

## PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

(SU-0019)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario y garante:</b>	República de Suriname	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Desarrollo Regional (MRD)	
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (CO/FFI)	US\$4,9 millones
	Aporte local:	US\$2,1 millones
	Total:	US\$7,0 millones
<b>Plazos y condiciones financieras:</b>	Plazo de amortización:	25 años
	Período de gracia:	3 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	Variable (FFI)
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólar estadounidense de la Cuenta de la Facilidad Unimonetaria
<b>Objetivos:</b>	<p>El objetivo general del programa es facultar a los gobiernos locales en Suriname proporcionándoles el marco jurídico básico y la capacidad institucional necesarios para la autogestión fiscal. En términos más específicos, el programa se destina a: i) promulgar nueva legislación habilitante para la generación de ingresos y la administración del presupuesto en forma autónoma por parte de las autoridades distritales; ii) crear un conjunto básico de sistemas de administración municipal en cada uno de los distritos; iii) ampliar la capacidad de las principales partes interesadas del gobierno central, particularmente en el Ministerio de Desarrollo Regional; y iv) realizar actividades de preinversión para prepararse para una actividad ampliada de seguimiento por parte del gobierno.</p>	
<b>Descripción:</b>	<p>Suriname ha dependido siempre de una estructura gubernamental centralizada para la prestación de servicios básicos. La sociedad de ese país, frustrada por la falta de respuesta de este sistema a las exigencias locales, así como por su ineficiencia general para atender las necesidades locales, ha comenzado a presionar por la</p>	

creación de un nivel de gobierno local. En 1989 se hizo un primer intento con la promulgación de la Ley de Órganos Regionales (LRB), destinada a habilitar a los gobiernos locales (de distrito) para empezar a administrar sus propios ingresos y presupuestos y a prestar servicios públicos sencillos, como construcción de caminos secundarios y terciarios, sistemas de desagüe, mercados públicos y recolección de desechos sólidos. Sin embargo, en los últimos 10 años, se ha progresado poco en la ejecución de esa Ley, en parte, por causa de debilidad de la estructura de la legislación, particularmente en lo relacionado con la creación de instrumentos fiscales para los gobiernos locales y, en parte, por la limitada capacidad del gobierno central para apoyar un proceso sistemático de fortalecimiento de la capacidad dentro de los distritos.

La finalidad del programa propuesto es comenzar una efectiva ejecución de la estrategia de descentralización iniciada hace 12 años. Se construirán entidades autónomas de los gobiernos locales, capaces de administrarse dentro de mandatos previamente establecidos alrededor de la esfera de influencia de las oficinas de distrito administradas en la actualidad por el Ministerio de Desarrollo Regional. Mediante ampliación de importantes recursos públicos locales ya establecidos, a saber, mandatos jurídicos vigentes; un amplio cuadro de personal asignado a los distritos (pero dentro de la nómina de funcionarios del gobierno central); y Consejos Distritales responsables ante los electores, el programa se enfocará en el ingrediente crítico faltante para la gobernabilidad local: la creación de mecanismos de administración financiera y generación de ingresos de manera autónoma. El programa, por medio de una nueva iniciativa de reforma legislativa, enmendará la Ley de Órganos Regionales para permitir una efectiva descentralización fiscal a los distritos. También permitirá adquirir aptitudes e instrumentos de autogestión básicos en los distritos, con un conjunto integral de medidas de fortalecimiento de la capacidad. Estas y otras actividades complementarias se realizarán por medio de cinco componentes:

1. **Reformas intergubernamentales (US\$0,6 millón).** Este componente apoyará la formulación y ejecución de un conjunto de reformas legislativas básicas y estudios técnicos relacionados para conferir a los distritos autoridad para la autogestión fiscal básica, en los campos de presupuestación, gestión de caja y generación de ingresos de fuentes propias. En lo referente a ingresos, eso incluirá lo siguiente:

i) Actualización y devolución parcial del **sistema de impuesto a los bienes raíces**.

ii) Devolución de otros impuestos y tarifas, incluso el **impuesto al entretenimiento público, los derechos de expedición de licencia comercial y para la venta de bebidas alcohólicas y las tarifas de alquiler de mercados públicos**.

iii) Establecimiento y ejecución de un mecanismo de cobro de un **impuesto de valorización local y/o impuesto de gravamen especial**.

iv) Exploración de un **posible sistema de participación en los ingresos fiscales**.

Por el lado del gasto, la **autoridad** parcial o provisional para preparar **presupuestos** concedida por la legislación vigente se convertirá en legislación permanente, incluidos nuevos procedimientos y directrices de reglamentación.

2. **Fortalecimiento de la capacidad de los distritos (US\$3,0 millones)**. Comenzando con un grupo piloto de cinco distritos, se establecerá un conjunto de sistemas básicos de fortalecimiento institucional en todos los distritos, que cubra los asuntos relacionados con: i) administración y planificación; ii) gestión presupuestaria y financiera; iii) generación de ingresos locales; y iv) participación de la ciudadanía. Una vez que un distrito haya sido certificado por el programa con respecto a su capacidad para administrar los sistemas citados, reunirá los requisitos para recibir apoyo del programa en proyectos de inversión de capital. Específicamente, los cinco primeros distritos en obtener certificación podrán recibir financiamiento para el desarrollo de sistemas de administración de obras públicas, así como para formular y ejecutar proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras.

3. **Fortalecimiento institucional del sector (US\$0,5 millón)**. El programa apoyará el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Regional (MRD) como la principal entidad pública en el sector. Esto incluye la formulación de un plan de desarrollo estratégico y una evaluación de la estructura orgánica del MRD, así como la prestación de servicios de fortalecimiento institucional a otras partes interesadas de importancia en el sector.

4. **Preinversión (US\$0,5 millón).** En vista del compromiso contraído por el Estado de tener un sistema ampliado de habilitación de los gobiernos locales a largo plazo, el programa incluirá actividades de preinversión para apoyar las medidas de desarrollo ampliado del sector previstas por el gobierno después de terminar el programa. De conformidad con ello, se proporcionarán fondos para la preparación de un inventario de proyectos de fortalecimiento de la capacidad de los distritos y de inversión de capital y prestación de servicios, con fines de seguimiento. Asimismo, al final del programa, se revisarán y mejorarán los procedimientos operativos en la esfera nacional para dar cabida a las exigencias y necesidades cambiantes de los distritos a medida que logren mayor autosuficiencia.
5. **Apoyo del programa (US\$1,3 millones).** Se emplearán fondos del programa para financiar el costo de la Unidad de Ejecución de Programas (PIU) que se creará en el Ministerio de Desarrollo Regional para el trabajo de ejecución. Dada la limitada experiencia profesional del país en administración de programas y en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, también se usarán recursos del programa para financiar el costo de los servicios de un Asesor Residente (RA) internacional de dedicación exclusiva para ayudar a la PIU en el trabajo de ejecución. También se financiará una amplia campaña de comercialización y extensión por medio de este componente, así como el diseño y la iniciación de un sistema de supervisión del desempeño y evaluación de programas.

**La estrategia del Banco en el país y en el sector:**

La estrategia del Banco en Suriname, según la definición contenida en el documento de país respectivo publicado en febrero de 2000, comprende cinco campos de desarrollo prioritarios: i) desarrollo del sector privado; ii) gobernabilidad y modernización del Estado; iii) desarrollo de recursos humanos e inclusión social; iv) gestión ambiental; y v) administración macroeconómica. En el campo de gobernabilidad y modernización del Estado, el documento de país señala la necesidad crítica de mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental de Suriname. Entre los campos específicos recomendados para actividad del Banco cabe citar el fortalecimiento de los gobiernos locales, como forma de mejorar la respuesta y la eficiencia de asignación del gobierno, y la iniciación de un diálogo sobre la reforma del servicio civil.

El Banco no ha tenido experiencia previa directa de trabajo con los gobiernos locales en Suriname. No obstante, en campos afines, el Banco presta actualmente asistencia técnica en asuntos relativos a la política y administración del sistema nacional de tributación, destinada a modernizar los instrumentos nacionales pertinentes. Además, el año pasado, el Banco aprobó un Programa de Fondos de Desarrollo Comunitario (CDFS) (SU-0020), cuya finalidad es ofrecer financiamiento por medio de ONG y organizaciones comunitarias para pequeños proyectos comunitarios de alivio de la pobreza en los distritos. Como complemento del programa en curso, el CDFS se diseñó para permitir la participación de los gobiernos distritales como intermediarios de proyectos elegibles, con lo que constituyen una posible fuente de financiamiento de proyectos para los gobiernos distritales. El DLGP, a la vez, apoyará esta actividad mediante el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en los campos de planificación del desarrollo estratégico, consulta con la comunidad y diseño y ejecución de proyectos de inversión.

**Revisión ambiental  
y social:**

Las principales actividades del DLGP se centran en la reforma de políticas y el fortalecimiento de la capacidad institucional, para las cuales se prevén pocos riesgos ambientales o sociales. Sin embargo, el programa también apoyará las actividades de fortalecimiento de la capacidad en los distritos relacionadas con sus funciones de planificación y prestación de servicios, que podrían tener un impacto social y ambiental de mayor importancia. Específicamente, ayudará a los distritos a preparar planes de desarrollo estratégico y un presupuesto para inversiones de capital. También financiará proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras secundarias y terciarias, así como la elaboración de un modesto inventario de pequeños proyectos (de preinversión) de obras públicas locales para futuro financiamiento fuera del programa. Según eso, los sistemas de fortalecimiento de la capacidad ofrecidos por el programa incluirán procedimientos específicos para evaluación del impacto social y ambiental y selección de proyectos de inversión locales.

Las posibles consecuencias sociales y ambientales de la ejecución del DLGP son principalmente positivas, ya que se pueden esperar varios beneficios por medio de la mejora de los servicios públicos prestados por la administración distrital. Además, las actividades de capacitación y participación del público ofrecerán la oportunidad de ahondar los conocimientos sobre el impacto ambiental y de ampliar la capacidad institucional en la esfera local. Por ejemplo, los distritos han incorporado disposiciones específicas de evaluación del impacto ambiental en las directrices para la preparación de planes de desarrollo estratégico.

Podría haber un leve impacto negativo al realizar proyectos de capacitación en rehabilitación de carreteras financiados por el programa, incluso ruido y polvo de la construcción, erosión leve y acumulación de desechos vegetativos de la limpieza de los desagües al lado de las carreteras. Para resolver esto último, en el reglamento operativo del programa se han formulado procedimientos de evaluación y revisión de los proyectos de obras civiles en los distritos.

**Beneficios:**

El programa producirá beneficios interrelacionados en dos campos: en el ámbito local, dentro de los distritos, y para el sector de los gobiernos locales en su conjunto, incluido el organismo ejecutor, que es el Ministerio de Desarrollo Regional.

Por primera vez en la historia de Suriname, en los distritos se habilitará a la ciudadanía para ejercer la autogestión fiscal con miras a prestar servicios básicos en cada localidad. Se establecerán sistemas financieros autónomos, incluso una base fiscal para generación de ingresos de fuente propia, y sistemas independientes de presupuestación y administración financiera. También se establecerán métodos básicos de planificación, administración y participación de la ciudadanía, así como sencillos sistemas de administración de obras públicas en cada distrito. Una vez certificados en los sistemas aquí citados, los distritos estarán habilitados para emprender proyectos de inversión en obras públicas básicas, con fines de capacitación.

En todo el sector, el programa apoyará un proceso de reforma legal destinado a eliminar las ambigüedades en el actual marco habilitante de los gobiernos distritales, particularmente en el campo de la responsabilidad y autoridad fiscales en la esfera intergubernamental. Se creará un sistema de apoyo institucional para el sector, que incluirá un conjunto de especialistas locales que puedan sostener el proceso de fortalecimiento de la capacidad en los distritos en el futuro; un sistema de apoyo del gobierno central, por medio del Ministerio de Desarrollo Regional y su Unidad de Ejecución de Proyectos; y el Ministerio de Hacienda. Por último, se creará una red preliminar de funcionarios de los gobiernos locales para apoyar el fortalecimiento institucional en el sector a largo plazo.

**Riesgos:**

**Capacidad de administración de programas.** Al igual que la mayoría de las instituciones del gobierno central en Suriname hoy en día, el Ministerio de Desarrollo Regional no tiene la capacidad institucional para administrar un programa como el DLGP con el personal de planta. Por lo tanto, la administración del programa

deberá depender de una PIU externa, compuesta de consultores locales de dedicación exclusiva. Además, como la experiencia en administración de programas es relativamente limitada en el país y pocos profesionales locales tienen conocimientos sobre el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, aun un equipo de la PIU local moderadamente bien capacitado exigirá apoyo técnico externo para administrar el programa con eficiencia. Por esa razón, el programa dependerá mucho de la ayuda de consultores externos para i) la administración general del programa; ii) la capacitación de capacitadores locales y iii) el diseño operativo y la ejecución inicial de las actividades del DLGP. Como objetivo de la administración del programa a plazo más largo, el MRD recibirá apoyo para el fortalecimiento institucional con el fin de que pueda asumir la responsabilidad directa de algunas de las funciones inicialmente desempeñadas por la PIU.

**Apoyo político para reformas legislativas.** En la actualidad, el clima político en Suriname es muy propicio para las reformas de descentralización propuestas por el programa. Durante las recientes elecciones nacionales, los principales partidos políticos apoyaron explícitamente los programas de descentralización y habilitación de los gobiernos locales en su plataforma electoral. No obstante, la resistencia potencial a propuestas legislativas específicas, una vez redactadas, debe considerarse siempre un riesgo potencial. Eso puede incluir resistencia de entidades del gobierno central que no desean renunciar a su influencia o la renuencia de algunos gobiernos locales a gravar con impuestos a los grupos que representan. Para reducir ese riesgo, se inició una amplia campaña de información durante la formulación del programa. Esa campaña se ampliará más durante la ejecución por medio de un plan de acción en mercadeo y formación de consenso que envíe información periódicamente, a medida que se preparen proyectos de ley, a las principales partes interesadas, a saber, la Asamblea Nacional, los Ministros nacionales, los representantes de funcionarios locales en cargos de elección popular y las ONG locales. Esto se reforzará con observación periódica de los puntos de referencia de los programas por parte del Banco, especialmente durante la revisión de mediados del período de ejecución.

**Cláusulas contractuales especiales:**

**Condiciones previas al primer desembolso:**

1. Establecimiento de una cuenta bancaria especial para los recursos del financiamiento (véanse los párrafos 3.1 y 3.37).
2. Contratación del Asesor Residente internacional del programa (véase el párrafo 3.6).
3. Establecimiento de la Unidad de Ejecución de Programas (PIU) y contratación del director de ésta y del administrador financiero del programa (véase el párrafo 3.7).
4. Firma de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos jurídicos en los que se comprometan los servicios de la OTA, la CLAD y el Instituto NIMOS (véanse los párrafos 3.13 y 4.14).
5. Presentación del texto final del reglamento operativo del programa (véase el párrafo 3.16).

**Condiciones durante el período de ejecución:**

Revisión de los puntos de referencia a mediados del período de ejecución, antes de realizar proyectos experimentales de inversión de capital (véase el párrafo 3.45).

**Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:**

Esta operación reúne los requisitos para ser clasificada como proyecto impulsor de la igualdad social, según lo descrito en las metas indicativas establecidas por el acuerdo del Octavo Aumento de Recursos del Banco, debido a que sus actividades se concentran en distritos situados fuera de la ciudad capital, en los cuales el promedio de ingreso familiar se sitúa bastante por debajo de la media nacional. Sin embargo, el programa no puede clasificarse como inversión destinada a reducir la pobreza (véase el párrafo 4.7).

**Excepciones a políticas del Banco:**

**Excepciones a políticas del Banco que gobiernan el uso del sistema de licitación pública internacional para la adquisición de servicios de consulta.**

1. La Asociación Municipal Neerlandesa (VNG) ha sido seleccionada como la única organización especializada que se encargará de la asistencia técnica internacional en la administración del programa y el fortalecimiento de la capacidad en los distritos, por su alto grado de



especialización y experiencia regional en ese campo y su actual función de asesoramiento técnico permanente en el campo de gobernabilidad local del Gobierno de Suriname (véase el párrafo 3.49).

2. Para la asistencia técnica internacional exigida por el programa en el campo de tributación y generación de ingresos en el ámbito local, se contratará al Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), otra institución especializada, para continuar un contrato de servicios. El nuevo contrato amplía el trabajo que ya está en marcha con éxito por medio de un contrato con la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP). El CIAT, una entidad regional sumamente especializada en el campo de la administración tributaria, desempeña una importante función de asesoramiento técnico a la Oficina de Administración Tributaria de Suriname, que será coejecutora del componente de generación de ingresos del programa (véase el párrafo 3.50).

**Adquisición de  
bienes y servicios:**

La adquisición de obras, bienes y servicios de consulta se realizará de conformidad con las políticas del Banco, establecidas en los Anexos B y C del contrato de préstamo. En el caso de las obras civiles, puesto que el costo máximo de los proyectos del programa no pasa de US\$170.000, no se realizará la adquisición de acuerdo con los procedimientos de licitación pública internacional; más bien se seguirán procedimientos de licitación pública nacional. También se contratarán servicios de consulta de conformidad con los procedimientos establecidos por el Banco, con dos excepciones (véase *supra*). Se adjunta un cuadro de adquisiciones como Anexo II.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Visión panorámica

- 1.1 Suriname tiene actualmente una estructura centralizada de gobierno, en que los Ministerios nacionales y varias entidades paraestatales están a cargo de prestar los servicios locales más básicos. Por causa de la pequeña población nacional –425.000 habitantes en 10 distritos, la mitad de los cuales viven en el distrito capital de Paramaribo– la lógica de esta estructura centralizada apenas ha comenzado a cuestionarse en los últimos años. Una sólida tradición de identidad regional entre las comunidades étnicas del país, junto con la falta de eficacia de la prestación de servicios por parte del gobierno central, ha llevado gradualmente a exigir una mayor autogestión local. A comienzos de los años 80, el gobierno respondió con la creación de Consejos elegidos en cada uno de los distritos del país. Eso se formalizó y se convirtió en un asunto de mayor importancia con la promulgación de la Constitución de 1987, varios capítulos de la cual se concentraron en los principios de gobernabilidad regional y, por primera vez, definieron los distritos como un nivel oficial de gobierno.
- 1.2 Eso fue seguido en 1989 por legislación habilitante más específica, a saber, la Ley de Órganos Regionales (LRB), que definió las funciones y responsabilidades de los gobiernos distritales, así como algunos mecanismos preliminares para la generación de ingresos y la administración financiera locales. Sin embargo, como marco habilitante, la LRB ha demostrado tener graves deficiencias, muy especialmente en lo que respecta a la responsabilidad fiscal y la autoridad intergubernamentales. La definición de las disposiciones sobre las fuentes de ingresos locales es débil, lo que deja a los distritos con mandatos de prestación de servicios que tienen pocas formas efectivas de financiamiento. Además, las disposiciones sobre los presupuestos distritales autónomos están sujetas a procedimientos tan engorrosos de aprobación legal que ningún gobierno distrital ha podido hasta ahora ejercer la autoridad conferida por la Ley.
- 1.3 Como resultado, hoy en día los gobiernos distritales siguen funcionando en gran parte de la misma manera que antes de promulgarse la Constitución de 1987, como dependencias del Ministerio de Desarrollo Regional (MRD). Aunque la Ley de Órganos Regionales y la Constitución de 1987 establecieron algunos importantes elementos estructurales de gobernabilidad local –mandatos de prestación de servicios legalmente aprobados y Consejos Distritales responsables ante los electores– todavía faltan los elementos básicos de la autogestión *fiscal*, que son los mecanismos de presupuestación autónoma y de generación de ingresos de fuentes propias. De conformidad con eso, el Gobierno de Suriname ha pedido asistencia al Banco para remediar esta situación. Por medio de este Programa, desea mejorar y enmendar el marco de legislación habilitante para los gobiernos distritales y, al mismo tiempo, crear en ellos la capacidad institucional básica que les permita comenzar a cumplir con sus nuevas funciones obligatorias. En resumen, ejecutar

con eficiencia las disposiciones de descentralización anunciadas en la Constitución de 1987.

## **B. Contexto macroeconómico**

- 1.4 En los dos últimos decenios, la economía de Suriname ha tenido una actuación deficiente. El producto interno bruto (PIB) creció solamente 0,4% en términos reales entre 1975 y 2000. El PIB per cápita se redujo ligeramente durante este período y se estimó en US\$844 (a precios de 1990) en 1997. Los disturbios civiles en el interior a mediados del decenio de 1980 trastornaron la producción agrícola y forzaron a muchos a abandonar el campo y las pequeñas ciudades para establecerse en la zona metropolitana de Paramaribo, que ahora aloja a más de 55% de la población total. El comienzo de los años noventa fue un período particularmente difícil. Hubo una recesión económica y la inflación aumentó a más de 300% en 1994.
- 1.5 La situación macroeconómica mejoró mucho de 1995 a 1997, pero se deterioró de nuevo en 1998-2000. En el año 2000, el PIB se redujo 7,4% en términos reales, la inflación fue de 71% y el déficit fiscal fue equivalente a 12% del PIB.
- 1.6 Esta crisis económica fue consecuencia de una grave crisis política a partir de 1999, que obligó a llamar a elecciones generales un año antes de la fecha programada. En mayo de 2000, la coalición del Nuevo Frente fue lanzada al poder con 34 de los 51 escaños de la Asamblea Nacional. A diferencia del gobierno saliente, instituido en 1996 sobre una coalición postelectoral de intereses a menudo contrarios y conflictivos, entró el nuevo gobierno e impugnó las elecciones con un frente unido. Ha surgido un consenso general de que este arreglo ofrece un escape de la confusión y los conflictos políticos que marcaron los años precedentes y ofrece la posibilidad de mayor estabilidad política y económica.
- 1.7 El nuevo gobierno heredó una situación macroeconómica muy difícil, con una economía en recesión y en profundo desequilibrio. La hacienda pública mostró una debilidad particular, después de tres años de déficit fiscales superiores a 10% del PIB, cuantiosos empréstitos externos con plazos de vencimiento a corto plazo y acumulación de pagos en mora. El gobierno introdujo medidas de estabilización a finales del año 2000, incluida una considerable devaluación del tipo de cambio oficial, reducción de los subsidios y un aumento del precio de la gasolina y la electricidad. Estas medidas han estabilizado la economía a corto plazo y han comenzado a disminuir los desequilibrios. Una misión del FMI realizada de conformidad con el Artículo IV en febrero de 2001 proyectó un resultado moderadamente favorable en 2001 —la reanudación del crecimiento, un déficit fiscal de menos de 3% del PIB y una inflación anual que se reduciría a 50%— si el gobierno pudiera mantener disciplina fiscal, especialmente en lo relativo a aumentos del sueldo de los funcionarios públicos, y refinanciar la deuda externa con asistencia del Gobierno de los Países Bajos.

## C. Gobiernos locales en Suriname

### 1. Estructura y mandato

- 1.8 Suriname se divide en 10 distritos: Marowijne, Commewijne, Paramaribo (subdividido en Sudoeste y Nordeste), Para, Wanica, Coronie, Saramacca, Nickerie, Brokopondo y Sipaliwini. Los ocho primeros distritos están localizados en la zona norte y costera y alojan a 92% de la población. Los pequeños distritos de Paramaribo y Wanica tienen más de dos tercios de la población. Brokopondo y Sipaliwini son los distritos situados más hacia el sur y hacia el interior con 8% de la población. Sipaliwini es el distrito de mayor tamaño, casi con 80% de la superficie total de Suriname y solo 5% de la población. Esta zona interior se caracteriza por densos bosques y colinas y es accesible solo por algunos caminos y sobre todo en barco.

**Cuadro I-1**

- 1.9 La estructura administrativa de los gobiernos distritales es rudimentaria. En el ámbito nacional, el gobierno distrital se divide en poderes representativo y ejecutivo. Los consejos distritales forman el poder representativo y las administraciones distritales, el poder ejecutivo. El Presidente nombra a un Comisionado para cada distrito (dos para Paramaribo), que cumple las funciones de presidente del Consejo Distrital y de director ejecutivo de la Administración Distrital.

Distrito	Poblaciones
Brokopondo	6.649
Commewijne	20.298
Coronie	2.808
Marowijne	12.931
Nickerie	32.647
Para	13.329
Paramaribo	213.578
Saramacca	12.349
Sipaliwini	21.272
Wanica	68.892
TOTAL	404.753

- 1.10 Cabe señalar que dentro de cada distrito, la Constitución de 1987 también estableció 62 jurisdicciones subdistritales, conocidas como localidades (*Ressorts*), cada una con un Consejo Local (*Ressort Council*), su órgano representativo nombrado por elección popular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, por causa de la pequeña base demográfica y económica de la jurisdicción de las localidades, el sistema de Consejos Locales no ha funcionado con mucha eficacia y en la actualidad se ha sometido a estudio para posible eliminación.
- 1.11 Según la definición dada en la Ley de Órganos Regionales, los distritos tienen un mandato relativamente limitado: i) mantenimiento de la infraestructura secundaria y terciaria (carreteras, desagüe, riego)<sup>1</sup>, parques públicos y espacios abiertos; ii) administración de los mercados públicos; iii) recolección y disposición de desechos sólidos; iv) provisión de agua potable en camiones cisterna; v) prevención y control de incendios; vi) planificación y presupuestación local; vii) mantenimiento del orden público; y viii) supervisión de la salud pública (incluidos los cementerios).

<sup>1</sup> Con excepción de Paramaribo, donde el Ministerio de Obras Públicas aún tiene esa responsabilidad.

- 1.12 De conformidad con la práctica actual, el personal de la administración de los distritos está organizado en tres unidades o departamentos generales: i) superintendentes, encargados de supervisar las necesidades de las jurisdicciones de las localidades; ii) una oficina que se encarga de los archivos, la contabilidad y el apoyo secretarial; y iii) una zona técnica que comprende el mantenimiento de la infraestructura.
- 1.13 Aunque, por lo general, el distrito tiene recursos humanos en exceso, el personal, en su mayoría, es poco calificado y recibe una remuneración insuficiente. Muchos de esos empleados, aun después de pasar por un proceso de capacitación, tendrán dificultad para cumplir algunas de las funciones nuevas y de mayor complejidad que comenzarán a asumir los distritos por medio del programa. Tal vez se necesitarán nuevos funcionarios, con calificaciones distintas, para asumir algunas de las nuevas responsabilidades. En un principio, el costo de ese nuevo personal y de los empleados de los distritos será sufragado por el Ministerio de Desarrollo Regional, a medida que los gobiernos distritales consoliden sus ingresos de fuentes propias, la administración financiera y los sistemas de contratación de personal con asistencia del programa.

## **2. Situación financiera local e intergubernamental**

### **a. Administración financiera**

- 1.14 Una de las grandes debilidades de la Ley de Órganos Regional está en que no definió mecanismos eficaces para poner en práctica los mecanismos locales de presupuestación y administración financiera propuestos por la legislación. Como resultado, los distritos siguen funcionando en la actualidad como dependencias del Ministerio de Desarrollo Regional (MRD) para fines de presupuesto, es decir, como el equivalente de departamentos administrativos con responsabilidades limitadas en materia de gastos y sin autoridad para manejar dinero en efectivo o hacer pagos.
- 1.15 Bajo el control del MRD, el presupuesto distrital, desde el punto de vista de la preparación y ejecución, está oficialmente bajo la responsabilidad del Comisionado Distrital. (Los Consejos Distritales oficialmente elegidos desempeñan solamente una función consultiva dentro de este proceso de presupuestación impulsado por el MRD.) En la práctica, las solicitudes de fondos del presupuesto hechas anualmente, en particular para obligaciones extraordinarias, son un ejercicio vacío, del que hacen caso omiso muchas veces las autoridades de revisión del presupuesto del MRD. Lo que se asigna al Comisionado corresponde principalmente a gastos de administración de personal, que representan, en promedio, 90% del presupuesto distrital, y los costos básicos de operación (transporte, alquiler, electricidad y teléfono). Queda muy poco para uso en gastos discrecionales por parte del Comisionado Distrital.
- 1.16 Para presentar un orden de magnitud de las finanzas distritales consolidadas, el presupuesto ordinario (corriente) del gobierno para el año 2000 ascendió a un total

equivalente a US\$156 millones (SF 265.600 millones). La parte correspondiente al MRD de ese presupuesto anual fue de US\$2,4 millones, es decir, 1,6%, proporción de la cual se asignaron US\$2,2 millones (1,4%) a los 10 distritos.

- 1.17 Puesto que en la actualidad los distritos no tienen autonomía financiera y funcionan sencillamente como departamentos del MRD, cualquier adquisición, contratación o empleo se somete a un complejo proceso de autorización y verificación administrado en el nivel central por el MRD y el Ministerio de Hacienda, ambos localizados en la ciudad de Paramaribo, la capital. Esa regla se aplica aun a adquisiciones sencillas, como útiles de oficina.

#### **b. Fuentes de ingresos**

- 1.18 Por el lado de los ingresos, la historia es la misma. A pesar de declararse lo contrario en la LRB, en la práctica los distritos no ejercen ninguna autoridad organizada para la movilización de recursos de fuente propia. Se ha informado extraoficialmente que algunos distritos recaudan fondos a veces por medio de tarifas cobradas a los usuarios locales sin carácter oficial, cobros por expedición de licencias u otras formas de contribución. Esas iniciativas acarrear un enorme riesgo moral y jurídico, pero son el resultado del anhelo de ciertos Comisionados Distritales de atender las exigencias de los servicios locales burlando las actuales limitaciones impuestas por ley.
- 1.19 En virtud de la Ley de Órganos Regionales, en teoría, los Consejos Distritales pueden decretar “impuestos para fines especiales” con la autorización de la Asamblea Nacional, establecer cuentas (*fondos*) distritales para la administración de esos ingresos, recaudar multas por infracción de las ordenanzas distritales, confiscar propiedades y percibir otros ingresos que pueden asignárseles. En la práctica, eso no ha ocurrido nunca.
- 1.20 El Comisionado Distrital suele estar bien informado sobre lo que sucede en el territorio de su jurisdicción, pero gran parte de su autoridad está limitada por el hecho de que la mayoría de los asuntos locales tienen que ser decididos en otra parte, por lo general, por otro organismo ministerial en Paramaribo. Ese Comisionado tiene la tarea burocrática de transmitir solicitudes a las esferas más altas y recibe a menudo consultas al respecto, pero muy raras veces adopta una decisión final.
- 1.21 El Cuadro I-2 presenta el presupuesto promedio durante 1999 y 2000 en una muestra de cuatro distritos. En promedio, los sueldos y salarios comprenden 80% de los gastos y los subsidios al personal otro 10%, lo que deja solo el 10% restante para cubrir todos los demás gastos de funcionamiento y mantenimiento. Cuando no hay fondos, el Comisionado Distrital suele incumplir con los requisitos de funcionamiento y mantenimiento, es decir, deja de mantener las carreteras y de recoger la basura. Eso no sucede con las obligaciones del pago de la nómina del personal.

<p align="center"><b>Cuadro I-2</b>  <b>Promedio de gastos presupuestados para los distritos de muestra, 1999-2000</b>  <b>(cantidad en US\$)</b></p>								
<b>Gastos</b>	<b>Nickerie</b>	<b>%</b>	<b>Saramacca</b>	<b>%</b>	<b>Para</b>	<b>%</b>	<b>Wanica</b>	<b>%</b>
<b>PERSONAL</b>	<b>90.900</b>	<b>84</b>	<b>146.500</b>	<b>94</b>	<b>67.800</b>	<b>89</b>	<b>156.100</b>	<b>93</b>
Sueldos y salarios	69.400	64	107.100	68	50.700	66	141.400	84
Subsidios	21.500	20	39.400	26	17.100	23	14.700	9
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>17.800</b>	<b>16</b>	<b>10.100</b>	<b>6</b>	<b>8.800</b>	<b>11</b>	<b>12.800</b>	<b>7</b>
Suministros y servicios públicos	1.700	2	1.700	1	2.400	3	1.800	1
Transporte y vehículos	2.800	3	4.800	3	3.100	4	5.200	3
Servicios locales oper/mant.	13.200	11	2.900	2	2.500	3	5.400	3
Gastos varios	100	0	700	0	800	1	400	0
<b>Total</b>	<b>108.700</b>	<b>100</b>	<b>156.600</b>	<b>100</b>	<b>76.600</b>	<b>100</b>	<b>168.900</b>	<b>100</b>

- 1.22 Es razonable suponer que, a medida que se exija plena responsabilidad a los distritos por la prestación de los servicios locales, las sumas necesarias para atender las obligaciones básicas de funcionamiento y mantenimiento serán mucho mayores de lo que figura en el presupuesto corriente de los distritos.
- 1.23 Puesto que la actividad de generación de ingresos ejercida por los distritos todavía es poca o nula, hasta hace poco mantuvo el gobierno central la autoridad de la administración de las fuentes de ingresos que, en la mayoría de los demás países, se consideran de naturaleza local, y que incluyen los impuestos a los bienes raíces (conocidos en Suriname como *impuestos al valor de la propiedad de alquiler*), los derechos de expedición de licencia comercial y para la venta de bebidas alcohólicas, las tarifas de alquiler de mercados públicos y el impuesto al entretenimiento público. Como resultado del programa propuesto, estas fuentes de ingresos se devolverán a los distritos. El Cuadro I-3 presenta una estimación de las corrientes de ingresos que podrían recibir los mismos cuatro distritos de muestra si se les devolvieran esas fuentes de ingresos hoy o en breve.

**Cuadro I-3**  
**Posibles ingresos iniciales en los distritos de muestra**  
**(cantidad en US\$)**

		<b>Nickerie</b>	<b>Saramacca</b>	<b>Para</b>	<b>Wanica</b>
<b><i>Tributarios:</i></b>	Impuesto al valor de la propiedad de alquiler *	45.563	23.851	16.738	116.280
	Impuesto al entretenimiento público **	25.914	3.712	29.181	6.709
<b><i>No tributarios</i></b>	Derechos de expedición de licencia comercial **	7.750	2.807	2.510	30.244
	Derechos de expedición de licencia para la venta de bebidas alcohólicas **	171	77	10	278
	Uso de locales de mercado **	10.022	234	-	7
	<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>89.420</b>	<b>30.680</b>	<b>48.438</b>	<b>153.517</b>

\* El impuesto al valor de la propiedad de alquiler fue estimado en forma conservadora en el 60% del avalúo actual de la propiedad de alquiler.

\*\* Las estimaciones de otros ingresos se basan en la recaudación promedio registradas en los años 1998 y 1999

- 1.24 Aun cuando estos valores no llegan a equiparar el nivel actual del total de gasto de los distritos (como se indica en el Cuadro I.2), cabe observar que transitoriamente, durante la vigencia del programa, los distritos no tendrán que asumir obligaciones por concepto de personal, ya que el actual funcionariado de los distritos trabajan con contratos correspondientes a la administración pública nacional, que están protegidos por ley, y a falta de un nuevo régimen de administración pública para los gobiernos locales, continuarán recibiendo sueldo a través del Ministerio de Desarrollo Regional. Por consiguiente, en este período de transición, los ingresos generados por los distritos de fuentes propias se aplicarán exclusivamente a sufragar gastos no relacionados con personal. Es importante señalar, además, que según lo previsto, las proyecciones de ingresos contenidas en el Cuadro I.3 aumentarán con el tiempo, a medida que los distritos asuman la propiedad de las fuentes de ingresos y perfeccionen los sistemas de recaudación. Esto permitirá, a su vez, que los distritos comiencen a asumir la responsabilidad de financiar sus costos de personal, después del programa, una vez que se haya definido una política autónoma para los gobiernos locales (con la asistencia del programa).

### **3. Decreto Interino de Descentralización Fiscal**

- 1.25 Dada la ambigüedad y la rigidez de la Ley de Órganos Regionales, el Gobierno de Suriname promulgó un Decreto Interino de Descentralización Fiscal en mayo del año pasado ( Decreto Estatal No. 53), destinado a conferir a los distritos autoridad provisional sobre las fuentes de ingresos locales citadas antes, hasta que el programa pudiera promulgar legislación de carácter más permanente por medio de la Asamblea Nacional. Con miras a dotar a los distritos de los instrumentos fiscales mínimos para iniciar el proceso de fortalecimiento de la capacidad, el Decreto también autorizó la creación de mecanismos interinos de presupuestación y administración financiera en cada uno de los distritos.

#### **D. Estrategia del Banco para las actividades del programa en el país y otras afines**

- 1.26 La estrategia del Banco en Suriname, definida en el documento de país publicado en febrero de 2000, señala cinco campos prioritarios para fines de desarrollo: i) desarrollo del sector privado; ii) gobernabilidad y modernización del Estado; iii) desarrollo de recursos humanos e inclusión social; iv) gestión ambiental; y v) administración macroeconómica. En el campo de gobernabilidad y modernización del Estado, en el documento de país se señala la necesidad crítica de mejorar la eficiencia y eficacia del Gobierno de Suriname. Los campos prioritarios específicos recomendados para actividad del Banco: el fortalecimiento de los gobiernos locales, como forma de mejorar la respuesta y la eficiencia de asignación del gobierno y la iniciación de un diálogo sobre la reforma del servicio civil.
- 1.27 El Banco no ha tenido experiencia previa de trabajo con los gobiernos locales en Suriname. Lo mismo les sucede a otros organismos donantes internacionales, con la



excepción parcial del Gobierno de los Países Bajos que, por conducto de la Asociación de Municipios Holandeses (VNG), ha proporcionado periódicamente importante asistencia técnica al país en ese campo.

- 1.28 En un campo relacionado, el Banco proporciona actualmente importante apoyo técnico al Gobierno de Suriname en materia de política y administración tributarias nacionales, con el fin de modernizar los instrumentos nacionales de tributación y fortalecer la capacidad de la entidad tributaria del país. El proyecto, que en la actualidad está en su segunda fase de ejecución, ofrece un valioso marco institucional y político para las reformas intergubernamentales de la política fiscal propuestas en el programa en curso. Además, el Banco acaba de terminar un estudio sobre la gobernabilidad en Suriname en que, entre otras cosas, se revisa la situación de los gobiernos locales y las perspectivas de una actividad de descentralización ampliada en el país. Tanto la información sobre diagnóstico como las recomendaciones de este estudio en materia de política y estrategias han servido de insumos para este informe sobre el proyecto.
- 1.29 El Banco autorizó recientemente un Programa de Fondos de Desarrollo Comunitario (CDFS) (SU-0020), cuya finalidad es proporcionar financiamiento por medio de ONG y de organizaciones comunitarias para pequeños proyectos comunitarios de alivio de la pobreza. Para complementar el programa actual, el CDFS se diseñó de tal forma que permitiera la participación de los gobiernos distritales como intermediarios de proyectos elegibles. Por ende, el CDFS será una fuente potencial de financiamiento de proyectos para los gobiernos distritales. El Programa de Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (DLGP), a su vez, apoyará este empeño con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en los campos de planificación estratégica del desarrollo, consulta con la comunidad y diseño y ejecución de proyectos de inversión.

#### **E. Lecciones aprendidas**

- 1.30 Como se señaló en la Estrategia de Desarrollo Subnacional propuesta por el Banco y recientemente aprobada por el Directorio Ejecutivo, el Banco ha venido apoyando activamente el proceso de descentralización y desarrollo de los gobiernos subnacionales durante los últimos 20 años. Aunque se reconoce que hay una gran eficiencia en materia de asignación<sup>2</sup> que acompaña la devolución de responsabilidades de servicio a los gobiernos locales y regionales, el documento de la estrategia señala la fragilidad institucional de muchos de los sistemas descentralizados de gobierno existentes actualmente en la región. La definición del marco de las relaciones intergubernamentales es débil y la capacidad institucional de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades obligatorias sigue siendo poca en la mayoría de las jurisdicciones. Por desgracia, las primeras operaciones del Banco en cuanto a desarrollo municipal o local sirvieron poco para

---

<sup>2</sup> En principio, los gobiernos locales y regionales pueden adaptar mejor que el gobierno central la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de sus usuarios.

corregir esa situación y se enfocaron excesivamente en el financiamiento de proyectos de inversión física, sin prestar la debida atención a la creación del marco institucional del sector. Según el documento de estrategias, en futuras operaciones del Banco se necesita dar más prioridad i) al fortalecimiento del marco jurídico y reglamentario para las relaciones intergubernamentales y ii) al fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades subnacionales, particularmente en los campos de administración financiera y transparencia fiscal. Estos dos campos constituyen el núcleo de la estrategia de descentralización y del programa en curso del gobierno.

#### **F. Justificación y estrategia del programa**

- 1.31 La dispersión geográfica y la diversidad étnica que evidencia la población de Suriname, junto con la capacidad sumamente limitada del gobierno central para suministrar servicios locales, ha dado lugar a una demanda generalizada de mayor autonomía gubernamental a nivel local. Por esta razón, el Gobierno de Suriname desearía dar suficientes facultades a las autoridades locales para que asumiera la iniciativa y la responsabilidad directa en el cumplimiento de funciones fiscales muy básicas (presupuestación, planificación y generación de ingresos), así como en la prestación de unos pocos servicios públicos elementales. Sin embargo, dado el poco grado de iniciativa fiscal y de capacidad institucional que existe actualmente en la esfera local, junto con la poca experiencia del gobierno en apoyo del fortalecimiento institucional en el ámbito local, se entiende que este objetivo solo puede lograrse poco a poco, por etapas. En particular, antes de que los distritos puedan participar activamente en la prestación de servicios y en proyectos de inversión, primero hay que establecer un conjunto de medidas de iniciación del fortalecimiento institucional entre las que cabe citar las siguientes: i) enmiendas y mejoras necesarias del marco jurídico vigente para la gobernabilidad local, especialmente de la Ley de Órganos Regionales y ii) establecimiento de sistemas básicos de administración en cada uno de los distritos, en los campos de planificación, administración financiera, administración de personal, participación de la ciudadanía y gestión de obras públicas. Al mismo tiempo, el gobierno central también debe establecer técnicas y sistemas eficaces para seguir apoyando el desarrollo institucional de los distritos a mediano y largo plazos.
- 1.32 Con esta secuencia presente, el gobierno propone una operación inicial, en una primera etapa, para financiamiento por el Banco. El programa, que se limitará a un período de ejecución de tres años, se concentrará en establecer las medidas básicas de fortalecimiento institucional citadas antes, con miras a preparar a los gobiernos distritales para asumir funciones de prestación de servicios y de inversión en proyectos, como seguimiento del programa en curso. A manera de preparación para una actividad ampliada de seguimiento por el gobierno después del programa, que apoye más plenamente la inversión de capital y el fortalecimiento de la capacidad en todos los distritos, la operación incluirá financiamiento de la formulación de un inventario de proyectos de inversión locales.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 La amplia meta del programa es facultar a los gobiernos locales de Suriname dándoles el marco jurídico básico y la capacidad institucional necesarios para autogestión fiscal (administración financiera básica e ingresos de fuentes propias). Más específicamente, el programa se destina a: i) promulgar nueva legislación habilitante para la generación de ingresos y la administración del presupuesto en forma autónoma por las autoridades distritales; ii) crear un conjunto básico de sistemas de administración municipal en cada uno de los distritos, con particular hincapié en un grupo piloto de cinco distritos<sup>3</sup>; iii) mejorar la capacidad de los principales interesados del gobierno central, particularmente en el Ministerio de Desarrollo Regional; y iv) realizar actividades de preinversión en apoyo del seguimiento del desarrollo del sector por parte del gobierno.

### B. Componentes

- 2.2 El programa tiene un costo total de US\$7 millones, incluido un préstamo de US\$4,9 millones concedido por el Banco, organizado en cinco componentes:

#### 1. Reformas intergubernamentales (US\$0,6 millón)

- 2.3 Este componente apoyará la formulación y ejecución de un conjunto de reformas legislativas básicas y estudios técnicos afines para conferir a los distritos la autoridad de autogestión fiscal. Las leyes y decretos existentes, particularmente la Ley de Órganos Regionales y el Decreto Interino de Descentralización Fiscal (No. 53), se enmendarán y consolidarán en un nuevo marco habilitante de carácter permanente para autogestión fiscal por parte de los distritos. En lo que respecta a ingresos, eso incluirá un conjunto básico de leyes, decretos y medidas de ejecución afines que se destinarán a lo siguiente:

- (i) Actualización y fortalecimiento del **sistema de impuestos a los bienes raíces** (*impuestos al valor de la propiedad de alquiler*) y devolución parcial de su administración a los gobiernos locales<sup>4</sup>;
- (ii) Devolución a los distritos de otros impuestos y tarifas actualmente administrados por el gobierno nacional, incluso el impuesto al entretenimiento público, los derechos de expedición de licencia

---

<sup>3</sup> Wanica, Para, Commewijne, Saramaca y Nickerie.

<sup>4</sup> Los ingresos recaudados de los impuestos se traspasarán en su totalidad a los distritos y, gradualmente, se hará lo mismo con la responsabilidad por su recaudación. Sin embargo, las funciones de estimación de la base impositiva, por su complejidad técnica, se mantendrán en manos de la Oficina de Administración Tributaria del gobierno central.

comercial y para la venta de bebidas alcohólicas y las tarifas de alquiler de mercados públicos.

- (iii) Establecimiento y ejecución de un mecanismo de cobro de un impuesto de valorización local o de un impuesto de gravamen especial.
- (iv) Exploración de un **posible sistema de distribución de ingresos**, dentro de un marco de responsabilidad fiscal que promueva la actividad fiscal en las localidades.

2.4 En lo que respecta al gasto, la **autoridad presupuestaria** parcial o provisional concedida por la Ley de Órganos Regionales y el Decreto Estatal 52 se convertirá en legislación permanente y se formularán nuevas directrices y procedimientos ministeriales para realizar con prudencia la presupuestación y administración financiera local.

2.5 También se financiará un conjunto de estudios para abordar **iniciativas de reforma complementarias o de seguimiento**, incluso i) estudios de gobernabilidad de los distritos de Paramaribo y Sipaliwini que, por su condición político-administrativa especial, exigirán un régimen especial<sup>5</sup>; ii) un estudio para formular una política modelo de administración de personal para los gobiernos distritales<sup>6</sup>; y iii) un estudio para definir las reformas necesarias de descentralización a manera de seguimiento no abordadas en este programa, especialmente en lo que respecta a las reformas administrativas y políticas.

## **2. Fortalecimiento de la capacidad en los distritos (US\$3,0 millones)**

2.6 En todos los distritos se establecerá un conjunto de sistemas básicos de fortalecimiento institucional, que cubrirá: i) administración y planificación; ii) administración financiera y presupuestaria; iii) generación de ingresos locales; y iv) participación de la ciudadanía. Una vez que el programa haya certificado a un distrito, con respecto a su capacidad para administrar los sistemas citados (véanse los párrafos 3.22 a 3.26, **Grados de certificación de los distritos**), podrá recibir apoyo del programa para proyectos de inversión de capital. Específicamente, los cinco primeros distritos en obtener certificación podrán recibir financiamiento para establecer sistemas de administración de obras públicas y formular y ejecutar proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras.

---

<sup>5</sup> Por su función de capital del país y por el tamaño de la población, Paramaribo necesitará un estudio preparatorio para determinar las reformas jurídicas específicas y las actividades de fortalecimiento de la capacidad que se necesitan para la autogestión. Asimismo, por causa de su vasta extensión territorial, poca densidad de población y gran número de comunidades indígenas, Sipaliwini también necesitará un estudio preparatorio sobre gobernabilidad para determinar la estructura político-administrativa más apropiada para el distrito, así como el conjunto acompañante de actividades de fortalecimiento institucional.

<sup>6</sup> El estudio dará a los gobiernos distritales un diseño específico y un plan de transición para convertir el actual sistema centralizado de administración de personal en uno descentralizado en los distritos, con responsabilidad ante los gobiernos locales.

**a. Sistemas de administración y planificación**

- 2.7 El programa ayudará a los distritos a crear un nuevo cargo en la plantilla, el de administrador distrital. Éste desempeñará las funciones de jefe administrativo del distrito, que rendirá cuentas por contrato al Consejo Distrital. Ese funcionario desempeñará una función crítica para asegurar la ejecución del programa en cada distrito. Con arreglo a este subcomponente, el programa también equipará y rehabilitará las oficinas distritales, según se requiera para las nuevas funciones y sistemas administrativos que se pretende instalar; y ofrecerá capacitación continua en técnicas básicas de administración y gestión.
- 2.8 Al comienzo del programa, una vez que el administrador distrital asuma su cargo, se prestará apoyo a cada distrito en la formulación de un sencillo Plan de Ejecución del Programa (PIP), que define el cronograma de metas y marcos de referencia con los cuales se compromete a cumplir cada distrito mientras dure el DLGP. Cuando el programa esté más avanzado, se apoyará a cada gobierno distrital en la formulación de un plan de desarrollo estratégico más amplio, como complemento del PIP de cada distrito.

**b. Administración presupuestaria y financiera**

- 2.9 Un objetivo central del programa es desarrollar la capacidad básica de los distritos para manejar sus sistemas de administración presupuestaria y financiera (BFM). Para alcanzar esa meta, el programa hará lo siguiente:
- (i) Contratará e instalará nuevo personal de BFM en cada distrito, incluso un gerente financiero, un cajero y un contador.
  - (ii) Preparará manuales de BFM sobre presupuestación, contabilidad, gestión de caja y adquisición en el distrito.
  - (iii) Creará e instalará programas básicos de informática, según los manuales de BFM. Eso incluirá presupuestos básicos en hojas de cálculos estadísticos y programas de informática de contabilidad vendidos en el mercado.
  - (iv) Ofrecerá capacitación inicial intensiva a los funcionarios distritales pertinentes (personal del BFM, administradores distritales y miembros de los Consejos Distritales), que irá seguida de apoyo técnico periódico.
- 2.10 Después de realizar el programa de actividades citado y de preparar con éxito un plan de gastos (presupuesto) de conformidad con los manuales del BFM, se certificará a cada distrito por tener capacidad básica en BFM. Además de esa capacidad básica, el programa también proporcionará más capacitación superior y asistencia técnica a los distritos piloto para permitir que adquieran un mayor

dominio del ciclo completo del presupuesto y promover prácticas de transparencia fiscal, incluso audiencias públicas y auditorías.

### **c. Generación de ingresos**

- 2.11 El principal objetivo de este subcomponente será el diseño y la ejecución de un Sistema de Administración Tributaria (TAS) simplificado en cada distrito, para administrar el proceso de registro y recaudación de todos los impuestos y tarifas locales, incluso el impuesto al valor de la propiedad de alquiler, los impuestos de valorización y de gravamen especial, el impuesto al entretenimiento público, los derechos de expedición de licencia para la venta de bebidas alcohólicas y las tarifas de alquiler de mercados públicos.
- 2.12 Durante el primer año del programa, un equipo de consultores diseñará un sencillo sistema computadorizado de administración tributaria que incluirá un archivo central de contribuyentes y cuentas corrientes. El sistema se pondrá en marcha en distritos piloto durante el segundo año por medio de proyectos de asistencia técnica, bajo la supervisión compartida de la Unidad de Ejecución del Proyecto (PIU) dentro del programa y la Oficina de Administración Tributaria (OTA) en el ámbito nacional. El sistema tributario de cada distrito duplicará las principales características del TAS nacional automatizado administrado por la OTA. Eso irá acompañado de un conjunto completo de directrices, manuales y formularios preparados por el programa, que cubrirá los procedimientos para acopio, aplicación, control y auditoría, sanciones y apelaciones.
- 2.13 En el caso de los distritos que reúnan los requisitos para participar en proyectos de capacitación en obras públicas por medio del programa (véase el párrafo 2.16), se hará hincapié en la creación de mecanismos de cobro de un impuesto de gravamen especial y otro de valorización como forma de movilizar el cofinanciamiento privado de esos proyectos. Como incentivo, los distritos que movilicen por lo menos 30% del costo total de un proyecto propuesto de obras públicas por medio de mecanismos de cobro de un impuesto de gravamen especial podrán participar en un segundo proyecto de capacitación en obras públicas.

### **d. Participación de la ciudadanía**

- 2.14 En el proceso básico de certificación de cada distrito también está incluido el requisito de formulación de un Plan de Participación de la Ciudadanía (CPP), en que se definan los mecanismos que se establecerán para mejorar la transparencia del Estado y la responsabilidad ante sus ciudadanos. Este Plan se preparará siguiendo un programa de capacitación práctica con personal clave del gobierno distrital (Comisionados, Consejos, Administradores y otro personal), en que se habrá de familiarizarlos con las técnicas de participación de uso corriente por los gobiernos locales de otros países. Estos incluyen audiencias y foros públicos, anuncios públicos, centros de información a la ciudadanía, estudios y encuestas, grupos de enfoque, comités civiles de asesoramiento, comunicados de prensa,

coordinación con ONG, publicaciones y boletines. Una vez que cada distrito formule su CPP específico, el programa proporcionará asistencia técnica y capacitación a manera de seguimiento para la puesta en servicio de los mecanismos de participación adoptados por el plan.

- 2.15 Se hará hincapié en el establecimiento de Centros de Información a la Ciudadanía (CIC) en cada uno de los distritos, lo que permitirá a los ciudadanos tener acceso a los gobiernos locales por medio de un solo servicio. Esos centros proporcionarán un punto de contacto para las preguntas, quejas y solicitudes de servicio de la ciudadanía y la coordinación del voluntariado y de otras actividades de la misma. Lo que es más importante, proporcionarán mecanismos simplificados de respuesta del Estado a las preocupaciones expresadas por la ciudadanía. (Dada la importancia de un mecanismo de respuesta efectiva para el éxito de los CIC, el programa vigilará la eficacia de esos mecanismos en cada distrito.) Los CIC desempeñarán la función de centros de intercambio bidireccional de información al divulgar información pública a la ciudadanía, relacionada con las actividades, los planes y los acontecimientos especiales en cada distrito y enviar información a los Consejos Distritales y al personal sobre las preferencias de la ciudadanía.

**e. Sistemas preliminares de administración de instalaciones físicas y proyectos de inversión**

- 2.16 Una vez que los gobiernos distritales estén certificados en los campos básicos referentes a capacidad citados antes, reunirán los requisitos para financiamiento de programas para crear sistemas preliminares de administración de instalaciones físicas y, con el fin de poner en práctica esos sistemas, realizar proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras. Puesto que se considera que la certificación en una capacidad básica, en promedio, toma de uno a dos años en lograrse, solamente se escogerán los distritos piloto para actividades relacionadas con instalaciones físicas por medio del DLGP. Esas actividades incluirán lo siguiente:

- (i) Creación de un sistema preliminar de administración de obras públicas, concentrado en las carreteras de cada distrito. Con el apoyo de un manual básico de obras públicas preparado por el programa, se capacitará al personal de los distritos y se le ayudará a establecer políticas, procedimientos y formularios de pedidos de trabajo, contabilidad y control de costos de cada trabajo; planes y horarios de trabajo; y normas laborales. Se hará hincapié en la creación de un sistema rudimentario de administración de carreteras en cada distrito piloto, que comprenderá un inventario de las carreteras y las condiciones de desagüe en el distrito, con la debida asignación de prioridad; y formulación de un plan multianual de mantenimiento y rehabilitación, dentro de las restricciones presupuestarias.

- (ii) Asistencia técnica y capacitación en formulación de proyectos y adquisición de materiales para los mismos.
- (iii) Formulación y ejecución de proyectos de capacitación en construcción de instalaciones físicas. Cada distrito piloto, una vez certificado en el segundo nivel, reunirá los requisitos para recibir financiamiento hasta de US\$180.000, incluido un requisito de fondos de contrapartida del distrito por un monto de US\$20.000<sup>7</sup> para proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras. El proyecto típico de rehabilitación de carreteras, cuyo costo se estima en US\$140.000<sup>8</sup>, reforzará la superficie de unos 10 a 12 km de caminos de arena/concha (a veces de asfalto) y mejorará los sistemas de desagüe acompañantes, la anchura y la señalización de los caminos. Los proyectos de mantenimiento de carreteras, cuyo costo se estima en unos US\$40.000<sup>9</sup> por distrito, contratarán firmas externas para mantenimiento ordinario y periódico, como relleno de baches, nivelación, limpieza de los desagües y reparación de las señales, en un tramo de carretera de una longitud similar (de 10 a 12 km).

### **3. Fortalecimiento institucional del sector (US\$0,5 millón)**

- 2.17 El programa apoyará el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Regional (MRD) como entidad pública principal en el sector. Eso incluye la formulación de un plan de desarrollo estratégico que: i) defina las funciones apropiadas del Ministerio en el sector a largo plazo; ii) evalúe sus puntos fuertes y débiles en materia de organización; y iii) proponga un plan de acción de reformas y mejoras orgánicas estratégicas. Se utilizarán fondos para ayudar a ejecutar este plan de acción, provisionalmente enfocado en el fortalecimiento de la División de Gobierno Distrital y Descentralización, la Unidad de Administración Presupuestaria y Financiera, y la Unidad de Administración de Obras Técnicas Civiles.
- 2.18 También se usarán recursos del programa para ofrecer fortalecimiento institucional a otras partes interesadas de importancia en el sector. Como coejecutora de las actividades de generación de ingresos del programa, la Oficina de Administración Tributaria (OTA) nacional recibirá recursos para atender las necesidades de incremento de la dotación de personal, equipo y gastos generales necesarios para cumplir con sus obligaciones en el programa. Éste ofrecerá apoyo en materia de organización y logística, así como para el establecimiento de una red de intercambio de información entre los gobiernos distritales. Por último, en vista de la escasa experiencia profesional en el país en materia de fortalecimiento de la

---

<sup>7</sup> Producidos por medio de un mecanismo de cobro de un impuesto de gravamen especial que se creará en los distritos por medio del programa (véase lo expuesto antes en **Generación de ingresos**).

<sup>8</sup> Incluidos los costos del trabajo de ingeniería antes y después del contrato.

<sup>9</sup> Incluidos los costos del trabajo de ingeniería antes y después del contrato.



capacidad local, el programa financiará un programa sistemático de capacitación de instructores destinado a conseguir, capacitar y certificar consultores y firmas locales en el campo del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales.

#### **4. Preinversión (US\$0,5 millón)**

- 2.19 En vista del compromiso del gobierno de introducir un método mejorado de habilitación de los gobiernos locales a largo plazo, el programa incluirá actividades de preinversión para apoyar las actividades ampliadas de desarrollo del sector previstas por el gobierno después de que termine el programa. De conformidad con ello, se proporcionarán fondos para la preparación de un inventario de proyectos de fortalecimiento de la capacidad e inversión de capital en los distritos a manera de seguimiento, incluso estudios relacionados de evaluación de necesidades, estudios de factibilidad y la preparación de diseños preliminares de construcción. Asimismo, al final del programa, se revisarán y mejorarán los procedimientos operativos en la esfera nacional para dar cabida a las nuevas exigencias y necesidades de los distritos a medida que logren más autosuficiencia. Esto incluye el diseño de un sistema nuevo más impulsado por la demanda para la identificación y formulación de proyectos de fortalecimiento de la capacidad y de inversión de capital en los distritos. También incluirá el diseño de la aprobación de los proyectos y los criterios de elegibilidad para nuevos tipos de proyectos actualmente no considerados dentro del DLGP, particularmente para recolección de desechos sólidos y mejora del mercado público, pequeños sistemas de abastecimiento de agua y espacios públicos abiertos.

#### **5. Apoyo para el programa (US\$1,3 millones)**

- 2.20 Se emplearán fondos del programa para financiar la Unidad de Ejecución de Programas (PIU) que se creará en el Ministerio de Desarrollo Regional para fines de ejecución. Esto incluye el director de la Unidad, cinco administradores de proyectos encargados de la ejecución de los componentes y subcomponentes del programa, un especialista en finanzas y personal de apoyo. Dada la limitada experiencia profesional del país en administración de programas y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, también se emplearán recursos del programa para financiar los servicios de un Asesor Residente (RA) internacional de dedicación exclusiva para ayudar a la PIU en la ejecución del programa. Durante los 18 primeros meses del programa, el RA estará empleado de tiempo completo y desempeñará una importante función asesora en la ejecución del programa, impartiendo orientación y capacitación al personal de la PIU. Durante la segunda mitad del programa, el RA estará empleado solo de tiempo parcial y gradualmente reduciendo la dependencia de la PIU de apoyo gerencial externo.
- 2.21 También se financiará una amplia campaña de comercialización y extensión por medio de este componente, con miras a promover el programa, lograr consenso y recibir comentarios de los interesados. Se han reservado cerca de US\$110.000 para i) formulación de un plan de comercialización; ii) capacitación y asistencia técnica

para el personal de la PIU en materia de técnicas de comercialización; iii) diseño de publicaciones, informes, boletines y productos para los medios de comunicación social; y iv) costos de disertaciones en público, conferencias y actividades de contacto directo con la comunidad. Además, los recursos del programa se usarán para ayudar a la PIU en el diseño y la iniciación de un sistema de supervisión y evaluación del desempeño dentro del programa.

### C. Dimensionamiento y alcance del programa

- 2.22 Se tuvieron en cuenta varios factores al determinar el dimensionamiento y alcance del programa, incluso: i) el costo estimado de las actividades; ii) el cronograma de ejecución del programa de tres años, relativamente corto; iii) la limitada capacidad del gobierno para aportar financiamiento de contrapartida; y iv) la limitada capacidad de ejecución de las entidades de gobierno tanto nacionales como distritales y de los proveedores de servicios privados.

### D. Costo del programa

- 2.23 El costo total del programa se ha estimado en el equivalente de US\$7,0 millones, que se desembolsarán en un período de ejecución de tres años. El desglose por componentes, subcomponentes y fuentes de fondos se presenta en el Cuadro II-1, a continuación.

Cuadro II-1  
COSTOS POR DEL PROYECTO POR CATEGORÍA DE INVERSIÓN Y FUENTE DE FONDOS  
(monto en millones de US\$)

	BID	Gobierno	TOTAL	%
<b>FPP</b>	<b>0,8</b>	<b>--</b>	<b>0,8</b>	<b>11</b>
<b>Reformas intergubernamentales</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>8</b>
• Leyes y decretos sobre descentralización fiscal	0,4	0,1	0,5	
• Estudios para reformas de seguimiento	0,1	--	0,1	
<b>Fortalecimiento de la capacidad de los distritos</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>	<b>3,0</b>	<b>42</b>
• Sistemas de administración y planificación	0,5	0,2	0,7	
• Administración presupuestaria y financiera	0,2	0,2	0,4	
• Sistemas de generación de ingresos	0,3	0,2	0,5	
• Participación de la ciudadanía	0,3	--	0,3	
• Sistemas preliminares de administración de instalaciones físicas y proyectos de capacitación	1,1	--	1,1	
<b>Fortalecimiento institucional del sector</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>7</b>
• Fortalecimiento del MRD	0,2	0,1	0,3	
• Otras partes interesadas de importancia	0,2	--	0,2	
<b>Preinversión</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>7</b>
• Inventario de proyectos de fortalecimiento de la capacidad en los distritos	0,1	--	0,1	
• Inventario de proyectos de inversión de capital	0,1	0,1	0,2	
• Procedimientos operativos de seguimiento	0,2	--	0,2	
<b>Apoyo para el programa</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>19</b>
• Administración del programa	0,2	0,6	0,8	
• Comercialización y extensión	--	0,1	0,1	
• Otro tipo de apoyo para el programa	0,3	0,1	0,4	
<b>Gastos financieros</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>6</b>
• Interés	--	0,3	0,3	
• Inspección y vigilancia	0,1	--	0,1	
• Comisión de crédito	--	0,1	0,1	
<b>TOTAL</b>	<b>4,9</b>	<b>2,1</b>	<b>7,0</b>	<b>100</b>

**E. Plan de financiamiento**

- 2.24 El préstamo del Banco por un monto de US\$4,9 millones representará 70% del costo total del programa. Los US\$2,1 millones restantes serán fondos de la contrapartida local. Estos últimos se distribuyen en un período de ejecución de tres años y serán cubiertos principalmente por el gobierno nacional, con excepción de un monto estimado de US\$120.000, que será aportado por los distritos como requisito para fondos de contrapartida relacionados con los proyectos experimentales de construcción de instalaciones físicas en el programa.

**F. Plazos y condiciones financieras del préstamo**

- 2.25 El financiamiento del Banco provendrá de los recursos del Capital Ordinario con apoyo de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) en lo referente a los tipos de interés. El cuadro siguiente muestra los plazos y condiciones financieras del préstamo:

<b>Cuadro II-2</b>	
<b>Plazos y condiciones financieras del préstamo</b>	
<b>Fuente de fondos</b>	<b>Capital Ordinario</b>
Cantidad	US\$4,9 millones
Plazos y condiciones financieras:	
Amortización	25 años
Período de gracia	3 años
Desembolso	3 años
Tipo de interés	Variable <sup>10</sup>
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0,75% anual sobre la suma no desembolsada
Moneda	US\$ de la Cuenta de la Facilidad Unimonetaria

---

<sup>10</sup> Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI)

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Marco institucional para la ejecución**

##### **1. El prestatario**

- 3.1 El prestatario para esta operación será la República de Suriname. El prestatario depositará los recursos del préstamo en una cuenta especial en divisas que se establecerá en el Banco Central de Suriname. El Gobierno abrirá una cuenta aparte en el Banco Central para el traslado de los recursos de la contrapartida local. **La abertura de esas cuentas será una condición previa al primer desembolso.**

##### **2. El MRD y la Unidad de Ejecución de Programas**

- 3.2 El programa será ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Regional (MRD), la autoridad del gobierno central encargada de la supervisión y administración reglamentarias de los gobiernos regionales y locales en Suriname. Ante todo, el MRD sirve de vínculo entre el gobierno central y los gobiernos distritales, las autoridades tradicionales (indígenas) y los ciudadanos del interior.
- 3.3 El presupuesto del MRD para el ejercicio económico del año 2000 fue aproximadamente de US\$5,5 millones. En el ámbito nacional, en la actualidad hay 2.280 personas empleadas por el Ministerio, que en su mayoría constituyen la fuerza laboral de los gobiernos distritales, actualmente empleados en su totalidad dentro de la nómina del MRD. La oficina central del Ministerio funciona con un cuadro de personal solamente de 80 personas, incluidos 28 funcionarios de nivel profesional.
- 3.4 El Ministerio de Desarrollo Regional tiene una organización débil y es incapaz de cumplir debidamente con su mandato oficial, mucho menos emprender un programa relativamente complejo como el DLGP, sin apoyo externo considerable. Debido a los bajísimos sueldos y a las precarias condiciones de trabajo, sufre de acentuada escasez de personal calificado. Esa situación se agrava por falta de locales de oficina y equipo básicos y por las pocas facilidades de comunicación. También faltan instrumentos y procedimientos normales de administración, como una clara definición de los deberes y funciones del personal, planes de trabajo anuales y sistemas de información formal, o si los hay, son deficientes.
- 3.5 En vista de sus debilidades internas, en 1999 el MRD creó una Unidad de Preparación de Proyectos (PPU), dotada de consultores locales, para asumir la responsabilidad de la formulación del programa. Por causa de la limitada experiencia profesional en el país en programas de fortalecimiento de los gobiernos locales, la PPU recibió asistencia técnica internacional de dos organismos especializados, a saber, el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), que cubre los campos de generación de ingresos y reforma fiscal

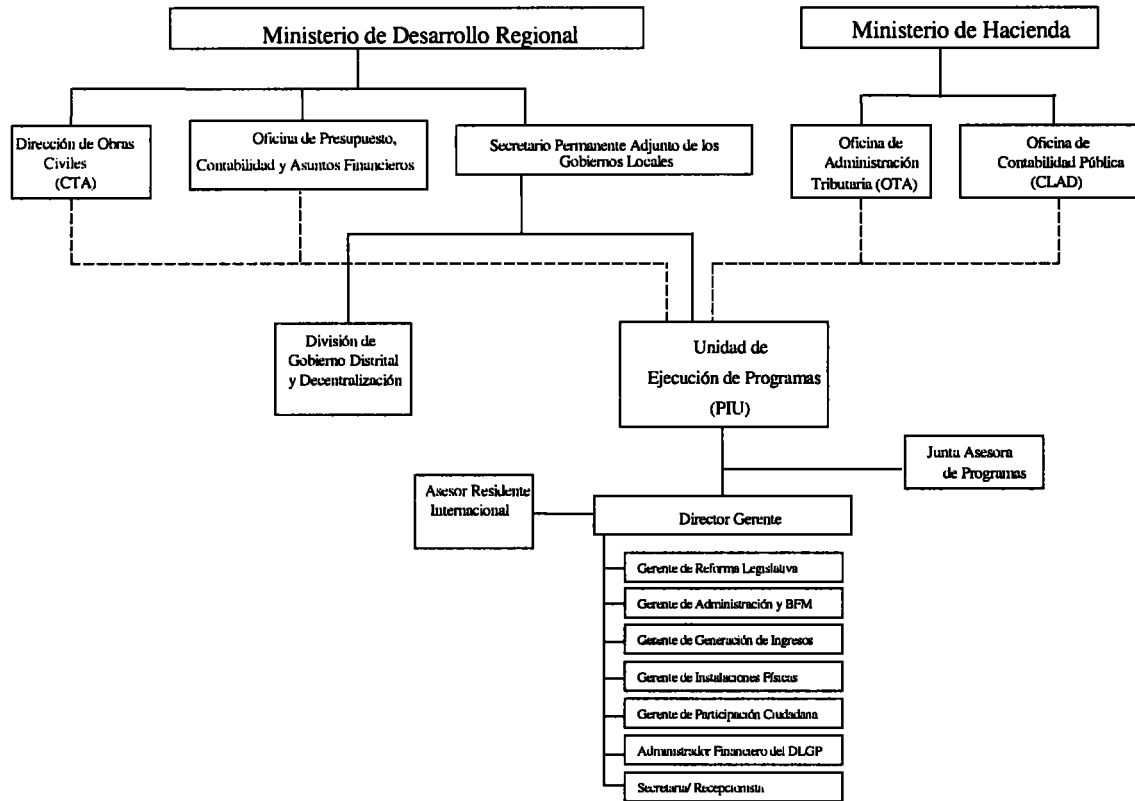
intergubernamental, y la Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades (ICMA), encargada del diseño de los componentes de fortalecimiento de la capacidad del programa en los distritos<sup>11</sup>.

- 3.6 El DLGP dependerá de un mecanismo similar para su ejecución. (véase la figura III-1 a continuación). El MRD delegará la responsabilidad de la ejecución a la **Unidad de Ejecución de Programas (PIU)**, establecida alrededor del equipo básico de especialistas locales actualmente en la PPU. A su vez, la PIU recibirá apoyo técnico y administrativo de consultores internacionales durante la ejecución del programa. Dada la falta de experiencia en administración de programas en el país, se contratará un Asesor Residente internacional para ayudar al Director de la PIU en la labor administrativa. Este contrato será parte de una consulta internacional más amplia para fines de administración y asistencia técnica relacionadas con el programa. Durante los 18 primeros meses del programa, el Asesor Residente trabajará de dedicación exclusiva, guiando y capacitando al personal de la PIU en el trabajo de ejecución. En la segunda mitad del programa se reducirá el grado de esfuerzo del Asesor Residente a un período de medio tiempo, durante el cual hará visitas de dos meses al país, a intervalos bimestrales. **La contratación del Asesor Residente es una condición previa al primer desembolso.**

---

<sup>11</sup> La PIU y la asistencia técnica internacional fueron financiadas por una Cuenta de la Facilidad de Preparación de Proyectos (1181/OC-SU).

**Figura III-1**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA**



3.7 Con apoyo del Asesor Residente, la PIU se encargará de la administración operativa y financiera del programa, incluso del trabajo de planificación, coordinación, supervisión y seguimiento de todos los aspectos de su ejecución, así como de la preparación de informes, adquisiciones, desembolso de recursos del programa y contacto con los funcionarios del Banco y del gobierno. El funcionamiento diario de la PIU será una responsabilidad de un Director Gerente y de seis funcionarios profesionales de dedicación exclusiva, incluso de un administrador financiero y de gerentes de trabajos específicos para cada uno de los principales campos de actividad del programa (reforma legislativa, administración general y financiera, generación de ingresos, sistemas de construcción de instalaciones físicas, participación de la ciudadanía y comercialización en los distritos). **El establecimiento de la PIU y la contratación de su director y del administrador de programas financieros es una condición previa al primer desembolso.**

3.8 La revisión consultiva de la PIU y de la ejecución del programa en general será una responsabilidad de una **Junta Asesora de Programas**. Durante el primer año de éste, mientras se establezcan los sistemas operativos y procedimientos básicos, la Junta se limitará a un grupo básico de cuatro partes interesadas que representen a

los Ministerios de Desarrollo Regional y Hacienda, y dos representantes distritales, uno de los distritos piloto y el otro de los no piloto. Uno de los dos representantes será un Comisionado Distrital y el otro un miembro de un Consejo Distrital. Durante el segundo año de operaciones, una vez que estén funcionando los sistemas operativos y las prioridades del programa se concentren más en cuestiones de política sectorial, la Junta se ampliará para incorporar a dos integrantes de la sociedad civil, y también del Ministerio de Planificación, con lo que aumentará a siete el número total de miembros. La Junta se reunirá cada dos meses y tendrá la responsabilidad de prestar asesoramiento de alto nivel y de i) revisar el reglamento operativo del programa; ii) seleccionar al Director Gerente del DLGP; y iii) observar el progreso en la ejecución del DLGP para asegurarse de que se cumplan las metas y los objetivos del programa y las metas establecidas por el gobierno para el sector a largo plazo.

- 3.9 Puesto que el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales exige un compromiso a largo plazo por parte del gobierno, la estructura actual del PIU se ha establecido con la intención de usarlo solamente como mecanismo institucional con carácter provisional. Se ofrecerán servicios de fortalecimiento institucional por medio del programa al MRD, con el fin de fortalecer su capacidad de administrar las funciones permanentes de supervisión y control en el sector público local y de permitirle asumir gradualmente la responsabilidad de algunas de las funciones de ejecución del programa.
- 3.10 El Director Gerente de la PIU rendirá cuentas al Secretario Permanente Adjunto del MRD. Además, se fortalecerán las siguientes unidades del MRD para que desempeñen una función de apoyo en el proceso de ejecución: i) la División de Gobierno Distrital y Descentralización; ii) la Dirección de Obras Técnicas Civiles (CTA); y iii) la Oficina de Presupuestación, Contabilidad y Asuntos Financieros. Se designará al personal dentro de cada unidad como punto de enlace con la PIU para ayudar a asegurar una comunicación sin contratiempos entre la PIU y el resto del Ministerio y fortalecer la capacidad del MRD en su función de entidad principal del sector.

### **3. Otras entidades participantes**

#### **a. Oficina de Administración Tributaria (OTA) y Oficina de Contabilidad Pública (CLAD)**

- 3.11 Dentro del Ministerio de Hacienda, la Oficina de Administración Tributaria (OTA) será la entidad principal a cargo de la devolución del cobro de impuestos locales a los distritos. También desempeñará una función de apoyo técnico en la promulgación de nueva legislación o de enmiendas a la vigente para la generación de ingresos en los distritos, ya sean de fuentes propias o provenientes de transferencias intergubernamentales. Además, dicha oficina apoyará el fortalecimiento de la capacidad de los distritos, mediante la adaptación de su

moderno Sistema Integrado de Información Tributaria a los requisitos impuestos por los distritos y el ofrecimiento de capacitación *in situ* a los funcionarios locales.

- 3.12 La Oficina de Contabilidad Pública (CLAD) también proporcionará importante apoyo al programa, mediante supervisión y control del presupuesto y de la administración financiera de los distritos. También proporcionará apoyo técnico a la PIU para el fortalecimiento de la capacidad de los distritos en el campo de presupuestación y administración financiera.
- 3.13 En vista de las importantes funciones de ejecución compartida de la OTA y la CLAD, se exigirá la firma de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos jurídicos pertinentes entre estas últimas y los Ministerios de Desarrollo Regional y Hacienda **como condición previa al primer desembolso del programa.**

#### **b. Los distritos**

- 3.14 Los distritos de Suriname serán el principal punto de enfoque del programa: todas las reformas legislativas, los sistemas, los manuales, la asistencia técnica y la mayor parte del equipo, la infraestructura y la capacitación se orientarán hacia ellos. En la actualidad, el MRD se encarga de preparar los presupuestos de los distritos y de supervisar su administración financiera. Con arreglo al programa, se fortalecerá la capacidad de administración financiera de los distritos, habilitándolos para preparar y ejecutar sus propios presupuestos, con sujeción a los procedimientos nacionales de contabilidad financiera y a las directrices para la preparación del presupuesto establecidas por el Ministerio de Hacienda. Se asignará un Administrador Distrital (DA) a cada distrito, junto con una Unidad de Presupuesto y Administración Financiera. Tanto el DA como la Unidad de BFM rendirán cuentas al Comisionado Distrital<sup>12</sup> que supervisará la ejecución del DLGP en el territorio de su jurisdicción.
- 3.15 Los Consejos Distritales (DC) consultarán con la ciudadanía para puntualizar las necesidades prioritarias para el desarrollo de los distritos y participarán en la elaboración y aprobación del plan de ejecución del programa, el presupuesto anual y el plan de desarrollo estratégico de cada distrito, cuando comiencen a formularse en el segundo o tercer año del programa.

### **B. Ejecución del programa**

#### **1. Reglamento operativo**

- 3.16 La ejecución del programa se ceñirá al reglamento operativo del DLGP, que incluirá, entre otras cosas, lo siguiente: i) una descripción de las actividades del programa; ii) la estructura orgánica del programa; iii) los criterios para la participación y certificación de los distritos; iv) acuerdos interinstitucionales modelo; v) directrices sobre el impacto ambiental de los proyectos de construcción

---

<sup>12</sup> Sin embargo, la contratación y la destitución del DA estará sujeta a la aprobación del Consejo Distrital.



de instalaciones físicas; vi) directrices sobre adquisición; vii) directrices sobre notificación; y viii) el marco lógico del programa, con puntos de referencia para cada componente del programa. En los archivos técnicos del proyecto hay una versión preliminar del reglamento operativo. **El PIU presentará al Banco una versión final como condición previa al primer desembolso.** En el Anexo se explica el marco lógico del DLGP.

## **2. Componente de reforma intergubernamental**

- 3.17 La ejecución del componente de reforma intergubernamental será una responsabilidad del gerente de trabajos de reforma legislativa en la PIU, quien coordinará y supervisará a todos los consultores participantes en la preparación de los documentos de información técnica, documentos de información jurídica, documentos jurídicos preliminares y el proceso de revisión legislativa.
- 3.18 El proceso de reforma jurídica en sí pasará por la secuencia explicada a continuación: i) preparación de documentos técnicos de información general en los campos de reforma fiscal; ii) elaboración de documentos sobre políticas; iii) elaboración de proyectos ley; iv) audiencias públicas; v) revisión de los proyectos de ley; vi) opinión legal; vii) preparación de la versión final; viii) revisión de la versión final por la Junta de Ministros; ix) revisión por la Junta Asesora Estatal; x) revisión por la Comisión Permanente; xi) revisión parlamentaria y aprobación; xii) publicación y distribución; xiii) decretos estatales; y xiv) decretos ministeriales.
- 3.19 Los documentos técnicos de información general serán preparados por consultores locales e internacionales en los campos de i) impuestos locales y tarifas cobradas a los usuarios; ii) impuesto al valor de la propiedad de alquiler; iii) impuesto de valorización; iv) sistemas de participación en los ingresos fiscales; v) presupuesto y administración financiera; vi) sistemas de administración de personal de los gobiernos locales; vii) participación de la ciudadanía; y viii) prestación de servicios de los gobiernos locales. Un grupo de abogados locales con experiencia práctica en derecho fiscal, administrativo y laboral en Suriname, apoyado por un abogado internacional con experiencia general en la legislación pertinente de los gobiernos locales, preparará proyectos de ley basándose en documentos técnicos de información general y proporcionará apoyo permanente por medio del proceso de revisión y aprobación de instrumentos legislativos.

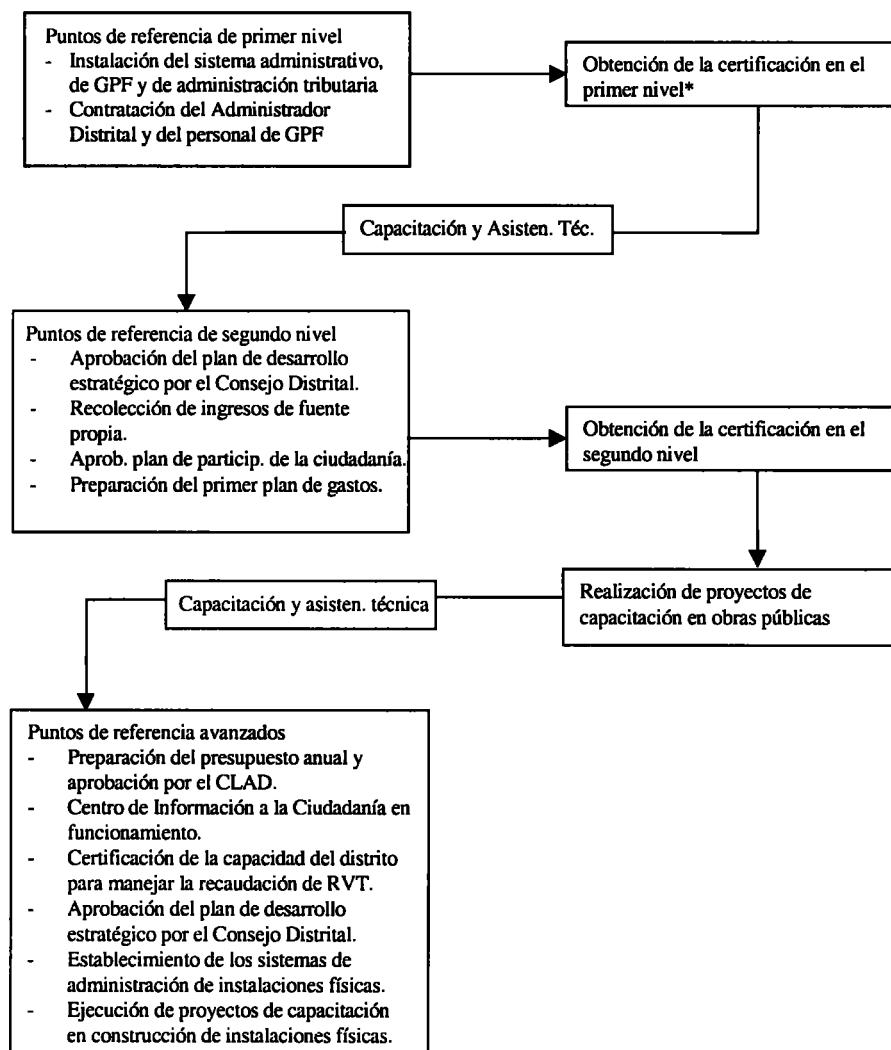
## **3. Componente de fortalecimiento de la capacidad de los distritos**

- 3.20 Una de las principales metas del DLGP es colocar a los distritos de Suriname en un nivel administrativo, presupuestario, financiero y técnico adecuado para que puedan planear, preparar y ejecutar planes de desarrollo estratégico sostenibles en su aspecto financiero e impulsados por la demanda, prestar servicios y ejecutar proyectos de inversión en instalaciones físicas y mantenimiento de las mismas bajo una estructura de prestación de servicios descentralizada en materia fiscal.

**a. Niveles de certificación de los distritos**

- 3.21 Para ayudar a estructurar la ejecución del componente de fortalecimiento de la capacidad de los distritos del DLGP, se empleará un proceso de certificación en dos niveles. (Véase la Figura III-2 a continuación.) Ambos niveles de certificación entrañan un conjunto de responsabilidades claramente definidas y de actividades programáticas elegibles. Se exigirá certificación a los distritos para que puedan beneficiarse de las actividades del programa relacionadas con niveles de certificación sucesivos. Por ende, el proceso de certificación desempeñará la doble función de criterio de elegibilidad para niveles de participación sucesivos en el DLGP y de indicador de puntos de referencia clave del programa.

**Figura III-2**  
**PUNTOS DE REFERENCIA PARA LA CERTIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA**  
**CAPACIDAD DE LOS DISTRITOS**



\* Exigida por el Decreto Interino de Descentralización Fiscal.

3.22 **La certificación en el primer nivel** se refiere a las condiciones para la autogestión del presupuesto según definición del Decreto Interino de Descentralización Fiscal (Decreto Estatal 53). Eso exige el establecimiento de sistemas básicos administrativos, de gestión presupuestaria y financiera (GPF) y de administración tributaria, así como la contratación del Administrador Distrital y del nuevo personal necesario de GPF en cada distrito. **La certificación en el segundo nivel**, la norma del programa para determinar la capacidad básica del distrito, exige certificación en el primer nivel, además de i) la formulación y aprobación de planes de ejecución

del programa en cada distrito; ii) el cumplimiento con los puntos de referencia para la generación de ingresos en los distritos; iii) la adopción de un plan de participación de la ciudadanía; y iv) la preparación de un primer plan de gastos.

- 3.23 El DLGP tiene como meta que todos los distritos obtengan la certificación en el segundo nivel, con excepción del de Sipaliwini que, por sus características geográficas particulares, exige otro estudio de preinversión, previsto para el segundo año de ejecución del programa. Además, el DLGP tiene por principio que esos nueve distritos reciban el mismo conjunto de recursos para el fortalecimiento de la capacidad con el fin de obtener la certificación en el segundo nivel.
- 3.24 El programa consiste en una fase de iniciación durante la primera mitad del programa y una fase secundaria durante los 18 meses finales. Durante la fase de iniciación se elaborarán sistemas y manuales, que luego se introducirán, ensayarán y perfeccionarán en cinco de los diez distritos en los campos de BFM, administración tributaria e inversión en instalaciones físicas. Se harán planes de participación de la comunidad local y se establecerán centros de información a la ciudadanía. Los cinco distritos donde se iniciará el programa, seleccionados para representar la diversidad geográfica, política y étnica del país, son Wanica, Saramacca, Para, Nickerie y Commewijne.
- 3.25 Durante la segunda mitad del programa, los distritos restantes tendrán derecho a recibir los sistemas, el equipo y la capacitación proporcionada a los distritos piloto. Además, durante esta fase del programa, los cinco distritos piloto podrán recibir financiamiento para pequeños proyectos de capacitación en rehabilitación de carreteras. También se trabajará en el fortalecimiento de la capacidad en los distritos que han obtenido la certificación en el segundo nivel. Esto incluirá: i) la preparación de presupuestos anuales; ii) el establecimiento de Centros de Información a la Ciudadanía; y iii) la formulación de planes de desarrollo estratégico.

#### **b. Capacitación de instructores**

- 3.26 El fortalecimiento de la capacidad local para fines de capacitación y asistencia técnica es un elemento importante del DLGP. La estrategia que se pretende emplear consiste en un proceso de capacitación de instructores en dos etapas. La primera etapa entraña el establecimiento de un centro o núcleo de capacidad para fines de capacitación en la localidad. La segunda etapa entraña la expansión de esa capacidad básica a un grupo más extenso de instructores por medio de un conjunto de talleres periódicos, junto con sesiones prácticas en los distritos.
- 3.27 El fortalecimiento de la capacidad básica para fines de capacitación comienza con la PIU. Cada administrador de proyecto se encargará de conseguir consultores que puedan proporcionar capacitación y asistencia técnica en sus respectivos campos de responsabilidad. La búsqueda de esos consultores deberá haberse iniciado durante la preparación del programa. A partir de la lista de consultores aspirantes, se

escogerá a uno o dos de los mejores en cada campo de especialización. Estos aspirantes óptimos formarán el núcleo local de capacitación.

- 3.28 Un grupo de consultores internacionales especializados en cada uno de los campos pertinentes de gobierno local, que trabajará junto con los instructores del programa básico para asegurarse de que los temas sean pertinentes y los métodos sean apropiados dentro del contexto local, elaborará una serie de módulos de capacitación. Los aspirantes que terminen los cursos con éxito se convertirán en instructores certificados con arreglo al DLGP e ingresarán a la base de datos de consultores de la PIU. Solamente los instructores certificados podrán ofrecer capacitación y asistencia técnica a los gobiernos distritales de cada localidad.

#### **c. Proyectos de capacitación en inversiones de capital**

- 3.29 El administrador de proyectos técnicos de la PIU se encargará de coordinar y supervisar la ejecución de este subcomponente.
- 3.30 En cada uno de los distritos piloto del programa se establecerá un sistema de administración de obras públicas, carreteras y mantenimiento, junto con un sistema de programación de inversiones de capital. Además, se ejecutarán dos proyectos de rehabilitación y mantenimiento de carreteras en pequeña escala en cada distrito para fortalecer la capacidad de los distritos piloto para emprender proyectos de construcción de instalaciones físicas. Los proyectos de capacitación en la construcción de instalaciones físicas siguen un ciclo que incluye las siguientes etapas: i) identificación; ii) preparación; iii) evaluación; iv) contratación; v) ejecución y supervisión; vi) terminación. Se determinarán los proyectos prioritarios a partir de estudios de evaluación realizados por los distritos durante el segundo año del programa.
- 3.31 La mayoría de los proyectos de construcción de instalaciones físicas serán ejecutados por el PIU con la participación de los distritos. Por medio del programa de capacitación certificada del DLGP, se establecerá una red de proveedores de servicio para ayudar a los distritos en cada etapa del ciclo del proyecto. Los proyectos de construcción de instalaciones físicas serán preparados por los distritos con apoyo de proveedores de servicios externos junto con la PIU. Esta última evaluará los proyectos con aporte de la Dirección de Obras Técnicas Civiles (CTA) del MRD y se encargará de la contratación y supervisión de las obras hasta que los distritos hayan conseguido la certificación de sus procesos de presupuestación y administración financiera, establecido sistemas técnicos adecuados y adquirido las aptitudes necesarias.

#### **d. Mantenimiento de las instalaciones físicas**

- 3.32 Para poder participar en proyectos de capacitación en construcción de instalaciones físicas, los distritos deben comprometerse oficialmente a administrar y mantener el equipo y las obras financiados con recursos del programa, de conformidad con

normas técnicas de aceptación general y facilitar los recursos necesarios a esos efectos. Los proyectos de capacitación en mantenimiento de carreteras apoyarán directamente este compromiso ayudando a los distritos a crear sistemas de planificación, presupuestación y arreglos logísticos que permitan mantener las obras con la debida eficiencia. Los costos de funcionamiento y mantenimiento proyectados para la inversión en infraestructura del DLGP se incluirán en el proceso de presupuestación de los distritos a corto plazo y a mediados del período de ejecución del proyecto, y serán aprobados por los respectivos Consejos Distritales. Durante la ejecución del programa y cinco años después, el Banco tendrá derecho a inspeccionar todas las inversiones en infraestructura y, si no se cumple con las normas de funcionamiento y mantenimiento de una forma aceptable, el MRD tendrá la obligación de tomar todas las medidas necesarias para mejorar la calidad del funcionamiento y mantenimiento.

#### **4. Fortalecimiento institucional del sector**

- 3.33 El fortalecimiento institucional del sector se concentrará en una consolidación de la función y capacidad del Ministerio de Desarrollo Regional, en particular: i) la División de Gobierno Distrital y Descentralización; ii) la Oficina de Presupuestación, Contabilidad y Asuntos Financieros; y iii) la Dirección de Obras Técnicas Civiles (CTA).
- 3.34 La División de Descentralización deberá desempeñar una función clave para encabezar las reformas del sistema jurídico propuestas por el programa y seguir la trayectoria del desempeño general de los gobiernos distritales. Todavía le falta la capacidad necesaria para i) supervisar y evaluar sistemáticamente las condiciones existentes en los distritos y localidades (*Ressorts*); ii) realizar estudios de política sobre cuestiones relacionadas con los distritos; y iii) recoger y analizar información estadística importante para la formulación de políticas. Para fortalecer la capacidad del MRD en estos campos, se ofrecerán especialistas en planificación e investigación estadística para la División por medio del programa.
- 3.35 La Oficina de Presupuestación y Contabilidad ofrece actualmente supervisión y asistencia en los campos de finanzas y presupuesto a los distritos. Como resultado del proceso de descentralización, habrá un aumento de las exigencias hechas a esa oficina a corto y mediano plazos para asegurar que los presupuestos de los distritos se ciñan a las normas de contabilidad y presupuesto establecidas por el Ministerio de Hacienda (MOF). Para fortalecer su capacidad para realizar esa función, el programa financiará, sobre una base decreciente, el costo de los servicios de un especialista financiero para supervisar el presupuesto del distrito y su administración financiera.
- 3.36 Con arreglo al programa, también se modificará la función de la Dirección de Obras Técnicas Civiles (CTA). A medida que los distritos asumen responsabilidad gradualmente por la planificación y ejecución de los proyectos de construcción de instalaciones físicas, la función de la CTA cambiará de planificación y ejecución a

supervisión y apoyo técnicos. La dirección recibirá asistencia técnica en forma de análisis institucional y capacitación en aptitudes prácticas para facilitar esa transición.

**C. Aspectos financieros de la ejecución del programa**

- 3.37 Los aspectos financieros del programa serán administrados por medio de dos cuentas especiales establecidas como fondos rotatorios por el Ministerio de Hacienda en el Banco Central, abiertas en nombre del DLGP. Una cuenta se abrirá en dólares de los EE.UU. y la otra en florines de Suriname. Los desembolsos del BID se harán a la cuenta en dólares de los EE.UU. y los aportes de contrapartida se depositarán en la cuenta en moneda local. Se harán transferencias a la cuenta en moneda local de la cuenta en dólares de los EE.UU. empleando el mecanismo de tipo de cambio estipulado en el convenio de préstamo entre el BID y el Gobierno de Suriname. **El establecimiento de las cuentas especiales es una condición previa al primer desembolso.**
- 3.38 Para facilitar el cumplimiento de los requisitos de liquidez del programa previstos a intervalos trimestrales, se establecerá un fondo rotatorio de US\$250.000, equivalente a 5% de los recursos del préstamo. La PIU preparará y presentará al Banco, en los sesenta (60) días siguientes al cierre de cada semestre, un informe semestral que muestre el uso de los fondos del préstamo hasta el 30 de junio y el 31 de diciembre.
- 3.39 El período del compromiso de los recursos del financiamiento del Banco será de 30 meses a partir de la fecha del contrato de préstamo. Se estima que los recursos se habrán comprometido cuando se haya firmado el contrato entre la PIU y el contratista. Aunque el período para el desembolso de los recursos es de tres años, la solicitud para el desembolso final deberá presentarse al Banco a más tardar 30 días antes del final del período. La diferencia de seis meses entre las fechas de compromiso y terminación del desembolso debe dar suficiente tiempo para terminar todas las actividades estipuladas en el contrato.
- 3.40 El cuadro siguiente contiene una proyección del desembolso anual por cada institución de financiamiento durante el programa. Cabe señalar que los desembolsos del primer año son insólitamente cuantiosos, como resultado de la amortización necesaria de un préstamo de US\$750.000 de la Cuenta de la Facilidad para la Preparación de Proyectos empleado para formular el programa.

**Cuadro III-1**  
**PROGRAMA DE DESEMBOLSO ANUAL POR INSTITUCIÓN DE FINANCIAMIENTO**  
**(equivalente en millones de US\$)**

<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
BID	1,9	1,6	1,4	4,9	70
Gobierno	700	700	700	2,1	30
<b>Total</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>7,0</b>	<b>100</b>
<b>% anual</b>	<b>37%</b>	<b>33%</b>	<b>30%</b>	<b>100%</b>	

- 3.41 Como parte de la preparación del proyecto, se proporcionó el equivalente de US\$750.000 por medio de la línea rotatoria de crédito 1181/OC-SU, para financiar las actividades de diseño del proyecto, incluso las de la Unidad de Preparación y Ejecución de Proyectos, y la contratación de servicios de consultores internacionales en los campos de fortalecimiento de la capacidad local; sistemas intergubernamentales de generación de ingresos; reforma legislativa; evaluación del impacto ambiental; y diseño de la organización del programa. Una vez que el préstamo reúna los requisitos para desembolso, los fondos de la cuenta de la FPP se amortizarán automáticamente al Banco.

**D. Seguimiento, evaluación y control del programa**

**1. Revisiones anuales y de mediados del período de ejecución**

- 3.42 Una vez cumplidas las condiciones de elegibilidad para el desembolso, se realizará un taller de iniciación para que las principales partes interesadas se familiaricen con las metas y los objetivos del programa, así como con la estrategia de ejecución y la función que desempeña en ésta cada una de esas partes.
- 3.43 Dada la limitada experiencia del gobierno en ejecución de programas y en vista de la naturaleza innovadora del programa en Suriname, se estima necesario un seguimiento estricto durante el primer año del DLGP para ayudar a resolver cualquier problema de ejecución que pueda surgir. La Representación del Banco en el país seguirá la trayectoria del progreso general del programa. Además, se realizarán dos ejercicios de seguimiento y evaluación, uno seis meses después del primer desembolso y el otro al realizar la revisión de mediados del período de ejecución.
- 3.44 Durante los seis primeros meses del programa, la PIU formulará un plan de supervisión y evaluación del desempeño, con asistencia técnica financiada por el programa. Los criterios para el seguimiento y la aprobación del financiamiento en este plan se basarán en los puntos de referencia e indicadores definidos en la matriz del marco lógico del programa (véase el Anexo I). **Antes de iniciarse las obras de los proyectos de capacitación en construcción de instalaciones físicas, aproximadamente 18 meses después de comenzar el programa, por obligación**



contractual, la PIU, el Asesor Residente y el Banco deberán realizar una evaluación de mediados del período de ejecución, durante la cual se hará un cuidadoso análisis del progreso alcanzado en el logro de los puntos de referencia definidos en esa matriz para mediados de ese período, que incluyen los siguientes:

**Cuadro III-2**  
**Puntos de referencia para la revisión de mediados del período de ejecución**

<b>Objetivos clave</b>	<b>Puntos de referencia</b>
Reformas intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos técnicos de información general terminados y aprobados por el Banco.</li><li>• Proyectos de ley formulados y aprobados por el Gabinete.</li><li>• Terminación del sistema modelo de administración de personal y plan de transición para los distritos.</li></ul>
Fortalecimiento de la capacidad básica de los distritos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contratación de Administradores Distritales y ejecución oportuna de los Planes de Ejecución de Programas de los distritos piloto.</li><li>• Certificación de la capacidad de 5 distritos piloto en el segundo nivel.</li><li>• Recaudación de ingresos por lo menos de una fuente propia en 3 distritos piloto.</li><li>• Aprobación de planes de participación de la ciudadanía por los Consejos de los distritos piloto.</li><li>• Establecimiento de sistemas de administración de instalaciones físicas en los distritos piloto</li></ul>
Fortalecimiento del marco institucional del sector	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobación del plan estratégico del MRD.</li><li>• Establecimiento de una red de intercambio de información para los gobiernos locales que se reúnen dos veces al año.</li><li>• Certificación de 10 instructores/consultores locales por el programa.</li></ul>
Preinversión	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diseño e iniciación de un sistema de formulación de proyectos impulsado por la demanda.</li></ul>
Comercialización y apoyo al programa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realización y revisión de una encuesta de aprobación del programa por parte del público.</li><li>• Pleno funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación del desempeño.</li></ul>

- 3.45 El financiamiento continuo del programa dependerá de la evaluación satisfactoria del progreso alcanzado a mediados del período de ejecución o del acuerdo al que lleguen las autoridades para introducir recomendaciones de la evaluación con el fin de alcanzar las metas modificadas del programa.

## **2. Informes**

- 3.46 Durante la ejecución del programa, la PIU presentará al Banco informes semestrales que, como mínimo, resuman el progreso alcanzado en cada uno de los componentes y subcomponentes del programa, además de la información financiera

correspondiente al período. En los informes se emplearán indicadores seleccionados por la PIU, los distritos y el Banco, tomados del marco lógico del programa. Se prepararán informes más detallados para los ejercicios de seguimiento y evaluación, seis meses después del primer desembolso y a mediados del período de ejecución. En particular, el primer informe incluirá datos de base para futuros informes de seguimiento.

- 3.47 El organismo ejecutor se encargará de mantener actualizados los libros de contabilidad. Presentará estados financieros trimestrales y anuales al Banco. Una firma de contadores públicos independientes aceptable para el Banco fiscalizará el informe anual y dos de los informes trimestrales al final de cada semestre.

#### **E. Procedimientos de adquisición**

- 3.48 La adquisición de obras, bienes y servicios de consulta se realizará de conformidad con la política del Banco, establecida en los Anexos B y C del contrato de préstamo. Se aplicará el procedimiento de licitación pública internacional para las compras por valor superior a US\$250.000, en el caso de bienes y servicios, y a US\$2 millones en el casos de obras de construcción. Las propuestas por cifras inferiores a estos límites se presentarán de acuerdo con la legislación local. Cabe hacer notar que, en el caso de las obras civiles, se espera que el costo máximo de los proyectos sea inferior a US\$170.000. En el Anexo II se presenta un plan de adquisiciones.
- 3.49 La asistencia técnica internacional para el programa se consolidará en dos consultas, una encargada de las actividades de generación de ingresos locales y la otra de la asistencia administrativa al programa (incluidos los servicios del Asesor Residente) y del resto de los requisitos de asistencia técnica internacional del programa. Esta última actividad, cuyo costo se estima en US\$1,25 millones, se encomendará a la Asociación Municipal Neerlandesa (VNG) con sede en los Países Bajos como única agencia especializada. La VNG es una organización pública sin fines de lucro establecida en 1912 con la finalidad exclusiva de apoyar el fortalecimiento de las autoridades locales en los territorios de habla holandesa. Como tal, tiene la singular ventaja de servir de centro de información para toda la red de funcionarios profesionales del gobierno local que trabajan en los países de habla holandesa. En el ámbito internacional, la VNG es una institución de renombre especializada en los campos de administración de los gobiernos locales, con vasta experiencia de trabajo en los territorios de habla holandesa fuera de los Países Bajos. En el caso específico de Suriname, como en el de otros territorios de habla holandesa, la VNG ha establecido una relación profesional con el país en el campo de descentralización y administración pública, oficializada en un acuerdo suscrito en 1996 con el Ministerio de Desarrollo Regional. La participación de la VNG en el programa se considera vital, no solamente por sus obvias ventajas en materia de idioma, sino especialmente por su profunda comprensión del sistema de administración pública de Suriname y el marco jurídico afín que, en esencia, se basa en el sistema holandés en que la VNG desempeña una función de importancia.

- 3.50 Para cumplir con el requisito de experiencia práctica internacional en el campo de generación de ingresos de fuentes locales, se adjudicará al CIAT, otro organismo especializado, un contrato de continuación de los servicios. El nuevo contrato prorroga la duración del trabajo en marcha por medio de un contrato financiado con fondos de la Cuenta de la FPP y administrado por el Banco, que apoyará la formulación del programa. El desempeño del CIAT durante este período se consideró sumamente satisfactorio. El CIAT, una organización pública internacional sin fines de lucro, establecida en 1967, es la única institución de América Latina y el Caribe que se especializa en el campo de la administración tributaria. La experiencia del CIAT es reconocida por sus 33 países miembros y la institución ha participado en actividades de cooperación técnica financiadas por organizaciones multilaterales como el BID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Además, en los últimos cuatro años, el CIAT ha tenido a su cargo la supervisión técnica de un programa nacional de reforma tributaria financiado por el Banco y ejecutado por la Oficina de Administración Tributaria (OTA). Puesto que la OTA desempeñará una función central en el proceso de devolución de la autoridad para el cobro del impuesto a los bienes raíces a los gobiernos distritales, la experiencia previa del CIAT con esa institución y con los sistemas tributarios del país se considera esencial para realizar esta consulta.
- 3.51 La PIU se encargará de la consecución de todos los consultores locales. Ese procedimiento de adquisición se canalizará a través del administrador financiero de la PIU, que se encargará de asegurarse del cumplimiento de todos los procedimientos de adquisición esbozados en el reglamento operativo del programa. El jefe de proyectos de la PIU encargado de la administración de los respectivos componentes o subcomponentes del programa enviará consultores locales al terreno, cuyo nombre se tomará de un registro de consultores adiestrados y certificados por medio del mecanismo de capacitación de instructores del programa. En muchas actividades del programa, los consultores locales formarán equipo con sus homólogos internacionales. De esa forma, la selección de consultores locales se realizará en consulta con la VNG, por medio del Asesor Residente y del CIAT.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad del programa**

#### **1. Estructura institucional y plan de ejecución**

- 4.1 Suriname carece actualmente de la capacidad de ejecutar programas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. El DLGP emplea un método de tres partes para corregir esa deficiencia. Primero, está diseñado para ampliar la capacidad que tienen los consultores locales de proporcionar capacitación, asistencia técnica permanente y servicios a los distritos y a los ministerios pertinentes del Gobierno Central en campos relacionados con descentralización administrativa, presupuestaria y financiera. Este proceso comenzó con la preparación del programa, durante la cual una Unidad de Preparación de Programas y varios consultores locales recibieron capacitación práctica por medio del proceso de interacción con consultores internacionales y misiones del Banco. Durante el DLGP, se formará ese núcleo de expertos locales por medio de un proceso de capacitación formal, con la creación de una fuente sostenible de consultores y proveedores de servicios locales.
- 4.2 Segundo, el DLGP se ha diseñado para facilitar la clase de proceso consultivo amplio que acompaña necesariamente a la iniciativa de descentralización y reforma de los gobiernos locales. Desde la fase de formulación, durante la cual se consultó sistemáticamente a las principales partes interesadas (Consejos Distritales, Comisionados Distritales, los principales Ministerios del Gobierno Central, representantes de los principales partidos políticos y la sociedad civil), el programa se ha propuesto apoyar activamente la consulta con las partes interesadas durante la ejecución. En sentido de “abajo arriba”, al nivel de la ciudadanía, eso se logrará por medio del subcomponente de participación de la ciudadanía, apoyado por el plan de acción en comercialización y extensión. En sentido de “arriba abajo”, al nivel del gobierno central y del Parlamento, se han definido procesos consultivos en el componente de reforma fiscal, también apoyado por el plan de acción en comercialización y extensión y el mecanismo de la Junta Asesora de Programas. En los niveles “intermedios”, incluidos la sociedad civil (ONG e instituciones del mundo de los negocios, el sector académico y otras instituciones del sector privado) y los gobiernos distritales, el plan de acción en comercialización y extensión asegurará que haya canales de retroalimentación, con el apoyo del mecanismo de la Junta Asesora de Programas y de consulta horizontal creado para los funcionarios del gobierno distrital.
- 4.3 Tercero, la estructura de ejecución del programa se ha diseñado de acuerdo con la capacidad institucional del órgano ejecutor. La creación de una PIU profesional pequeña, contratada específicamente con el fin de ejecutar el DLGP y apoyada por un Asesor Residente internacional, ayudará a asegurar la viabilidad técnica del programa.

## **2. Viabilidad fiscal y financiera**

- 4.4 Dadas las drásticas restricciones fiscales que sufre actualmente la economía de Suriname, se realizó un análisis financiero para evaluar la capacidad del gobierno de cumplir con las obligaciones de aporte de fondos de contrapartida y de amortización de la deuda. El informe concluye que el gobierno puede cumplir con sus obligaciones de aporte de fondos de contrapartida para este programa y para otros programas del Banco actualmente en ejecución, siempre y cuando se mantenga en su curso actual de ajuste estructural macroeconómico, según lo acordado con el FMI.
- 4.5 A corto y mediano plazos, dada la falta de diversificación de la economía de Suriname y la susceptibilidad de sus dos principales productos de exportación a la fluctuación cíclica de la demanda, junto con la reciente expansión del déficit fiscal, hay un cierto elemento de riesgo en relación con la capacidad que tiene el gobierno para aportar fondos de contrapartida. Para ayudar a mitigar ese riesgo, se examinaron cuidadosamente los costos durante el diseño del programa y se simplificaron sus componentes y actividades en la medida de lo posible.
- 4.6 Para ayudar a fortalecer la capacidad financiera de los distritos y del gobierno central a corto y mediano plazos y contribuir así a la sostenibilidad financiera del programa, el DLGP apoyará aumentos en las corrientes de ingresos provenientes del impuesto al valor de la propiedad de alquiler, incluida una encuesta actualizada de valoración de la propiedad en 2001, y financiará la preparación de proyectos de ley que permitirá hacer evaluaciones anuales ajustadas según la tasa de inflación. El impuesto al valor de la propiedad de alquiler es, con mucho, el mecanismo más importante de generación de ingresos para los distritos. En definitiva, el impuesto al valor de la propiedad de alquiler se destina específicamente a los distritos. Además, en el programa se ha incluido un componente de generación de ingresos, cuyo fin es fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en ese sentido mediante la provisión de sistemas y procedimientos de administración tributaria y de fijación de tarifas y la ampliación de las estructuras existentes para recibir donaciones privadas para proyectos locales de obras públicas. Se han establecido metas de incremento de los ingresos como indicadores clave del programa y se ofrecerán capacitación y asistencia técnica a los distritos para ayudarles a alcanzarlas. A mediano y largo plazos, se prevé que el aumento de la generación de ingresos de los gobiernos locales reducirá la carga de las transferencias financieras para el gobierno central, lo que contribuirá a la sostenibilidad financiera del programa.

## **3. Impacto ambiental y social**

### **a. Clasificación de la operación según el sector social**

- 4.7 Esta operación reúne los requisitos para ser clasificada como proyecto impulsor de la igualdad social, según lo descrito en las metas indicativas establecidas por el acuerdo del Octavo Aumento de Recursos del Banco, debido a que sus actividades

se concentran en distritos situados fuera de la ciudad capital, en los cuales el promedio de ingreso familiar se sitúa bastante por debajo de la media nacional.

#### **b. Impacto social y ambiental**

- 4.8 Los sistemas institucionales para evaluación y gestión del impacto social y ambiental comenzaron a establecerse en Suriname solo en 1997, con la creación del Consejo Nacional para el Medio Ambiente (*Nationale Milieuraad*) (NCE) para asesorar al gobierno en lo relativo a la formulación y ejecución de las políticas de conservación ambiental. En 1998, se estableció el Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (*Nationale Instituut voor Milieu en Ontwikkeling in Suriname*) (NIMOS) dentro de la Oficina de la Presidencia como la entidad encargada de proponer leyes y reglamentos sobre el medio ambiente y de coordinar la ejecución de actividades de gestión ambiental e investigaciones afines. Varios ministerios de ese campo han mantenido su antigua función de adopción de decisiones y aplicación de la ley en lo referente a la aprobación de actividades de desarrollo y el uso de los recursos naturales.
- 4.9 El BID y la Unión Europea han proporcionado fondos para la elaboración de un marco de gestión ambiental para el país, por medio del Proyecto de Cooperación Técnica en Gestión Ambiental (ATN/SF-5941-SU). Entre sus principales objetivos están la creación de procedimientos para la evaluación del impacto ambiental del proyecto, el establecimiento y seguimiento de normas de calidad del medio ambiente, así como el diseño y la ejecución de un amplio programa de fortalecimiento institucional. También proporcionarán capacitación para el personal del NIMOS y los funcionarios de otras instituciones gubernamentales en el campo de gestión ambiental.
- 4.10 Aunque varios documentos legales ya contienen pautas reglamentarias sobre el control de la contaminación y el uso de recursos naturales, se espera que en el año 2001 el NIMOS presente a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que contenga un amplio reglamento de protección y gestión ambiental.
- 4.11 Las principales actividades del DLGP se centran en reforma política y fortalecimiento de la capacidad institucional, para las cuales se prevén pocos riesgos ambientales o sociales. Entre esas actividades cabe citar reformas jurídicas, preparación de manuales, capacitación de personal, comercialización dentro del programa, instalación de sistemas de información y participación del público. Sin embargo, el programa también apoyará actividades de fortalecimiento de la capacidad en los distritos relacionadas con sus funciones de planificación y servicio, que podrían tener un mayor impacto social y ambiental. En particular, el programa ayudará a los distritos a preparar planes de desarrollo estratégico y presupuestos de inversiones de capital. También financiará proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de caminos secundarios y terciarios, así como la elaboración de un modesto inventario de pequeños proyectos locales de obras públicas (de preinversión) en infraestructura de caminos (secundarios y

terciarios), recolección de desechos sólidos, rehabilitación de mataderos y mercados públicos y mejora de locales públicos para financiamiento fuera del programa.

- 4.12 De conformidad con lo expuesto, los sistemas de fortalecimiento de la capacidad ofrecidos por el programa incluirán procedimientos específicos para evaluación del impacto social y ambiental y selección de proyectos de inversión locales. Dados los limitados recursos de los gobiernos distritales, hay que tener cuidado de simplificar esos procedimientos y de integrarlos a los marcos generales de planificación y administración en vía de establecimiento para cada distrito. Se ha creado una versión preliminar de esos procedimientos por medio de un proyecto de cooperación técnica durante la formulación del programa (véanse los archivos técnicos)<sup>13</sup>.
- 4.13 Las posibles consecuencias sociales y ambientales de la ejecución del DLGP son principalmente favorables, puesto que se pueden esperar varios beneficios por medio del mejoramiento de los servicios públicos por la administración distrital. Además, las actividades de capacitación y participación del público ofrecerán la oportunidad de mejorar el conocimiento del medio ambiente y la capacidad institucional en la esfera local.
- 4.14 Podría haber un leve impacto negativo en el caso de los proyectos de capacitación en rehabilitación de carreteras financiados por el programa, incluso polvo y ruido de las obras de construcción, erosión leve y acumulación de desechos vegetativos provenientes de la limpieza de los canales de desagüe situados al lado de las carreteras.
- 4.15 Para abordar esto último y ampliar la capacidad general de los distritos con el fin de incorporar las dimensiones sociales y ambientales a los procesos de planificación y gestión, se ha formulado un *plan de acción sobre evaluación y gestión ambiental* para el programa (e incorporado al reglamento operativo de éste), que cubre las siguientes actividades:
- (i) Acuerdo interinstitucional entre la PIU y el NIMOS para que este último preste los servicios necesarios para poner en marcha las actividades de evaluación y gestión ambiental del programa.
  - (ii) Inclusión de los aspectos ambientales de las actividades de fortalecimiento de la capacidad en el distrito del programa, celebraciones con la participación del público y documentos de adquisiciones.

---

<sup>13</sup> Los detalles operativos finales de los procedimientos se determinarán durante el primer año del DLGP, antes de iniciarse los proyectos experimentales de obras públicas en el DLGP.

- (iii) Procedimientos para evaluación del impacto ambiental, examen y administración de los proyectos de construcción de instalaciones físicas y de preinversión.
  - (iv) Incorporación de disposiciones sobre evaluación del impacto ambiental en los planes locales de desarrollo estratégico preparados por los distritos durante el DLGP.
- 4.16 El financiamiento de las actividades citadas, cuyo costo se estima aproximadamente en US\$20.000, será proporcionado por el programa. Con el fin de asegurar la planificación y ejecución de las actividades y proyectos de inversión del DLGP, de conformidad con las reglas de protección ambiental del país definidas en el Proyecto de Cooperación Técnica en Gestión Ambiental, el NIMOS se encargará de las funciones primarias de asistencia técnica necesarias para la ejecución de estas actividades. Los términos de esta asistencia se definirán en un acuerdo interinstitucional u otro instrumento jurídico pertinente entre el NIMOS y el MRD, que se debe **redactar y firmar como condición previa al primer desembolso del programa.**

## **B. Riesgos del programa**

- 4.17 **Capacidad de administración del programa.** Al igual que la mayoría de las instituciones del gobierno central en Suriname hoy en día, el Ministerio de Desarrollo Regional no tiene la capacidad institucional de administrar un programa como el DLGP con personal de planta. Por lo tanto, la administración del programa debe depender de una PIU externa, compuesta por consultores de dedicación exclusiva. Además, como la experiencia administrativa del programa es relativamente limitada en el país y pocos profesionales locales tienen conocimientos sobre fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales, aun un equipo local de la PIU moderadamente bien capacitado exigirá apoyo técnico externo para administrar el programa en forma eficiente. Por esa razón, el programa dependerá mucho de consultores externos para ayudar en lo relativo a: i) la administración general del programa; ii) la capacitación de los instructores locales; y iii) el diseño operativo y la ejecución inicial de las actividades del DLGP. Como objetivo de administración del programa a plazo más largo, el MRD recibirá apoyo para fortalecimiento institucional con objeto de que pueda asumir responsabilidad directa por algunas de las funciones desempeñadas inicialmente por la PIU.
- 4.18 **Apoyo político para reformas legislativas.** En la actualidad, el clima político en Suriname es muy propicio para las reformas de descentralización propuestas por el programa. Durante las elecciones nacionales recientemente celebradas, todos los principales partidos políticos apoyaron explícitamente los programas de descentralización y habilitación de los gobiernos locales en su plataforma electoral. Sin embargo, siempre se debe considerar que la resistencia potencial a proyectos de ley específicos, una vez redactados, es un riesgo en ciernes. Eso puede incluir la resistencia de entidades del gobierno central que no están dispuestas a renunciar a



su influencia o la renuencia de algunos gobiernos locales a gravar con impuestos a los electores. Para reducir ese riesgo, se inició una amplia campaña de información durante la formulación del programa. Esta actividad se ampliará aún más durante la ejecución por medio de un plan de acción en materia de comercialización y formación de consenso que informe periódicamente a las principales partes interesadas a medida que se redacta la legislación. Esas partes son la Asamblea Nacional, los Ministerios nacionales, los representantes de autoridades públicas locales elegidas y las ONG locales. Esto se reforzará con la observación periódica del cumplimiento con los puntos de referencia de los programas hecha por el Banco, especialmente durante la revisión de mediados del período de ejecución del proyecto.

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES				
MARCO LÓGICO				
OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	MITAD DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		
LARGO PLAZO				
Fortalecimiento de los gobiernos locales en el ámbito fiscal y financiera en		(Véanse los indicadores de productos más adelante, especialmente en lo relativo a administración del presupuesto y generación de ingresos.)		Continuación de actividades de descentralización del gobierno.
MEDIO PLAZO				
Fortalecimiento de los gobiernos locales de acuerdo al marco jurídico básico y la capacidad institucional necesarias para el desarrollo económico y, en el caso de un grupo piloto, la capacidad para administrar obras públicas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Certificación de los distritos piloto por el programa en el segundo nivel de capacidad institucional</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Certificación de dos distritos no piloto por el programa en el segundo nivel de capacidad institucional</li><li>• Los distritos piloto han cumplido con los puntos de referencia para el amplio fortalecimiento de la capacidad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informes de avance del proyecto.</li><li>• Revisiones semestrales y de mediados del período de ejecución.</li><li>• Inspección <i>in situ</i>.</li><li>• Certificación por la CLAD y la PIU.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eficacia de las actividades de capacitación y capacitados.</li><li>• Contratación de consultores internacionales.</li></ul>
CORTO PLAZO				
Formulación de reformas jurídicas y de una estrategia de descentralización a largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Finalización de los documentos de información técnica y jurídica para las reformas jurídicas.</li><li>• Preparación de proyectos de ley, enmiendas y decretos estatales y aprobación por el Gabinete.</li><li>• Terminación del estudio de gobernabilidad de Paramaribo.</li><li>• Aprobación de los TDR para el estudio sobre la estrategia de descentralización a largo plazo.</li><li>• Aprobación de la política modelo de administración de personal y del plan de acción para los distritos por parte del Gabinete y, por lo menos, de un distrito.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobación de proyectos de ley por la Asamblea Nacional.</li><li>• Terminación del estudio de gobernabilidad de Sipaliwini.</li><li>• Aprobación de la estrategia de descentralización a largo plazo por el Gabinete.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gaceta jurídica.</li><li>• Informes de avance del proyecto.</li><li>• Publicación de estatutos y ordenanzas.</li><li>• Revisiones semestrales y de mediados del período de ejecución.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realización de los procesos de reforma parlamentaria.</li><li>• Continuación de actividades de capacitación y prestación al público.</li><li>• Funcionamiento eficiente de los mecanismos de adquisición de bienes y servicios.</li></ul>

**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
MARCO LÓGICO**

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		
El Comité Interministerial de Dirección para los estudios generales técnicos al final del primer trimestre/ primer año (se vuelve a convocar el mismo Comité para el ejercicio de descentralización en el cuarto trimestre/ segundo año)				
Elaboración de las versiones preliminares de los documentos legislativos y los proyectos de ley al final del tercer trimestre/ primer año				
Ausencia de objeción a las reformas jurídicas propuestas de los Consejos Distritales al final del cuarto trimestre/ primer año				
Desarrollo de la capacidad institucional y financiera básica de los municipios.	<ul style="list-style-type: none"><li>Consecución y contratación del DA en distritos piloto y en dos no piloto.</li><li>Aprobación del PIP por el MRD y los Consejos Distritales para los Distritos piloto y para dos no piloto.</li><li>Ejecución de 40% de los PIP de los distritos piloto.</li><li>Aprobación de los planes de rehabilitación de oficinas por el MRD para los distritos piloto y para dos no piloto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Formulación del Plan de Desarrollo Estratégico y aprobación para los distritos piloto.</li><li>Terminación de las obras de rehabilitación de las oficinas distritales y compra e instalación de equipo en los distritos piloto y dos no piloto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Informes de avance del proyecto.</li><li>Inspección <i>in situ</i>.</li><li>Revisiones semestrales y de mediados del periodo de ejecución.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Eficacia de capacitación capacitados.</li><li>Adquisición de consultores internacionales.</li></ul>
Desarrollo de los sistemas básicos de administración y planificación presupuestaria y prácticas de transparencia financiera.	<ul style="list-style-type: none"><li>Instalación de nuevo personal clave de BFM en los distritos piloto.</li><li>Aprobación de los manuales de BFM.</li><li>Elaboración de programas básicos de informática sobre BFM e instalación en distritos piloto.</li><li>Capacitación y apoyo técnico completos y extensivos en la primera fase en los distritos piloto.</li><li>Los distritos piloto han preparado planes de gastos (presupuestos), de conformidad con los manuales de BFM.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Dos distritos no piloto: Instalación de nuevo personal de BFM y de programas básicos de informática; terminación de la capacitación extensiva de la primera fase.</li><li>Cada distrito piloto presenta un presupuesto en una audiencia pública.</li><li>Tres distritos piloto presentan un informe de ejecución del presupuesto a sus Consejos Distritales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Certificación por la PIU y la CLAD.</li><li>Presentación de los documentos correspondientes por escrito.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Las autoridades aprenden bien su trabajo.</li><li>Los Consejos Distritales aceptan los presupuestos de referencia.</li></ul>

**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
MARCO LÓGICO**

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución completa de un presupuesto de cada uno de los distritos piloto y preparación de los informes correspondientes sobre el balance general.</li> <li>Aprobación de los tres informes citados por los auditores externos.</li> </ul>		
<u>Mejora de la capacidad para seguir y manejar ingresos de fuente propia</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y prueba del sistema computarizado de administración tributaria (TAS) para los distritos.</li> <li>Instalación y funcionamiento del TAS en tres distritos piloto.</li> <li>Tres distritos piloto recaudan ingresos de sus propias fuentes y ayudan a la OTA a cobrar el RVT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Distritos recaudan más RVT, PET y comisiones devueltas que el monto previamente recaudado por el GOS en su territorio antes del DLGP.</li> <li>Instalación y funcionamiento de TAS en todos los distritos piloto y en dos no piloto.</li> <li>Certificación de cuatro distritos piloto como administradores de la recaudación del RVT y de impuesto al entretenimiento público.</li> <li>Dos distritos han recaudado fondos por medio de arreglos del tipo del gravamen especial para el financiamiento parcial de proyectos de inversión locales, empleando procedimientos de audiencia pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de avance del proyecto.</li> <li>Inspección <i>in situ</i>.</li> <li>Revisiones semestrales y de mediados del período de ejecución.</li> <li>Certificación por la PIU y la CLAD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eficacia de la capacitación y capacitados.</li> <li>Consecución de consultoría internacional.</li> <li>Las autoridades aprenden lo necesario para el empleo.</li> </ul>
<u>Reducción de mecanismos de participación de la ciudadanía.</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración del manual de participación de la ciudadanía</li> <li>Formulación de los planes de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación y aprobación de planes de participación de la ciudadanía en 2 distritos no piloto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de los documentos correspondientes por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Consejos aceptan los planes de referencia.</li> </ul>

**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**  
**MARCO LÓGICO**

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>participación de la ciudadanía y aprobación en los distritos piloto.</li> <li>Apertura de los centros de información a la ciudadanía en 3 distritos piloto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionamiento de centros de información a la ciudadanía en todos los distritos piloto.</li> <li>Realización de una encuesta de satisfacción de los usuarios del programa entre los residentes de los distritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de una muestra de usuarios del CIC.</li> </ul>	
<u>Fortalecimiento de sistemas</u> <u>seminarios de construcción de</u> <u>instalaciones físicas y ejecución</u> <u>proyectos de capacitación.</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración y aprobación del manual de obras públicas.</li> <li>Establecimiento de sistemas de administración de instalaciones físicas en los distritos piloto.</li> <li>Elaboración y aprobación de manuales de capacitación para formulación y adquisición como parte del proyecto.</li> <li>Terminación del trabajo de preinversión para los proyectos de capacitación, hasta los diseños preliminares, en 3 distritos piloto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terminación de la asistencia técnica de seguimiento en sistemas de administración.</li> <li>Formulación y ejecución de proyectos de capacitación en construcción de instalaciones físicas en distritos piloto.</li> <li>Capacitación en formulación de proyectos y adquisición en los distritos piloto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de avance del proyecto.</li> <li>Inspecciones <i>in situ</i>.</li> <li>Revisión semestral y de mediados del período de ejecución.</li> <li>Certificación por la PIU y la CLAD</li> <li>Presentación de los documentos correspondientes por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionamiento de sistemas de empleados programas</li> <li>Hay firmas de ingenieros</li> </ul>
<u>Fortalecimiento del marco</u> <u>operativo del sector de gobierno</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación del estudio de organización del MRD por el GOS.</li> <li>Aprobación del plan estratégico del MRD.</li> <li>Rehabilitación de las oficinas del MRD e instalación del equipo.</li> <li>Contratación de consultores de la OTA e instalación de equipo.</li> <li>Creación de una red de intercambio de información para los gobiernos locales y funcionamiento con dos reuniones al año.</li> <li>Certificación de 10</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puesta en práctica de la principal recomendación del estudio del MRD, con particular hincapié en lo referente a LGDD, BAFA y CTA.</li> <li>Contratación de nuevo personal para LGDD, BAFA y CTA.</li> <li>La red de intercambio de información define los estatutos y la estructura del régimen de tarifas.</li> <li>Certificación de otros 10 capacitadores y consultores por el programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de los documentos correspondientes por escrito.</li> <li>Informe de avance del proyecto.</li> <li>Inspección <i>in situ</i>.</li> <li>Revisión semestral y de mediados del período de ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Ministerio de Desarrollo el Gabinete prestando mientras el programa.</li> </ul>

**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
MARCO LÓGICO**

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	MITAD DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		
Identificación de elementos clave de desarrollo del sector con seguimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>capacitadores/consultores locales por el programa.</li> <li>• Iniciación del diseño del sistema de formulación de proyectos impulsados por la demanda.</li> <li>• Aprobación de los TDR de los estudios de evaluación de las necesidades.</li> <li>• Aprobación de los TDR de los estudios de factibilidad y diseños preliminares del inventario de proyectos del primer año.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminación del diseño del sistema de proyectos impulsados por la demanda.</li> <li>• Terminación del inventario de evaluación de las necesidades para los proyectos de fortalecimiento de la capacidad y de inversión en infraestructura física.</li> <li>• Terminación de estudios de factibilidad y diseños preliminares del inventario de proyectos.</li> <li>• Terminación del documento preliminar del reglamento operativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes del avance del programa.</li> <li>• Revisión semestral y de mediados del período de ejecución.</li> <li>• Visitas de supervisión a cargo de la Representación del Banco.</li> <li>• Presentación de los documentos correspondientes por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La PIU y el Residente deben manejar el proceso de adquisición.</li> <li>• Los distritos pueden obtener oportunamente la certificación de segundo nivel.</li> </ul>
Implementación fructífera de los elementos y las actividades de capacitación y apoyo del programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Junta Asesora de Programas.</li> <li>• La PIU tiene un cuadro de personal completo.</li> <li>• Terminación de 80% de los productos entregables a mediados del período del Plan de Ejecución del DLGP.</li> <li>• Logro de 80% de las metas del plan de comercialización a mediados del período de ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de 80% del Plan de Ejecución revisado del DLGP.</li> <li>• Realización de una encuesta de satisfacción de los usuarios del programa entre los residentes del distrito.</li> <li>• La administración del DLGP está completamente en manos de la PIU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta aleatoria de usuarios hecha por los CIC.</li> <li>• Informes del programa.</li> <li>• Revisión semestral y de mediados del período de ejecución.</li> <li>• Visitas de supervisión a cargo de la Representación del Banco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la PIU, los distritos consiguen el apoyo técnico calificado.</li> </ul>

**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**  
**MARCO LÓGICO**

OBJETIVO	INDICADORES		VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	MEDIADOS DEL PERÍODO	FIN DEL PROYECTO		

El plan de ejecución del DLGP fue formulado por el Asesor Residente y la PIU, y aprobado por la Junta Asesora de Programas y el Banco al final del primer trimestre/ primer año y revisado a mediados del período de ejecución.

El plan de comercialización al final del primer trimestre/ primer año y revisado a mediados del período de ejecución.

El plan de seguimiento y evaluación del desempeño del DLGP al final del primer trimestre/ primer año e iniciación al mes siguiente.

**SURINAME**  
**PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**  
**SU-0019**  
**PLAN DE ADQUISICIONES**

PRINCIPALES ADQUISICIONES	MONTO (millones de US\$)	FINANCIA- MIENTO DEL BANCO %	MÉTODO	PRECALI- FICACIÓN	FECHAS
<b>A. SERVICIOS</b> Estimación agregada: US\$4,5 millones					
1. Asistencia administrativa y técnica internacional para el programa (VNG)	1,25	100	SS	no	Años 1-3
2. Generación de ingresos locales (CIAT)	0,24	100	SS	no	Años 1-3
3. Administración y fortalecimiento institucional del programa—PIU y otras unidades del MRD (contratos de consulta individuales a largo plazo)	0,80	70	LS	no	Años 1-3
4. Capacitación y asistencia técnica – especialistas locales (contratos separados para cada proyecto de capacitación o de asistencia técnica; en promedio menos de US\$50.000 por contrato)	1,90	70	LS	no	Años 1-3
5. Diseños y supervisión de proyectos de capacitación en rehabilitación y mantenimiento de carreteras	0,13	100	LS	no	Años 2-3
6. Estudios de factibilidad y diseño preliminar para el inventario de proyectos de preinversión en obras de instalaciones físicas	0,16	100	LS	no	Año 3
<b>B. OBRAS CIVILES</b> Estimación agregada: US\$0,9 millones					
1. Rehabilitación de carreteras (5 contratos separados @ US\$120.000)	0,60	70	NCB	no	Años 2 y 3
2. Mantenimiento de carreteras (5 contratos separados @ US\$34.000)	0,17	70	NCB	no	Años 2 y 3
3. Rehabilitación de las oficinas de Distrito	0,17	100	NCB	no	
<b>C. BIENES</b> Monto agregado: US\$0,3 millones					
1. Computadores y equipo de oficina					
a. Lote 1	0,07	100	LS	no	
b. Lote 2	0,07	100	LS	no	
2. Vehículos					
a. Lote 1	0,09	100	LS	no	
b. Lote 2	0,09	100	LS	no	

SS Fuente única  
ICB Licitación pública internacional  
NCB Licitación pública nacional  
LS Compras locales



PROYECTO DE RESOLUCION

SURINAME. PRESTAMO \_\_\_/OC-SU A LA  
REPUBLICA DE SURINAME  
(Programa de Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Suriname, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta cuatro millones novecientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$4.900.000) de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

SURINAME. PAGO PARCIAL DE INTERESES DEL PRESTAMO No. \_\_\_\_/OC-SU  
A LA REPUBLICA DE SURINAME  
(Programa de Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (la "Cuenta"), proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Suriname, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la Cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores del préstamo autorizado por la Resolución DE-\_\_\_\_/\_\_\_\_, siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.