

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **URUGUAY**

### **PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL**

**(UR-0131)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Maria Teresa Souza (RE1/SO1), Jefe, José Brakarz (SDS/SOC), Patrick Saint Pol Maydieu (RE1/SO1), Riccardo Rietti, (RE1/SO1), Arcindo Santos (RE1/SO1), Carolina Piedrafita (RE1/SO1), Marcio Cracel (RE3/SC3), Jorge García (COF/CUR), Paula Giraldez (LEG). Judith Aguirre-Lavallee (RE1/SO1) y Yony Orbegoso (RE1/SO1) asistieron en la producción del documento.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA .....	1
A. El proceso de descentralización.....	2
1. El marco institucional del sector municipal .....	2
2. Las responsabilidades departamentales.....	3
3. Las finanzas municipales.....	3
4. El sistema de transferencias .....	5
B. El papel del Banco en el proceso de descentralización de Uruguay .....	6
1. Los Programas de Obras Municipales I, II y Programas de Desarrollo Municipal III.....	6
2. Resultados del PDM III, lecciones aprendidas y estrategias del nuevo Programa .....	6
C. Desafíos del proceso de descentralización y apoyo del presente programa.....	9
D. Estrategia del Banco en el país y en el sector.....	10
E. Coordinación con otras instituciones multilaterales de desarrollo .....	10
II. EL PROGRAMA .....	12
A. Objetivos.....	12
B. Descripción del programa.....	12
1. Desarrollo del sector.....	12
2. Fortalecimiento de la gestión departamental .....	13
3. Inversiones departamentales y regionales .....	14
C. Planes de Acción Institucional e Inversiones .....	15
D. Asignación de recursos.....	15
E. Costo y financiamiento.....	17
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	19
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	19
1. Estructura de la UDM.....	20
2. Gobiernos Departamentales .....	20
3. Apoyo de agencia especializada.....	21
B. Ejecución y administración del proyecto .....	21
1. Desarrollo del sector.....	21
2. Fortalecimiento de la gestión departamental.....	21
3. Inversiones Departamentales y Regionales.....	22
C. Contrapartida municipal .....	25

D.	Adquisición de bienes y servicios .....	26
E.	Reconocimiento de gastos .....	26
F.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	26
G.	Seguimiento y evaluación.....	27
1.	Informes de seguimiento .....	27
2.	Revisiones anuales .....	27
3.	Evaluación del programa.....	28
4.	Supervisión de Banco .....	29
H.	Fondo Rotatorio.....	29
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	30
A.	Análisis de Viabilidad del Programa.....	30
1.	Viabilidad institucional .....	30
2.	Viabilidad técnica, socioeconómica y financiera .....	30
3.	Viabilidad Ambiental y Social .....	33
B.	Beneficios.....	34
C.	Riesgos .....	35

## **ANEXOS**

ANEXO III-1	Plan de Adquisiciones
ANEXO III-2	Marco Lógico

## **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

### **Inglés:**

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.contrydata>

### **Español:**

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.contrydata>

## INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE1/SO1

### PREPARACIÓN:

Cracel, Marcio. *Resultados de la ejecución de los componentes de fortalecimiento institucional del Programa de Obras Municipales (POM) II y PDM III en una muestra de departamentos y recomendaciones para el Programa de Desarrollo de la Gestión Municipal (PDGM) IV*. Octubre de 2002.

GPI Consultores. *Informe final de la consultoría para la Promoción de Desarrollo Económico Local en Uruguay*. Mayo de 2002.

Lebedinsky, Santiago. *Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III*. Octubre de 2002.

López de La Fuente, Oscar & Sánchez Loppacher, Juan. *Evaluación y Diagnóstico de la Gestión Municipal*. Informe Final. Mayo de 2001.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Evaluación del Componente de Fortalecimiento Institucional del Programa de Desarrollo Municipal III*. Diciembre de 2002.

Prud'homme, Rémy & Huntzinger, Hervé. *Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en el Uruguay*. Octubre de 2001.

Tiribocchi Barrelli, Alexandra. *Evaluación Ambiental del PDM III y PDGM IV*. 2002.

### EJECUCIÓN:

Reglamento Operativo del Programa. Versión acordada durante las negociaciones.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAP	Autorización Ambiental Previa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CESP	Centro de Evaluación y Supervisión de Proyectos
CIID	Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá
CNR	Centro Nacional de Registro
CO	Capital Ordinario
DGC	Dirección Nacional de Catastro Nacional
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNC	Dirección Nacional de Catastro
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FDI	Fondo para el Desarrollo del Interior
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDS	Gobiernos Departamentales
GNR	Centro Nacional de Registro
IAP	Informe de Análisis de Proyecto
MTOP	Ministerio de Transportes y Obras
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PAII	Planes de Acción Institucional e Inversiones
PDGM	Programa de Desarrollo de la Gestión Municipal
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POM	Programas de Obras Municipales
PSMP	Plan de Manejo Ambiental y Social
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
RO	Reglamento Operativo
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económico
TIRF	Tasa Interna de Retorno Financiero
UDM	Unidad de Desarrollo Municipal



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Uruguay

### Programa Tentativo de Préstamos

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0131	Desarrollo y Gestión Municipal	60.0	
UR0150	Programa Sectorial Fortalecimiento Sistema Bancario	200.0	
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>260.0</b>	
*UR0152	ABN Amro Uruguay TFF	12.5	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>12.5</b>	
<b>TOTAL 2003 : 3 Proyectos</b>		<b>272.5</b>	

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0141	Programa Desarrollo Ganadero	25.0	
<b>Total - A : 1 Proyectos</b>		<b>25.0</b>	
UR1001	Programa de Infraestructura Vial	70.0	
UR1002	Programa de Apoyo a la Generación de Empleo	N/A	
<b>Total - B : 2 Proyectos</b>		<b>70.0</b>	
<b>TOTAL - 2004 : 3 Proyectos</b>		<b>95.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2003 - 2004</b>		<b>12.5</b>	
<b>Total Programa Regular 2003 - 2004</b>		<b>355.0</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



# URUGUAY

## PRÉSTAMOS BID

### APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>3,339,701</b>	
DESEMBOLSADO	2,928,770	87.69 %
POR DESEMBOLSAR	410,931	12.30 %
CANCELADO	316,023	9.46 %
AMORTIZADO	779,527	23.34 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	3,193,786	95.63 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	104,079	3.11 %
OTROS FONDOS	41,836	1.25 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>2,149,244</b>	
CAPITAL ORDINARIO	2,120,580	98.66 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	28,663	1.33 %
OTROS FONDOS	0	0.00 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	265,652	7.95 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	425,245	12.73 %
ENERGÍA	116,984	3.50 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	343,084	10.27 %
EDUCACIÓN	147,131	4.40 %
SALUD Y SANEAMIENTO	403,694	12.08 %
MEDIO AMBIENTE	0	0.00 %
DESARROLLO URBANO	235,676	7.05 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	624,578	18.70 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	658,496	19.71 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	8,940	0.26 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	110,221	3.30 %





# URUGUAY

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1997	2	207,300	160,108	77.23 %
1997 - 1998	7	410,355	378,190	92.16 %
1999 - 2000	4	90,825	17,718	19.51 %
2001 - 2002	7	526,600	274,225	52.07 %
<b><u>SECTOR PRIVADO</u></b>				
2001 - 2002	1	10,500	6,000	57.14 %
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>\$1,245,580</b>	<b>\$836,241</b>	<b>67.14 %</b>

**PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL  
(UR-0131)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP)		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (CO)	US\$60 millones	(80%)
	Local:	US\$15 millones	(20%)
	Total:	US\$75 millones	(100%)
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	25	Años
	Período de Gracia:	5	años
	Desembolso:	5	años
	Período de iniciación material de obras:	51	meses
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,0	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria en dólares de los Estados Unidos	
	<b>Objetivos:</b>	El programa tiene como objetivo mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales del Interior (GDs) y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son: (i) desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización; (ii) implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y el aumento de la eficiencia de la gestión de los GDs; y (iii) atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.	
<b>Descripción:</b>	A los efectos de cumplir con estos objetivos, el programa financiará tres componentes: (i) desarrollo del sector; (ii) fortalecimiento de la gestión departamental; y (iii) inversiones departamentales y regionales.		

**1. Desarrollo del sector (US\$470 mil)**

Este componente tiene por objetivo desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización. Para cumplir con estos objetivos, el componente tendrá los siguientes subcomponentes: (i) marco sectorial, que financiará estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y para apoyar la formulación de propuestas para avanzar su implementación; (ii) fortalecimiento de

la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), que financiará consultorías para capacitar los técnicos de la UDM en evaluación de proyectos, para actualizar los procesos internos de la UDM, y para el diseño e implantación de un sistema de información sobre Finanzas y Gestión Departamental; y (iii) fortalecimiento del Congreso de Intendentes, que financiará asistencia técnica para la institucionalización de las funciones del Congreso.

## **2. Fortalecimiento de la gestión departamental (US\$6,5 millones)**

Este componente tiene por objetivo desarrollar instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de los GDs, a través de proyectos de fortalecimiento de su capacidad técnica y de sus sistemas operativos.

### **a) Gestión municipal (US\$4,2 millones)**

Este subcomponente financiará el diseño y la implementación de procesos y sistemas para mejorar la gestión municipal en los siguientes módulos: gestión tributaria, financiera, compras y patrimonio, recursos humanos, gestión territorial, digestos municipales, atención ciudadana y participación social.

### **b) Catastro y registro (US\$1,9 millones)**

Este subcomponente tiene como objetivo proveer a las intendencias con un registro único de contribuyentes actualizado, como forma de apoyar sus esfuerzos de recaudación tributaria y de recuperación de la evasión y morosidad.

### **c) Capacitación (US\$360 mil)**

En este subcomponente se entrenarán aproximadamente 40 funcionarios por intendencia en temas relacionados con las principales áreas de gestión municipal (tales como finanzas, tributación, adquisiciones, recursos humanos, etc.) y en el tema de gestión de proyectos de inversión (incluyendo formulación y análisis de proyectos y supervisión y mantenimiento de obras).

## **3. Inversiones departamentales y regionales (US\$58 millones)**

El objetivo del componente es atender a las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. El componente financiará proyectos que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los departamentos, conforme presentados en sus Planes de Acción Institucional e Inversión

(PAII). Los sectores financiados son: preinversión, mejoramiento y consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental y saneamiento, micro y macro drenajes, servicios urbanos y desarrollo económico local.

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

La Estrategia del Banco en Uruguay para el quinquenio 2000-2004, está orientada a lograr un crecimiento sostenido con estabilidad que permita mejorar la equidad social. La estrategia del Banco se concentrará en apoyar: (i) el área de competitividad e integración regional; (ii) el área de modernización del Estado y gobernabilidad; y (iii) el área de bienestar y equidad social.

Por otro lado, la estrategia del Banco para el desarrollo subnacional, aprobada por el Directorio en mayo de 2001, establece que el Banco apoyará a los países en la implantación de reformas y fortalecimiento institucional requeridos para establecer gobiernos subnacionales eficientes y democráticos aptos para realizar las funciones de: (i) promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones; (ii) proveer los servicios para asegurar buena calidad de vida para la población y mejorar el grado de equidad social y territorial de la distribución de los beneficios del desarrollo; y (iii) proveer infraestructuras esenciales para el bienestar de la población y para el incremento de las actividades económicas.

El programa propuesto se enmarca dentro de ambas estrategias, e incide directamente en la segunda área estratégica con el país. En este contexto, los gobiernos departamentales deberán ser apoyados y fortalecidos en los aspectos institucionales, financieros y de gestión, de modo de contribuir al proceso de descentralización previsto en la legislación pero teniendo en cuenta las diversidades de índole regional y los problemas que las distintas zonas del país presentan, incorporando al sector privado en el proceso de transformación.

**Coordinación con otros organismos de desarrollo:**

El Secretariado de Manejo de Medio Ambiente del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá está apoyando directamente a los Municipios en el Uruguay, desde 1996, a través del Programa "Sistemas de Servicios Ambientales en Poblaciones Vulnerables", en la ejecución de investigaciones para resolver problemas específicos de servicios ambientales de las ciudades. El Banco Mundial tiene un préstamo en ejecución por US\$27 millones con Obras Sanitarias del Estado (OSE) en el que está desarrollando el sector y las políticas de agua y saneamiento al nivel nacional. Ambos programas complementan las acciones que el Programa financia al nivel local (ver párrafos 1.40 y 1.41).

**Revisión social y ambiental:**

Las inversiones del Programa tendrán impactos ambientales y sociales positivos diferenciados, según el sector considerado, que serían, entre otros: (i) el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores de salud, asociados a la ejecución de proyectos de saneamiento, drenaje pluvial y manejo integral de desechos sólidos; y (ii) el mejoramiento de la situación ambiental de los departamentos través de la recuperación de áreas degradadas, el control de erosión y sedimentación, la eliminación de pasivos ambientales y la implantación de parques y áreas verdes, y el fortalecimiento de la gestión ambiental de los GDs. Internalizando las lecciones aprendidas de programas anteriores, el Programa incluye medidas de protección ambiental que fortalecen: (i) los criterios de elegibilidad ambiental; y (ii) el flujo de conceptualización, diseño, evaluación, fiscalización y monitoreo ambiental de los proyectos (ver sección A del Capítulo IV).

**Beneficios:**

Se estima que los principales beneficios del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGM IV) se deriven de la mejora de las prácticas de gestión fiscal y tributaria por parte de las Intendencias del Interior, motivadas por los incentivos financieros y por el apoyo técnico otorgado por el programa. El cambio en la fórmula de distribución de los fondos del Programa y los del Fondo de Desarrollo del Interior, que pasa a incorporar dos factores relacionados al inverso del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), contribuirá a obtener mayor equidad horizontal entre los municipios del interior. También se esperan beneficios directos derivados de las inversiones físicas, que constituyen más del 80% de los gastos del programa. Con base en la muestra preparada para este Programa, se estima que el Programa beneficiará a un total de 95.000 hogares de forma directa e indirecta, de los cuales 48.000 estarían en áreas con NBI. Con base en evaluaciones expost de proyectos anteriores, se estableció que una parte importante del beneficio de las obras será el captado por las familias debido al aumento del valor de la tierra urbana.

**Riesgos:**

La problemática económica del Uruguay se agudizó a raíz de la crisis económica y financiera argentina, lo que ha llevado el gobierno a implementar ajustes fiscales en el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para el programa, este riesgo se refleja en una menor asignación presupuestal, lo que puede afectar su ritmo de ejecución. El dimensionamiento del programa ha tomado en cuenta las limitaciones fiscales previstas en las proyecciones preparadas bajo el acuerdo con el FMI y ha previsto un desembolso más limitado en 2004 y 2005. Por otra parte, el compromiso político entre el Gobierno Central y los GDs con respecto a las transferencias genera la posibilidad del espacio

fiscal para cumplir con las transferencias y con el PDGM IV.

El cambio de Gobierno al nivel central en 2005 podría generar cambios de prioridad con relación a los programas en ejecución. Este riesgo está bastante neutralizado con relación al PDGM IV, en la medida en que el programa hace parte de un compromiso político entre el Gobierno Central y los departamentos con relación a las transferencias, que, a su vez, están aseguradas por la Ley de Presupuesto Quinquenal, la cual continúa vigente durante el primer año de gobierno de la nueva administración.

Otro posible riesgo se halla en que algunas intendencias no cumplan con las metas fiscales y presupuestarias propuestas por el Programa. Frente a esta posibilidad el Programa incorpora en su diseño incentivos financieros y las herramientas necesarias para el cumplimiento de estas metas, como son los instrumentos de control financiero, de mejora de recaudación y otros conducentes a mejorar la capacidad de ahorro e inversión de los municipios.

Asimismo, la rotación de los Intendentes durante la ejecución del programa genera el riesgo de que los nuevos gobiernos municipales tengan otras prioridades por lo que el compromiso asumido de equilibrar las cuentas municipales podría no cumplirse. El consenso alcanzado durante el taller de involucrados y en diversas reuniones con los intendentes y su Congreso y los PAII que establecen una relación más cercana y un seguimiento permanente, reducen el riesgo de cambios en los acuerdos firmados.

**Condiciones contractuales especiales:**

Serán condiciones previas al primer desembolso del Programa: (i) que se haya presentado al Banco el modelo del Convenio de Participación a firmarse entre los GDs y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), estableciendo las obligaciones de éstos con relación al Programa, en los términos acordados con el Banco; (ii) que se haya puesto en vigencia el Reglamento Operativo en los términos acordados con el Banco; (iii) que la OPP haya designado la UDM como la unidad coordinadora del Programa, haya designado el coordinador general y los subcoordinadores para las áreas de inversiones y fortalecimiento institucional y haya contratado por procedimiento competitivo un especialista ambiental y un economista de proyectos para la UDM; (iv) que se haya firmado y que haya entrado en vigencia el Convenio entre el PNUD y la OPP, estableciendo sus obligaciones con relación al Programa (ver párrafos 3.5 y 3.11).

Serán condiciones de participación de los GDs en el Programa: (i) suscribir un convenio de participación con la OPP, en los términos acordados con el Banco, comprometiéndose a ceñirse al

dispuesto en el Contrato de Préstamo y en el Reglamento Operativo; y (ii) contar con un PAII aprobado por la UDM (ver párrafo 3.9).

Serán condiciones especiales de ejecución: (i) la contratación del personal de la UDM por procedimiento competitivo; (ii) el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para acceder a los recursos del Componente de Inversiones y del Subcomponente de Catastro y Registro; (iii) el cumplimiento de la condición de ejecución de obras de saneamiento, (iv) el aporte de recursos municipales; (v) la presentación de la línea de base del Programa, los resultados del estudio de precios hedónicos y la evaluación de medio término (ver párrafos 3.7, 3.10, 3.17, 3.28, 3.32, 3.33, 3.45, 3.46 y 3.47 ).

Adicionalmente, se acordó la realización de una evaluación ex-post financiada por la OPP. (ver párrafo 3.49).

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI). El prestatario no utilizará el 10% del financiamiento adicional (ver párrafos 4.13 y 4.14).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

Las contrataciones de obras y servicios y las adquisiciones de bienes del programa se harán conforme a los procedimientos del Banco. La contratación de obras por montos iguales o superiores a US\$2 millones, la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a US\$350 mil y la contratación de servicios de consultoría por montos iguales o superiores a US\$200 mil requerirán de licitación pública internacional.

Podrá usarse el criterio de precio para la selección de servicios de consultoría, conforme a lo estipulado en el documento GN-1679-3. En el caso en que se use una combinación de precio y calidad de la propuesta técnica como criterio de evaluación para la selección de empresas consultoras, el peso del precio no podrá ser superior a 20% y el peso de la propuesta técnica no podrá ser inferior a 80%.

Se fijan los montos de US\$80.000 para adquisición de bienes y contratación de servicios conexos, inclusive consultorías; y de US\$500.000 para realización de obras, como límites para la aprobación autónoma de proyectos por la UDM. El Banco

revisará por muestreo y de modo ex-post los documentos y procedimientos licitatorios llevados a cabo en estos casos (véase párrafos 3.35 a 3.37).

**Reconocimiento  
de Gastos**

Se podrá reconocer, con cargo al financiamiento del Banco, gastos hasta por un monto equivalente a US\$200.000 para las actividades de fortalecimiento de la UDM, de desarrollo de los estudios para el análisis económico y de elaboración de la línea de base del programa, incurridos dentro de los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan seguido procedimientos de contrataciones y adquisiciones sustancialmente análogos a los del Banco (véase párrafo 3.39).



## I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 Uruguay tiene dos niveles principales de gobierno: el gobierno central y los 19 Gobiernos Departamentales (GDs), también llamados gobiernos municipales, los cuales se dividen a su vez entre la capital Montevideo y los 18 departamentos del interior<sup>1</sup>.
- 1.2 El país está marcado por la gran dicotomía entre Montevideo y los departamentos del interior. Montevideo concentra el 42% de los 3,2 millones de habitantes del país, al tiempo que es responsable por aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. La gran disparidad entre la capital y los departamentos del interior, que no encuentra equivalente en ningún otro lugar en el mundo a excepción de ciudades-estados como Singapur y Hong Kong, ha llevado el país a desarrollar instrumentos para promover el desarrollo de los departamentos del interior.
- 1.3 Los departamentos del interior tienen una baja densidad demográfica (9,3 personas por km<sup>2</sup>) y población promedio en torno de 100.000 habitantes. Todos tienen más de un centro urbano, pero las 18 capitales departamentales concentran el grueso de la población de los departamentos. El Cuadro I-1 presenta indicadores que muestran la diversidad existente entre los departamentos del interior:

Cuadro I-1						
Departamentos del Interior: Indicadores Diversos						
Departamento	Población	PIB per cápita (1999) (US\$)	Hogares carenciados (%)	Ingr. Dep. p/cápita (US\$)	Tranf. Nac. p/cápita (US\$)	Ingr. Dep./PIB (%)
Artigas	75.059	3.809	24,1	141	46	3,7
Canelones	443.054	3.191	17,9	104	22	3,3
Cerro Largo	82.510	4.194	28,7	139	51	3,3
Colonia	120.241	5.834	13,3	172	34	2,9
Durazno	55.716	4.703	25,1	172	59	3,9
Flores	25.030	5.054	18,3	246	82	4,9
Florida	66.503	5.424	21,1	167	58	3,1
Lavalleja	61.085	4.285	22,8	172	47	4,0
Maldonado	127.502	6.870	15,7	681	85	9,9
Paysandú	111.509	5.256	20,5	180	41	3,4
Río Negro	51.713	5.046	18,9	208	73	4,1
Rivera	98.472	2.950	27,9	103	45	3,5
Rocha	70.292	5.059	22,1	249	50	4,9
Salto	117.597	4.234	23,9	191	56	4,5
San José	96.664	4.038	20,1	120	35	3,0
Soriano	81.557	5.034	16,8	196	54	3,9
Tacuarembó	84.919	4.723	28,1	199	55	4,2
Treinta y Tres	49.502	5.069	25,3	157	62	3,1
<b>Total/Promedio</b>	<b>1.818.925</b>	<b>4.441</b>	<b>20,6</b>	<b>191</b>	<b>45</b>	<b>4,3</b>

- 1.4 La población del departamento más grande, Canelones, que incluye partes de la periferia metropolitana de Montevideo, tiene cerca del triple de la población del siguiente, Maldonado. Las condiciones sociales de los habitantes, medidas por la

<sup>1</sup> Los GDs están a cargo de un Intendente Municipal y de una Junta Departamental, elegidos directamente a cada cinco años. La Intendencia Municipal tiene las funciones ejecutivas y la Junta Departamental asume las funciones legislativas y de control del GD. Los departamentos pueden optar por contar con autoridades locales en poblaciones con más de 10.000 habitantes y en las capitales departamentales, sin embargo, la función de gobierno local es ejercida por los GDs, que son la unidad de gobierno que corresponde a los gobiernos municipales de los países de la región.

proporción de los hogares carenciados, varían desde 13,3%, en Colonia, hasta el 28,7% en Cerro Largo, manteniendo una relación inversa con el PIB per cápita.

- 1.5 El PIB per cápita presenta mayores variaciones, siendo más alto en la región sur, que incluye Maldonado, Colonia, Rocha y Canelones, y más bajo en la región central y norte del país con el departamento de Rivera con el más bajo PIB per cápita (US\$2.950). El esfuerzo fiscal, medido por la relación entre los ingresos departamentales y el PIB, varía significativamente desde un mínimo de 2,9%, en Colonia, hasta un máximo de 9,9%, en Maldonado. Los ingresos locales de Maldonado son más de 2,5 veces a los del departamento que le sigue, en función de los ingresos provenientes del balneario internacional de Punta del Este.

#### **A. El proceso de descentralización**

- 1.6 La reforma constitucional de 1996 inició un proceso de descentralización que definió por primera vez un marco institucional para la formulación y ejecución de las políticas de descentralización. Este proceso tuvo nuevo avance en el plano financiero, con la Ley de Presupuesto Nacional para el período de 2000-2004 que reformó el sistema de transferencias. A través de esta reforma, el País se comprometió con una transferencia anual y progresiva de recursos a los departamentos que tiende a incrementar sustancialmente los recursos locales y creó un nuevo instrumento para canalizar transferencias a los GDs: el Fondo para el Desarrollo del Interior (FDI).
- 1.7 A continuación se describirá en mayor detalle el marco institucional del sector municipal, las responsabilidades departamentales, las finanzas locales y el sistema de transferencias, para después explicar las lecciones aprendidas de los anteriores programas del Banco en el sector y la estrategia que este Programa adoptará para avanzar el proceso de descentralización.

#### **1. El marco institucional del sector municipal**

- 1.8 La reforma constitucional de 1996 definió el marco institucional para la implementación de la descentralización. Primero, asignó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la responsabilidad de planificar e implementar las políticas de descentralización del Estado. Segundo, creó una Comisión Sectorial de Descentralización y Desarrollo, integrada por el Congreso de Intendentes y por el Gobierno Central, responsable de asistir a la OPP en la definición de las políticas de descentralización. Por último, institucionalizó el Congreso de Intendentes como instancia de representación de los GDs.
- 1.9 Aunque la definición del marco institucional fue un paso importante en el proceso de descentralización, las instituciones involucradas todavía carecen de algunos elementos claves para responder efectivamente a sus nuevas responsabilidades: (i) la OPP cuenta con una unidad de desarrollo municipal, sin embargo no tiene planta permanente; (ii) la Comisión Sectorial todavía carece de algunos instrumentos para su pleno funcionamiento; y (iii) el Congreso presenta debilidades en los aspectos institucionales, sin un cuerpo gerencial y técnico

dedicado a su administración, sin una base financiera sostenible y sin capacidad técnica para prestar servicios a los departamentos.

## 2. Las responsabilidades departamentales

- 1.10 Los GDs son responsables por servicios de mantenimiento urbano, infraestructura de vías urbanas y caminos vecinales, recolección y disposición final de basura, mercados, cementerios, mataderos, además de tener funciones reguladoras sobre sanidad e higiene pública. Sus funciones no incluyen saneamiento (agua potable y alcantarillado), educación y salud, aún cuando en los últimos años, los GDs vienen adquiriendo mayor relevancia en lo que se refiere al sector social, en las siguientes áreas: (i) atención primaria de salud, por medio de la construcción y operación de policlínicas departamentales y del apoyo a las policlínicas nacionales; (ii) mantenimiento de edificios escolares, liceos y bibliotecas públicas; (iii) construcción y operación de comedores y merenderos municipales; (iv) apoyo a los planes de electrificación; y (v) implantación de redes de agua potable y saneamiento en el área rural. La presión de su electorado también ha llevado los GDs a entrar en un nuevo campo de acción: el desarrollo económico local<sup>2</sup>.

## 3. Las finanzas municipales

- 1.11 El cuadro a continuación muestra algunos indicadores fiscales de los GDs para el período comprendido entre 1994 – 2001:

Cuadro I-2 Ejecución Presupuestaria (US\$ millones de 1999) e Indicadores Fiscales Seleccionados								
CATEGORÍAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>INGRESOS</b>	<b>361,9</b>	<b>525,8</b>	<b>660,8</b>	<b>711,8</b>	<b>660,0</b>	<b>467,2</b>	<b>431,5</b>	<b>419,4</b>
De origen departamental	298,2	435,1	533,7	583,0	526,7	367,9	288,6	260,5
De origen nacional	63,7	90,7	127,1	128,8	133,3	99,3	142,9	158,9
<b>EGRESOS</b>	<b>405,6</b>	<b>535,6</b>	<b>665,6</b>	<b>719,8</b>	<b>668,9</b>	<b>542,8</b>	<b>479,2</b>	<b>459,8</b>
Personal	200,0	277,3	337,4	354,5	317,6	251,5	246,9	260,2
Inversiones	112,7	138,0	149,9	187,9	173,8	149,5	93,9	90,7
Otros	92,9	120,3	178,3	177,4	177,5	141,8	138,4	108,9
<b>RESULTADO</b>	<b>-43,7</b>	<b>-9,8</b>	<b>-4,8</b>	<b>-8,0</b>	<b>-8,9</b>	<b>-75,6</b>	<b>-47,7</b>	<b>-40,4</b>
<b>INDICADORES</b>								
Resultado del ejercicio sobre egresos	-11,0%	-1,8%	-0,7%	-1,1%	-1,3%	-13,9%	-10,0%	-8,8%
Endeudamiento	24,3%	23,5%	25,5%	22,7%	25,1%	35,8%	46,9%	56,9%
Nº de empleados por 1.000 habitantes	15,9	14,9	14,7	14,5	14,8	14,7	14,8	14,5
% Egreso Personal/Egreso Total	49,3	51,8	50,7	49,5	47,5	46,3	51,5	56,6

### a) Ingresos propios

- 1.12 Los ingresos de origen departamental incluyen los impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos y tasas por servicios prestados y otros ingresos de menor monto relativo, como las multas. La participación de los ingresos propios sobre los ingresos totales, cuyo consolidado para los 18 GDs alcanzó el 62% en 2001, varía según el tamaño del municipio: en los municipios de más de 100 mil habitantes esta proporción corresponde al 68%, mientras en aquellos hasta 100 mil, esta

<sup>2</sup>

Los intendentes han dado prioridad a este sector en el taller de involucrados realizado en noviembre de 2001 y han manifestado su interés en promover la creación de empleos y de emprendimientos en su territorio en las entrevistas realizadas durante la preparación del Programa.

relación se reduce al 52%. Se observa del cuadro anterior que la dependencia financiera municipal se incrementó en el período 1994-2001, fruto de una mayor transferencia de recursos por parte del gobierno nacional, lo que será analizado más adelante.

#### **b) Egresos**

- 1.13 Los gastos públicos no son muy descentralizados en Uruguay. Los egresos de los 18 departamentos del interior, que llegaron a US\$460 millones en 2001, corresponden al 13% del gasto público total uruguayo. Esto demuestra que hay espacio para una mayor descentralización fiscal, considerando que en países como Bolivia, que tiene un régimen político unitario y está en medio de un profundo proceso de descentralización, o Venezuela que tiene un régimen político federal con un alto grado de centralización, los porcentajes son más elevados (26,7% y 19,6% respectivamente).
- 1.14 Los GDs tienen gastos muy elevados con personal y un nivel de inversiones muy bajo. El porcentaje promedio de gastos con personal sobre los gastos totales entre 1994 y 1999 fue de 49% y aumentó a 56% en 2001, mientras que el porcentaje promedio de inversiones sobre gastos totales entre 1994 y 1999 fue de 26% y se redujo a 20% en los años 2000 y 2001. No obstante lo anterior, es importante notar que los incentivos previstos en el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III para mejorar el desempeño de la gestión de los departamentos, llevaron a una disminución de los gastos con personal y a un aumento en los niveles de inversión de los departamento en los años 1998 y 1999.
- 1.15 Un factor que está preocupando a las autoridades nacionales es el déficit fiscal y el endeudamiento<sup>3</sup> de los departamentos que se ha incrementado, principalmente entre 1999 y 2001, cuando el déficit llegó a 13% y el endeudamiento a 57%. Un análisis del perfil de la deuda en una muestra de departamentos indica que la mayor parte de este stock se compone por las deudas no convenidas con las entidades autónomas del gobierno nacional, como las empresas de saneamiento y electricidad, o el sistema de seguridad social. En esta muestra de departamentos la deuda no convenida representa 60 a 85% del stock de la deuda. Uno de los propósitos del Gobierno Nacional en el presente programa es cambiar esta tendencia creando prácticas e incentivos a la buena gestión fiscal.
- 1.16 La falta de instrumentos de gestión tributaria y financiera y el alto gasto con personal son algunos de los principales factores que han llevado al incremento de los niveles de endeudamiento de los departamentos. En el área tributaria, la falta de un registro único de contribuyentes, de preemisión de los tributos y de procedimientos de cobranza y fiscalización han llevado a un gran incremento de la morosidad (por ejemplo, la morosidad de la contribución inmobiliaria urbana subió de 45% en 1997 al 77% en 2001).

---

<sup>3</sup> El endeudamiento es el stock de la deuda sobre los ingresos. El stock de la deuda incluye la deuda convenida y la no convenida.

#### 4. El sistema de transferencias

- 1.17 El sistema de transferencias del país ha sido ampliado sustancialmente en los últimos años y su tendencia es de un crecimiento todavía mayor hacia el futuro. En 1990, las transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales representaban el 15% de los recursos de estos últimos y en 2001 pasaron a representar el 30%. El incremento de las transferencias se produjo principalmente por las reformas introducidas por la Ley de Presupuesto para el período 2001-2004, que incluyeron: (i) la determinación de porcentajes anuales y crecientes de los ingresos del gobierno central para transferencias; (ii) una nueva transferencia global; y (iii) la creación de un fondo de inversiones para los departamentos del interior con una nueva fórmula de distribución de recursos.
- 1.18 La Ley garantizó una proporción de los ingresos del gobierno central que debe ser transferida anualmente a los GDs. La Ley también creó una partida adicional al sistema de transferencias existente que puede ser usada libremente por los departamentos y que no está atada a categorías de gasto específicas. Finalmente, la reforma creó el FDI, que se alimenta de un porcentaje de los impuestos generados en los departamentos del interior y se transfiere a estos mismos. Los recursos son distribuidos según la fórmula que toma en cuenta población, territorio, hogares carenciados y el inverso del PIB. Los recursos del FDI son orientados a proyectos de inversión en desarrollo urbano y económico, precalificados por la Comisión Sectorial de Descentralización y Desarrollo y por la OPP. El Cuadro I-3 resume la estructura de este nuevo sistema de transferencias.

<b>Cuadro I-3</b>				
<b>Evolución del nuevo sistema de transferencias (en millones de US\$)</b>				
<b>Componentes del nuevo sistema</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Sistema anterior (a)</b> <i>Distribuido mayormente a 18 departamentos interior</i>	120,0	120,0	120,0	120,0
<b>Partida global (b)</b> <i>Distribuido a 18 departamentos interior</i>	20,0	30,0	30,0	40,0
<b>Excedente para completar % anual (c)</b> <i>Distribuido a 19 departamentos</i>	8,7	7,5	7,5	5,3
<b>FDI</b> <i>Distribuido a 18 departamentos interior</i>	10,0	15,0	20,0	25,0
<b>TOTAL</b>	<b>158,7</b>	<b>172,5</b>	<b>177,5</b>	<b>190,3</b>

Fuente: Prud'homme y Huntzinger, 2001 y levantamiento junto a la OPP.

- 1.19 Estas reformas han resultado en un incremento de orden de 58% de las transferencias a los departamentos, que pasarán de US\$120 millones anuales a US\$190 millones anuales en el 2004. En general, las reformas han mejorado la eficiencia del sistema de transferencias del país. El nuevo sistema aumenta significativamente los recursos de los GDs. La introducción de transferencias de libre disponibilidad aumenta la autonomía de los GDs en el uso de estos recursos, mientras que la introducción de la nueva fórmula de distribución mejora la correlación entre las transferencias y las necesidades de los departamentos.

## **B. El papel del Banco en el proceso de descentralización de Uruguay**

### **1. Los Programas de Obras Municipales I, II y Programas de Desarrollo Municipal III**

- 1.20 El Banco ha financiado tres programas de desarrollo municipal destinados a apoyar a los departamentos del interior del país. El Programa de Obras Municipales (POM) I tuvo un costo total de US\$50 millones y fue aprobado en 1984, el POM II tuvo un costo total de US\$35 millones y fue aprobado en 1990 y el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III tuvo un costo total de US\$78 millones, fue aprobado en 1997 y se encuentra en ejecución con más del 98,5% de los recursos desembolsados. Los dos primeros fueron ejecutados por el MTOP y los GDs y el último por la OPP y los GDs.
- 1.21 El POM I apoyó la mejora en la prestación de los servicios municipales y el establecimiento de mecanismos de recuperación de costos; el POM II enfatizó la mejora de la calidad de vida de la población, asociada con la mejora en la gestión catastral; y el PDM III dio énfasis a la consolidación de los GDs como promotores del desarrollo local, a la mejora en la capacidad de planificación y promoción del desarrollo y a la racionalización de los gastos e incremento de los recursos financieros departamentales.
- 1.22 A continuación, se resumen los principales resultados del PDM III, se presentan las lecciones aprendidas y se indican los desafíos del sector y las estrategias adoptadas por el nuevo programa para enfrentarlos<sup>4</sup>.

### **2. Resultados del PDM III, lecciones aprendidas y estrategias del nuevo Programa**

#### **a) Efectos sobre marco institucional**

- 1.23 En el campo institucional, el PDM III ha tenido resultados positivos. El Programa estructuró la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) en la OPP, con una coordinación de fortalecimiento institucional, una coordinación de inversiones y un sector de apoyo. A través de este Programa se desarrolló una base de datos sobre el sector municipal, se desarrollaron guías y otros instrumentos para apoyar los departamentos en la formulación de proyectos de fortalecimiento institucional e inversiones. Esta estructura creada por el Programa consolidó la OPP en el liderazgo del proceso de descentralización.
- 1.24 A pesar de estos avances, el marco institucional aún tiene debilidades importantes: (i) la OPP no ha incorporado la UDM en su organigrama, financiar sus costos y darle un estatus de *staff* permanente a su personal; y (ii) el sistema de información sobre las finanzas municipales tiene aspectos a mejorar, como son la integración de la información con las Intendencias y el Congreso, la generación de instrumentos

---

<sup>4</sup> Las evaluaciones al PDM III se encuentran en los siguientes estudios: Prud'homme&Huntzinger (2001), Cracel (2002), Lebedinsky (2002) y GPI consultores (2002).

de análisis de la información y su divulgación. El Programa de Desarrollo de la Gestión Municipal (PDGM) IV permitirá la institucionalización de la UDM en el organigrama y en el financiamiento de la OPP y el diseño de un sistema completo de información sobre las finanzas y la gestión departamental. Esto mejorará el seguimiento y dará mayor transparencia a la gestión y a las finanzas municipales y permitirá que la OPP tenga el personal necesario para dar continuidad a estas acciones una vez se concluya la ejecución del presente programa.

#### **b) Relaciones intergubernamentales**

- 1.25 En el área de las relaciones intergubernamentales, el PDM III introdujo, en el sistema de transferencias del país, un componente para incentivar una mejora en la gestión departamental, estableciendo un porcentaje de 30% de los recursos de inversiones elegibles a los municipios que cumplieran con metas de gestión. En 1998, de los 18 departamentos que participaron en el Programa, once cumplieron con las metas y accedieron a los fondos que premiaban la reducción de personal y el incremento de la inversiones. Este sistema de incentivos fue bastante eficiente y llevó a una mejora de estos indicadores de gasto en 1998 y 1999, como se observó anteriormente. Sin embargo, estas acciones no se mantuvieron en el tiempo y las metas no se focalizaron en los aspectos más críticos de la gestión municipal. Adicionalmente, el programa anterior no utilizó la fórmula de distribución de recursos que toma en cuenta criterios de equidad.
- 1.26 El nuevo Programa mantiene el sistema de incentivos iniciado por el anterior programa, sin embargo introduce las siguientes mejoras al sistema: (i) se amplían los recursos que premian las buenas prácticas de gestión; (ii) se introduce la fórmula de distribución de recursos que toma en cuenta población, territorio, inverso del PIB y hogares carenciados; (iii) se incorporan incentivos a la gestión que son anuales a partir del tercer año de ejecución del programa, de forma a garantizar la continuidad de los esfuerzos de mejora; y (iv) se perfeccionan los indicadores, reenlazándose los indicadores de aumento de ingresos y disminución de personal por los de resultados financieros (déficit o superávit) y por el nivel de endeudamiento; el indicador de personal se mejora con la introducción de un techo para el gasto con personal sobre los egresos totales.

#### **c) Eficiencia y focalización de las inversiones**

- 1.27 El PDM III financió 66 proyectos de inversión, de los cuales 46 ya están concluidos. Los costos promedio de los proyectos se sitúan en US\$1 millón y fueron ejecutados en un período promedio de un año. Los sectores de inversión con mayor demanda fueron consolidación de barrios y drenaje, responsables por el 53% y el 35% de las inversiones, respectivamente. La evaluación expost de una muestra de proyectos de inversión encontró dos deficiencias importantes en el componente de inversiones.
- 1.28 De una muestra de ocho proyectos, aplicando una metodología rigurosa y teniendo en cuenta los plazos de reales de ejecución, apenas tres tuvieron una rentabilidad por encima de lo establecido en el programa. Esto fue el resultado de dos factores

según los casos: (i) metodología de análisis económico inadecuada; y (ii) ampliaciones de monto y de plazos de los contratos de obras. La segunda deficiencia del proceso de asignación de recursos de inversión es la falta de un instrumento formal para programar y coordinar las inversiones que se hacen por otras fuentes de financiamiento como el FDI.

- 1.29 Para mejorar la eficiencia y la focalización de la inversiones el PDGM IV introducirá las siguientes medidas: (i) mejorar la orientación de la UDM a los GDs en la preparación de los proyectos, a través de la formalización de una etapa de consulta previa y de la ampliación y reformulación de la guía para la formulación de proyectos; (ii) mejorar los procedimientos de análisis de proyectos, a través de la revisión de la metodología de análisis y de los criterios para la focalización de las inversiones, del desarrollo de instrumentos de apoyo al análisis y de la introducción de procedimientos formales para el análisis de proyectos en el ciclo de proyecto; (iii) introducir reglas para la autorización de ampliaciones y extensiones; y (iv) introducir un instrumento para programar y coordinar las inversiones con recursos del Gobierno Central en los departamentos. El capítulo II describe los Planes de Acción Institucional e Inversiones, que servirán para programar y coordinar las inversiones en los departamentos, el capítulo III describe el nuevo ciclo de proyecto y el capítulo IV amplía el análisis sobre la evaluación ex ante y ex post de los proyectos de inversión del Programa.

#### **d) Fortalecimiento institucional de los departamentos**

- 1.30 El componente de fortalecimiento institucional en la etapa anterior financió la implantación de cuatro módulos de sistemas de administración, la asistencia técnica en tres áreas de gestión municipal y el entrenamiento de 2.000 funcionarios. Para cada municipalidad, se asignó una cantidad igual de recursos y el GD quedó responsable por identificar y elegir las actividades de fortalecimiento en su departamento. Los resultados de este componente han sido poco homogéneos: algunos departamentos han invertido su partida de recursos de forma estratégica y con esto han mejorado sensiblemente sus sistemas internos de gestión. Es el caso de Flores, que invirtió en la compra de un paquete integrado de gestión de tributos, gestión presupuestaria y gestión de personal. Sin embargo, en otros municipios, los resultados no han sido tan satisfactorios.
- 1.31 El presente programa ha introducido una serie de cambios para asegurar un mayor impacto de las inversiones en la gestión departamental. En primer lugar, se ha revisado el sistema de incentivos de gestión a las Intendencias, conforme mencionado anteriormente. En segundo lugar, se ha establecido que las actividades de fortalecimiento asegurarán un paquete mínimo de sistemas y procesos – en el área de administración financiera, tributaria, de adquisiciones y patrimonial, y de recursos humanos – con los cuales todos los departamentos contarán para garantizar un mínimo nivel de calidad de su gestión. En el área de gestión tributaria, el programa introducirá los Registros Únicos de Contribuyentes (RUC), lo que permitirá efectuar la preemisión de los tributos. La prioridad en el área de gestión financiera es la introducción de procedimientos de control de caja y de programación financiera que facilitan, entre otros, la programación de



compromisos con base en su real disponibilidad financiera. En el área de compras y patrimonio se introducirán sistemas de control de inventarios y se agilizarán los procesos de compra. En materia de personal, se apoyará la implantación de un sistema de administración de recursos humanos objetivando, entre otras finalidades, la racionalización de los planteles de personal municipal.

- 1.32 Finalmente, el presente programa tiene un cambio fundamental, que son los incentivos asociados al proceso de seguimiento a los indicadores de gestión. Cada departamento preparará al principio de la operación un diagnóstico institucional y financiero (ver párrafo 2.10) que definirá la línea de base para los indicadores de gestión y establecerá metas anuales para los indicadores (resultado del ejercicio, endeudamiento, personal, morosidad, nivel de inversión, nivel de autonomía municipal, costos de los principales servicios municipales, etc). La UDM hará un seguimiento anual de estos indicadores y los pondrá a disposición del público en un sistema de información municipal que permitirá comparar la eficiencia de los departamentos e incentivar mejores prácticas de gestión. Este Plan de Acción Institucional e Inversiones (PAII) será, así, un instrumento permanente de revisión de las metas de gestión departamental.

### **C. Desafíos del proceso de descentralización y apoyo del presente programa**

- 1.33 El proceso de descentralización de Uruguay, profundizado con la reforma constitucional de 1996 e implementado con la Ley de Presupuesto 2000-2004 ha avanzado en los últimos años, con el apoyo de los programas del Banco. Se creó un marco institucional para promover la descentralización, las reformas al sistema de transferencias mejoraron su transparencia, se amplió los recursos de los departamentos, se aumentó la autonomía de los GDs en el uso de estos recursos y se mejoró la eficiencia del sistema, a través de la introducción de indicadores a la fórmula de distribución que toman en cuenta las necesidades de los departamentos.
- 1.34 Conforme analizado al principio de este capítulo, el proceso todavía enfrenta problemas en algunas áreas: (i) las instituciones responsables por la descentralización (OPP, Comisión Sectorial para la Descentralización y Congreso de Intendentes) necesitan fortalecimiento e instrumentos para responder a sus nuevas responsabilidades; (ii) varios departamentos han tenido una gestión financiera deficitaria preocupante; y (iii) se han ampliado las fuentes de recursos para inversiones a los departamentos sin el desarrollo de mecanismos suficientes para su coordinación.
- 1.35 En respuesta a estos desafíos, el programa contempla acciones para fortalecer las instituciones del sector. A través del Programa, los departamentos de Uruguay pasarán a contar con los instrumentos de gestión para incrementar su recaudación, programar sus gastos y racionalizar los costos de personal. Un sistema de incentivos financieros premiará los departamentos que cumplan con los indicadores de gestión departamental. La UDM contará con un instrumento de programación de las inversiones por departamento y con un sistema de información sobre las finanzas municipales, que será puesto a disposición del público asegurando una mayor transparencia, favoreciendo la comparación del desempeño entre los

departamentos y funcionando como un incentivo adicional para la mejora de la gestión.

#### **D. Estrategia del Banco en el país y en el sector**

- 1.36 La Estrategia del Banco en Uruguay para el quinquenio 2000-2004, está orientada a lograr un crecimiento sostenido con estabilidad que permita mejorar la equidad social. La estrategia del Banco se concentrará en apoyar: (i) el área de competitividad e integración regional; (ii) el área de modernización del Estado y gobernabilidad, en el proceso de transformación del Estado, destinado a reducir su peso en la economía; aumentar su eficacia y eficiencia; racionalizar y focalizar su intervención y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios; y (iii) en el área de bienestar y equidad social, aquellas acciones orientadas a aumentar la equidad e incorporar los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.
- 1.37 Por otro lado, la estrategia del Banco para el desarrollo subnacional, aprobada por el Directorio en mayo de 2001, establece que el Banco apoyará a los países en la implantación de reformas y fortalecimiento institucional requeridos para establecer gobiernos subnacionales eficientes y democráticos aptos para realizar las funciones de: (i) promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones; (ii) proveer los servicios para asegurar buena calidad de vida para la población y mejorar el grado de equidad social y territorial de la distribución de los beneficios del desarrollo; y (iii) proveer infraestructuras esenciales para el bienestar de la población y para el incremento de las actividades económicas.
- 1.38 El programa propuesto se enmarca dentro de ambas estrategias, e incide directamente en la segunda área estratégica con el país. En este contexto, los gobiernos departamentales deberán ser apoyados y fortalecidos en los aspectos institucionales, financieros y de gestión, de modo de contribuir al proceso de descentralización previsto en la legislación pero teniendo en cuenta las diversidades de índole regional y los problemas que las distintas zonas del país presentan, incorporando al sector privado en el proceso de transformación.
- 1.39 El Banco tiene tres programas que complementan las acciones del PDGM IV. Los Programas de Saneamiento (UR-0089) y de Modernización Institucional (UR-0139) de Montevideo mejoran la cobertura y calidad del sistema de saneamiento en el área metropolitana y fortalecen la Intendencia Municipal en la prestación de los servicios municipales y en la gestión fiscal. El Programa de Integración de Asentamientos Marginales (UR-0123) ofrece financiamiento integral a barrios vulnerables con especial atención al área metropolitana de Montevideo, donde están concentrados estos asentamientos. Estas acciones serán extendidas a los departamentos del interior a través del presente programa.

#### **E. Coordinación con otras instituciones multilaterales de desarrollo**

- 1.40 En el marco del sector municipal de Uruguay, hay dos iniciativas principales que complementan las acciones de este programa. La primera es el Secretariado de

Manejo del Medio Ambiente para América Latina y el Caribe administrado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá, con apoyo de este país y del Banco. Este programa está apoyando directamente a los Municipios en el Uruguay, desde 1996, a través del Programa "Sistemas de Servicios Ambientales en Poblaciones Vulnerables", en la ejecución de investigaciones para resolver problemas específicos de servicios ambientales de las ciudades.

- 1.41 El Banco Mundial tiene un préstamo en ejecución por US\$27 millones con Obras Sanitarias del Estado (OSE). El programa tiene acciones conducentes a mejorar la eficiencia y la eficacia de la OSE, mejora el mantenimiento y la recuperación de costos de operación, pérdidas del sistema de agua en el interior, expandir la red de alcantarillado y mejorar el tratamiento de aguas residuales. Estas acciones mejorarán el marco de las políticas de agua y saneamiento al nivel nacional, complementando las acciones que el presente programa financia al nivel local.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene como objetivo mejorar la situación fiscal de los GDs y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son: (a) desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización; (b) implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y la eficiencia de la gestión de los GDs; y (c) atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.

### B. Descripción del programa

- 2.2 A los efectos de cumplir con estos objetivos, el programa financiará tres componentes: (i) desarrollo del sector; (ii) fortalecimiento de la gestión departamental; y (iii) inversiones departamentales y regionales.

#### 1. Desarrollo del sector (US\$470 mil)

- 2.3 Este componente tiene por objetivo desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización. Para cumplir con estos objetivos, el componente tendrá los siguientes subcomponentes:
- a. *Marco sectorial*. Este subcomponente financiará estudios y talleres para analizar el proceso de descentralización del país y para apoyar la formulación de propuestas para avanzar su implementación. Los estudios y talleres incluirán las siguientes áreas temáticas: (i) sistema de transferencias, (ii) reglamentación del FDI, (iii) proyecto de Ley Orgánica Municipal; (iv) modelo de ordenanza tributaria municipal; (v) sistema de financiamiento municipal; (vi) provisión y administración de servicios locales con la participación del sector privado; (vii) instrumentos para promover la participación en la administración local; (viii) instrumentos para la formación de asociaciones entre departamentos para la provisión de servicios; y (ix) estudios de base para el análisis socioeconómico de los proyectos.
  - b. *Fortalecimiento de la UDM*. Este subcomponente financiará actividades en las siguientes áreas: (i) *análisis y gestión de proyectos*. Será financiada una consultoría para la capacitación de los técnicos de la UDM en formulación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos y para el análisis y la revisión de las guías de preparación de proyectos de inversión y fortalecimiento; (ii) *desarrollo organizacional*. Será financiada una consultoría para revisar la organización interna de la UDM, actualizar sus procedimientos y crear un archivo técnico de proyectos; y (iii) *sistema de información municipal*. Se financiará el diseño e implantación de un sistema de información sobre Finanzas y Gestión Departamental, que incluirá un banco de datos sobre finanzas municipales y un sistema para el seguimiento de proyectos municipales. Incluye la infraestructura necesaria para la intercomunicación de

la UDM con las intendencias y el Congreso de Intendentes y el acceso público de la información. El costo de operación de la UDM será financiado con aporte local a partir del cuarto año de ejecución del Programa.

- c. *Fortalecimiento del Congreso de Intendentes*. Este subcomponente financiará asistencia técnica para la institucionalización de las funciones del *Congreso de Intendentes*, incluyendo el análisis de la demanda de servicios por parte de las intendencias, el desarrollo de un plan estratégico y un plan de autosustentabilidad financiera, así como un programa de fortalecimiento institucional que incluye una reingeniería administrativa y la elaboración del estatuto constitutivo de la institución.

## **2. Fortalecimiento de la gestión departamental (US\$6,5 millones)**

- 2.4 Este componente tiene por objetivo desarrollar instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de los GDs, a través de proyectos de fortalecimiento de su capacidad técnica y de sus sistemas operativos.

### **a) Gestión municipal (US\$4,2 millones)**

- 2.5 Este componente financiará el diseño y la implementación de procesos y sistemas para mejorar la gestión municipal en las siguientes áreas:
  - a. *Gestión Tributaria*: acciones para mejorar la recaudación mediante el diseño de sistemas integrados de administración tributaria en las siguientes áreas: (i) preemisión de tributos; (ii) recaudación y cobro; y (iii) fiscalización tributaria.
  - b. *Gestión Financiera*: acciones para mejorar la programación, controlar los gastos, centralizar la información sobre la gestión financiera y hacerla más transparente, a través de: (i) programación financiera (normas de ordenamiento de gastos, ejecución de pagos y control de caja y de cuentas bancarias); y (ii) sistema integrado de administración presupuestaria y financiera (presupuestos anual y multianual, formulación y ejecución presupuestaria y financiera y contabilidad presupuestaria, financiera y patrimonial).
  - c. *Gestión de Compras y Patrimonio*: tiene por objetivo lograr ahorros en las adquisiciones y mejorar el control de los bienes municipales, en las siguientes áreas: (i) procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios; (ii) sistema de control de materiales, flotilla y patrimonio; y (iii) sistema de patrimonio para efectuar el control físico y financiero de los bienes.
  - d. *Gestión de Recursos Humanos*: tiene por objetivo mejorar la eficiencia en la asignación de personal y dar instrumentos para racionalizar los gastos y permitir formulación de políticas, a través de: sistema integrado de administración de recursos humanos con generación de nómina y organización de registros de personal con información sobre admisión, calificación profesional, evolución salarial, puesto, etc.

- e. *Gestión Territorial*: tiene por objetivo dar instrumentos de planificación territorial a través de sistematización de las bases de datos de referencia geográfica (cartografía, urbanismo, catastro), tanto gráfica como alfanumérica.
- f. *Gestión de Digestos Municipales*: tiene por objetivo facilitar el acceso a la información y financiará la revisión y simplificación de la base legal municipal y su acceso informatizado.
- g. *Atención Ciudadana y Participación Social*: tiene por objetivo reducir el tiempo de procesamiento de los trámites municipales y mejorar la atención ciudadana a través de: sistema de control de procesos administrativos y fiscales, sistemas para facilitar el acceso de la población a informaciones de carácter legal, tributarias, financieras, servicios y otras.

**b) Catastro y registro (US\$1,9 millones)**

- 2.6 Este subcomponente tiene como objetivo proveer a las intendencias con un registro único de contribuyentes actualizado, como forma de apoyar sus esfuerzos de recaudación tributaria y de recuperación de la evasión y morosidad. Para cumplir con este objetivo se complementarán las actividades desarrolladas en los programas anteriores integrando las informaciones del Registro Nacional, Catastro Nacional e Intendencias referentes a: (i) el universo total de todos los padrones del departamento en materia de Patente de Rodados, Contribución Urbana, Suburbana y Rural; (ii) el propietario del padrón inmobiliario con las direcciones correspondientes; y (iii) las informaciones catastrales referentes a estos padrones.

**c) Capacitación (US\$360 mil)**

- 2.7 En este subcomponente se entrenarán aproximadamente 40 funcionarios por intendencia en temas relacionados con las áreas de gestión municipal (finanzas, tributación, adquisiciones, recursos humanos, etc.) y en el tema de gestión de proyectos de inversión (incluyendo formulación y análisis de proyectos y supervisión y mantenimiento de obras). La finalidad es mejorar la productividad, disminuir costos y consecuentemente prestar mejores servicios a la población.

**3. Inversiones departamentales y regionales (US\$58 millones)**

- 2.8 El objetivo del componente es atender a las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. El componente financiará proyectos que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los departamentos, conforme presentados en sus PAII. Los sectores financiables son: preinversión, consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental, micro y macro drenajes, saneamiento, servicios urbanos y desarrollo económico local.
- 2.9 Además de estos sectores, podrán incluirse otros consistentes con los objetivos del Programa, siempre y cuando sean acordados previamente con el Banco.

### **C. Planes de Acción Institucional e Inversiones (PAII)**

- 2.10 Las inversiones de cada departamento deben ser presentadas en el contexto de un diagnóstico y de una programación de inversiones establecidas en los PAII. Estos planes deben contener:
- a. **El diagnóstico institucional y financiero** de cada intendencia analizando el desempeño financiero de los últimos años y sus indicadores de gestión clave. En base a este diagnóstico, se determinarán indicadores deseables de gestión, particularmente los de orden fiscal, que serán acompañados por la UDM para evaluar el desempeño institucional de los GDs. Los PAIIs darán seguimiento a, por lo menos, los siguientes indicadores: resultado del ejercicio, endeudamiento, personal, morosidad, saldo corriente, autonomía departamental, costos unitarios por servicio y nivel de inversión.
  - b. **Los proyectos de fortalecimiento de la gestión departamental** requeridos para lograr las metas deseadas.
  - c. **El plan de inversiones**, que contenga el conjunto de las inversiones propuestas por las intendencias para el periodo de ejecución del Programa, ordenado según prioridades anuales.
- 2.11 El Plan de Inversiones cubrirá la programación general de inversiones del Departamento, incluyendo las financiadas con recursos propios, por el PDGM IV, por el FDI y otras fuentes de financiamiento, de modo de servir como instrumento de programación de la inversión pública local y se basará en las prioridades establecidas al nivel local. La UDM apoyará a los GDs en la preparación y justificación de estos planes de inversión, y será la encargada de efectuar la coordinación de los financiamientos del Programa con las demás fuentes, particularmente las administradas por la OPP. La UDM hará un seguimiento de los recursos asignados por departamento, del estado de ejecución de los componentes de fortalecimiento y del componente de inversiones y de los indicadores de gestión incluidos en los PAII. Esta información se incorporará al sistema de información municipal y estará disponible al público en general.

### **D. Asignación de recursos**

- 2.12 Los recursos del Programa se asignarán en los componentes “Fortalecimiento de la Gestión Departamental” e “Inversiones Departamentales y Regionales”, en función de los siguientes criterios:
- 2.13 Para el componente de Fortalecimiento de la Gestión Departamental, se ha establecido una asignación de recursos para cada departamento en base a un diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento en las áreas elegibles del programa. Esta asignación permitirá a los departamentos: (i) desarrollar proyectos de fortalecimiento en al menos cuatro de las siete áreas de gestión elegibles en el programa; (ii) completar la actualización y digitalización de los catastros para los departamentos que no fueron contemplados en los programas anteriores

(Canelones, Florida y San José) e implementar un Registro Único de Contribuyentes (RUC) en todos los departamentos que lo requieran; y (iii) capacitarse en las áreas de gestión interna y gestión de proyectos de inversión.

- 2.14 Al momento de elaboración de los PAII, los departamentos confirmarán las áreas de fortalecimiento que desean incluir en su plan de fortalecimiento cumpliendo con los siguientes requisitos: (i) dar prioridad a las áreas de gestión financiera, tributaria, compras y patrimonio y de recursos humanos y solamente incluir otras áreas en los casos en que el departamento ya haya completado la modernización de estas áreas prioritarias; y (ii) no sobrepasar la asignación inicial por departamento (ver Cuadro II-1). En el caso de que el departamento no requiera o no necesite utilizar todos los recursos que tiene asignado para fortalecimiento de la gestión departamental, los recursos remanentes no podrán pasarse al componente de inversiones. Los GDs deberán haber completado las actividades de fortalecimiento para acceder a la segunda y tercera etapa de distribución de los recursos de inversión.

Cuadro II-1			
SUBCOMPONENTES	Recurso por departamento <sup>1</sup>	Costo Total <sup>1</sup>	Elegibilidad
Gestión Municipal	\$235 mil	\$4.230 mil	Todos los departamentos son elegibles para al menos las 4 áreas prioritarias
Catastro y Registro		\$1.910 mil	
Conclusión del catastro		\$830 mil	Canelones, Florida y San José
Registro Único de Contribuyentes	\$60 mil	\$1.080 mil	Todos los GDs son elegibles
Capacitación	\$20 mil	\$360 mil	Todos los GDs son elegibles
<b>TOTAL</b>		<b>\$6.500 mil</b>	

<sup>1</sup> Valores en dólares de los E.E.U.U.

- 2.15 Para el componente de Inversiones Departamentales y Regionales, los recursos del componente serán asignados entre los GDs según la fórmula de la ley de presupuesto que toma en cuenta los criterios de población, superficie territorial, inverso del PIB, y hogares con carencias. La asignación de estos recursos entre los GDs se dará en tres etapas: en la primera etapa se asignarán 50% de los recursos a todos los GDs, según la fórmula mencionada; en la segunda y tercera etapas, efectuadas en el tercer y cuarto años de ejecución del Programa, se asignarán 25% de los recursos en cada etapa a los GDs que cumplan con los tres indicadores de gestión del Programa. La asignación de los recursos disponibles en la segunda y tercera etapas se hará entre los GDs elegibles, en la misma proporción del índice de distribución inicial. Para definir los GDs elegibles para la segunda y tercera asignación de recursos se utilizarán los resultados de los balances municipales auditados correspondientes a los ejercicios de 2005 y 2006. Un GD que no cumpla con las metas anuales acordadas para la segunda etapa de asignación de recursos, podrá participar de la distribución en la tercera etapa si las metas fueran logradas.
- 2.16 **Indicadores de Gestión del PDGM IV:** Los Indicadores de Gestión Departamental que medirán el desempeño anual de cada uno de los Gobiernos Departamentales, a considerar en el PDGM IV y cuyo cumplimiento permitirá el



acceso a la segunda y tercera etapas de asignación de recursos se traducen en el cumplimiento de las siguientes metas:

- a. *Resultado del ejercicio.* El déficit de la ejecución presupuestal (ingresos totales menos egresos totales sobre egresos totales) del año anterior a la asignación, no puede ser mayor al 5%.
- b. *Endeudamiento.* La deuda del GD deberá estar totalmente convenida y su pago debe estar al día.
- c. *Personal.* El número de funcionarios de la Intendencia debe ser inferior a 15 funcionarios por cada mil habitantes. Alternativamente, el gasto en personal no debe ser superior al 50% de los ingresos totales del GD. (i) en cualquier caso, para aquellos GDs que estén por debajo de los límites establecidos, el indicador del número de funcionarios no podrá incrementarse en más de 1,5 funcionarios por cada mil habitantes y el indicador de gastos en personal no podrá incrementarse en más de 5 puntos porcentuales, sobre la línea de base, ni superar los valores límites establecidos. (ii) de igual modo, para aquellos GDs que no cumplan con alguno o ambos de los valores límites establecidos, deberán cumplir con al menos uno de ellos para poder acceder a los recursos de la segunda y tercera etapas, no pudiendo sobrepasar en ningún caso los valores de la línea de base.

## E. Costo y financiamiento

- 2.17 El costo total del Programa es de US\$75 millones, de los cuales US\$60 millones se financiarán con recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$15 millones con contrapartida local. El desglose del costo se presenta a continuación en el Cuadro II-2.

Cuadro II-2. Costos del programa (Equivalente US\$000)				
COMPONENTES	IDB CO	Local	TOTAL	% TOTAL
<b>1. Desarrollo del sector</b>	<b>370</b>	<b>100</b>	<b>470</b>	<b>0,6%</b>
Marco sectorial	80	20	100	0,1%
Fortalecimiento de la UDM	160	40	200	0,3%
Fortalecimiento del Congreso de Intendentes	130	40	170	0,2%
<b>2. Fortalecimiento gestión departamental</b>	<b>5.250</b>	<b>1.250</b>	<b>6.500</b>	<b>8,7%</b>
Gestión municipal	3.400	830	4.230	5,6%
Registro y catastro	1.550	360	1.910	2,5%
Capacitación	300	60	360	0,5%
<b>3. Inversiones departamentales y regionales</b>	<b>46.800</b>	<b>11.200</b>	<b>58.000</b>	<b>77,0%</b>
<b>4. Administración del Programa</b>	<b>2.180</b>	<b>1.170</b>	<b>3.350</b>	<b>4,5%</b>
Administración y monitoreo	780	820	1.600	2,1%
Supervisión de obras	1.200	300	1.500	2,0%
Evaluaciones	200	50	250	0,3%
<b>5. Costos financieros</b>	<b>5.400</b>	<b>1.280</b>	<b>6.680</b>	<b>8,9%</b>
Intereses	4.800	0	4.800	6,4%
Comisión de Crédito	0	1.280	1.280	1,7%
Inspección y vigilancia	600	0	600	0,8%
<b>TOTAL</b>	<b>60.000</b>	<b>15.000</b>	<b>75.000</b>	<b>100,0%</b>
<b>Porcentaje por fuente de recursos</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>	

- 2.18 El eventual préstamo tendrá las siguientes condiciones: (i) tasa de interés variable; (ii) comisión de crédito del 0,75% de los montos del préstamo no desembolsados; (iii) gastos de inspección y vigilancia del 1% del total del préstamo; (iv) período máximo de desembolso de 5 años (período mínimo de desembolso de 3 años); (v) período de gracia de 5 años; (vi) período de iniciación material de obras de 51 meses; y (vi) período de amortización de 25 años.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República Oriental del Uruguay. La ejecución del Programa será realizada por la OPP, a través de la UDM.
- 3.2 La UDM tendrá a su cargo la coordinación del programa y la administración de los recursos del financiamiento, ejerciendo las siguientes funciones: (i) administrar y distribuir los recursos asignados; (ii) velar por el cumplimiento de las condiciones contractuales y del Reglamento Operativo; (iii) apoyar a los GDs en la preparación de los PAII y en la preparación de los análisis de viabilidad de los proyectos; (iv) analizar técnicamente y verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los proyectos y aprobarlos; (v) elaborar los pliegos generales tipo y apoyar a los GDs en la preparación de los documentos licitatorios finales y aprobarlos y, en los casos que sean pertinentes, efectuar las licitaciones directamente; (vi) supervisar la ejecución de los proyectos; y (vii) ejercer el monitoreo del cumplimiento de los objetivos y metas.
- 3.3 La UDM será responsable ante el Banco por: (i) la implementación y mantenimiento de adecuados sistemas para la administración de los contratos, administración contable-financiera y del control interno para el manejo de los recursos del programa; (ii) presentación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iii) presentación de informes semestrales sobre el Fondo Rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre; (iv) preparación y presentación de los informes financieros consolidados del programa y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco; y (v) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local.
- 3.4 La UDM estará encargada además de ejecutar directamente las actividades del Componente 1 “Desarrollo del Sector”, y la adquisición de los bienes y contratación de consultorías del Componente 2 “Fortalecimiento de la Gestión Departamental”, y de la contratación de las obras del Componente 3 “Inversiones Departamentales y Regionales”, cuando estas comprendan un conjunto de departamentos.
- 3.5 *Será condición previa al primer desembolso del programa: (i) que se haya presentado al Banco el modelo del Convenio de Participación a firmarse entre los GDs y la OPP, estableciendo las obligaciones de éstos con relación al Programa, en los términos acordados con el Banco; (ii) que se haya puesto en vigencia el Reglamento Operativo en los términos acordados con el Banco; (iii) que la OPP haya designado la UDM como la unidad coordinadora del Programa, que haya designado el coordinador general y dos subcoordinadores para las áreas de inversiones y fortalecimiento institucional, y haya contratado por procedimiento competitivo un especialista ambiental y un economista de proyectos para la UDM, de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco.*

## **1. Estructura de la UDM**

- 3.6 La UDM estará conformada por tres áreas: Inversiones, Fortalecimiento Institucional y Sectores de Apoyo. La Unidad contará con un coordinador general y dos subcoordinadores, uno para el área de Inversiones y uno para el área de Fortalecimiento Institucional. El sector de apoyo para funciones administrativo-financieras, para asesoría en materia de adquisiciones y para aspectos jurídicos. Las responsabilidades y perfiles de los especialistas de la UDM están descritos en el Reglamento Operativo del programa.
- 3.7 Sin perjuicio del dispuesto en el párrafo 3.5(iii), el personal a ser contratado por la UDM durante la ejecución del Programa deberá ser seleccionado de acuerdo con el procedimiento competitivo y términos de referencia aprobados por el banco.

## **2. Gobiernos departamentales**

- 3.8 Los GDs serán coejecutores del programa. Los GDs serán responsables de elaborar los PAII, contratar los estudios de preinversión y completar los diseños de los proyectos, realizar los procesos de licitación, contratar las obras, ejercer la dirección técnica de las obras, efectuar los pagos respectivos, operar y mantener las obras financiadas por el programa o traspasar esta función a las agencias competentes. Asimismo, en el Componente de Fortalecimiento de la Gestión Departamental los GDs participarán activamente en las acciones previstas con el propósito de implantar las recomendaciones respectivas en sus procedimientos y sistemas.
- 3.9 *Para participar en el programa, los GDs deberán: (i) suscribir un convenio de participación con la OPP, en los términos acordados con el Banco, en el cual las Intendencias declararán conocer el Contrato de Préstamo que financia el programa y se comprometerán a ceñirse, en la ejecución del mismo, a lo estipulado por el Reglamento Operativo (RO) del programa; y (ii) contar con un Plan de Acción Institucional e Inversiones aprobado por la UDM y por el Banco.* En los convenios que la UDM acuerde con los GDs, se incluirá la obligación de los departamentos de: (i) prestar rendición de cuentas al ejecutor de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; (ii) mantener adecuados registros contables y financieros del uso de los recursos del Programa; (iii) mantener debidamente archivada la documentación comprobatoria de contrataciones y gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida y disponible para examen por parte de los auditores externos y/o personal del Banco; y (iv) mantener contabilidad exclusiva y separada para el manejo de los recursos del Programa y del aporte municipal.
- 3.10 Para que cada una de las Intendencias acceda a los recursos del componente de inversiones deberán cumplir con las siguientes condiciones: (i) que las que hayan recibido apoyo para sus catastros inmobiliarios en programas anteriores, hayan puesto en vigencia los nuevos valores generados por estos catastros como base para el cobro de la contribución inmobiliaria; y (ii) que demuestren que cumplen con la

política de mantenimiento de obras en sus inversiones financiadas con Programas anteriores del Banco.

### **3. Apoyo de agencia especializada**

- 3.11 La OPP suscribirá un Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de acuerdo al modelo acordado con el Banco, para administrar contratos del componente de desarrollo del sector y de administración del Programa por un monto de hasta US\$4 millones. Dichas contrataciones serán efectuadas de acuerdo con las políticas del Banco. El PNUD ya está contratado para efectuar estas funciones para la unidad ejecutora del PDM III, lo que ha permitido agilizar significativamente las contrataciones de servicios para este programa. Los servicios incluirán la contratación de los consultores necesarios para apoyar la ejecución y supervisión técnica del Programa. El PNUD será contratado con recursos de la contrapartida local del Programa. *Será condición previa al primer desembolso que se haya firmado y que haya entrado en vigencia el Convenio entre el PNUD y la OPP, estableciendo sus obligaciones con relación al Programa.*

## **B. Ejecución y administración del proyecto**

### **1. Desarrollo del sector**

- 3.12 La UDM será responsable por preparar los pliegos para la selección y la contratación de las consultorías y hacer el seguimiento y la supervisión técnica de las actividades de este componente. La contratación de estudios y la organización de talleres para la descentralización deberá ser realizada durante los tres primeros años del programa con base en un plan de acción que establezca los temas y talleres prioritarios, el contenido principal, el calendario para su ejecución y los costos correspondientes. Este plan de trabajo deberá ser consensuado con la Comisión para la Descentralización. Las consultorías para fortalecer el Congreso de Intendentes serán contratadas por la UDM, con la activa participación del Congreso.

### **2. Fortalecimiento de la gestión departamental**

#### **a) Gestión municipal**

- 3.13 La UDM determinará, en conjunto con los GDs, un grupo de departamentos que participarán del primer proceso de licitación de servicios de consultoría para implantación de las actividades de fortalecimiento institucional. Esta licitación se efectuará en el primer año de ejecución del programa. Una vez esté seleccionada la empresa y estén avanzadas las actividades de la consultoría, la UDM revisará los términos de referencia originales y lanzará uno o más procesos de licitación para los departamentos restantes.
- 3.14 La empresa seleccionada por el proceso de licitación hará una revisión de los principales procesos de cada departamento en las áreas de gestión elegibles en el

programa, implantará los nuevos procesos y elaborará un manual de procedimientos para cada departamento.

- 3.15 La empresa consultora desarrollará para cada Intendencia un plan director de informática de mediano y largo plazo e implantará los sistemas aplicativos en cuatro de las áreas elegibles en gestión municipal. Los GDs deberán priorizar las siguientes áreas de la gestión municipal: gestión tributaria, administración financiera, compras y patrimonio y recursos humanos. Aquellos departamentos que ya hayan invertido en estas áreas y ya cuenten con sistemas suficientemente desarrollados, podrán sustituir el desarrollo de sistemas en estas áreas por las otras áreas de gestión municipal elegibles (gestión territorial, de digestos municipales, de atención ciudadana y participación social).
- 3.16 Una vez revisado los procesos, determinado el plan de informática y desarrollado los sistemas aplicativos en cuatro módulos de gestión, la empresa proveerá los productos de hardware y software de base para los nuevos procesos propuestos y se realizará la capacitación de los funcionarios de la Intendencias.

#### **b) Catastro y registro**

- 3.17 Los departamentos que estén interesados en implantar un Registro Único de Contribuyentes (RUC), deberán firmar un convenio con las oficinas regionales de la Dirección General de Registros y de la Dirección General de Catastro Nacional, en el cual las instituciones se comprometan a colaborar y a mantener actualizadas las informaciones del RUC, una vez se completen las actividades del programa. Los departamentos contratarán la realización de los RUC o podrán solicitar que la UDM contrate directamente. Será condición de elegibilidad para que cada departamento acceda a los recursos del Subcomponente Catastro y Registro, que hayan entrado en vigencia los convenios firmados por el Gobierno Departamental con la Dirección General de Registros y con la Dirección General de Catastro Nacional, en los términos acordados con el Banco.
- 3.18 La secuencia de actividades de este componente incluirá: (i) el levantamiento, digitalización e indexación del universo total de todos los padrones del departamento en materia de bienes muebles automotores y de los bienes inmuebles (urbanos, suburbanos y rural); (ii) el levantamiento, digitalización e indexación de las informaciones correspondientes al propietario del padrón con las direcciones correspondientes; y (iii) la georeferenciación de las bases de datos gráficas de los bienes inmuebles.

### **3. Inversiones departamentales y regionales**

- 3.19 El componente de Inversiones Departamentales y Regionales tendrá la siguiente secuencia de ejecución:

**a) Identificación de proyectos**

- 3.20 Los GDs prepararán un PAII donde identificarán y priorizarán las inversiones en su departamento, incluyendo aquellas que serán financiadas con otras fuentes de recursos como el FDI, presupuestos específicos de Ministerio de líneas, entre otros.

**b) Consulta previa y factibilidad**

- 3.21 Siguiendo la Guía para la Formulación de Proyectos, los DGs prepararán un Perfil de Proyecto para la realización de la consulta previa para proyectos de inversión. Una vez revisado el perfil, la UDM responderá formalmente la consulta previa al GD, informando si el proyecto es elegible, orientando las correcciones necesarias para adecuar su conceptualización a las normas del programa, enumerando los estudios faltantes, informando los requerimientos que la Intendencia deberá satisfacer.

**c) Análisis de viabilidad y aprobación de los proyectos**

- 3.22 La UDM revisará los proyectos para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. Este análisis será volcado de manera detallada en un Informe de Análisis de Proyecto (IAP) elaborado por un técnico y contendrá la propuesta de calificación de proyecto. El IAP será discutido por un Comité compuesto por el Coordinador de la UDM, por el técnico que elaboró el IAP, por el economista y por el ambientalista de la UDM. En los casos que sea necesaria la aceptación por parte del órgano de incumbencia o del futuro operador, por ejemplo las Obras Sanitarias del Estado (OSE) en casos de saneamiento, la documentación correspondiente deberá ser presentada a la UDM.

**d) Ejecución de los proyectos**

- 3.23 **Licitación.** Todos los proyectos que formarán parte del Programa serán licitados mediante Licitación Pública Nacional o Internacional (ver sección D del capítulo III). Para realizar los procedimientos de licitación se utilizarán pliegos tipo, acordados y aprobados previamente por el Banco. Las licitaciones de las obras se harán con la obligación de cotizar la opción de ampliación, que podrá ser adjudicada o no durante la ejecución, según lo autorice la UDM y el Banco.
- 3.24 **Adjudicación.** Una vez realizada la licitación correspondiente a las obras, adquisición de bienes o contratación de servicios correspondiente a los proyectos aprobados por la UDM, y previo a su adjudicación, las Intendencias Municipales someterán a la aprobación de la UDM y/o del Banco, según los límites definidos en la sección D del capítulo III del presente informe, la documentación correspondiente para su aprobación.
- 3.25 **Supervisión de obras.** El GD hará la supervisión de las obras, asegurando el cumplimiento de los Pliegos de Licitación y la ejecución del Plan de Gestión Ambiental (PGA) por parte del Contratista. Adicionalmente, la UDM contratará

una supervisión externa de la obras y en cualquier momento la UDM y otros órganos de incumbencia podrán visitar las obras para verificar la implantación de medidas específicas.

- 3.26 **Ampliaciones de monto y extensión de plazo de obra.** Cualquier autorización de una ampliación de monto de contrato de obra superior a 10% deberá ser precedida por un análisis económico para verificar que la rentabilidad incremental del proyecto deberá ser igual o superior al 8%. La documentación de soporte para autorizar ampliaciones deberá hacer parte del archivo de proyecto. Cuando la ampliación se deba a contingencias de fuerza mayor (inundaciones, lluvias excesivas, disturbios, etc.), la misma podrá ser autorizada, bajo responsabilidad, sin un nuevo análisis económico.

**e) Certificación y recepción de obras**

- 3.27 Con la constancia del Director de Obra y del Supervisor de la UDM, la Intendencia confeccionará el certificado de obra. Finalizadas las obras por parte de las empresas contratadas para la ejecución de los proyectos, se procederá a la recepción de la mismas por parte de la Intendencia, (la que deberá requerir previamente la conformidad de la UDM), quien deberá expresar su conformidad en acta que se confeccionará con tal fin.
- 3.28 Asimismo, la Intendencia deberá disponer las medidas tendientes a la puesta en funcionamiento y al mantenimiento futuro de las obras. En el caso de obras de saneamiento, las obras deberán ser transferidas a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), que deberá recibir y dar su conformidad a las mismas, conforme el convenio exigido previamente entre la OSE y los GDs.
- 3.29 *Será condición previa a la ejecución de las obras de saneamiento que hayan entrado en vigencia los convenios que los departamentos deberán firmar con la OSE respecto la transferencia de dichas obras. Los referidos convenios serán preparados en los términos acordados con el Banco.*
- 3.30 En el caso de otras obras cuya explotación y operación se transfieran al sector privado, se establecerá en el contrato que se suscribirá entre el GD y el privado (que deberá contar con la conformidad de la UDM y del Banco) las condiciones referentes a su operación y mantenimiento, cuyos gastos deberán ser cubiertos totalmente por el operador privado seleccionado.

**f) Operación y mantenimiento**

- 3.31 Al efectuar la recepción de las obras por parte de los contratistas, la Intendencia deberá expresar su conformidad en acta que se confeccionará para tal fin. Asimismo, la Intendencia deberá disponer de las medidas requeridas para la puesta en funcionamiento y el mantenimiento futuro de las obras, incluyendo el monitoreo ambiental, cuando éste se ha previsto en el PGA. En el caso de proyectos de saneamiento, las obras deberán ser también transferidas a la OSE, que deberá



recibir y dar su conformidad a las mismas, conforme los términos del convenio OSE/GD.

### g) Criterios de elegibilidad

3.32 Los principales criterios de elegibilidad para los proyectos financiados por el Programa están detallados en el Cuadro III-1. Los criterios de elegibilidad detallados están incluidos en el Reglamento Operativo del Programa.

Cuadro III-1: Criterios de Elegibilidad			
SECTORES	TECNICOS SECTOR	ECONOMICOS	AMBIENTALES
<b>CONSOLIDACION DE BARRIOS</b>	Deberá seleccionarse la alternativa de solución y la alternativa constructiva de mínimo costo. Solamente se incluirán proyectos de saneamiento que cumplan las condiciones técnicas del sector--ver criterios correspondientes y que sean inferiores al 70% del valor total de la inversión..	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%. Proyectos de provisión de agua potable y de saneamiento deben obedecer a los criterios sectoriales del Banco.	El barrio debe contemplar la solución a los problemas de recolección de residuos y saneamiento. Para drenajes mitigar impacto en el punto de vertido. Implantar el PGA.
<b>VIALIDAD URBANA</b>	Deberá disponerse de los conteos y otras informaciones sobre el tránsito. Deberá analizarse la funcionalidad del proyecto con relación a la red vial existente y proyectada. Deberá seleccionarse la alternativa de mínimo costo. En los casos de obras que se integran o vinculan a redes, deberán tener asegurada su conexión a entradas o salidas existentes.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que esta se mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente..	Incluir drenaje pluvial. Coherencia con el Plan de Desarrollo Territorial. Mitigar impactos sobre los vecinos Puentes con accesos adecuados y seguros para los usuarios, tanto automovilistas como peatones. Implantar el PGA.
<b>RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y SANEAMIENTO</b>	El diseño técnico de proyectos de provisión de agua potable y de saneamiento contar con la aprobación de la instancia legal correspondiente del sector y obedecer a los lineamientos sectoriales del Banco. Los proyectos de saneamiento deberán tener asegurada su conexión a colectores existentes y tratamiento y disposición final adecuadas. Los proyectos deberán incluir las conexión de los usuarios potenciales.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que esta se mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente. Se deberá prever la recuperación de costos a través de tarifas u otro mecanismo.	Ubicar la planta de tratamiento en zona que no moleste los vecinos y mitigar otros impactos negativos. Tener en cuenta la capacidad de absorción del cuerpo receptor. Autorización Ambiental Previa y presentar Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Implantar el PGA.
<b>MICRO Y MACRO DRENAJES</b>	Deberá presentarse el análisis de la cuenca hidrológica y el análisis de las variaciones de volúmenes y caudal consecuentes del Proyecto, dentro y fuera de los límites del mismo.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que esta se mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente..	No incorporación a las canalizaciones de aguas negras. Mitigar el impacto en punto de vertido. Adecuado sistema de recolección de residuos sólidos urbanos. Implantar el PGA.
<b>SERVICIOS URBANOS</b>	Para residuos sólidos, preparar un o consolidar un Plan de Gestión de Residuos de la Intendencia que contemple la solución integral del servicio, la recuperación de costos y en particular considere la tercerización del servicio o de partes del servicio.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que esta se mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente. . Residuos Sólidos: Mínimo costo (beneficios por valores pagados a beneficiarios).	Presupuesto para el adiestramiento del personal operador Presentar Autorización Ambiental Previa y el EIA en el caso de rellenos sanitarios. Implantar el PGA.
<b>DESARROLLO ECONOMICO LOCAL</b>	Que los diseños se ajusten a las normas y estándares de aceptación general nacional o en su defecto internacional. Que los diseños se ajusten a las reglamentaciones vigentes en materia de uso del suelo y demás disposiciones.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que esta se mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente. . Estudio de Mercado.	Preparar Autorización Ambiental Previa y, cuando necesario, el EIA e implantar el PGA.

## C. Aporte municipal

3.33 Los GDs deberán aportar recursos propios para la ejecución del Programa, adicionales a la contrapartida local, conforme a la siguiente matriz: (i) Proyectos de Fortalecimiento Institucional: aporte cero; (ii) Proyectos de Desarrollo Económico Local: aporte de 10%; y (iii) otros proyectos de Inversiones: aporte de 20%. La UDM será responsable por analizar y aprobar lo que los GDs presentarán como aporte municipal, siendo necesaria la no objeción del Banco

- 3.34 Se considerará aporte municipal los terrenos, materiales para la ejecución de la obra, las obras complementarias al proyecto financiado por el Programa y los gastos de preinversión contra factura. La UDM será responsable por analizar y aprobar lo que los departamentos presentarán como aporte municipal, siendo necesaria la no objeción del Banco.

**D. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.35 Las contrataciones de obras y servicios y las adquisiciones de bienes del programa se harán conforme a los procedimientos del Banco. La contratación de obras por montos iguales o superiores a US\$2 millones, la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a US\$350 mil y la contratación de servicios de consultoría por montos iguales o superiores a US\$200 mil requerirán de licitación pública internacional.
- 3.36 Podrá usarse el criterio de precio para la selección de servicios de consultoría, conforme a lo estipulado en el documento GN-1679-3. En el caso en que se use una combinación de precio y calidad de la propuesta técnica como criterio de evaluación para la selección de empresas consultoras, el peso del precio no podrá ser superior a 20% y el peso de la propuesta técnica no podrá ser inferior a 80%.
- 3.37 Se fijan los montos de US\$80.000 para adquisición de bienes y contratación de servicios conexos, inclusive consultoría; y de US\$500.000 para realización de obras, como límites para la aprobación autónoma de proyectos por la UDM. El Banco revisará por muestreo y de modo ex-post los documentos y procedimientos licitatorios llevados a cabo en estos casos.
- 3.38 El plan tentativo de adquisiciones del Programa se presenta en el Anexo III-1.

**E. Reconocimiento de gastos**

- 3.39 Se podrá reconocer, con cargo al financiamiento del Banco, gastos hasta por un monto equivalente a US\$200.000 para las actividades de fortalecimiento de la UDM, de desarrollo de los estudios para el análisis económico y de elaboración de la línea de base del programa, incurridos dentro de los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan seguido procedimientos de contrataciones y adquisiciones sustancialmente análogos a los del Banco.

**F. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.40 El programa será ejecutado en el plazo de cinco años según el siguiente calendario tentativo de desembolso:

<b>Cuadro III-2</b> <b>CALENDARIO DE DESEMBOLSOS</b> <b>Equivalente a US\$000</b>						
<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>TOTAL</b>
<b>BID/CO</b>	8.000	8.000	12.000	16.000	16.000	60.000
<b>Local</b>	2.000	2.000	3.000	4.000	4.000	15.000
<b>Total</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>	<b>15.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>75.000</b>
<b>% / Año</b>	<b>13%</b>	<b>13%</b>	<b>20%</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>100%</b>

## **G. Seguimiento y evaluación**

### **1. Informes de seguimiento**

- 3.41 El seguimiento de la ejecución del Programa se hará por medio de Informes de Progreso preparados por la UDM y presentados al Banco dentro del periodo de los 60 días siguientes a cada semestre calendario.
- 3.42 A efectos de dar seguimiento a los indicadores de gestión departamental, el informe inicial del programa incluirá los indicadores de base y las metas a alcanzarse por los 18 GDs. Deberán incluirse por lo menos los indicadores que medirán el desempeño anual de los departamentos y aquellos que hacen parte de los PAIIs (resultado del ejercicio, endeudamiento, personal, morosidad, saldo corriente, autonomía municipal, costos unitarios por servicios municipales y nivel de inversiones).
- 3.43 Los informes de progreso del segundo semestre calendario deberán incluir un Plan Operativo Anual (POA), que presentará el presupuesto asignado para el próximo año, las actividades y metas a cumplir y las proyecciones para la conclusión del Programa. El POA deberá tomar como referencia el cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco lógico del Programa (Anexo III-2). Este informe también deberá dar seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas para cada departamento con relación a los indicadores de gestión departamental incluidos el programa y en el PAII. Asimismo, el informe semestral deberá analizar, en cada uno de los componentes del Programa, los avances realizados y actividades completadas, indicando resultados obtenidos, metas alcanzadas y los problemas surgidos, así como las soluciones planteadas.
- 3.44 Los informes financieros, auditados por el Tribunal de Cuentas, serán presentados al Banco a los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico. A los 120 días de producido el último desembolso, se presentará un estado financiero final auditado que muestre el uso de los fondos recibidos.

### **2. Revisiones anuales**

- 3.45 Con base en los informes de progreso del segundo semestre, dentro del primer cuatrimestre de cada año, se realizarán revisiones del Programa, en las que el ejecutor y el Banco examinarán el avance del mismo. Las revisiones servirán para analizar la ejecución del Programa, verificar la evolución de los indicadores de gestión departamental y acordar el POA del año en curso. En estas oportunidades,

el Banco también revisará la disponibilidad de recursos del presupuesto y de aporte local para la ejecución del Programa.

### **3. Evaluación del programa**

- 3.46 *La UDM deberá presentar al Banco la línea de base del Programa, a los nueve meses de la vigencia del contrato.* Para la construcción de la línea de base, que está en proceso de contratación por la UDM, se utilizarán las fuentes de información municipal existentes en el país, tales como (i) la Encuesta Continua de Hogares (ECH)<sup>5</sup>; (ii) el Censo nacional<sup>6</sup>; (iii) el sistema de información municipal de la UDM; (iv) los presupuestos departamentales; y (v) los balances auditados de las intendencias. Asimismo, el estudio proporcionará la siguiente información; (a) costos unitarios por categoría de obras municipales (recolección de basura y limpieza, iluminación pública y construcción y mantenimiento de la red vial urbana); y (b) valores catastrales de todos los departamentos del interior.
- 3.47 Por otra parte, y para permitir calcular los restantes indicadores del Programa, *la UDM deberá presentar al Banco, a los nueve meses de la vigencia del contrato los resultados del estudio de precios hedónicos para proyectos de mejoramiento de barrios, drenajes y otras categorías, estimados para los departamentos del interior.*
- 3.48 *La UDM deberá presentar una evaluación de medio término contratada con una institución externa independiente a los 30 meses de la vigencia del contrato o cuando se haya desembolsado el 50% de los recursos del Programa, lo que suceda primero.* Esta evaluación analizará: (i) los resultados alcanzados por cada uno de los componentes del Programa; (ii) el cumplimiento de las metas establecidas en el marco lógico, y (iii) el cumplimiento de los procesos del programa. Asimismo, identificará los problemas y cuellos de botella que se hayan presentado durante la ejecución y propondrá maneras de solucionarlos para los años restantes de ejecución. El costo de esta evaluación se incluye en el financiamiento del Programa.
- 3.49 Se acordó que el prestatario financiará la realización de una evaluación externa a posteriori del Programa. A estos efectos, el prestatario, a través del ejecutor, presentará al Banco a los seis meses a partir de la fecha del último desembolso del financiamiento, un informe de evaluación final preparado por una institución externa independiente que constatará los diferentes resultados del Programa. Para ello se utilizarán las informaciones utilizadas en los informes semestrales, en la evaluación de medio término y en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR), así como las informaciones adicionales necesarias para efectuar dicha evaluación y se seguirá una metodología similar a la que se utilizará para el análisis ex-ante. Se estima que esta evaluación costará US\$50.000.

---

<sup>5</sup> La ECH es representativa a nivel nacional, y recoge información sobre el ingreso de los hogares en todo el país, así como sobre indicadores de cobertura de los servicios municipales.

<sup>6</sup> La información del censo es utilizada como base para diagramar los mapas de pobreza y calcular los índices necesidades básicas insatisfechas (NBI).

#### **4. Supervisión de Banco**

- 3.50 El Programa será supervisado por la Representación del Banco en Uruguay. Se dará particular atención al cumplimiento de las condiciones establecidas en el Reglamento Operativo para la preparación y ejecución de los proyectos, así como de las condiciones de elegibilidad de los municipios. Asimismo, al final de cada año calendario, el Banco, a través de la Representación, contratará una consultoría especializada para realizar un seguimiento técnico del Programa. En particular, se constatará que se estén siguiendo los procedimientos establecidos para el análisis, la licitación, contratación y supervisión de obras y de proyectos de fortalecimiento institucional, así como que se estén realizando e implantando los estudios y talleres propuestos en el componente de desarrollo del sector. También se verificará el funcionamiento de los nuevos procesos de la UDM y el adecuado mantenimiento del archivo.

#### **H. Fondo Rotatorio**

- 3.51 Considerando el esquema de ejecución descentralizada del Programa a cargo de 18 departamentos, será constituido un Fondo Rotatorio, limitado al 10% del monto del préstamo, para efectuar anticipos con recursos del financiamiento.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Análisis de Viabilidad del Programa**

- 4.1 El análisis de viabilidad del Programa enfatiza los siguientes aspectos: (i) la capacidad de ejecución de las instituciones involucradas en el Programa, (ii) la viabilidad de los proyectos de fortalecimiento institucional y (iii) la viabilidad técnica, financiera, económica y socio ambiental de los proyectos de inversiones.

#### **1. Viabilidad institucional**

- 4.2 La Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia ha sido responsable por la ejecución del Programa de Obras Municipales (POM) II y del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III y por la preparación del presente programa. La unidad cuenta con un total de quince consultores distribuidos entre las coordinaciones de fortalecimiento institucional, inversiones y apoyo administrativo-financiero y jurídico y tiene la experiencia acumulada necesaria para llevar a cabo la ejecución de esta cuarta fase.
- 4.3 Los departamentos del interior han ejercido con éxito la responsabilidad por la coejecución de los programas anteriores. Los departamentos tienen capacidad demostrada para licitar, contratar, supervisar, operar y mantener las obras del programa. El aspecto más débil de las administraciones departamentales, como quedó explicitado en el Capítulo I, se refiere a sus sistemas administrativos internos, en particular los de gestión financiera y fiscal. Estos serán fortalecidos a través de: (i) la mejora de los instrumentos de gestión interna que lleven a una reducción de sus gastos y al aumento de sus ingresos; y (ii) el establecimiento de un sistema de incentivos para asegurar el equilibrio fiscal de los departamentos. La preparación del Programa ha sido realizada de forma participativa con los Gobiernos Departamentales (DP) a través de un taller de involucrados con todos los intendentes y sus oficiales, una reunión con el Consejo de Intendentes para definir y validar las actividades de apoyo a su organización y diversas reuniones con grupos de intendentes para definir las necesidades de fortalecimiento institucional e inversiones. En todos estos eventos los Intendentes han reafirmado su apoyo al diseño del Programa.

#### **2. Viabilidad técnica, socioeconómica y financiera**

##### **a) Proyectos de fortalecimiento de la gestión departamental**

- 4.4 Para el diseño y análisis de factibilidad de los proyectos de fortalecimiento institucional se realizó inicialmente una evaluación expost de los proyectos de fortalecimiento institucional de los programas anteriores y diagnóstico individual sobre los problemas de gestión interna en una muestra de once departamentos del interior. Fueron aplicados cuestionarios y realizadas entrevistas con los intendentes y los equipos técnicos de estos departamentos. El proceso fue posteriormente extendido a todos los departamentos por el equipo de la UDM.

- 4.5 Conforme mencionado en el Capítulo I, se han tomado las lecciones aprendidas de los programas anteriores para garantizar que, al final de esta cuarta etapa, todos los departamentos del interior cuenten con un nivel de desarrollo homogéneo en las principales áreas de gestión interna. Para esto, el diagnóstico estuvo enfocado en las áreas de administración tributaria, administración financiera, recursos humanos, adquisición y patrimonio, gestión de expedientes, gestión territorial, gestión de digestos, atención ciudadana y participación social y tecnología de la información. Con base en este diagnóstico fueron identificadas las áreas prioritarias para fortalecimiento en cada departamento – dándose prioridad a las necesidades en materia de finanzas, tributación, recursos humanos y gestión patrimonial – dimensionados los proyectos de consultoría correspondientes y elaborados sus términos de referencia que servirán de base para la contratación de estos servicios por cada departamento.

#### b) Proyectos de inversión

- 4.6 Para analizar la factibilidad técnica, socioeconómica y financiera de los proyectos de inversión se realizó: (i) una evaluación ex post de una muestra de proyectos financiados por el PDM III; y (ii) una evaluación ex ante de una nueva muestra de proyectos propuestos para el presente programa. La muestra de proyectos del programa anterior incluyó 8 proyectos de inversión que representan el 27% de la inversión total realizada y cuyas principales características económicas, de montos y plazos de ejecución se presentan en el Cuadro IV-1. El monto total de las inversiones realizadas en la muestra ex post suma 16 millones de dólares con un monto promedio de 1,9 millones de dólares. Los principales resultados del análisis ex ante de la muestra de proyectos que hacen parte del presente programa se presentan en el cuadro IV-2.

- 4.7 **Aspectos técnicos.** Todos los proyectos analizados de la muestra ex post y ex ante corresponden a obras relativamente simples de vialidad urbana, calzadas, veredas, puentes, drenajes y defensas, equipamiento comunitario, y otros equipamientos urbanos que intervienen en un mejoramiento de barrios. La calidad de la ingeniería local es adecuada. Sin embargo, el análisis ex post demostró la necesidad de mejorar la calidad de los estudios de preinversión, debido a que en el Proyecto anterior, el promedio de las TIR ex post no alcanzó al 10% frente

CUADRO IV-1 EVALUACIÓN EXPOST: MUESTRA DE PROYECTOS DEL PDM III				
Proyecto / sector	Monto en miles US\$ (1)	TIR ex ante (2)	TIR ex post (3)	Negativo de: [(3)/(2)] - 1 (4)
Mejoramiento Barrio Obelisco Las Piedras	2.160	12,1%	12,4%	- 2,1%
Calles céntricas de Artigas	1.738	17,6%	14,7%	16,8%
Regularización Arroyo Sauzal en Salto	2.716	8,0%	7,4%	7,3%
Desagües pluviales de Paysandú	4.382	20,0%	14,4%	29,7%
Integración Urbana de Fray Bentos	1.760	7,2%	1,0%	86,0%
Terminal buses Colonia del Sacramento	1.328	22,3%	7,4%	72,6%
Mejoramiento Zona Sur de Minas	942	17,9%	10,8%	39,5%
Terminal de Ómnibus en Durazno	873	11,7%		
PROMEDIO SIMPLE	1.987	14,7%	9,7%	34,8%

(1) Incluye ampliaciones de costo.

(2) Reajustada por metodología.

(3) Reajustada por cambios en costos y beneficios respecto a supuesto inicial.

(4) Grado de sobre estimación respecto a valor inicial.

a un promedio de 14.7% de las TIR ex ante estimadas por la UDM. Asimismo, en el PDM III también fue necesario extender los plazos de ejecución medios, excediendo en un 95% el plazo contractual originalmente establecido.

4.8 **Aspectos socioeconómicos.** Las diferencias en el rendimiento expost de las inversiones se explican tanto por problemas metodológicos en la estimación ex ante, como por el curso efectivo de la ejecución de las inversiones, i.e. ampliaciones en los montos de inversión y en los plazos de ejecución. Por ello, para el presente Programa se ha fortalecido el proceso de análisis ex ante en sus aspectos conceptual, instrumental y organizativo, así como en el enfoque del análisis económico y en el proceso de licitación de la inversión. Concretamente, las medidas adoptadas por el presente programa para garantizar un adecuado rendimiento de las inversiones y evitar una gran disparidad entre el análisis ex ante y ex post son: (i) la elaboración de instrumentos de análisis comunes a todos los proyectos o categorías de proyectos (estudio de precios hedónicos para determinar coeficientes típicos de valorización inmobiliaria y cálculo de precios de cuenta para analizar de manera consistente beneficios y costos); (ii) la mejora del diseño de los proyectos con la inclusión de la preinversión como categoría financiable; (iii) el establecimiento de criterios y procedimientos para limitar las ampliaciones de plazo y monto de contratos respecto a lo contratado inicialmente; y (iv) el ajuste a la tasa de corte de rentabilidad mínima aceptable al costo de oportunidad de los fondos públicos en Uruguay.

4.9 En cuanto a la muestra de Proyectos para el PDGM IV, los proyectos analizados a nivel de diseños básicos presentaron en general un sobre dimensionamiento por el lado de los costos. Tras su redimensionamiento para adecuar costos a los niveles propuestos de cobertura,

**CUADRO IV-2**  
**DE LA RESULTADO MUESTRA DE PROYECTOS**

SECTOR / PROYECTO	Inversión (000 US\$)	Hogares Beneficiados		TIRF (%)	Sost. Financiera
		Nº	NBI (%)		
<b>Mejoramiento de Barrios</b>					
Alumbrado Púb.LP	224	970	37	11,5	+Δ tasas y contribuciones
Mej. Zona Hosp. LP	973	195	37	8,0	
Barrios Souza TM	800	500	58	11,9	
Barrio 9 Melo	1.222	601	52	10,5	
<b>Servicios Urbanos</b>					
Tercerizar Barrido y Recol. Residuos	310	7.000	52	Mín. costo	-Δ 33% costo
<b>Protección Ambiental y Saneamiento</b>					
Protección costera de San Gregorio de Polanco	826	750	50	8,0	+Δ contribuciones
<b>Desarrollo Económico Local</b>					
Parque de Actividades Agroalimentarias	1.753	N.A	N.A.	>8%	-Δ gastos mant. planta urbana
<b>TOTAL</b>	<b>6.108</b>	<b>9.266</b>			
Todos los proyectos cuentan con fichas ambientales NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas definida como hogares sin desagüe por red de tubería.					

los proyectos presentan en promedio una tasa de retorno financiera superior al TIRF 8%. En todo caso, para efectos de autorizar las licitaciones respectivas, la OPP deberá verificar que el redimensionamiento y la evaluación de la muestra a nivel de diseños ejecutivos presente tasa interna de retorno económica (TIRE) igual o superior al 12% y tasa interna de retorno financiera igual o superior al TIRF 8%,



siempre que esta sea mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente, o sean soluciones de costo eficiencia cuando corresponda.

### **3. Viabilidad Ambiental y Social**

- 4.10 Las inversiones del Programa tendrán impactos ambientales y sociales positivos diferenciados, según el sector considerado, que serían, entre otros: (i) el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores de salud, asociados a la ejecución de proyectos de saneamiento, drenaje pluvial y manejo integral de desechos sólidos; y (ii) el mejoramiento de la situación ambiental de los Departamentos través de la recuperación de áreas degradadas, el control de erosión y sedimentación, la eliminación de pasivos ambientales y la implantación de parques y áreas verdes y el fortalecimiento de la gestión ambiental de los GDs.
- 4.11 Por otro lado, el programa podrá causar impactos ambientales y sociales negativos limitados al período de realización de las obras financiadas. La experiencia de los programas anteriores ha demostrado que se tratan de impactos bien conocidos, de naturaleza local y reversible. Medidas típicas de mitigación correspondientes a estos impactos están incluidas en el Cuadro III-1. La evaluación ambiental expost del PDM III, concluye que durante su ejecución se han aplicado procedimientos ambientales que han eliminado o mitigado la mayoría de estos impactos. Sin embargo, se han identificado algunas inadecuaciones menores, en gran parte causadas por falta de un especialista ambiental en la UDM durante los últimos tres años de ejecución del programa anterior. Para la evaluación ambiental de los nuevos proyectos contenidos en el Cuadro IV-2, Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) únicamente ha pedido una Autorización Ambiental Previa y un Estudio de Impacto Ambiental. Independientemente del procedimiento de DINAMA, cada proyecto del PDGM IV seguirá un procedimiento ambiental que requiere, entre otros, evaluaciones ambientales específicos y que la empresa contratista presente un Plan de Gestión Ambiental, debidamente presupuestado, previo al inicio de las obras.
- 4.12 El Plan de Manejo Ambiental y Social (PSMP) está integrado al Programa, en particular, a través del Reglamento Operativo. De acuerdo con las lecciones aprendidas de la evaluación expost ambiental y la evaluación ambiental de la nueva muestra de proyectos, se han buscado nuevas oportunidades para fortalecer la gestión ambiental del PDGM IV. Como resultado de esta labor, se han realizado algunos ajustes en el nuevo Reglamento Operativo y se fortalecerá la UDM con un especialista ambiental. Asimismo, se han mejorado: (i) el flujo de preparación, diseño, evaluación aprobación, fiscalización y monitoreo ambiental en la Guía para la Formulación y Presentación de Factibilidad de Proyectos; (ii) los criterios generales y específicos de elegibilidad ambiental; y (iii) el nuevo sistema de archivos técnicos de la UDM. De acuerdo con la especificidad de cada GD se incluirá el tema ambiental en los PAII y en el módulo de Gestión Territorial en el subcomponente de Gestión Municipal y Capacitación.
- 4.13 Esta operación 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). Se anticipa que este programa concentrará sus inversiones en el sector de mejoramiento de barrios, si se reproduce la tendencia observada en la operación anterior.

- 4.14 También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI). De acuerdo a una proyección de demanda y las características de los proyectos de la muestra del presente programa, se estima que de financiarse los proyectos favorecidos por las intendencias, los beneficiarios de los mismos serán hogares, que en 50,5% de los casos están localizados en áreas con NBI. El prestatario no utilizará el 10% de financiamiento adicional.

## **B. Beneficios**

- 4.15 Se estima que los principales beneficios del PDGM IV se deriven de la mejora de las prácticas de gestión fiscal y tributaria por parte de las Intendencias del Interior, motivadas por los incentivos que se introducen en el programa para cumplir metas fiscales y financieras, y por el apoyo técnico otorgado por el programa. En efecto, se espera que las intendencias fortalecidas aumentarán su capacidad de ahorro, generarán recursos que podrán servir para inversiones adicionales y para el adecuado mantenimiento de las realizadas mejorando la calidad de sus servicios públicos.
- 4.16 El cambio en la fórmula de distribución de los fondos del Programa y los del Fondo de Desarrollo del Interior, que pasa a incorporar los factores relacionados con el inverso del PIB per cápita y a las NBI, contribuirá a obtener una mayor equidad horizontal entre los municipios del interior.
- 4.17 También se esperan beneficios directos derivados de las inversiones físicas, que constituyen más del 80% de los gastos del programa. Con base en la muestra preparada para este Programa (Ver Cuadro IV-3), se estima que el Programa beneficiará a un total de 95.000 hogares de forma directa e indirecta, de los cuales al menos 48.000 hogares estarían en áreas con NBI.
- 4.18 Con base en evaluaciones ex post de proyectos anteriores, se estableció para los proyectos de la muestra que una parte importante del beneficio de las obras será el captado por las familias debido al aumento del valor de la tierra urbana<sup>7</sup>. Dicho aumento puede oscilar entre el 30 y el 70%, y es en base a este valor esperado que los proyectos elegibles reportan tasas internas de retorno (TIR) entre 10% y 20%.

---

<sup>7</sup> La mejora de la calidad de vida de las familias beneficiarias es el producto de dos factores. El primero debido al efecto renta – consumo adicional—derivado del incremento en el patrimonio de los pobres (mejoramiento de barrio), y el segundo debido al aumento en la calidad de vida (mayor seguridad, limpieza, salud y acceso a transporte) que es proporcional al valor de la tierra.

## C. Riesgos

- 4.19 La problemática económica del Uruguay se agudizó a raíz de la crisis económica y financiera argentina, con una caída del PIB real de 10.8%. En este contexto, el gobierno implementó varios ajustes fiscales en el marco de sucesivos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo más reciente fue firmado en marzo de 2003. En este entorno, uno de los principales riesgos de la operación está asociado al recorte del gasto público necesario para lograr en 2003 un superávit primario de 3,2% del PIB y una reducción del déficit fiscal a 3,1% del PIB. Para el programa, este riesgo se refleja en una menor asignación presupuestal, lo que puede afectar su ritmo de ejecución.
- 4.20 El equipo revisó las partidas de las asignaciones presupuestarias para transferencias departamentales previstas en las proyecciones preparadas por la OPP como parte del acuerdo con el FMI. El dimensionamiento del programa ha tomado en cuenta las limitaciones fiscales previstas en estas proyecciones y ha previsto un desembolso más limitado en 2004 y 2005. En esta misma dirección, el Banco deberá mantener un diálogo permanente con el Gobierno Central para asegurarse de que las asignaciones anuales guardan proporción con el calendario de ejecución del programa.
- 4.21 El cambio de Gobierno al nivel central en marzo de 2005 podría generar cambios de prioridad con relación a los programas en ejecución. Este riesgo está bastante neutralizado con relación al PDGM IV, en la medida en que el programa hace parte de un compromiso político entre el Gobierno Central y los departamentos con relación a las transferencias, que, a su vez, están aseguradas por la Ley de Presupuesto Quinquenal, la cual continúa vigente durante el primer año de gobierno de la nueva administración.
- 4.22 Las fluctuaciones cambiarias significativas podrían afectar el análisis de proyectos y las licitaciones de forma diferenciada<sup>8</sup>. Por ello, se ha previsto en la presente operación la creación de una nueva base de datos desdolarizados para análisis de proyectos y precios de licitación, así como la creación de una fórmula polinómica que permita ajustar los costos de las licitaciones de ser necesario.
- 4.23 Otro posible riesgo se halla en que algunas intendencias no cumplan con las metas fiscales y presupuestarias propuestas por el Programa para el final del segundo y tercer año, lo que les impediría acceder a la última porción de recursos a distribuirse, dificultando el alcance equitativo de los objetivos de desarrollo. Frente a esta posibilidad el Programa incorpora en su diseño incentivos financieros (los recursos que se distribuyen a las intendencias que cumplen las metas) y las herramientas necesarias para el cumplimiento de estas metas, como son los instrumentos de control financiero, de mejora de recaudación y otros, todos conducentes a mejorar la capacidad de ahorro e inversión de los municipios.

---

<sup>8</sup>

A lo largo de todo el PDM III se utilizó como unidad monetaria el dólar estadounidense y el análisis económico y las licitaciones se realizaron en dólares.

- 4.24 Asimismo, la rotación de los Intendentes durante la ejecución del programa genera el riesgo de que los nuevos gobiernos municipales tengan otras prioridades por lo que el compromiso asumido de equilibrar las cuentas municipales podría no cumplirse. Sin embargo, el consenso alcanzado durante la preparación de la operación en el taller de involucrados y en diversas reuniones con los intendentes y el Congreso de Intendentes y los Planes de Acción Institucional e Inversión (PAII), que establecen una relación más cercana y un seguimiento permanente, reducen el riesgo de cambios en los acuerdos firmados.

PLAN DE ADQUISICIONES TENTATIVO				
ADQUISICIONES PRINCIPALES	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO TOTAL (miles)	MÉTODO DE ADQUISICIÓN	FECHA ESTIMADA
<b>Componente 1: desarrollo del sector</b>				
10 consultorías con costo promedio de US\$50,000	80% BID 20% Local	US\$470	LPN	2004/2006
<b>Componente 2: fortalecimiento de la gestión departamental</b>				
8 consultorías en sistemas de gestión con costo promedio de US\$820,000	80% BID 20% Local	US\$6.500	LPI	2004/2006
<b>Componente 3: inversiones departamentales y regionales</b>				
58 obras de desarrollo urbano, económico y social con costo promedio US\$1 millón Para obras > US\$2 millones se usará LPI	80% BID 20% Local	US\$58.000	LPN/LPI	2004/2008
LPN – Licitación Pública Nacional LPI – Licitación Pública Internacional				

**PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTION MUNICIPAL  
(UR-0131)  
MARCO LÓGICO**

<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b> Aumentar el bienestar de la población del interior.	Reducción en el porcentaje de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los departamentos del interior.  Aumento de la cobertura de servicios municipales tales como: alumbrado público, pavimentado de la red vial y recolección de basura.	Encuesta Continua de Hogares (ECH), Censo Nacional, Informes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y evaluación expost.	Estabilidad macroeconómica.
<b>PROPÓSITO</b> Mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales (GDs) y mejorar la calidad y eficiencia de prestación de servicios municipales.	1. 10 (55%) de los departamentos del interior cumplen con los siguientes criterios a la mitad del Programa, y 13 (72%) al final del programa. a) Déficit de la ejecución presupuestal (ingresos totales menos egresos totales sobre egresos totales) menor o igual al 5% b) Stock de deuda totalmente convenida y con pago al día c) Número de funcionarios inferior a 15 por cada 1000 habitantes, o bien relación de gastos de personal sobre los egresos totales menor o igual al 50%.  2. Aumento de la capacidad neta de inversión de los municipios  3. Reducción de los costos unitarios por categoría de servicio municipal (recolección de basura, y limpieza, iluminación pública construcción y mantenimiento de la red vial).  4. Cambios en las condiciones iniciales de la población beneficiada por el programa (por ejemplo, en seguridad, saneamiento, empleo, etc.)	1.1 Informes de Progreso del Programa 1.2 Informes provenientes del Sistema de Información de la Unidad de Desarrollo Municipal. 1.3 Balances auditados de los ejercicios del 2005 y 2006.   2.1 Informes del Programa 2.2 Presupuestos anuales intendencias  3.1 Informes de relevamiento de costos comparados para antes y después del Programa   4.1 Informes del Programa 4.2 Evaluación intermedia y expost 4.3 Encuestas	La rotación de intendentes y técnicos no afecta significativamente la continuidad del Programa.  Crecimiento sostenido del PIB de los departamentos del interior.  Han existido las inversiones necesarias en las áreas que componen el NBI.

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>COMPONENTES</b> <b>1. Desarrollo del Sector</b> Instrumentos para apoyar la formulación e implementación de las políticas de descentralización desarrollados e instituciones del sector Unidad de Desarrollo Municipal (UDM y Congreso) fortalecidas.	1.1 Al menos cinco estudios y/o propuestas finalizadas en las siguientes áreas: (i) sistema de financiamiento y transferencias; (ii) reglamentación del Fondo de Desarrollo del Interior; (iii) ley orgánica municipal, ordenanza tributaria municipal y (iv) instrumentos para el análisis socioeconómico de proyectos.	1.1.1 Informes del Programa. 1.1.2 Estudios Técnicos.	Asignación presupuestal anual prevista se mantiene.  Los departamentos se comprometen con la mejora de la gestión y disponen y proveen la contrapartida necesaria para la ejecución de los proyectos financiados por el Programa, sea en contribución financiera para los proyectos de inversión, o en los aportes requeridos para los proyectos de fortalecimiento institucional  Las licitaciones cumplen con los plazos previstos.  Los GDs ejecutan a los morosos.
	1.2. Información sobre finanzas y gestión departamental municipal, disponible al público al final del segundo año.	1.2.1 Sistema de Información implementado en la UDM 1.2.2 Informes elaborados.	
	1.3. Todos los técnicos del área de Proyectos de la UDM son capacitados en formulación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos al final del primer año de ejecución.	1.3.1. Actas de capacitaciones.	
	1.4 Al menos en el 50% de los proyectos de inversión, la Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE) de la evaluación ex ante es muy similar al TIRE obtenido tras las revisiones anuales y las evaluaciones	1.4.1 Revisiones anuales 1.4.2 Evaluación de medio término. 1.4.3 Evaluación Final.	
	1.5. Reglamentación del Congreso de Intendentes en proceso.	1.5.1 Proyecto de Ley reglamentaria del artículo constitucional presentada al Congreso. 1.5.2 Proyecto de Estatuto constitutivo del Congreso presentado.	
<b>2. Fortalecimiento de Gestión Departamental</b> Gestión de los departamentos del interior hecha más eficiente	2.1 Sistemas integrados de gestión en los cuatro módulos prioritarios (gestión financiera, tributaria, compras y patrimonios y recursos humanos) implementados en todos los departamentos al final del tercer año.	2.1.1 Planes de Acción Institucional e Inversiones (PAII), Informe de la UDM según el Plan Operativo Anual (POA) 2.1.2 Visita de campo.	
	2.2 100% de los registros único de contribuyentes (RUC) municipales financiados por el programa en funcionamiento al final del tercer año.	2.2.1. PAII, Informe de la UDM contrastando desempeño con el POA. 2.2.2. Visita de campo.	

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	2.3 Todas las intendencias tienen catastros digitalizados y están cobrando impuestos en base a los nuevos valores, al final del tercer año.	2.3.1 Visitas de campo a Departamentos. 2.3.2 Informes de valores catastrales acordes con el valor de mercado de la tierra.	
	2.4. El índice de morosidad de los departamentos que instalaron el RUC descende en un 50% al final del Programa.	2.4.1 PAII, Informes de la UDM sobre los niveles de morosidad de los departamentos.	
	2.5. Capacitaciones dictadas a los técnicos municipales en temas relacionados a la gestión municipal y de proyectos de inversión al final del tercer año.	2.5.1 Actas de asistencia. 2.5.2 Manuales de capacitación presentados.	
<b>3. Inversiones departamentales y regionales</b> Necesidades de inversión para desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior atendida de forma eficiente y focalizada.	3.1 18 intendencias han definido y priorizado su plan de inversiones para los próximos 5 años y cuentan con un diagnóstico institucional y financiero en el primer año del programa.	3.1.1. 18 PAIIs aprobados por la UDM.	
	3.2. Al menos el 70% de los Proyectos de inversión tiene una TIRE $\geq$ al 12% y una TIRF $\geq$ al 8% al final de la ejecución del Programa.	3.2.1 Informes de la UDM y OPP 3.2.2 Análisis de rendimiento económico presentados para cada proyecto al final de su ejecución. 3.2.3 Evaluación de medio término y final.	
	3.3. Por lo menos un 50% de las inversiones están localizadas en áreas donde al menos mitad de población presenta NBI.	3.3.1 Informes de seguimiento de proyecto que caractericen a los beneficiarios de las inversiones. 3.3.2 Evaluación de medio término y final. 3.3.3 Censos nacionales.	
	3.4 Reducción en un 20% del costo de servicios urbanos tercerizados en proyectos financiados por el programa.	3.4.1 Informes de seguimiento del Proyecto que incluyan información de contrataciones del sector privado involucrado en los proyectos de inversión. 3.4.2 Evaluación expost del Programa.	
	3.5 Costos unitarios por categoría de obras municipales identificados, sistematizados y disponible en sistema de información en 18 intendencias (recolección de basura por tonelada, construcción y mantenimiento de la red vial, etc.), al final del segundo año.	3.5.1. Informes de relevamiento de costos comparados para antes y después del Programa en los PAII	