

**PROGRAMA PILOTO DE DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

(VE-0058)

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>PRESTATARIO Y GARANTE:</b>	República de Venezuela.	
<b>ORGANISMO EJECUTOR:</b>	Cordiplan, que tendrá como co-ejecutores, a nivel del Gobierno Nacional al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y a nivel de los Estados a las Gobernaciones de los estados de Aragua, Mérida, Falcón y posiblemente otro estado participante.	
<b>MONTO Y FUENTE:</b>	BID (Capital Ordinario):	US\$8,0 Millones
	Cofinanciamiento (BIRF):	US\$8,0 Millones
	Aporte local:	US\$3,0 Millones
	Total:	US\$19,0 Millones
<b>PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:</b>	Plazo de amortización:	15 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	US\$ de la Facilidad Unimonetaria
<b>COFINANCIAMIENTO:</b>	Banco Mundial (BIRF)	
	Plazo de amortización:	17 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	variable
	Comisión de crédito:	0,75%
<b>OBJETIVOS:</b>	(i) propiciar el proceso de descentralización a través de la participación en el financiamiento de experiencias piloto de privatización, subcontratación ("outsourcing") o concesión de servicios públicos; (ii) fortalecer la capacidad de supervisión y control de los estados participantes en la provisión de servicios concesionados, subcontratados o privatizados, y (iii) apoyar en forma acorde dicho proceso, a nivel del gobierno central, mediante la modernización y reestructuración del marco institucional, tomando como caso piloto el MTC.	
<b>DESCRIPCION:</b>	El Programa consiste en un préstamo de cooperación técnica con tres áreas principales: (i) subcontratación ("outsourcing") y privatización/con-	

**cesión a nivel de los Estados (US\$5,69 millones)**, en donde se prevé el apoyo a las gobernaciones de los estados participantes en el diseño y la implementación de una estrategia de transferencia de operaciones y responsabilidades de inversión al sector privado, así como en el diseño acuerdos de carácter innovador para el funcionamiento y operación de servicios públicos con ONGs, asociaciones locales u otras entidades de la sociedad civil organizada; (ii) **facilitación de la descentralización y modernización de la administración a nivel del gobierno central (US\$1,33 millones)**, se apoyarán las reformas a nivel del gobierno nacional tomando como caso piloto el MTC a la vez de desarrollar una serie de estudios preparatorios de una reforma más amplia del sector público; (iii) **coordinación, (US\$0,49 millones)** a través de una Unidad Coordinadora del Programa, dará seguimiento de los avances de las reformas, supervisará el cumplimiento de los contratos, efectuará la administración financiera de la operación y apoyará a las unidades de ejecución a nivel de los estados participantes.

**REVISION  
AMBIENTAL/SOCIAL:**

Por recomendación del CESI se ha dotado a la Unidad Coordinadora del Programa con: (i) términos de referencia para estudios de impacto ambiental o social y relevamiento de pasivos ambientales o sociales (en el caso de operaciones en marcha); y una revisión de la legislación nacional vigente en temas ambientales y los requerimientos de licencias pertinentes.

**EXCEPCIONES A LAS  
POLITICAS DEL  
BANCO:**

En el caso de consultorías especializadas (banca de inversión o consorcios liderados por banca de inversión) en temas de privatización y concesiones cuyas contrataciones superen US\$200.000, debido a las características singulares del mercado internacional de dichos servicios que hacen que el precio sea un factor determinante en la adjudicación de contratos, se recomienda utilizar un procedimiento que permita que una evaluación combinada técnico-económica de las propuestas (párrafo 3.22).

**CONTRATACIONES DE  
BIENES Y  
SERVICIOS:**

Se recomienda que la evaluación y aprobación por parte del Banco de las actividades relacionadas con la contratación de servicios de consultoría cuyo costo no supere el equivalente de US\$50.000 para consultores individuales y US\$100.000 para firmas, se realice de manera ex-post en vez de ex-ante. Durante la etapa de ejecución, se evaluará la utilización de esta recomendación con el objeto de establecer su continuidad (párrafo 3.19).

La adquisición de equipos, materiales y servicios de consultoría, se llevará a cabo conforme a las pautas y procedimientos del Banco. Cuando sean utilizados recursos del financiamiento del Banco, los montos límites mínimos sobre los cuales las adquisiciones de este programa se harán por licitación pública internacional serán: US\$350.000 para bienes, y US\$200.000 para servicios de consultoría.

**BENEFICIOS:**

La implementación de este programa permitirá obtener una clara mejoría en la asignación de prioridades y en la calidad de los servicios a través de facilitar la participación de empresas privadas y de la propia sociedad civil organizada (fundaciones, microempresas, etc.) en la prestación de los mismos. Los Estados están mejor posicionados para identificar las necesidades locales y la capacidad de los consumidores para pagar por ellos. Por otra parte, este proceso de descentralización no ha sido acompañado por una reestructuración adecuada a nivel del gobierno central. Por este motivo este programa también se focaliza en apoyar los trabajos de reestructuración del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Este ministerio ha sido de los más afectados por el proceso de descentralización y requiere modernizar su estructura de personal y activos hacia un nuevo rol de organismo rector del sector. Por último, cabe destacar que mediante esta experiencia piloto el gobierno y lo Bancos han programado operaciones adicionales para: (i) reforma del sector público a nivel del gobierno central; y (ii) extender el programa a otros estados.

**RIESGOS:**

La experiencia en la ejecución de proyectos del Banco en Venezuela ha presentado dificultades, incluyendo proyectos con participación de los Estados. Dicha experiencia de ejecución en el país recomienda el mantener programas muy focalizados y relativamente pequeños, tal como el propuesto, para la obtención de resultados tangibles en un plazo relativamente corto. Además, otro riesgo es la propia naturaleza innovadora del Programa por el grado importante de participación de los estados que aún son débiles institucionalmente, desde la conceptualización hasta la ejecución. A efectos de mitigar este riesgo, la operación prevé un fuerte apoyo a la ejecución, mediante un componente de coordinación que buscará reforzar y crear las capacidades institucionales a nivel de los estados y el establecimiento de convenios subsidiarios de participación.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS:**

La estrategia del Banco en Venezuela está orientada, entre otros aspectos, a apoyar la modernización del estado, especialmente en el proceso de descentralización y mejorar la provisión de servicios públicos.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

a. Condiciones previas al primer desembolso:

- (i) Suscripción de un acuerdo subsidiario de participación (párrafo 3.14).
- (ii) Establecimiento del sistema de administración financiera del Programa (párrafo 3.14).

b. Condiciones contractuales de ejecución

- (i) Compromiso de mantener los niveles de responsabilidad del Programa (párrafo 3.3).
- (ii) Suscripción de acuerdos subsidiarios de participación con los estados elegibles participantes en el programa (párrafo 3.7).
- (iii) Selección de los estados elegibles participantes en el proyecto (párrafo 3.9).
- (iv) Presentación de Planes Operativos Anuales (párrafo 3.11).
- (v) Celebración de revisión de seguimiento y evaluación intermedio del Programa (párrafo 3.17).
- (vi) Presentación de informe final (párrafo 3.16).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Introducción

- 1.1 Con el aceleramiento en el proceso de descentralización a partir de 1989, los Estados se encuentran con muchas funciones que tradicionalmente pertenecían al sector público central. Esto ha impuesto un costo financiero y administrativo sin lograr un aumento en la eficiencia y eficacia de los servicios. Esta operación apoya a un grupo piloto de Estados en su objetivo de transferir la provisión de servicios (desde privatización de activos a "outsourcing" de servicios) al sector privado y la sociedad civil, así reduciendo el costo en su prestación y mejorando la calidad de los mismos. Mediante la participación activa de los Estados en la gestación de este proyecto y en la ejecución, se buscará impulsar una nueva forma de trabajo con mayor participación directa de los Estados en la ejecución de los proyectos con la banca multilateral.
- 1.2 Por otra parte, este proceso de descentralización no ha sido acompañado por una reestructuración adecuada a nivel del gobierno central. Por ello este Programa también se focaliza en apoyar los trabajos de reestructuración del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Este Ministerio ha sido de los más afectados por el proceso de descentralización y requiere modernizar su estructura de personal y activos hacia un nuevo rol de organismo regulador del sector. Cordiplan es el Ministerio responsable de liderar el proceso de modernización de la administración pública y ha trabajado estrechamente con el MTC en la preparación del plan para su reestructuración, aprobado por el Consejo de Ministros en 1997.
- 1.3 Con la experiencia ha adquirirse en esta operación piloto el gobierno y lo Bancos han programado operaciones adicionales para: (i) reforma del sector público a nivel del gobierno central, y (ii) extender el Programa a otros Estados.

### B. Proceso de descentralización

- 1.4 Venezuela es constitucionalmente un gobierno federal, aunque tradicionalmente la toma de decisiones a nivel político y económico ha sido concentrada por la administración central. Esencialmente las funciones del sector público y sus bases institucionales han reflejado mecanismos para distribuir las rentas del petróleo. En términos per cápita, éstas han disminuido a lo largo de los últimos 15 años, no habiéndose constatado reformas estructurales que permitan mejorar la productividad de los recursos no petroleros.
- 1.5 En 1989, se aprobaron dos grandes leyes que redefinieron las dimensiones políticas y económicas del federalismo en Venezuela. En ese mismo año, fue llevada a cabo la primera ronda de elecciones de gobernaciones y municipalidades, habiéndose registrado la última en diciembre de 1995. Por otra parte, la provisión directa de

servicios fue también redefinida. En este último aspecto, el proceso de descentralización distingue entre servicios compartidos y exclusivos. Los servicios compartidos son salud, educación, cuidado de menores y ancianos, deportes, nutrición y vivienda, pudiendo alguno de ellos tener su propia fuente de ingresos. Los servicios exclusivos son esencialmente actividades comerciales con su propia fuente de generación de ingresos, tales como carreteras, aeropuertos, explotación mineral (no petrolera) y turismo. Cabe destacar que existen dos modalidades de transferencia de los servicios: una es por petición de los gobiernos subnacionales y la otra es la transferencia por decreto presidencial, no habiéndose llegado a utilizar en ningún caso esta última. En 1996, de 38 servicios exclusivos solicitados por los gobiernos subnacionales 31 fueron transferidos. Sin embargo, de las 129 funciones compartidas reclamadas por los Estados sólo 41 fueron transferidas.

- 1.6 Los flujos financieros entre los niveles de gobierno también han sido redefinidos. Las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales (para estados y municipios) consisten en: (i) partidas fijas, equivalentes a la fecha al 20% de los ingresos del gobierno central; (ii) partidas del presupuesto (de servicios compartidos que fueron transferidos, utilizando el porcentaje que fue presupuestado en el año de transferencia); (iii) transferencia del 18% del Impuesto al Valor Agregado para principalmente cofinanciar servicios descentralizados, y (iv) transferencias provenientes de los ingresos del petróleo y minería, que ascenderán de un 16% en 1998 a un 24% en el 2000. En cuanto a los ingresos municipales que no provienen de transferencias, estos consisten en 7 impuestos, de los cuales los más importantes son el impuesto a las propiedades inmobiliarias y las licencias comerciales. Por su lado, la base impositiva de los Estados consiste de aquellos impuestos que no hayan sido tomados por las municipalidades o el gobierno central, lo cual hace que de hecho no tengan impuestos propios.

- 1.7 La proporción de gastos de los gobiernos subnacionales financiados por sus propios ingresos ha declinado. Asimismo, los gobiernos estatales no están permitidos de incurrir en deuda externa y los procedimientos para emitir deuda doméstica son tales que nunca han podido hacerlo. No obstante, la deuda multilateral incurrida por el gobierno nacional en donde los beneficiarios son claramente los Estados y Municipalidades, no está acompañada de un compromiso de servicio de deuda por parte de las autoridades sub-nacionales.

C. El estado actual de la descentralización

- 1.8 Los nueve años transcurridos a partir de las leyes de 1989 que pusieron en marcha el proceso de descentralización demuestran que existen cuatro factores que socavan el alcance de dos beneficios. Un primer factor es la poco clara definición de funciones y responsabilidades particulares para los servicios compartidos, así como los complicados procesos legales y burocráticos para la descentralización de dichos servicios. Un segundo factor ha sido

la falta de incentivos adecuados para la mejora de la gobernabilidad y la provisión de servicios a nivel local, combinado esto con la falta de capacidad institucional para la provisión directa de servicios. Tercero, ha existido una transferencia dispar de recursos fiscales y funciones entre los distintos niveles de gobierno, sumado a una limitada base legal para generación de ingresos por parte de los Estados. El cuarto factor ha sido la inadecuada reestructura del gobierno central, que no ha reflejado la descentralización en la provisión de los servicios.

- 1.9 Los factores indicados en el párrafo anterior son indicativos de la variedad y profundidad de los aspectos más importantes relacionados a la gobernabilidad en general, y en particular al proceso de descentralización. En el contexto de este proceso los temas principales son, por un lado, evitar la reproducción de los problemas que se daban a nivel del gobierno central en los Estados, lo cual ocurriría en una transferencia desordenada y carente de acompañamiento en aspectos legales e institucionales, y por el otro modernizar las estructuras del sector público a nivel central fortaleciendo su capacidad para llevar a cabo sus nuevas funciones, especialmente aquellas ligadas a la fijación de políticas federales y supervisión.
- 1.10 La falta de una adecuada capacidad de recursos humanos, técnicos y financieros de los gobiernos de los Estados para la provisión de servicios de mejor calidad, cobertura y eficiencia está siendo solventada mediante una estrategia de estimulación de la participación del sector privado y la sociedad civil. Asimismo, la falta de ingresos propios a nivel de Estados, para lo cual la Asociación de Gobernadores está discutiendo con el gobierno central para legalmente establecer una base impositiva, a la vez de mejorar sus ingresos mediante concesiones, subcontratación y racionalización de inversiones (ej. venta de activos improductivos o poco rentables, etc.). Por lo tanto, los Estados están persiguiendo el doble objetivo de mejorar sus ingresos fiscales y la calidad de los servicios.
- 1.11 A nivel del gobierno central el gran tema es la ausencia de una reestructura institucional acorde con la descentralización de funciones. En el caso de varios ministerios, especialmente el MTC, se han transferido competencias, y con ellas los recursos, pero el gobierno central se ha quedado con los funcionarios y la estructura anterior. Esto, además de plantear dificultades de gestión, implica un problema fiscal importante, por lo cual Cordiplan ha recibido la tarea de iniciar y coordinar el proceso de modernización del estado, mediante la reestructuración de las estructuras administrativas y el redimensionamiento del personal de acuerdo al nuevo marco de funciones.

D. Estrategia del Banco

- 1.12 La estrategia del Banco en Venezuela está orientada, entre otros aspectos, a apoyar la modernización del estado, especialmente en el proceso de descentralización y mejorar la provisión de servicios públicos. En este sentido, la operación propuesta apoyaría la modernización de la administración pública mediante la reestructuración institucional del MTC, más una serie de estudios preparatorios de un programa de reforma de la administración pública a mayor escala, mientras que el apoyo al proceso descentralización se realizará mediante el fortalecimiento de las estructuras administrativas locales y la creación de un entorno de supervisión y regulación local favorable para la provisión eficiente de servicios públicos.

E. Experiencia del Banco apoyando a la descentralización

- 1.13 El Banco tiene cuatro préstamos en ejecución que apoyan al proceso de descentralización en Venezuela.
1. Programa de Apoyo a la Modernización y Rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento (Préstamo 994/OC-VE)
- 1.14 Este programa respalda al proceso de reestructuración del sector a través de la descentralización en la prestación del servicio en el Estado Lara, financiando la contratación de la gerencia integral de la Compañía de agua del Estado de Lara (HIDROLARA) con una empresa internacional especializada del sector privado, la rehabilitación de los sistemas de distribución y de producción de agua potable y del sistema de alcantarillado de la parte central de la ciudad de Barquisimeto, así como el diseño del proceso de descentralización del servicio en cuatro otros Estados.
2. Programa de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud (Préstamo 867/OC-VE)
- 1.15 Esta operación apoya al proceso de descentralización fortaleciendo la capacidad institucional de las Direcciones Estadales de Salud para poder transferir ordenadamente los recursos y la prestación de los servicios en hasta siete Estados participantes en el proyecto. El préstamo también financia principalmente inversiones para recuperar la red primaria en los Estados participantes, así como obras de mejoramiento y equipamiento de servicios de atención secundaria y terciaria, tanto ambulatoria como hospitalaria. El préstamo también financia la reestructuración y fortalecimiento del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MAS) como ente rector del sector. Actualmente, el MAS se encuentra elaborando su propuesta de reestructuración y ha empezado a racionalizar sus recursos humanos.



3. Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica (Préstamo 779/OC-VE)

- 1.16 El préstamo favorece a la gestión descentralizada del sector que incluye el fortalecimiento institucional de las secretarías estatales de educación, el establecimiento de un sistema descentralizado de mantenimiento y rehabilitación de escuelas, capacitación de docentes, adquisición de materiales didácticos y libros para bibliotecas escolares, y el fortalecimiento de las comunidades educativas al nivel local. A la fecha, el programa ya ha comprometido todos los recursos asignados a la rehabilitación de escuelas, ha capacitado a 18.000 docentes, implantado sistemas de mantenimiento en escuelas rehabilitadas y ha efectuado diferentes actividades de fortalecimiento de comunidades educativas al nivel local.

4. Programa de Inversión Social Local (Préstamo 658/OC-VE)

- 1.17 Entre las actividades que financia el programa incluyen la modernización de la gestión fiscal estatal y municipal mediante un programa piloto de administración financiera y proyectos de inversión de gobiernos estatales y municipales en los sectores sociales y de infraestructura básica (salud, educación, vialidad urbana, saneamiento ambiental y equipamiento social comunitario). Este programa ya tiene desembolsados y comprometidos la mayoría de sus recursos.

5. Programa de Gerencia de la Red Vial Principal (Vial III, préstamo 732/OC-VE)

- 1.18 En lo referente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones se esta ejecutando el "Programa Vial III", el cual busca reducir los costos del transporte mediante el diseño e implantación de reformas de políticas del subsector y desarrollo institucional de la Dirección de Vialidad de dicho ministerio. Dicho programa se complementaria efectivamente con las acciones a llevar a cabo mediante la presente operación, en el contexto de modernización del MTC.

6. Fortalecimiento de la Administración Financiera de los Estados (VE-0087)

- 1.19 Este programa se encuentra bajo elaboración y apoyará las siguientes actividades: (i) el fortalecimiento de la Dirección General Sectorial de Presupuestos Regionales de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) como ente rector del sistema presupuestal regional; (ii) el desarrollo e implantación de sistemas integrados de administración financiera (incluyendo presupuesto, tesorería, y contabilidad como mínimo), en los Estados del país; (iii) el establecimiento de un sistema de información financiera territorial en OCEPRE, accesible a la contabilidad nacional, al sistema de estadísticas fiscales, y al público en general, y (iv) la

armonización de las normas nacionales que rigen la gestión presupuestal y contable de los Estados.

- 1.20 El Programa propuesto complementa las iniciativas mencionadas en los puntos anteriores, que abarcan distintos sectores, mediante el financiamiento de experiencias piloto de privatización, subcontratación o concesión de servicios públicos en los Estados participantes en la operación e implantando el marco apropiado de supervisión local para la prestación eficiente de los servicios.

#### F. Actividades del Banco Mundial

- 1.21 El Banco Mundial también ha apoyado a Cordiplan, al MTC y a los Estados, con recursos del Préstamo de Asistencia Técnica TAL mediante el financiamiento de actividades que se integran al presente programa. En tal sentido se puede destacar algunas de las áreas que han iniciado su financiamiento para: (i) desarrollar los estudios relacionados a privatizaciones en los Estados de Sucre y Falcón; (ii) preparar un nuevo marco normativo para el sector aeroportuario; (iii) estudiar las alternativas para la operación de los servicios de navegación aérea, y (iv) consultorías necesarias para dar inicio al presente Programa. Asimismo, el Banco Mundial administró una donación del Gobierno del Japón destinada a actividades de privatización y concesión de servicios públicos en el Estado de Sucre.
- 1.22 La presente operación se ha gestado mediante un trabajo estrecho de ambas instituciones, compartiendo los costos y los estudios para el diseño, trabajando en forma integrada con el Equipo de Proyecto del Banco Mundial en la preparación de los documentos y convenios de préstamo.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar el proceso de descentralización mediante la creación de un entorno favorable para la provisión eficiente de servicios de calidad. Los objetivos específicos del Programa son: (i) apoyar el proceso de descentralización a través de la participación en el financiamiento de experiencias piloto de privatización, subcontratación ("outsourcing") o concesión de servicios públicos; (ii) fortalecer la capacidad de supervisión y control de los Estados participantes en la provisión de servicios concesionados, subcontratados o privatizados, y (iii) apoyar en forma acorde dicho proceso, a nivel del gobierno central, mediante la modernización y reestructuración del marco institucional, tomando como caso piloto el MTC. A nivel del Banco, este Programa y su modalidad de trabajo con activa participación de los Estados será instrumental para operar como puerta de entrada para distintos proyectos y actividades que se generarán en distintas áreas y sectores.

B. Descripción

- 2.2 El Programa consiste en un préstamo de cooperación técnica con tres áreas principales que se describen en los siguientes párrafos.

1. Subcontratación y privatización/concesión a nivel de los Estados

- 2.3 Esta área de actuación prevé el apoyo a los gobernaciones de los Estados participantes en el diseño y la implementación de una estrategia de transferencia de operaciones y responsabilidades de inversión al sector privado, así como en el diseño acuerdos de carácter innovador para el funcionamiento y operación de servicios públicos con ONGs, asociaciones locales u otras entidades de la sociedad civil organizada. En este sentido, se puede destacar que el apoyo del Banco se canalizaría hacia: (i) estructuración e implementación de transacciones (ej. servicios de consultorías para llevar a cabo concesiones o privatizaciones, desarrollo de ventas estratégicas de activos, diseño de esquemas de participación de los trabajadores o del público en el capital de los negocios privatizados, organizar subastas, preparar documentos informativos, preparar pliegos de licitación y contratos, y asistencia técnica para la concesión o contratación de gestión de operaciones); (ii) fortalecimiento de la capacidad de las gobernaciones para diseñar y poner en práctica marcos reglamentarios adecuados para desarrollar las transacciones, buscando maximizar el valor de las mismas (ej. servicios de consultoría, sistemas de informática, capacitación), y (iii) fortalecer la capacidad de las gobernaciones para monitorear y controlar los servicios contratados o concesionados a terceros, así como desarrollar estrategias de comunicación social que faciliten el entendimiento de los beneficiarios del Programa. Se espera que como producto de la asistencia técnica se puedan concretar al menos tres transacciones de relevancia privatización, concesión de activos o "outsourcing" de servicios, en cada uno de los Estados participantes.
- 2.4 Los Estados que participarían en el Programa han sido seleccionados en base a: (i) su compromiso político para buscar esquemas de concesión, privatización o contratación con entidades de la sociedad civil para la provisión de servicios públicos con un mayor nivel de calidad y eficiencia, demostrado a través de iniciativas ya puestas en marcha; (ii) el potencial de tales actividades y la real necesidad (adicionalidad) de la asistencia, y (iii) su voluntad de entrar en compromiso por el repago de los recursos del Programa. Los Estados seleccionados inicialmente, y con los cuales se ha trabajado en la preparación de la ejecución de este Programa piloto son Falcón, Mérida y Aragua, quedando aún abierta la posibilidad de incorporar al menos un Estado adicional. Cabe señalar que el estado de Sucre también forma parte de esta iniciativa, aunque las principales operaciones ya fueron financiadas por el Programa Global de Preinversión - Asistencia Técnica (PSAT) y una donación del Gobierno del Japón gestionada por el Banco Mundial. Esta experiencia ha sido muy valiosa en la conceptualización de este

Programa y lo será aún más para apoyar (por ej. mediante estudios de caso, participación en seminarios y visitas de campo) y diseminar las experiencias recogidas allí, especialmente en la concesión o venta de activos en las áreas de minería, turismo, puertos y aeropuertos.

## 2. Facilitación de la descentralización y modernización de la administración a nivel del gobierno central

- 2.5 En este componente se apoyarían las reformas a nivel del Gobierno Nacional tomando como caso piloto el MTC a la vez de desarrollar una serie de estudios preparatorios de una reforma más amplia del sector público. El MTC es uno de los Ministerios donde se ha dado un drástico proceso de transferencia de competencias, pero donde la estructura institucional y los recursos humanos, aún mantienen la forma y dimensiones del sistema anterior. Consecuentemente, existe aún una importante tarea de reorganización institucional en el MTC a la cual Cordiplan ha iniciado su atención mediante la preparación de un plan de reestructuración, el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros en 1997. En concordancia con ese plan se efectuarán: (i) una propuesta de reestructuración institucional, que incluya tanto al propio MTC como a sus entes descentralizados, de acuerdo a las nuevas funciones reguladoras; (ii) un plan de racionalización de activos, que identifique y disponga la transferencia y liquidación de aquellos no relevantes a las nuevas funciones del MTC; (iii) un plan de racionalización de personal, que incluya una auditoría de cargos, la identificación de personal redundante y que cumpla condiciones para pensionarse 1/, así como propuestas de reentrenamiento y reubicación laboral, y (iv) el desarrollo de un Plan Maestro de Transporte.
- 2.6 Básicamente, la operativa a nivel del MTC permitirá experimentar un plan de modernización a nivel de la administración central, como punto de partida de un programa más amplio, a la vez de complementar y facilitar los esfuerzos de descentralización liderados por la gobernaciones. En síntesis, la cooperación técnica a nivel del MTC se centralizaría en: (i) el desarrollo y la implementación de estrategias de racionalización de la estructura organizativa del MTC, estudios sobre atención de personal redundante, auditorías de personal, reingeniería de procesos y apoyo a actividades de descentralización en curso; (ii) capacitación y racionalización de personal; (iii) fortalecimiento de las capacidades y funciones reglamentarias, y (iv) diseño y puesta en marcha de sistemas de información y comunicación que faciliten el monitoreo, la gestión y la evaluación de los procesos.

---

1/ El programa prevé exclusivamente el financiamiento de asistencia técnica. El eventual pago de pasivos laborales será cubierto con fondos disponibles provistos por el Ministerio de Hacienda con dicho propósito.

- 2.7 Asimismo, cabe destacar que el Banco tiene programado para su aprobación en el primer semestre de 1998 un proyecto de la Facilidad I del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) destinado a fortalecer la capacidad institucional y reglamentaria de la nueva Superintendencia de Concesiones adscrita al MTC. El desarrollo de la institucionalidad y el marco regulatorio para el sector transporte mediante esta operación, permitirá paralelamente a la presente operación llevar a cabo la adecuada implementación de las concesiones en el país, creando reglas de juego claras y consistentes a nivel nacional.

### 3. Coordinación del Programa

- 2.8 Cordiplan estará a cargo de la coordinación del proyecto y apoyará el monitoreo de los avances de las reformas, supervisará el cumplimiento de los contratos, dará seguimiento a los desembolsos, preparará informes semestrales de progreso y ofrecerá asistencia al Banco en las misiones de supervisión.
- 2.9 Dicha Unidad será apoyada por un Equipo de Consultores de Descentralización. Este incluye un coordinador(a) nacional para las reformas a nivel de estado, un experto(a) institucional/legal, un experto(a) en diseño de esquemas de participación en proceso de desinversión y algunos especialistas sectoriales. El equipo de consultores trabajará en todos los Estados participantes, disseminando experiencias exitosas, preparando programas preliminares de racionalización de inversiones, privatizaciones, concesiones y convenios de participación con la sociedad civil para la provisión de servicios públicos, hechos a la medida de cada Estado, incluyendo la preparación de cronogramas de ejecución y la capacitación de unidades ejecutoras a nivel estatal. Por otro lado, para poder apoyar la ejecución en el área de modernización del MTC y reforma de la administración pública la Unidad contará con un Equipo de dos expertos en reestructuración institucional y modernización del estado.

### C. Costo y financiamiento

- 2.10 El costo total del Programa será de US\$19 millones, con US\$16 millones de financiamiento externo, de los cuales US\$8 millones son provistos por el BID y la misma suma por el Banco Mundial según se detalla en el siguiente cuadro 2/ :

---

2/ En los archivos técnicos de RE3/OD5 se dispone del presupuesto detallado de acuerdo con las categorías contables del Banco.

Área	Componente	BID	BM 3/	Estados	Gobierno Nacional	Total
<b>Operación a nivel de los Estados</b>		<b>5.690</b>	<b>5.690</b>	<b>1.110</b>		<b>12.490</b>
	Diseminación de actividades	60	60			120
	Apoyo Institucional a UR			1.040		1.040
	Equipo de Privatización, Outsourcing, Concesiones	370	370			740
	Apoyo regulatorio	420	420			840
	Estudios p/transacciones en Aragua	1.060	1.060			2.120
	Estudios p/transacciones en Falcón	980	980	70		2.030
	Estudios p/transacciones en Mérida	1.450	1.450			2.900
	Estudios p/transacciones en otro(s) Estado(s)	1.350	1.350			2.700
<b>Reforma y Descentralización a nivel del Gobierno Nacional</b>		<b>1.330</b>	<b>1.330</b>		<b>1.490</b>	<b>4.150</b>
	Modernización institucional del MTC	330	330		530	990
	Programa de racionalización de recursos humanos y físicos del MTC	200	200		290	690
	Estudios de Modernización del Sector Público	670	670		670	2.010
	Equipo de Modernización del Estado	130	130		200	430
<b>Coordinación</b>		<b>490</b>	<b>490</b>		<b>180</b>	<b>1.160</b>
	Unidad Coordinadora del Programa (Cordiplan)	490	490		180	1.160
<b>Gastos Financieros 4/</b>		<b>80</b>	<b>0</b>		<b>70</b>	<b>150</b>
<b>Imprevistos</b>		<b>410</b>	<b>490</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>1.050</b>
<b>Total</b>		<b>8.000</b>	<b>8.000</b>	<b>1.160</b>	<b>1.840</b>	<b>19.000</b>

D. Condiciones de financiamiento

- 2.11 El financiamiento del Programa por parte del Banco se realizará con Capital Ordinario (CO) de la Facilidad Unimonetaria, con un plazo de quince (15) años a una tasa de interés variable, un cargo de inspección y vigilancia de 1% y una comisión de crédito del 0,75% anual sobre saldos no desembolsados.

3/ Se prevé el co-financiamiento con el Banco Mundial en los distintos componentes del Programa, tomando cada banco grupos de transacciones de la asistencia técnica, según se anota en el presupuesto y en el Plan de Adquisiciones.

4/ El pago de los intereses del préstamo no será realizado con los recursos del financiamiento del Banco, sino que éstos serán pagados con recursos propios del Gobierno de Venezuela.

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. Marco institucional y organizacional

##### 1. El prestatario y el ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante de la operación será la República de Venezuela. La ejecución del Programa y la utilización de los recursos del préstamo serán llevados a cabo por la República de Venezuela por intermedio de Cordiplan, que tendrá como co-ejecutores, a nivel del Gobierno Nacional al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y a nivel de los Estados a las Gobernaciones de Aragua, Mérida, Falcón y posiblemente otro estado participante. En el siguiente numeral se describen los diferentes niveles de responsabilidad en la ejecución del Programa.

##### 2. Niveles de Responsabilidad

###### a. Dirección del Programa

- 3.2 Este nivel está representado por un Comité Directivo integrado por el Ministro de Cordiplan, un representante de la Comisión Presidencial para Coordinar y Monitorear la Reestructura de la Administración Pública, el Ministro de Transporte y Comunicaciones, y los Gobernadores de los Estados participantes, que será la autoridad máxima de decisión responsable de la promoción, coordinación y supervisión del Programa. Los miembros de este comité podrán nombrar suplentes con plenos poderes de decisión en el contexto del Programa.
- 3.3 Las funciones principales del Comité Directivo serán las de: (i) revisar y reformular los Planes Operativos Anuales del Programa (POA), y fijar los lineamientos del Presupuesto anual del Programa; (ii) evaluar la gestión de la Unidad Coordinadora del Programa, a los fines del cumplimiento de los objetivos y el correcto funcionamiento de la operación; (iii) revisar y emitir opinión sobre las actividades financiadas con cargo a los recursos del Programa, en función de su alineamiento con los POA y los objetivos, y (iv) coordinar y supervisar la ejecución del Programa. El ejecutor del Programa creó este Comité mediante una resolución ministerial. El compromiso del Prestatario de mantener este nivel de Dirección y los niveles de responsabilidad en la ejecución será una condición contractual.

###### b. Ejecución del Programa

- 3.4 Este nivel está representado por Cordiplan que conformará una Unidad Coordinadora del Programa, la cual será única tanto para el financiamiento del Banco como el Banco Mundial. Dicha Unidad estará a cargo de la coordinación del proyecto y apoyará el monitoreo de los avances de las reformas, supervisará el cumplimiento de los contratos, dará seguimiento a los desembolsos, preparará informes

semestrales de progreso y ofrecerá asistencia al Banco en las misiones de supervisión.

- 3.5 La Unidad Coordinadora del Programa (UCP) tiene las siguientes funciones: (i) coordinación general del Programa; (ii) apoyar y monitorear el proceso de la modernización y descentralización del sector público, a través de las Unidades Regionales; (iii) apoyar el proceso de identificación de activos a privatizar/concesionar y áreas en donde es posible mejorar la eficiencia de servicios públicos mediante subcontratación, etc.; (iv) representar al Gobierno nacional en la ejecución de los Acuerdos Subsidiarios de Participación (ASP) con los Estados participantes; (v) ejecutar todos los procedimientos necesarios para garantizar la oportuna obtención de los recursos aportando por el Gobierno Nacional; (vi) elevar al Banco los términos de referencia para consultorías que superen los montos establecidos en el Programa (ver párrafo 3.18), elaborados por las UR, que describirán los alcances de los estudios técnicos necesarios, y (vii) preparar los POA e informes semestrales de progreso a fin de mantener informado al Comité Directivo y a los Bancos.

c. Ejecución en los Estados

- 3.6 Por otra parte a nivel de los estados participantes, dentro de las Gobernaciones de cada Estado se conformará una Unidad Regional (UR) que será el punto de enlace entre la UCP y el respectivo Estado. Las funciones básicas de estas UR son: (i) representar al Gobierno Estatal en la ejecución de los ASP con el Gobierno Nacional; (ii) preparar la documentación requerida por los Bancos para reponer los fondos de la Cuenta Especial en donde se manejaran los recursos del Programa; (iii) elaborar los términos de referencia que describirán los alcances de los estudios técnicos necesarios; (iv) llevar a cabo los procesos contratación de consultores y firmas consultoras siguiendo los procedimientos de los Bancos; (v) supervisar y aprobar la correcta ejecución de los estudios por parte de los consultores o empresas consultoras contratadas; (vi) elaborar Planes Operativos Anuales para su respectivo estado, así como informes semestrales de progreso, y (vii) manejar las relaciones con agentes fiduciarios (ej. selección y contratación de agente, negociación de contrato de fideicomiso, ordenar transferencia de fondos a agentes, etc.)

B. Acuerdos subsidiarios

- 3.7 Se establecerán Acuerdos Subsidiarios de Participación entre el Gobierno Nacional y los Estados, los cuales determinarán los compromisos de implementación del Programa y las condiciones de transferencia de recursos entre el Gobierno Nacional y las gobernaciones. El compromiso del Prestatario de suscribir con los estados elegibles participantes en el proyecto, acuerdos subsidiarios de participación, será una condición contractual.



C. Cronograma de Inversiones

- 3.8 El cronograma de inversiones de la cooperación técnica se adjunta en el siguiente cuadro:

CALENDARIO DE DESEMBOLSOS DEL PROGRAMA (en miles de US\$)					
AÑO	BID	BM	LOCAL	TOTAL	%
1	1.890	1.890	720	4.500	24
2	2.856	2.856	1.088	6.800	36
3	3.254	3.254	1.192	7.700	40
TOTAL	8.000	8.000	3.000	75.000	100
%	42	42	16	100	

D. Criterios de elegibilidad

1. De los Estados

- 3.9 Existen tres Estados identificados, no obstante de acuerdo al presupuesto y enfoque del Programa se podría extender la participación a un total de cuatro aproximadamente. Los Estados participantes deberán cumplir los siguientes requisitos: (i) demostrar su compromiso político para buscar esquemas de concesión, privatización o contratación con entidades de la sociedad civil para la provisión de servicios públicos con un mayor nivel de calidad y eficiencia, a través de iniciativas ya puestas en marcha; (ii) presentar una lista oficial de actividades a financiarse y el potencial de concreción de privatizaciones, concesiones o subcontratación de servicios que derivará del financiamiento de dichas actividades; y (iii) estar dispuestos a suscribir el Acuerdo Subsidiario de Participación. El compromiso del Prestatario de verificar que los estados participantes en el proyecto reúnan estos requisitos y el acuerdo con los estados participantes previo a la suscripción de los acuerdos subsidiarios de participación será una condición contractual.

2. De los actividades a financiarse

- 3.10 En el financiamiento a los Estados serán elegibles aquellas actividades de cooperación técnica que cumplan con los siguientes requisitos generales: (i) servicios de consultoría para diseño de transacciones 5/ de subcontratación de servicios públicos, privatización o concesión, tales como desarrollo de estrategia de venta, organización de subastas, diseños de planes de participación

---

5/ Las transacciones a financiarse serán en sectores que no enfrentan problemas regulatorios o, en el caso que los hubiera, en aquellos que se demuestra que ya existe una estrategia nacional de reforma.

del sector privado o la sociedad civil en la provisión de servicios, preparación de contratos y documentos licitatorios y asistencia para la negociación y concreción de contratos; y (ii) servicios de consultoría y capacitación para el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales para estructurar transacciones como las anteriormente mencionadas, así como para mejorar la capacidad de supervisión y monitoreo que asegure la sustentabilidad de las iniciativas de concesión, privatización y subcontratación.

E. Plan de acción y planes operativos anuales

- 3.11 La cooperación técnica se ejecutará en base a un Plan de Acción preparado por el ejecutor y acordado con los Bancos, el cual contiene los lineamientos de ejecución del Programa, especialmente los arreglos administrativos y financieros. Asimismo, el ejecutor presentará, en consonancia con el Plan de Acción, Planes Operativos Anuales (POA), que incluirán la información remitida por las UR montadas en los Estados participantes y por el MTC. Los POA contendrán información sobre: (i) la secuencia de actividades a realizarse durante el año dirigidas a la mejora en la provisión de servicios públicos mediante subcontratación, privatización o concesión de activos de los Estados; (ii) la secuencia de actividades de reestructuración institucional que se efectuarían en el MTC; (iii) los estudios específicos de modernización del sector público; (iv) los objetivos y metas específicas a ser alcanzados a partir del desarrollo de las actividades; y (v) los gastos a efectuar, la adquisición de bienes, la contratación de consultores y las actividades de capacitación previstas. El compromiso del Prestatario de presentar por intermedio del organismo ejecutor, 45 días antes de la fecha de cumplimiento de cada año de ejecución del proyecto, un plan operativo anual que contenga la información antes detallada.

F. Impactos ambientales y sociales, y medidas propuestas

- 3.12 El Programa apoya el mejoramiento de las funciones reguladoras y de supervisión a nivel descentralizado, para la aplicación de las normas vigentes en los diferentes servicios públicos. En este sentido, la revisión, actualización y emisión de los instrumentos legales permitirá incorporar disposiciones claras y especializadas sobre el tratamiento y manejo de los impactos ambientales que resulten en cada uno de los sectores. El fortalecimiento de la capacidad de supervisión y control de los Estados participantes, en provisión de los servicios concesionados o privatizados, a través de unidades o estructuras reguladoras, permitirá por su parte incluir todas las consideraciones sobre supervisión del cumplimiento de las normas ambientales. No obstante cabe destacar que las funciones en el área ambiental están fundamentalmente centralizadas en el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables (MARNR).
- 3.13 Para asegurar el logro de estos beneficios, durante la fase de análisis, el Banco contrató una consultoría especializada que preparó un Manual de Operaciones de los temas ambientales y

sociales, el cual se aplicara en la operación del Programa. Dicho manual, sigue las recomendaciones efectuadas por el CESI, identifica los principales tipos de estudios y consultorías que financiará el programa y orientará a la Unidad Coordinadora del Programa en: (i) términos de referencia para estudios de impacto ambiental o social y relevamiento de pasivos ambientales o sociales (en el caso de operaciones en marcha), determinando en estos últimos de quien es la responsabilidad a efecto de incorporarse en los documentos contractuales; (ii) la legislación nacional vigente en temas ambientales y los requerimientos de licencias ambientales u otros trámites pertinentes; y (iii) instrumentación de mecanismos de participación social que mejoren el nivel de control y seguimiento de la calidad e impacto de los servicios por parte de la población local. Además la cooperación técnica financiara la realización de eventos de capacitación y difusión de este manual tanto a nivel de la administración central como de los Estados participantes. Estos eventos también incluirán especial énfasis en la participación de la sociedad civil y de la mujer en las actividades a privatizar o que se incluirán en procesos de "outsourcing".

G. Condiciones especiales previas al primer desembolso

- 3.14 Antes de efectuarse el primer desembolso, el prestatario deberá presentar evidencia de: (i) que se ha suscrito un ASP con al menos uno de los Estados participantes, y (ii) que se ha establecido un sistema de administración financiera del Proyecto, para reflejar las cuentas, los registros, las operaciones, los recursos y gastos del proyecto de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco.

H. Supervisión

- 3.15 Siguiendo la fructífera experiencia de la fase de diseño del Programa, ambos Bancos coordinaran estrechamente la supervisión de la operación, compartiendo la información, optimizando la realización de misiones de administración y los contactos con la UCP. Internamente, el Banco asignará la responsabilidad básica de este préstamo a la Representación del Banco en Venezuela, mientras que la responsabilidad técnica atañerá al Equipo de Proyecto encargado de preparar esta operación, lo cual simplificará la coordinación con el Banco Mundial en Washington. Cabe destacar que esta coordinación será fundamental en el proceso de aprendizaje para la gestación de programas de mayor envergadura que derivarán de esta operación piloto, especialmente en las áreas de modernización del estado y ampliación de esta experiencia al resto de estados.
- 3.16 A través de la UCP, el prestatario presentará semestralmente a los Bancos un informe sobre los progresos del Plan de Acción, así como en relación a los POA acordados. Además, la UCP deberá presentar un informe final, en los 60 días posteriores a la fecha de vencimiento del plazo de desembolso del financiamiento, incluyendo un resumen de las actividades realizadas y los resultados

obtenidos, con base en la metodología y de conformidad con las pautas acordadas con el Banco.

- 3.17 El Banco, a través de misiones de supervisión que realizará en coordinación con el Banco Mundial, evaluará la adecuada implantación de los procesos iniciados con los estudios financiados por el Programa. Asimismo, a los 18 meses de la entrada en vigencia del contrato, los Bancos y el Gobierno realizarán una evaluación de la ejecución del Programa. Si se hallaran deficiencias significativas, los Bancos no autorizarán el compromiso de recursos adicionales hasta emprenderse las medidas correctivas.

I. Otros aspectos de la ejecución

1. Procedimientos para la contratación de servicios y adquisición de bienes

- 3.18 La administración del Programa requiere la contratación de servicios de consultoría individuales y de corto plazo para llevar a cabo algunas de las actividades propuestas. Por lo tanto, con el fin de agilizar las contrataciones y simplificar el trámite en ambos Bancos, se recomienda que las actividades cuyo costo no supere el equivalente de US\$50.000 para consultores individuales y US\$100.000 para firmas, sean contratadas directamente por el ejecutor o los co-ejecutores. Esto implica que no se deberán presentar ni términos de referencia ni listas cortas para aprobación de los Bancos. De todas formas, el ejecutor deberá informar al Banco sobre estas contrataciones en forma ex-post, manteniendo todos los comprobantes necesarios, que serán revisados cuando el Banco así lo solicite. Durante la elaboración de los POA, se evaluará la utilización de este mecanismo con el objeto de establecer su continuidad. Asimismo, se evaluará la capacidad de la UCP para realizar este tipo de contrataciones y se establecerá un sistema de muestreo por parte de la Oficina de País del BID como parte de la revisión ex-post aceptada para éstas contrataciones.
- 3.19 Para los contratos mayores de los montos indicados anteriormente y menores de US\$200.000, el ejecutor deberá remitir, para la no objeción del Banco, los términos de referencia, procedimientos de selección, a ser utilizados, así como una lista corta con los consultores y/o firmas consultoras a ser seleccionadas.
- 3.20 En el caso de contratos que superen US\$200.000, deberán aplicarse los procedimientos del Banco, cuyo detalle se incluye en el Anexo C del Convenio de Cooperación Técnica. Con el fin de agilizar los procesos de difusión y precalificación respectivos, una vez acordadas las actividades del primer POA, se someterán los anuncios respectivos a la publicación "Development Business".
- 3.21 En relación a consultorías especializadas (banca de inversión o consorcios liderados por banca de inversión) en temas de privatización y concesiones cuyas contrataciones superen

US\$200.000, debido a las características singulares del mercado internacional de dichos servicios que hacen que el precio sea un factor determinante en la adjudicación de contratos, se recomienda utilizar un procedimiento que permita una evaluación combinada técnico-económico de las propuestas. Las invitaciones a presentar propuestas deberán especificar el carácter determinante del factor precio en el proceso de evaluación. Esto permitirá que los procedimientos para la selección y contratación aplicables a este tipo de contrataciones sean sustancialmente homogéneos en el Banco y el Banco Mundial.

- 3.22 No se prevén adquisiciones significativas de equipos. De todas maneras, las adquisiciones de bienes se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria en el caso de las adquisiciones de bienes cuyo valor exceda los US\$350.000. Este límite se justifica considerando que en proyectos similares efectuados en el país sólo se presentan concursantes externos cuando los montos superan esta cifras. Las licitaciones por debajo del límite mencionado se harán en base a la legislación nacional, que estipula el recurso a la licitación pública para adquisiciones cuyo valor exceda el equivalente de US\$150.000 para bienes y a la licitación privada para montos inferiores.
- 3.23 En el caso que un consultor o firma consultora seleccionada o el adjudicatario de una licitación sea una firma perteneciente a un país miembro del BIRF, pero no del BID, el Prestatario deberá utilizar para su financiamiento solamente recursos BIRF o de aporte local. En este caso, los mayores desembolsos del BIRF se compensarán con cambios en el financiamiento BID-BIRF de otras actividades.

## 2. Desembolsos

- 3.24 De acuerdo con los nuevos procedimientos del Banco para el adelanto de fondos (Documento CC-5411), podrán realizarse desembolsos de la contribución del Banco en forma de fondo rotatorio de hasta un 5% del total del préstamo de cooperación técnica. Para asegurar que dicho fondo sea diferenciado en todo momento se depositará en una cuenta especial del prestatario.

## 3. Auditoría externa

- 3.25 A partir del primer año y durante el período de ejecución los Estados financieros del Programa deberán ser presentados a los Bancos por la UCP, dictaminados por una firma de contadores públicos independiente.

## 4. Coordinación con el Banco Mundial

- 3.26 Para simplificar los procedimientos de ejecución del Programa se incorporaron las siguientes medidas: (i) iguales condiciones previas al primer desembolso; (ii) iguales requerimientos de Plan

de Acción de Programa y Planes Operativos Anuales; (iii) informes semestrales de progreso únicos para ambos Bancos; (iv) misiones de administración coordinadas; (v) revisión de términos de referencia solamente por el Banco que financie la transacción que se solicite; y (vi) homogenización de los procedimientos de contrataciones con el Banco Mundial, incorporando la variable económica en los criterios de selección de consultorías especializadas.

#### IV. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

##### A. Beneficios

- 4.1 La descentralización implica cambios profundos en la estructura de poder y en la organización del Estado, lo cuales no se pueden hacer ni de una forma única, ni en una sola oportunidad. Se trata entonces de un proceso, que reúne una serie de decisiones políticas que requiere de una fuerte base de consenso social para garantizar la continuidad en su implementación. A pesar de los avances ocurridos en Venezuela, es sabido que aún no se ha encontrado la fórmula que haga compatible la eficiencia y equidad en el proceso de descentralización y que permita la aplicación de los principios de interdependencia y subsidariedad. No obstante ello, el presente proyecto es una prueba fehaciente del compromiso, tanto a nivel del Gobierno Nacional como de los Gobiernos Estadales en buscar soluciones pragmáticas para obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- 4.2 La implementación de este programa permitirá obtener una clara mejoría en la asignación de prioridades y en la calidad de los servicios a través del facilitar la participación de empresas privadas y de la propia sociedad civil organizada (fundaciones, microempresas, etc.) en la prestación de los mismos. Los Estados están mejor posicionados para identificar las necesidades locales y determinar la capacidad de los consumidores para pagar por ellos.
- 4.3 La eficiencia en la determinación de las prioridades de acción en los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos tiene una relación cercana con el sistema democrático y las nuevas formas de participación del sector privado y de la ciudadanía que buscará en este Programa. El ejercicio del derecho de los ciudadanos en la elección directa de sus autoridades estadales como muestra de su respaldo o desacuerdo con la gestión es una de las bases del proceso de descentralización, que promueve la excelencia en la gestión estatal y la búsqueda de soluciones apropiadas a los contextos locales. Sumado a esto tiene aún más importancia la participación social, es decir la movilización de la sociedad civil en la solución de los problemas de su comunidad y su relacionamiento en cooperación y control de la calidad de los servicios. Por otra parte, el Programa acompañará este proceso a través de la modernización de la administración pública a nivel del MTC, uno de los entes que ha transferido un mayor número de funciones a los

Estados y buscará su orientación hacia las responsabilidades normativas y de supervisión.

B. Viabilidad

- 4.4 La naturaleza piloto y la participación directa de las gobernaciones que están a la vanguardia del proceso de descentralización ofrece una buena perspectiva para la viabilidad de la operación. La dinámica del desarrollo en Venezuela se está dando a pasos acelerados a nivel de los Estados. Particularmente, los Estados participantes han liderado este proceso, dando muestra fehaciente de su compromiso y seriedad en el proceso de modernización de su gestión, mejora en la administración de los servicios públicos, capacidad de innovación y convencimiento de la población sobre los beneficios de las reformas. El Gobierno Nacional ha respaldado estos esfuerzos y ha alentado el desarrollo de este Programa.
- 4.5 Como demostración de la viabilidad del Programa, cabe destacar los avances logrados en los Estados participantes. Por ejemplo en el Estado de Falcón se han desarrollado seminarios y talleres sobre privatizaciones para funcionarios estatales involucrados en la reforma, concretándose además la venta de activos turísticos, la concesión de una carretera, y se está preparando la concesión de puertos con recursos del Programa PSAT. Asimismo, el Estado de Aragua ya ha adelantado la contratación de ONGs y fundaciones para la provisión de servicios sociales (dos hospitales y servicios de atención a menores transgresores), y el Estado de Mérida ha hecho lo propio con algunos servicios de atención médica.

C. Riesgos de la operación

1. Capacidad de ejecución

- 4.6 La experiencia en la ejecución de proyectos del Banco en Venezuela ha presentado dificultades, incluyendo proyectos con participación de los Estados, tal como es el caso de PROINSOL (administrado por FONVIS). Dicha experiencia de ejecución en el país recomienda el mantener programas muy focalizados y relativamente pequeños, tal como el propuesto, para la obtención de resultados tangibles en un plazo relativamente corto. A efectos de prevenir problemas en la ejecución, con recursos del PSAT se ha contratado una asesoría institucional y legal a efectos de encontrar un apropiado esquema operativo para la ejecución del Programa.
- 4.7 Asimismo, en el caso del componente de modernización del MTC uno de los riesgos importantes está también basado en la propia capacidad de ejecución del MTC, donde el ritmo de implementación en otros programas con el Banco (ej. Vial III) ha sido lento y complejo, a lo cual se suma una serie de problemas operativos que requieren una atención inmediata (sector aeroportuario, concesión Caracas-La Guaira, etc.). Para mitigar posibles dificultades en la ejecución de este componente, la Unidad Coordinadora del Programa liderará los trabajos relacionados al MTC.

## 2. Carácter innovador del Programa

- 4.8 La propia naturaleza innovadora del Programa por el grado importante de participación de los Estados que aún son débiles institucionalmente, desde la conceptualización hasta la ejecución, y que incluye el diseño de convenios de endeudamiento plantea un riesgo de carácter institucional. A efectos de evitar posibles problemas de operación, la operación prevé: (i) un fuerte apoyo a la ejecución, mediante un componente de coordinación que buscará reforzar y crear las capacidades institucionales a nivel de los Estados, y (ii) el establecimiento de convenios subsidiarios de participación, en donde se establecerá en forma clara los derechos y obligaciones de las partes.



**PROGRAMA PILOTO DE DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
MARCO LOGICO**

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Mejorar la eficiencia de la administración de las empresas públicas, infraestructura y servicios públicos y promover la participación de las empresas privadas.	1.1 Aumentar la producción. 1.1.2 Aumentar la inversión privada en concesiones/privatizaciones.	1.1.1 Controlar reportes de UCP. 1.1.2 Reportes anuales empresas/concesionarios.	Disposición del gobierno para conseguir iniciativas de desarrollo del sector privado.
Mejorar la situación fiscal y financiera de los Estados piloto.	1.2.1 Pagos recibidos por concesiones 1.2.2 Honorarios de usuarios y/o renta. 1.2.3 Responsabilidades principales por inversiones en concesiones/privatizaciones transferidas al sector privado.	1.2.1 Informes financieros y presupuesto del Estado. 1.2.3 Contratos de concesión. 1.2.4 Ejecución del presupuesto del Estado.	Compromiso del gobierno a una amplia estrategia de modernización del sector público para racionalizar estructuras institucional, rol y tamaño.
Fortalecer las normas y el marco reglamentario en los subsectores de transporte.	2.1 Marco de regulación y competencia adoptado por el sector aeroportuario y otros posibles subsectores de transporte	2.1 Marco legal y regulatorio aprobado por legislativo.	Compromiso del gobierno para el proceso de descentralización.
Racionalizar estructuras institucionales	2.2 Plan de reestructuración acordado y eficiencia de estructura adoptada dentro de los 18 meses de ejecución.	2.2 Informes de consultores	

POSITOS

Programa de privatización adoptado en Estados piloto.

- 1.1 Plan de privatizaciones/concesiones de infraestructura del Estado y actividades productivas (preparado en Mes 5).
- 1.2 Documentos de la primera licitación importante realizada en Falcón deberán estar preparados en Mes 2 y en Aragua y Mérida en Diciembre '98.
- 1.3 La primera transacción importante en Falcón deberá estar implementada en Mes 24 y en Aragua y Mérida en Mes 30.
- 1.4 Se deberán concretar tres transacciones en cada Estado, en Mes 36.

- 1.1 Programas de privatización, personal y consultorías individuales en marcha.
- 1.2.1 TOR's, contratos de consultores, bancos de inversión, empresas especializadas y de asesoría legal, informes de consultores.
- 1.2.2 Transacciones específicas de evaluaciones de impacto socio/ ambiental.
- 1.3 Licitaciones, planes de participación popular, contratos de concesión.
- 1.4 Contratos firmados

Participación del sector privado, transparencia y responsabilidad.

Apoyo del gobierno nacional en problemas (legales, financieros, institucionales, etc.)

Gobiernos de los Estados alcanzan capacidad para conseguir participación del sector privado, así como para controlar y hacer seguimiento a los contratos.

- 2.1 Deberá materializarse el entrenamiento de personal clave en privatizaciones en Mes 12.
- 2.2 Funcionamiento de Unidades de coordinación en Mes 1.
- 2.3 Funcionamiento de Unidades de control en Mes 12

- 2.1 Cronograma de entrenamiento
- 2.2 Informes de consultores, compra y funcionamiento de equipo
- 2.3 Sistema de control y evaluación, informes de consultores.

Mecanismos sostenibles para seguimiento y control.

Fortalecimiento de la participación de los trabajadores y la sociedad civil y producción de actividades de productivas en los Estados piloto.	3.1 Parte de las actividades privatizadas participa la población local en su propiedad.	3.1 Plan de participación popular en actividades privatizadas	Escasa protección a los accionistas.
Establecimiento de una nueva relación entre los bancos y los gobiernos estatales y el Gobierno Nacional.	3.2 Establecimiento de pequeñas y micro-empresas para provisión de servicios "outsourcing".	3.2 Número de microempresas creadas y participación activa de la mujer.  4.1 Acuerdo subsidiario de participación. 4.2 Registro de desembolsos	
Nuevo marco reglamentario en el sector aeroportuario.	5. Marco legal, institucional y regulatorio para el sector aeroportuario implementado en Mes 30.	5.1 TOR's, lista y contratos para empresas de asesoría legal especializadas en marco regulatorio. 5.2 Borrador de marco regulador e institucional competente.	Disposición de dar independencia (incluyendo financiera) a entes reguladores.
Nuevo ente regulador para el sector aeroportuario.	6. Nueva entidad reguladora en funcionamiento con suficiente presupuesto y autonomía.	6. Aprobación por legislativo.	
Racionalizar las estructuras y personal en el MTC y otras entidades.	7. Número de entidades consolidadas y reducción de personal.	7. Informes de consultores y PCU.	
Plan de acción del gobierno para modernizar el sector público, iniciativas del gobierno en sectores prioritarios.		8. Estudios y planes de acción.	

# NEXO I

ágina 4 de 5

COMPONENTES			
<p>Privatización a nivel estatal (Estados pilotos - Aragua, Falcón, Mérida y uno por identificar. Sucre sólo a nivel institucional).</p> <p>Diseño e implementación de transacciones (desarrollar programas de privatización, estrategia de venta y esquemas de privatización de transacciones, organizar subastas, preparar informes, documentos de licitación y contratos, y apoyar en las negociaciones).</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos sub-nacionales en el diseño e implementación de las transacciones, controlar los contratos, evaluar el desarrollo, y crear un marco institucional y de supervisión que asegure la sostenibilidad de las iniciativas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Privatización a nivel de Estados incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrenamiento para privatizar de manera transparente y responsable.</li> <li>- Consultores a largo plazo para ayudar a diseñar y administrar el programa de privatizaciones y especialistas a corto plazo para apoyar sectores específicos.</li> <li>- Bancos de inversión y compañías especializadas desarrollarán estrategias de privatización/concesión y organizarán/administrarán el proceso de licitación internacional.</li> <li>- Empresas de asesoría legal nacionales e internacionales prepararán los contratos de concesión.</li> <li>- Fortalecimiento del sistema de control con consultores, entrenamiento y equipo .</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1.1 TOR's y listas cortas propuestas para consultores, bancos de inversión y empresas de asesoría legal.</li> <li>1.1.2 Documentos de licitación y contratos.</li> <li>1.1.3 Informes de consultores y diseño de propuestas.</li> <li>1.2.1 Cronogramas de entrenamiento.</li> <li>1.2.2 Equipo</li> <li>1.2.3 Informes de consultores</li> </ol>	<p>Débil capacidad de implementación. Lag between approval and effectiveness. Compromiso del Estado a participar.</p> <p>Desarrollo de un mecanismo eficiente de desembolsos para los Estados. Percepción del sector privado internacional de estabilidad política, respecto a los derechos de propiedad y contratos de forma, que se ofrezca un marco de seguridad a inversiones.</p>

<p>Reforma y descentralización del Gobiernos Nacionales (Beneficiarios MTC, Cordiplan)</p> <p>Fortalecimiento institucional - supervisión, regulación y evaluación y administración de proyecto.</p> <p>2 Desarrollar un marco regulatorio de puertos y aeropuertos.</p> <p>3 Estudios y auditoría de personal relacionado con reestructuración institucional y racionalización de funciones en entidades metas.</p> <p>Estudios de reestructuración institucional para apoyar el programa de modernización del sector público del gobierno.</p>	<p>2. Descentralización y reforma del gobierno nacional incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresas de asesoría legal nacionales e internacionales prepararán el borrador del marco regulatorio e institucional del sector aeroportuario.</li> <li>- Fortalecimiento de la supervisión, regulación y evaluación y la administración del proyecto con servicios de consultoría, equipo y entrenamiento.</li> <li>- Consultores y servicios de auditoría para llevar a cabo estudios y auditar personal y determinar reducción de personal y costos de reestructuración institucional y racionalizar funciones operativas.</li> </ul>	<p>2.1.1 Informes de consultores y registros de entrenamiento.</p> <p>2.1.2.1 TOR's, lista corta y contratos para empresas de asesoría legal.</p> <p>2.1.2.2 Borrador de marco regulatorio.</p> <p>2.1.3 Estudios y auditorías de personal.</p> <p>2.2 Plan de acción para reforma institucional, e indicadores de desempeños establecidos.</p>	<p>Inestabilidad institucional</p> <p>Capacidad institucional débil.</p> <p>Falta de fondos de contraparte.</p>
<p>Coordinación del proyecto e implementación de asistencia.</p> <p>Unidad Coordinadora del Programa.</p> <p>Equipo de consultoría del programa de privatización de los Estados.</p> <p>Equipo para Modernización del Sector Público.</p> <p>Unidad Regional de Aragua.</p> <p>Unidad Regional de Falcón</p> <p>Unidad Regional de Mérida</p> <p>Unidad Regional del Estado adicional.</p>	<p>3. Coordinación de proyecto e implementación de asistencia</p>	<p>3.1 Informes y auditorías de UCP</p>	

**PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES**

Actividad	Financia- miento	Método	Precalifi- cación	Fecha
<b>Firmas Consultoras</b>				
CORDIPLAN/UCP				
Grupo 1 . . . . . US\$170.000 Estudios de Modernización del Sector Público	BM 60% LOC 40%	LPI	no	I/98
<b>Ministerio de Transporte y Comunicaciones</b>				
Grupo 1 . . . . . US\$180.000 Estudios para propuesta de reestructuración institucional	BM 60% LOC 40%	LPI	no	I/98
Grupo 2 . . . . . US\$192.000 Auditoría de Recursos Humanos	BID 100%	LPL	si	I/98
<b>Estado de Mérida</b>				
Grupo 1 . . . . . US\$290.000 Estudios para venta de Centro de Convenciones y concesiones del Mercado Mayorista y Telesférico	BID 100%	LPI	si	II/98
Grupo 2 . . . . . US\$160.000 Estudios para concesión de Autopista	BM 100%	LPI	no	II/98
<b>Estado de Aragua</b>				
Grupo 1 . . . . . US\$250.000 Estudios para la concesión de puertos	BID 100%	LPI	si	II/98
Grupo 2 . . . . . US\$150.000 Estudios para concesión de aeropuerto	BM 100%	LPI	no	II/98
<b>Estado de Falcón</b>				
Grupo 1 . . . . . US\$250.000 Estudios para la concesión de aeropuertos	BID 100%	LPI	si	II/98
Grupo 2 . . . . . US\$150.000 Estudios para la privatización de puertos	BM 100%	LPI	no	I/98

**Notas:**

1. Las fechas están referidas a semestres del año
2. LPI = Licitación Pública Internacional  
LPL = Licitación Pública Local
3. Un importante número y variedad de consultores individuales, tanto locales como internacionales, serán contratados durante la ejecución del programa.
4. Las actividades aquí definidas abarcan el primer año de ejecución. El resto de las actividades se definirán en forma detallada en los POA para el segundo y tercer año de ejecución.

PROYECTO DE RESOLUCION

VENEZUELA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA \_\_\_\_/OC-VE A LA  
REPUBLICA DE VENEZUELA  
(Programa Piloto de Descentralización y Modernización de la  
Administración Pública)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Venezuela, como Prestatario, para otorgarle un préstamo de cooperación técnica destinado a cooperar en el financiamiento del Programa Piloto de Descentralización y Modernización de la Administración Pública. Dicho financiamiento será por una suma de ocho millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$8.000.000), de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.