = US\$ 130.000	CPR	2002/2003		X
n de consultores individuales para el desarrollo del SIGMA en las municipalidades pequeñas ultores = 19 = US\$ 223.470	CP	2002-II		X
n de equipos para el desarrollo del SIGMA en las municipalidades pequeñas = 1 = US\$ 47.350	CPR	2002-II		X
n de consultores individuales para capacitación, implantación y seguimiento del SIGMA en las lades pequeñas ultores = 55 = US\$ 1.693.260	CP	2002-III		X
n de equipos para la implantación del SIGMA en las municipalidades pequeñas 5 - Valor Total = US\$ 650.000 1 - Valor Total = US\$ 600.000	LPN- CPR LPI	2002-III	X	X
n de equipos para la instalación de la red de telecomunicaciones = 2 = US\$ 700.000	LPI	2002-II	X	
n del servicio de comunicaciones para el funcionamiento de la red de telecomunicación 3 - Valor Total = US\$ 620.000 2 - Valor Total = US\$ 1.000.000	LPN- CPR LPI	2002	X	X
n de equipos para la Unidad Técnica Central del SIGMA del Ministerio de Hacienda = 9 = US\$ 491.903	LPN- CPR	2001/2003		X

o Específico de Adquisiciones
ación Pública Internacional
ación Pública Nacional

CPR = Concurso de Precios
CP = Concurso Público