

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL Y RESPONSABILIDAD FISCAL

(BO-0180)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y garante	República de Bolivia
Agencia ejecutora:	Ministerio de Hacienda (MH), por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).
Modalidad del préstamo:	Multifase (primera fase hasta cinco años)

		(en US\$ millones)		
		I Fase (FOE)	II Fase	Total
Monto y fuente:	BID:	47,0	40,3 ¹	87,3
	Local:	7,6	5,6	13,2
	Total:	54,6	45,9	100,5
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40	Años	
	Período de Gracia:	10	Años	
	Período de compromiso:	4	Años	
	Desembolso (primera fase):	5	Años	
	Tasa de Interés:	1%	Período de gracia	
		2%	Período de amortización	
	Inspección y vigilancia:	1%		
	Comisión de crédito:	0,75%		

Objetivos: El programa tiene por objetivo apoyar al país en su política de elevar la eficiencia de la gestión municipal para ampliar y mejorar la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales a sus comunidades. La contribución para este esfuerzo se daría mediante el apoyo directo a la inversión municipal a través de *financiamiento a proyectos de desarrollo local*, y por la contribución al *perfeccionamiento del marco institucional y financiero del sector municipal*, particularmente en lo que se refiere a: (i) la relaciones fiscales y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno; (ii) aprobación de prácticas responsables de administración fiscal municipal; y (iii) los mecanismos de financiamiento (mediante créditos y/o transferencias) y control del gasto público local.

Se estima que el proceso de estudios, discusión y procesamiento legal de la asignación de competencias, consultas y el desarrollo de las normativas para su financiamiento tomará más de un ciclo político para su total

¹ Sujetos a la disponibilidad de FOE para Bolivia.

implantación. Asimismo, la aprobación de prácticas responsables de administración fiscal municipal y el cumplimiento de las condicionalidades a los que se compromete el municipio requieren de un período de por lo menos tres años de monitoreo a fin de contar con bases sólidas que sustenten inversiones físicas sostenibles. Finalmente, la profundización y mayor competitividad del mercado financiero para los municipios requiere de acciones y dispositivos que aseguren que la apertura del sector municipal al financiamiento de la banca comercial se dé en un ambiente de sujetos de crédito sólidos y con un adecuado nivel de garantías correspondientes las diversas situaciones de riesgo que enfrenta el sector municipal.

Descripción:

Debido a la amplitud de los objetivos institucionales del programa, el tiempo requerido para la consolidación de las reformas fiscales, financieras y de funciones del sector municipal, y el fortalecimiento de los propios municipios; el gobierno y el Banco han convenido se considere ésta una operación multifase: la primera con un préstamo de US\$47 millones con duración de hasta cinco años y una segunda fase aproximadamente de US\$40 millones, con duración de otros cinco años.

Los componentes del Programa son los siguientes:

1. Inversiones municipales (US\$40,0 millones): Se invertirá en proyectos de desarrollo urbano y social mediante créditos y transferencias, que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los municipios. Mediante crédito, serán elegibles proyectos en los sectores de inversión urbana tradicionales del FNDR (vialidad urbana; desagües pluviales; defensa contra erosión e inundaciones; servicios urbanos, como recolección y disposición de residuos sólidos, alumbrado público; terminales de transporte, mercados y otros equipamientos urbanos, protección ambiental, parques y áreas verdes, entre otros). Mediante transferencias, son elegibles proyectos en los sectores definidos como prioritarios en el proceso de diálogo nacional, tales como desarrollo rural, (camino vecinales, riego y otros) educación, salud, micro y macro drenajes, saneamiento básico, energía rural, medio ambiente y recursos naturales, fortalecimiento institucional e infraestructura para la producción.

La realización de inversiones físicas con fondos del programa dependerá del cumplimiento de metas acordadas en los Planes de Ajuste Institucional (PAI) elaborados para cada municipio.

2. Fortalecimiento Institucional (US\$11,0 millones)

2.1 Proyectos de ajuste municipal (US\$3,8 millones) Apoyará la implementación de programas de fortalecimiento institucional de los municipios, destinados a producir un perfil de gestión financiera prudencial, verificado por indicadores de desempeño establecidos y

acordados en convenios con los municipios. Los convenios resultan de diagnósticos integrales a realizarse en cada municipio, los cuales identificarán las medidas de mejoramiento institucional que serán apoyadas en cada caso mediante créditos y/o transferencias. El énfasis de los proyectos de ajuste son para los siguientes sectores: (i) administración tributaria y financiera integrada; (ii) sistemas de información y de control de gestión interna; (iii) sistemas de gestión de recursos humanos; y (iv) medidas para aumentar la eficiencia de los servicios públicos (limpieza pública, mantenimiento vial, servicios sociales y otros), mediante su concesión, privatización o mejora de gestión.

2.2 Catastros inmobiliarios (US\$5,5 millones). Financiamiento mediante créditos y/o transferencias de por lo menos 10 catastros inmobiliarios municipales, en consideración a la presente debilidad en esta área y a su importancia para fortalecer la responsabilidad fiscal. Las acciones en catastros y su cronograma de implantación serán definidos en los acuerdos estipulados en los programas de ajuste institucional en los que también se establecerá la “mezcla” de financiamiento crédito-transferencia que corresponde al municipio beneficiario. Los hitos más importantes de la implantación de los nuevos catastros, así como su funcionamiento, serán verificados en el monitoreo de los PAI acordados con los municipios.

2.3 Desarrollo del sector (US\$1,7 millones) Consiste en el diseño e implantación de medidas estratégicas para el desarrollo de la gestión municipal, enfocadas en: (i) *Relaciones intergubernamentales*: revisión de la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno y del sistema de transferencias intergubernamentales; y revisión de la normativa legal existente, de modo que se ajuste a los requerimientos del nuevo ambiente institucional de los gobiernos subnacionales; (ii) *Financiamiento del sector*: estímulo a nuevas modalidades de financiamiento a los municipios, incluyendo la promoción del financiamiento privado del sector, incluyendo la posibilidad de socios privados para el FNDR para contribuir al financiamiento municipal; y (iii) *Gestión fiscal*: que apoyará la conformación y el mantenimiento de bancos de datos actualizados sobre finanzas y la realización de calificaciones periódicas de riesgo para los municipios, contratando a firmas privadas.

3. Administración y supervisión del Programa (3,1 millones)

Los gastos de administración del Programa incluyen: (i) los costos administrativos de gestión del Programa por parte del DUF y los gastos de operación de la unidad de coordinación; y (ii) los costos de implantación de sistemas informatizados de control de operaciones que servirá a los dos fondos y al DUF. La categoría de Apoyo a la Ejecución y Monitoreo financia: (i) los costos de elaboración de los diagnósticos institucionales de los municipios y prefecturas; (ii) la promoción y difusión del Programa entre los municipios de todo el país; (iii) la contratación de servicios de

evaluación participativa y monitoreo de resultados del Programa, con base en los indicadores del marco lógico; y (iv) la auditoría independiente del Programa, que incluirá auditorías concurrentes para el FNDR y elFPS.

Estrategia del Banco en el país y el sector:

La estrategia del Banco en Bolivia tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y propone tres líneas de acción, que a su vez son consistentes con tres de los cuatro *pilares* de la estrategia del Plan Operativo de Acción del gobierno 1997-2002: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades, que incluye medio ambiente (pilar *oportunidad*); (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos (pilar *equidad*); y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas (pilar *institucionalidad*). La presente operación es consistente con la estrategia arriba mencionada, en sus tres líneas de acción y apoya los resultados del Diálogo Nacional en lo referente a los objetivos de consolidación del proceso de descentralización, crecimiento económico y desarrollo social de la población urbana, especialmente para los grupos sociales de menores recursos.

Revisión social y ambiental:

El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) aprobó los procedimientos de protección ambiental y social y las medidas de participación de las comunidades afectadas. Los proyectos de desarrollo urbano y social tendrán impactos positivos sobre la población beneficiaria y el medio ambiente. La capacidad de gestión ambiental de los municipios será fortalecida (ver pár. 4.12 al 4.18).

Beneficios:

El Programa, mediante la revisión del marco institucional del sector, contribuirá a la introducción de criterios de eficiencia en las transferencias intergubernamentales a los Gobiernos Municipales (GMs), incentivando un mejor aprovechamiento de su potencial fiscal local, el aumento del ahorro fiscal neto y la racionalidad en los gastos de las distintas instancias gubernamentales. Asimismo, el desarrollo de los PAI inducirá el comportamiento fiscal responsable, promoviendo la normas de endeudamiento prudente y el mantenimiento del equilibrio fiscal de las municipalidades. Como resultado, los municipios deberán aumentar su capacidad de ahorro, generar recursos para inversiones y para el mantenimiento de sus servicios públicos, en particular los servicios orientados a grupos de bajos ingresos.

El Programa creará condiciones e incentivará la movilización de fondos privados para el sector municipal haciendo más competitivo el financiamiento del sector. Esta agregación de recursos es sumamente necesaria e importante para el financiamiento de proyectos rentables y para el incentivo al manejo financiero responsable de los municipios.

La modernización de la gestión y la ampliación de la oferta de servicios públicos municipales, apoyada por el programa, resultará en ventajas importantes para sus usuarios y en la mejora de la calidad de vida en las

ciudades. Los proyectos de desarrollo rural, financiados mediante transferencias, contribuirán para mejorar la calidad de vida de la población campesina más pobre.

Riesgos:

El país todavía se encuentra en la fase de consolidación de las instituciones del sector municipal, en el ámbito local y central. Al tratar de modernizar este marco, el Programa propondrá cambios de naturaleza legal que dependen de amplios consensos políticos. Este constituye un riesgo potencial, para la realización de una parte de los objetivos de reforma sectorial del Programa, que se mitiga por la naturaleza dinámica y los ajustes a las políticas que ofrece la modalidad multifase.

Asimismo, el logro de los objetivos de desarrollo del Programa, y la mejora del desempeño institucional de los municipios, dependen del adecuado funcionamiento e implementación de la Política de Compensación del gobierno. El nuevo sistema hace más transparente la aplicación de las transferencias, requiere la presentación de proyectos decididos con participación de las comunidades. El desafío reside en la capacidad de respuesta de las pequeñas comunidades y la disposición de los agentes gubernamentales en apoyarles. El programa trata de mitigar este riesgo financiando actividades de promoción y de preparación de proyectos y exigiendo el cumplimiento de metas relativas a la respuesta a la demanda municipal por parte de los Fondos. Por otro lado, al adoptar por la modalidad de préstamo multifase y la metodología de los planes de ajuste institucional, que tienen duración de hasta tres años, se establecerá una relación más estrecha y un seguimiento más frecuente de las acciones de los municipios, en particular relativas a los cambios de gestión previstos, de modo a facilitar los ajustes requeridos y ofrecerles el apoyo técnico necesario.

Condiciones contractuales especiales:

Serán condiciones previas al primer desembolso de los recursos del financiamiento: (i) que el gobierno demuestre que ha conformado la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) y que ha contratado al Coordinador y al Contador de acuerdo a términos y condiciones acordadas con el Banco (ver pár. 3.8); (ii) la aprobación del Reglamento Operativo (ver pár. 3.16); y (iii) la suscripción de los convenios subsidiarios entre el Ministerio de Hacienda y los fondos de inversión para el traspaso de los recursos del financiamiento (ver pár. 3.14); (iv) que se hayan aprobado los manuales de procedimientos internos del FNDR y del FPS preparados de acuerdo a los requisitos técnicos-administrativos previamente acordados con el Banco (ver pár. 3.6); y (v) que se hayan presentado para aprobación del Banco, los modelos de los convenios firmados entre el FNDR y el FPS y los respectivos gobiernos municipales para la participación de éstos en el programa (ver pár. 3.15).

Será condición previa al desembolso de los recursos del financiamiento destinado a transferencias no reembolsables a los gobiernos municipales:

(i) que el gobierno presente al Banco la fórmula definida para el otorgamiento de tales transferencias y la asignación indicativa de las mismas a los municipios para el primer período de dos años de acuerdo a los principios técnicos acordados por el Banco (ver pár. 3.4); y (ii) que el prestatario presente evidencia de que el FPS ha iniciado el proceso de financiamiento de un proyecto municipal, de acuerdo a las normas establecidas en su manual de procedimientos (ver pár. 3.7).

Será condición previa al desembolso de los recursos del financiamiento destinados al crédito a los gobiernos municipales que el prestatario presente evidencia de que el FNDR y el FPS han creado el Comité de Aprobación de los Planes de Ajuste Institucional (PAI) (ver pár. 3.17).

El contrato de préstamo incluirá tres cláusulas especiales relacionadas con el propósito de establecer reglas más equitativas que permitan ampliar la oferta de crédito municipal y asegurar una estructura de control adecuada en fondos y municipios: (i) durante la vigencia del préstamo, anualmente el prestatario deberá presentar al Banco evidencia que el FNDR está cumpliendo con las normas de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras; (ii) el gobierno autorizará a Nacional Financiera de Bolivia (NAFIBO) la apertura de una línea de financiamiento para crédito municipal que será efectiva no más tarde del mes 18 contado a partir de la vigencia del contrato de préstamo (ver pár. 3.11); y (iii) la auditoria externa del programa incluirá informes específicos semestrales sobre los resultados de la evaluación de la estructura de control interno y examen de los procedimientos y actividades relacionadas con adquisiciones y desembolsos a cargo del FPS, FNDR y municipalidades, de acuerdo con términos de referencia acordados con el Banco (ver pár. 3.47).

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, de acuerdo con los objetivos claves del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

También, esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (ver pár. 4.19 al 4.21).

El prestatario utilizará el 10 por ciento de financiamiento adicional (ver pár. 4.23).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisiciones:

Las contrataciones se harán conforme a los procedimientos del Banco tanto para la construcción de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría. La construcción de obras por montos iguales o superiores a US\$2,0 millones, la adquisición de bienes

por montos iguales o superiores a US\$350 mil y la contratación de servicios por montos superiores a US\$200 mil requerirán licitación pública internacional. La Representación del Banco revisará ex ante los primeros procesos de cada modalidad de cada uno de los fondos. De acuerdo a su evaluación, la Representación podrá transmitir al FNDR y/o FPS la autorización para emplear en adelante el procedimiento ex post. Dado el número de contrataciones del Programa, se prevé que el FNDR y el FPS actúen como supervisores de los procesos de compra que serán realizados por los mismos Gobiernos Municipales (GMs), con base en los pliegos de licitación estándar del Reglamento de Adquisiciones del Programa (Anexo III-1).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto urbano municipal

- 1.1 Bolivia viene atravesando un proceso de urbanización, cuyo resultado es que aproximadamente el 64% de la población total de 8,3 millones de habitantes en el año 2000 es población urbana. La migración desde el campo y de las zonas económicamente deprimidas, ha generado serias carencias de servicios públicos e infraestructura en las zonas receptoras, contribuyendo también a la concentración de la pobreza en las zonas periurbanas de las grandes ciudades bolivianas. En la actualidad más del 50% de la población bajo la línea de pobreza vive en áreas urbanas, muchos de ellos sin, o con acceso limitado, a servicios básicos. A su vez, el crecimiento urbano acelerado constituye un reto para los gobiernos locales, añadiendo complejidad a su débil capacidad de gestión. El crecimiento urbano anual de 4,2%, señalado en el Cuadro I-1, significa que algunas de las más grandes ciudades están creciendo a un ritmo de 6% a 7% por año, existiendo actualmente ocho ciudades con población superior a 100 mil habitantes, el doble que en la década anterior.

Cuadro I-1. Bolivia-Población Urbana y Rural 1975-2000 (en miles)

Año	Población Rural	Población Urbana	Población Total
1975	2.600	1.900	4.500
1990	3.000	3.600	6.600
2000	3.000	5.300	8.300
1975-1990	+400	+1.700	+2.100
1990-2000	0	+1.800	+1.700
Crecimiento anual (1975-2000)	+0,6%	+4,2%	+2,5%

Fuente: UDAPE 1999

- 1.2 La pobreza urbana afecta al 47% de los habitantes de las ciudades principales, es decir a 2,7 millones de los 5,2 millones de pobres a nivel nacional. De las nueve ciudades principales de Bolivia, seis registran incidencias de pobreza mayores al 50% y dos, Potosí y El Alto, alcanzan incidencias de 66% y 60%, respectivamente.
- 1.3 Los factores anteriores explican en parte la heterogeneidad del sector municipal boliviano que se caracteriza por una gran diversidad de situaciones geográficas, económicas, sociales y culturales.

Cuadro I-2. Indicadores Socioeconómicos Municipales (1996)

Tamaño de Municipio	Población media 1992 (miles)	Ingreso per Cápita US\$ año	NBI 1/	IDH2/	Cobertura Sanitaria	Establ. Comerciales (x 1000 hab)
>de 50 mil	216,7	1.891,2	62,3	53,5	41,4	26,9
>15 a 50 mil	24,2	1.272,4	85,8	41,7	25,2	4,8
>5 a 15 mil	9,5	1.145,7	92,7	39,5	29,7	4,1
Hasta 5 mil	2,4	1.117,0	94,8	40,6	21,8	6,1
Promedio	20,6	1.201,7	90,3	41,0	26,8	6,0

1/ NBI= Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

2/ IDH= Índice de Desarrollo Humano

- 1.4 La diversidad se traduce además en condiciones diversas de capacidades técnicas y de gestión pública. La administración de muchos municipios es débil y se inserta en un sistema político de alta rotación que no incentiva la formación ni retención de una burocracia especializada.

Cuadro I-3. Indicadores de Gestión Municipal (1996)

Tamaño de Municipio	Empleados Por mil hab.	Capacitación Personal (%)	Ahorro Corriente	Inversión/Hab. 1997 Bs..	Impuestos/x Hab. 1997 Bs.
>de 50 mil	3,3	10,3	61,0	241,6	85,1
>15 a 50 mil	1,6	14,3	77,7	139,9	19,8
>5 a 15 mil	1,4	11,9	80,0	127,8	9,8
Hasta 5 mil	4,7	10,9	81,5	154,6	4,9
Promedio	2,6	12,0	78,9	144,4	14,1

Fuente: Censo Municipal y Contaduría General del Estado

B. El marco institucional del desarrollo municipal

1. Contexto político-administrativo

- 1.5 Bolivia mantuvo hasta 1994 un alto nivel de centralización de su administración pública. La transición hacia un esquema descentralizado eficiente es obviamente un proceso largo y difícil. Sin embargo, después de apenas seis años de esfuerzos en esta dirección, los avances de Bolivia en el proceso de descentralización son significativos. La institución municipal se ha enraizado; los alcaldes desempeñan un rol político importante y su figura es a veces más popular que la de los ministros. En muchos casos los recursos públicos han sido asignados más eficientemente y con mayor equidad espacial.

Figura I-1. Contexto Político-Administrativo de la Descentralización

El territorio de la República de Bolivia se divide en nueve regiones llamadas departamentos y actualmente en 314 municipios con continuidad geográfica.

La institución municipal, cuya existencia data de la época colonial, dispone de consejos municipales y alcaldes elegidos localmente. Los concejos municipales fluctúan entre cinco miembros en municipios menores a 50.000 habitantes y 11 miembros en las ciudades capitales de departamento. Los municipios tienen fuentes propias de recursos fiscales y reciben transferencias en bloque llamadas "coparticipación".

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) representan a la población y están investidas con responsabilidades y derechos relacionados a la gestión municipal. Existen cerca de 14 mil en el territorio nacional. Los Comités de Vigilancia (CV) están conformados por representantes de las OTBs. Tanto OTBs como CVs están investidos de responsabilidades y derechos relacionados a la gestión municipal.

La prefectura es el ente político administrativo deconcentrado responsable del departamento. El Presidente de la República designa los prefectos que lo representan en el Departamento, pero existe también un Consejo Departamental elegido con poder, por ejemplo, de aceptar o vetar el presupuesto de la prefectura.

- 1.6 El proceso de descentralización en Bolivia encuentra sus bases en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 (y su posterior reforma), que otorgan autonomía política a los gobiernos municipales. Posteriormente, la Reforma Constitucional de 1995, La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) de 1996 y la Ley del Poder Ejecutivo de 1997 profundizan el proceso en el ámbito municipal y constituyen el marco legal actual de la descentralización boliviana.
- 1.7 La LPP de 1994 marcó el inicio de una decisiva política de descentralización con énfasis en el fortalecimiento de la autonomía local y la rendición de cuentas a través de mecanismos participativos. Amplía, asimismo, las competencias de los gobiernos municipales delegándoles la administración de la infraestructura correspondiente a los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos

vecinales y micro irrigaciones; su mantenimiento y ampliación y les atribuye en general responsabilidades por los servicios de naturaleza local. Paralelamente, se otorgan recursos de transferencia a los municipios, así como atribuciones de recaudación de impuestos locales. La LPP extiende las jurisdicciones municipales de modo que éstas cubran todo el territorio nacional².

- 1.8 Por su parte, la LDA define a las prefecturas como órganos desconcentrados y nexo regional entre el nivel central y el municipal, con la principal atribución de coordinar la implantación de políticas nacionales prioritarias a nivel local. Las prefecturas son responsables por el desarrollo regional, el mantenimiento de la ley y el orden, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, la administración de algunos servicios públicos no delegados a los municipios, la ejecución de programas de inversión en caminos, electricidad rural, irrigación y turismo y la administración de los recursos humanos de educación y salud.
- 1.9 El Cuadro I-4 presenta un resumen de la asignación de funciones entre los tres niveles del gobierno.

Cuadro I-4. Asignación de Funciones entre los Niveles de Gobierno

Funciones	Gobierno Nacional	Prefecturas	Municipalidades
Educación primaria y secundaria	Normas	Gestión de personal	Infraestructura operativa
Salud	Normas	Gestión de personal	Infraestructura/equipamiento
Vialidad	Caminos nacionales	Caminos departamentales	Caminos vecinales/vías urbanas
Infraestructura urbana, agua y saneamiento	—	Asistencia técnica y financiera a municipios	Construcción y mantenimiento
Servicios locales: aseo urbano, mataderos, mercados, cementerios, parques y jardines	—	—	Provisión y mantenimiento
Medio ambiente	Normas	Normas, aplicación	Aplicación, fiscalización
Apoyo a actividades económicas	Normas, actividades a nivel nacional	Coordinación de planes municipales	Proyectos locales
Patrimonio cultural e histórico	Normas y patrimonio nacional	Protección patrimonio departamental	Protección patrimonio municipal

- 1.10 Con excepción de los servicios urbanos básicos, y aquellos en que la coordinación ha sido claramente establecida, la asignación de funciones entre las prefecturas y municipios es imprecisa. La división de responsabilidades no distingue claramente entre los servicios de ámbito amplio asignados a los departamentos y los de ámbito local. Ambos niveles operan en las mismas áreas recibiendo responsabilidades concurrentes o compartidas, por ejemplo en las áreas de deportes, sociales, culturales y turismo; donde las prefecturas tienen el mandato de complementar la acción municipal. Esto trae problemas para la eficiente asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Un ejemplo de ello es la asignación de funciones en educación y salud, sectores donde se configura una división de funciones, con los gastos de funcionamiento e inversión a cargo de las municipalidades mientras que los salarios continúan, a efectos de gestión financiera, en el nivel central.

²

En 1994, al amparo de la LPP, se constituyeron 310 municipalidades. En la actualidad el número de municipios alcanza los 316, muchos de los cuales recibieron autonomía política y administrativa sin experiencia previa de gestión.

2. Aspectos de la gestión fiscal descentralizada

a) Recursos financieros

- 1.11 Los gobiernos locales tienen tres categorías principales de recursos: ingresos propios, transferencias, y préstamos. Por las interacciones entre ellos, estos recursos y los incentivos del sistema tienen que ser analizados en su conjunto, con relación a las funciones de los municipios y a los objetivos de las políticas nacionales.

(i) Recursos propios

- 1.12 Los ingresos propios deberían constituir la base económica de los municipios que asegure la expansión y sostenibilidad de los servicios. En Bolivia estos ingresos incluyen el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, el impuesto municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos, contribuciones especiales por mejoras, patentes, tasas y derechos por servicios administrativos y gestión de trámites.

- 1.13 La participación de los ingresos propios sobre los ingresos totales varía significativamente según el tamaño del municipio: en los de más de 50 mil habitantes esta proporción corresponde al 50% de los ingresos totales, mientras en aquellos hasta 15 mil habitantes no pasa del 5%. Esto indica una dependencia casi general de los

Cuadro I-5. Indicadores de Independencia Fiscal (%) (1997)

Tamaño de Municipio	Ingresos Propios/Ing. Totales	Impuestos/ Ingresos Totales	Coparticipación Ingresos Ctes.
>de 50 mil	50,2	31,5	48,3
>15 a 50 mil	9,9	8,2	78,9
>5 a 15 mil	4,5	3,9	89,3
Hasta 5 mil	2,5	2,0	92,3
Promedio	7,4	11,4	72,2

Fuente: Contaduría General del Estado.

ingresos de la coparticipación tributaria y refleja tanto la disparidad en las bases tributarias municipales, como la falta de estímulos a la movilización de recursos propios. Mientras existen comunidades con alta recolección, en otras esta es escasa. De hecho, 70% del total de los recursos locales es recolectado en 10 municipios.

- 1.14 La mayoría de los rubros de ingreso municipal no parece tener una recaudación significativa, siendo los impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos los que suplen los tesoros municipales con recursos propios. En efecto, durante 1998, de lo recaudado por los gobiernos municipales (Bol. 279.809.689) el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles representa el 38,3%, seguido por otros ingresos no tributarios 23,5%, impuestos indirectos 18,1% y patente de vehículos, 12%.
- 1.15 La distribución de impuestos entre los diversos niveles de gobierno debe buscar maximizar la eficacia de la administración fiscal en su conjunto. La actual distribución de impuestos a nivel local y central en Bolivia no contradice las recomendaciones teóricas³. Las limitaciones identificadas tienen que ver de manera

³

Los impuestos de base móvil, con potencial de exportación a otras áreas o potenciales rendimientos de escala a nivel nacional corresponden al gobierno central. Los impuestos de base fija y ámbito espacial local deben ser asignados a los gobiernos subnacionales.

principal con la debilidad de los sistemas de administración tributaria. Las tasas impositivas son determinadas a nivel central y los gobiernos municipales tienen la atribución de determinar la base tributaria y recolectar los impuestos locales. En general, las tasas de valorización y recolección son bajas, aspectos ambos que se encuentran bajo el control del gobierno municipal. También, en materia de administración tributaria existe gran disparidad de capacidad al interior de los municipios. Mientras que las alcaldías más importantes desarrollan sistemas modernos de determinación y cobros de impuestos, la gran mayoría de ellas asume una actitud más pasiva y sus finanzas dependen en gran medida de las transferencias de coparticipación tributaria.

- 1.16 El potencial de aumento de recursos propios es importante. Se estima que la presente cobertura del impuesto a la propiedad corresponde a menos de la mitad de su base potencial. Otras fuentes de ingreso estarían igualmente subutilizadas. Finalmente, algunas municipalidades no tienen recursos humanos y materiales requeridos para la tarea de recaudar impuestos con cierto nivel de eficiencia.

(ii) El sistema de transferencias

- 1.17 Las relaciones intergubernamentales en Bolivia están caracterizadas por un alto grado de desequilibrio vertical, que obedece tanto a un insuficiente esfuerzo tributario a nivel subnacional, como a la devolución de importantes responsabilidades a las prefecturas y municipios. Bolivia trata de reducir los desequilibrios verticales a través de un sistema de transferencias que incluye dos tipos: las transferencias sistemáticas y no sistemáticas.
- 1.18 *Las transferencias sistemáticas* se presentan tanto al nivel de municipio como de prefecturas. Los municipios reciben recursos de coparticipación equivalentes al 20% de los ingresos nacionales del gobierno central⁴. Se estima que en 1999 la coparticipación tributaria alcanzó US\$180 millones, cerca al 2% del Producto Interno Bruto (PIB). La distribución se hace de acuerdo al tamaño de la población, usando como base los datos del censo nacional de 1992. Los gobiernos municipales no tienen restricciones sectoriales en el uso de estos recursos y solo enfrentan una condición: deben gastar por lo menos el 85% de los mismos en inversiones. Debido a la naturaleza del gasto social, y en forma preacordada con los fondos, en la práctica este alto requisito se alcanza contabilizando como inversiones algunos gastos operativos específicos de los proyectos de inversión social.
- 1.19 La fórmula actual para distribuir la coparticipación municipal, al usar la población como único indicador, tiene la ventaja de la simplicidad, pero presenta debilidades. Primero, la falta de información actualizada sobre población resulta en una penalización a las áreas de mayor crecimiento demográfico. Segundo, la distribución de recursos resultantes solo disminuyó ligeramente las disparidades regionales y no logró que los municipios se encuentren en pie de igualdad en la

⁴ Los ingresos nacionales se definen como el impuesto al valor agregado (IVA), Régimen complementario del IVA (RV-IVA), impuesto a las utilidades de empresas (IRPE), impuesto a las transacciones (IT), impuesto a los consumos específicos (ICE), gravamen aduanero consolidado (GAC), sucesiones e impuestos a la exportación. Ni el impuesto a los hidrocarburos ni regalías forman parte de los ingresos nacionales.

provisión de servicios públicos. Finalmente, no hay una relación entre la coparticipación y el esfuerzo impositivo de los gobiernos locales. Si las transferencias no están asociadas al esfuerzo fiscal local, los incentivos para asignación eficiente del gasto se reducen, puesto que los ciudadanos no perciben el costo verdadero de los servicios.

- 1.20 Las transferencias del gobierno central son la fuente más importante de recursos de las prefecturas. Estas son las regalías y la participación del Fondo Compensatorio Departamental de Regalías (FCDR) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Las regalías son impuestos centrales canalizados al punto de origen de la explotación del recurso natural. El Fondo Compensatorio permite a los departamentos con regalías per cápita inferiores al promedio nacional llegar a ese promedio. Finalmente, se transfiere a las prefecturas el 25% de la recaudación del IEHD. Se estima que en 1999 el IEHD alcanzó US\$54,4 millones, mientras que las regalías mineras y de hidrocarburos a US\$8,0 y US\$120 millones, respectivamente.
- 1.21 Las *transferencias no sistemáticas* son principalmente canalizadas a través de los fondos de inversión,⁵ cuya actividad se orienta a apoyar prioridades de políticas relacionadas a la lucha contra la pobreza y apoyo a la producción a través del cofinanciamiento de proyectos de inversión. Teóricamente estos fondos financian proyectos en función de las necesidades relativas de los municipios, debiendo por tanto resultar en transferencias igualadoras. Se estima que el 30% de la inversión municipal esta financiada por los fondos cuya fuente principal de recursos es la ayuda externa.
- 1.22 Durante 1998, los fondos ejecutaron el 18% de los recursos de inversión pública o US\$93 millones de dólares⁶ y los asignaron a educación, salud, saneamiento básico y urbanismo. Adicionalmente, una de las funciones importantes de los fondos es la provisión de asistencia técnica a gobiernos locales beneficiarios de proyectos de inversión.
- 1.23 Con relación a las transferencias a través de los fondos cabe destacar que: (i) han favorecido la inversión social, antes que la productiva;⁷ (ii) en general no operan de modo de fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales, pues las inversiones son directamente ejecutadas por los fondos en todas sus etapas, (iii) presentan un sesgo anti-urbano que ha llevado a sobre inversión en áreas rurales y sub inversión en áreas periurbanas, y (iv) no siempre los criterios de asignación y procedimientos son transparentes.
- 1.24 En resumen, es sumamente difícil evaluar el impacto igualador de las transferencias, pues no es claro que el efecto combinado de las transferencias sistemáticas y no sistemáticas a municipios y prefecturas dé como resultado una

⁵ Las principales transferencias se efectúan a través de donaciones del Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y créditos combinados con transferencias del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

⁶ El FNDR 11%, FIS 5,5% y FDC 1,7%.

⁷ Los sectores de educación, salud y saneamiento toman cuenta de dos tercios de la inversión de los Fondos entre 1995 y 1998.

mayor equidad. La evidencia de grandes diferencias de ingresos al nivel de departamentos y los criterios poco transparentes de asignación de recursos de cofinanciamiento, parecen inconsistentes con el objetivo de asegurar uniformidad en la provisión de servicios entre las diferentes regiones de la nación.

(iii) Endeudamiento municipal

- 1.25 Tanto municipalidades como prefecturas financian parte de sus gastos a través de endeudamiento, siendo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) la fuente más importante de recursos de largo plazo. Adicionalmente, acuden al sistema financiero nacional, proveedores y a, de facto, generar créditos al no pagar prestaciones sociales y otras obligaciones.

Cuadro I-6. Estado de la Deuda Pública de los Gobiernos Municipales
(Capitales de Departamento al 30 de noviembre de 1999)
(en millones de US\$)

Gobierno Municipal	Ingresos Corrientes	Servicio de la Deuda	VP de la Deuda Total	SD/IC	VPD/IC
Sucre	10,05	1,54	6,39	15,3%	63,6%
La Paz *	60,24	14,70	109,27	24,4%	181,4%
Cochabamba	31,63	6,24	49,93	19,7%	157,9%
Oruro	9,09	1,77	18,13	19,5%	199,4%
Potosí*	15,80	1,74	3,07	11,0%	19,4%
Tarija	5,80	1,18	7,33	20,3%	126,4%
Santa Cruz	47,74	18,74	72,60	39,3%	152,1%
Trinidad*	1,85	0,88	2,20	47,6%	118,9%
Cobija	0,46	0,21	1,30	45,7%	282,6%
TOTAL	182,66	47,00	270,22	25,7%	147,9%

* Información al 31 de diciembre de 1998.

Fuente: Dirección General de Crédito Público – Ministerio de Hacienda.

- 1.26 La ausencia sistemática de un esfuerzo significativo de generación de ahorros corrientes ha llevado a que muchos municipios sobre utilicen su capacidad de endeudamiento. Datos preliminares sugieren que la situación se presenta con caracteres más agudos en los municipios grandes, como La Paz y Santa Cruz. Este hecho preocupa a las autoridades económicas, pues afecta la capacidad de los municipios de expandir el gasto para la satisfacción de las crecientes necesidades, e indica la urgencia no solo de establecer y aplicar normas de endeudamiento prudente, sino de adoptar medidas de saneamiento financiero para los municipios en peor condición, a fin de garantizar su gestión dentro de estrictos parámetros de disciplina fiscal.
- 1.27 Existen una serie de problemas en torno al endeudamiento municipal. Se dan vacíos importantes en el marco legal del endeudamiento municipal, ya que la legislación sólo impone límites al servicio y stock de deuda, pero ninguna es una buena medida de la capacidad de endeudamiento; no existe un sistema integral de registro y seguimiento de deuda; no hay transparencia en la información, seguimiento y evaluación de la administración fiscal y financiera municipal; los incentivos negativos inherentes al actual sistema de crédito que no se canaliza de manera transparente, lo que determina que se otorgue financiamiento a municipalidades que no deberían ser sujetos de crédito. El FNDR, la entidad encargada de canalizar el crédito a gobiernos locales, no enfrenta riesgo crediticio

porque tiene acceso privilegiado a garantías vía la retención del Banco Central de la coparticipación municipal (débito automático) en casos de insolvencia. Esta garantía privilegiada lleva a descuidar las regulaciones de endeudamiento, no fomenta la introducción de evaluaciones de riesgo e inhibe una mayor participación de la banca privada. Recientemente, el Ministerio de Hacienda estableció límites para el endeudamiento de los municipios y determinó el requisito de "certificados de endeudamiento" para que los municipios obtengan crédito del sistema bancario y la Superintendencia de Bancos ha emitido una regulación relacionada a la provisión de reservas asociadas a la existencia de dicho certificado⁸.

b) Gasto municipal

- 1.28 En 1998 el gasto corriente municipal correspondía al 37,7% de sus gastos totales, y el gasto de capital, que incluye inversión y servicio de deuda, de 62,3%. Estas inversiones son principalmente en educación y salud y en menor medida en caminos rurales. La ejecución de la inversión muestra el progreso de la descentralización en cuanto a la transferencia de mayores responsabilidades a las instancias locales. En efecto, en 1994 sólo el 35% de la inversión era descentralizada, mientras que en 1999 el 47% de las inversiones del sector público fueron ejecutadas por instancias locales (prefecturas, municipios y empresas regionales y locales) y el 19% mediante el cofinanciamiento regional de los fondos de inversión y desarrollo. Sólo el 15% de las inversiones se ejecutaron mediante los ministerios de la administración central, un 14% mediante el Servicio Nacional de Caminos (SNC) y menos del 1% por las empresas públicas nacionales.

C. Problemas del sector

- 1.29 *Inadecuada asignación de funciones entre niveles de gobierno.* El problema de la asignación de funciones es el tema fundamental de un sistema descentralizado, en tanto afecta la provisión efectiva de servicios. Existen discrepancias entre las actividades llevadas a cabo por los tres niveles de gobierno y las asignaciones originalmente dadas por ley. Las responsabilidades concurrentes pueden llevar a una duplicación o ausencia de servicios. La actual situación de funciones concurrentes o compartidas debe modificarse y evolucionar a responsabilidades claras de modo de aumentar la transparencia y eficiencia.
- 1.30 *Sistema de transferencias intergubernamentales responde parcialmente a criterios de eficiencia y equidad.* A fin de que los gobiernos locales puedan prestar los servicios que le corresponden, se requiere contar con suficiente financiamiento. Las transferencias no deben sustituir al esfuerzo de recaudación local, ni distorsionar las preferencias de gasto locales y permitir la igualdad horizontal. El sistema debería impulsar la movilización de recursos regionales y locales de modo que reflejen las preferencias y disposición a contribuir de las comunidades locales. El sistema de transferencias en su conjunto puede ser mejorado atendiendo a criterios de eficiencia y equidad. La fórmula de transferencias sistemáticas deberá observar el principio de equidad y de simplicidad, a fin de mantener la

⁸ Aunque bien intencionado, este tipo de certificado puede generar "riesgo moral" puesto que se podría interpretar como una garantía implícita del gobierno nacional.

transparencia requerida para que los municipios comprendan los criterios adoptados. El criterio de esfuerzo fiscal no deberá penalizar a la población indígena con bajo potencial fiscal. Las transferencias no sistemáticas de los Fondos o Prefecturas, implican que importantes recursos de inversión se canalizan discrecionalmente. Dada la falta de armonización, el impacto agregado de los diversos mecanismo de financiamiento del gasto sobre la reducción de la pobreza e igualdad regional no son claros. Mas aun, la concurrencia de estos mecanismos provee señales confusas.

1.31 *Falta de disciplina fiscal y deficiente seguimiento del endeudamiento municipal.*

Los sistemas de información financiera son un elemento esencial de las finanzas publicas. No puede haber una gestión financiera saludable en ausencia de buenos procedimientos de registro y reporte de las operaciones económicas. Los sistemas de información municipales presentan debilidades en sus registros, se basan en estructuras presupuestarias y de reporte diferentes y sufren retrasos en el suministro de la información. La mayoría de municipios carece de sistemas de presupuesto integrados, metodología de seguimiento y control de los gastos y sistemas de administración de personal para realizar las actividades y operar los sistemas financieros requeridos. La falta de información alimenta un descontrol sobre administración fiscal y financiera de departamentos y municipios. La autonomía local exige como contrapartida la responsabilidad fiscal, de allí que el sector requiere de un marco legal perfeccionado que establezca las reglas para el manejo autónomo de recursos y los incentivos y sanciones respecto al manejo prudente de fondos fiscales, de modo que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de los resultados de sus acciones en el ámbito financiero.

1.32 *Débil gestión de servicios descentralizado.* Una de las expectativas de la descentralización es lograr una mejora en la gestión de servicios locales. Esto requiere de los gobiernos municipales mejor desempeño administrativo y financiero e implica la mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones y en la supervisión de las obras y servicios locales. Pese a los avances en este sentido, subsisten serios obstáculos que superar, tales como: la debilidad institucional, particularmente de los pequeños municipios, la falta e inestabilidad del personal calificado, la limitada experiencia en el manejo de servicios urbanos y sociales, entre otros. El Programa apoyará el fortalecimiento a los municipios a través de Planes de Ajuste Institucional que establecerán las acciones prioritarias a ser financiadas para lograr dicho fortalecimiento.

D. Estrategia del programa

1.33 El Programa se articula con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). La EBRP proveerá un marco de políticas orientadas a la lucha contra la pobreza con objetivos y acciones específicos a mediano plazo. El diálogo nacional partió de reconocer al municipio como

Figura I-2. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)

Con ocasión del Grupo Consultivo, en octubre de 2000, el Gobierno presentó los principios sobre los que descansa la EBRP. Uno de sus elementos fundamentales es profundizar el proceso de descentralización para mejorar eficiencia en la provisión de servicios públicos y la promoción del desarrollo local. En torno al destino de los recursos del alivio de deuda de la Iniciativa HIPC Ampliada, se determinó que estos se transferirían directamente a los gobiernos municipales, con un cronograma definido de desembolsos. La fórmula de distribución de recursos atiende a criterios de pobreza: 30% de los recursos serían repartidos en forma igualitaria entre los departamentos, y se distribuirán a los municipios por indicador de pobreza Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El 70% restante se distribuiría entre los municipios del país de acuerdo al indicador de pobreza.

la unidad privilegiada para emprender acciones de reducción de la pobreza y reconoce por tanto que una política exitosa de descentralización de la gestión pública es indispensable para la implantación de la EBRP.

- 1.34 Para que los municipios asuman de forma efectiva este rol en el proceso de combate a la pobreza, se han priorizado acciones de ámbito sectorial y dirigidas a reforzar institucionalmente los gobiernos locales. Estas medidas se refieren a la revisión de la política y de los mecanismos de transferencias de recursos a los municipios y a la promoción de la gestión fiscal responsable de tales recursos.

- 1.35 Los avances más sustanciales del gobierno en estas líneas de política se refieren a la formulación de la *Política de Compensación*, y a la promoción de la *responsabilidad fiscal* en el ámbito local. El gobierno, a través del DUF, ha formulado una política compensación la cual proveerá un marco claro y transparente destinado a dar consistencia a las transferencias no sistemáticas. Se han agregado todas las fuentes de recursos no reembolsables destinados a los municipios y se prevé su asignación con base en una

Figura I-3. Planes de Readecuación Financiera (PRF) y su relación con el Programa

El gobierno viene enfrentando el problema de los municipios que han superado los parámetros críticos de endeudamiento (servicio de la deuda no puede exceder el 20% de los ingresos corrientes de la gestión anterior y valor presente de la deuda total no mayor al 200% de los ingresos del ejercicio anterior), con una *política de saneamiento fiscal municipal*. Esto implica condicionar el refinanciamiento de la deuda de las municipalidades con problemas, al logro de metas fiscales claramente identificadas y medidas por un conjunto de indicadores de gestión financiera. Con este fin, el gobierno suscribirá convenios individuales - **Planes de Readecuación Financiera** - cuyo cumplimiento, en un plazo de tres a cinco años, condicionan el refinanciamiento de la deuda y la posibilidad de acceso a nuevos créditos. El Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) es el responsable por la implantación de los PRFs.

La relación de los Planes con el programa es que el FNDR podrá financiar las medidas de fortalecimiento institucional orientadas a remediar las causas que generaron los desequilibrios en cuestión. Además, el cumplimiento de las condiciones y metas de ajuste establecidas en los PRFs constituye condición necesaria pero no suficiente el financiamiento de proyectos mediante créditos otorgados por el FNDR. Los planes de ajuste institucional (PAI) utilizados por el Programa (ver párrafos 2.12 y 2.13) incorporan los indicadores de ajuste fiscal de los PRFs.

fórmula, que privilegia los indicadores de pobreza (NBI). Estos recursos no reembolsables son asignados indicativamente para períodos de tres años, y se destinan exclusivamente a proyectos en los sectores prioritarios determinados en el diálogo nacional. Para implementar esta política, los fondos de inversión (FIS, FDC y FNDR) han ingresado a un proceso de reestructuración que separará sus operaciones de transferencias y créditos, bajo la coordinación del DUF. Las transferencias se llevarán a cabo a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), que resulta de la fusión del FIS con el FDC, y los créditos a través del FNDR (ver figura III-1).

- 1.36 Con relación al tema del manejo de los recursos transferidos, la primera prioridad ha sido de solucionar el tema del endeudamiento de algunos importantes municipios de una manera que incentivara la responsabilidad fiscal. Para esto, el Ministerio de Hacienda aprobó el Programa de Readecuación Financiera y reconoce que, para que el endeudamiento sea fuente eficiente de financiamiento, debe subordinarse a las señales de mercado. Así, se han propuesto medidas para la regulación y el desarrollo del mercado de capitales, que a su vez tiene que ser complementado por un sistema de crédito que favorezca el manejo fiscal responsable y que permita la agregación de fondos privados a proyectos locales rentables.

1.37 *El apoyo del Programa.* El presente Programa apoya las estrategias de desarrollo del sector municipal y de descentralización del gobierno, asistiendo formulación e implantación reformas y actividades directas con los municipios. Las principales líneas de acción son:

- *revisión y ajuste del marco sectorial de los gobiernos locales*, particularmente la distribución actual de competencias y recursos en los tres niveles de gestión pública y al marco del financiamiento al sector, promoviendo una participación más activa de las IFIs y la privatización del FNDR;
- apoyo directo a las *inversiones para la reducción de la pobreza*, con proyectos de transferencias y de crédito municipal;
- promoción de la *responsabilidad fiscal* en el ámbito local, por medio de un instrumento que condicione los aportes del programa al cumplimiento de metas de gestión fiscal prudenciales (los Planes de Ajuste Institucional, ver párrafos 2.12 y 2.13); y
- financiamiento de proyectos sostenibles de *fortalecimiento financiero e institucional* de los gobiernos locales.

1.38 Estas medidas son consideradas estratégicas para lograr los objetivos del avance en el rol institucional de los municipios. Sin embargo, la meta de crear gobiernos locales capaces de asumir sus responsabilidades extendidas en la provisión de servicios e infraestructura y convertirse en agentes activos de la promoción económica local, requiere un esfuerzo sostenido de largo plazo. El programa aquí propuesto incluye medidas específicas de cambio institucional y legal que exigen un período de desarrollo y de consolidación en más largo plazo. De allí que un programa multifase sea el instrumento más adecuado, pues los temas de descentralización listados son procesos complejos que requieren de cambios de políticas o legislación, construcción de consensos y reforma institucional, cambios que trascienden un período de cuatro a cinco años.

1.39 Así, el Programa está conceptualizado para ejecutarse en dos fases, la primera de las cuales se describe en detalle en el capítulo siguiente, mientras que la segunda dependerá de la ejecución de la primera y el logro de las acciones que se señala en el Anexo II-1.

E. Acción del Banco en el sector

1.40 El Banco ha financiado dos programas globales de crédito para el desarrollo urbano, conocidos como Programa de Desarrollo Urbano y Saneamiento

Figura I-4. Estrategia del Banco en el país

La estrategia del Banco en Bolivia tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y propone tres líneas de acción, que a su vez son consistentes con tres de los cuatro pilares de la estrategia del Plan Operativo de Acción del gobierno 1997-2002: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades, que incluye medio ambiente (pilar *oportunidad*); (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos (pilar *equidad*); y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas (pilar *institucionalidad*). La presente operación es consistente con la estrategia arriba mencionada, en sus tres líneas de acción, en tanto que apoya la consolidación del proceso de descentralización, el crecimiento económico y el desarrollo social de la población urbana, especialmente para los grupos sociales de menores recursos. El análisis de las lecciones aprendidas del Banco y de operaciones de otras agencias muestra una abundancia de controles ex ante y debilidad de las agencias ejecutoras en el seguimiento de las políticas. Lo que es más importante, encuestas a autoridades municipales revelan falta de conocimiento de los mecanismos de acceso y un cierto antagonismo con la acción de los fondos de desarrollo, lo que explica la falta de "ownership" de los proyectos financiados. De esto se deriva el énfasis de la presente operación de que sean los propios municipios quienes asuman las responsabilidades de ejecución y administración de los proyectos financiados por los fondos.

(PRODURSA I y II), con préstamos de US\$60 y US\$64 millones respectivamente ejecutados por el FNDR. El primero se ejecutó satisfactoriamente en la parte de créditos para inversiones consiguiendo con ello restablecer el crédito a los municipios en medio del colapso del sistema financiero que siguió a la crisis de 1985. El fortalecimiento institucional y en especial la línea de catastros no tuvo la demanda anticipada. La segunda operación, aprobada en 1993 antes de los cambios de actores introducidos por la LPP y la LDA, está siendo ejecutada satisfactoriamente y a la fecha presenta niveles de desembolsos de 93%, estando sus recursos prácticamente comprometidos.

- 1.41 En 1996, el Banco aprobó el Programa de Saneamiento Básico Urbano, con un préstamo de US\$70 millones, también a cargo del FNDR cuyo nivel de desembolsos alcanza el 40%. En 1999 se aprobó una operación para el saneamiento básico de pequeños municipios (BO-0175), por US\$40 millones que aún no es elegible para desembolsos. En 1998 se aprobó un programa de apoyo al sector vivienda, por US\$60 millones, cuyo componente de mejoramiento de barrios viene siendo ejecutado satisfactoriamente por el FNDR, habiéndose desembolsado el 10% del financiamiento.
- 1.42 Esta operación se complementará con dos operaciones de cooperación técnica actualmente en preparación. La primera (TC-00-03-001-BO) complementa este Programa mediante la realización de auditorías financieras de un número seleccionado de municipios, las cuales apoyarán la elaboración de los planes de readecuación financiera municipal. La segunda (TC-00-02-088-BO) apoyará el diseño y la implantación de Sistemas Integrados de Información Financiera Municipal. Esta operación apoya la preparación de un préstamo previsto para el próximo año que financiará la implantación de estos sistemas en municipios de mediano y pequeño tamaño.
- 1.43 El presente Programa recoge las lecciones aprendidas por el Banco, a través de las operaciones arriba mencionadas, y las complementa con acciones estratégicas y reformas críticas para adecuar los municipios y los fondos a la estrategia de descentralización. Es mediante esta estrategia que se espera lograr los principales resultados en la lucha por la reducción de la pobreza en el país.

F. Acciones de otras instituciones

- 1.44 La presente operación viene siendo estrechamente coordinada con una operación de Crédito Programático de Ajuste Estructural ("Programmatic Structural Adjustment Credit-PSAC) del Banco Mundial, cuyo objetivo es apoyar el proceso de descentralización boliviano y que sería ejecutado a través de rápidos desembolsos que dependen, entre otros, de los requerimientos de fondos para créditos y transferencias. Este programa apoyará el refinanciamiento de deudas municipales, el financiamiento de proyectos, mediante créditos, transferencias y fortalecimiento institucional a entidades del sector. Además de este Programa otros donantes vienen desarrollando proyectos dentro del sector municipal, especialmente la cooperación alemana, americana, dinamarquesas, entre otros; sus proyectos están coordinados a nivel del Comité de Donantes. Asimismo, el Fondo Francés para Países Emergentes y el Fondo Nórdico están contemplando acciones

para el financiamiento de los catastros urbanos que complementan el financiamiento del Programa.

Cuadro I-7. Apoyo de Donantes a la Reforma del Sector
(en US\$ millones)

BID	47
Financiamiento Multilateral Complementario	
Gobierno de Holanda	19
DFID	7
Gobierno de Suecia	3
Gobierno de Dinamarca	1
GTZ	Por determinar
Acciones Paralelas en el Sector	
Banco Mundial	80
KfW	15
USAID	5

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos generales

- 2.1 El Programa tiene por objetivo apoyar al país en su política de elevar la eficiencia de la gestión municipal para ampliar y mejorar la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales a sus comunidades. La contribución para este esfuerzo se daría mediante el apoyo directo a la inversión municipal a través de financiamiento a proyectos de desarrollo local y el perfeccionamiento del marco institucional y financiero del sector municipal, particularmente en lo que se refiere a: (i) relaciones fiscales y distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno; (ii) apropiación de prácticas responsables de administración fiscal municipal; y (iii) mecanismos de financiamiento (mediante créditos y/o transferencias) y control del gasto público municipal.

1. Resultados de la primera fase

- 2.2 En su primera fase el Programa contribuirá a: (i) dotar al país del marco legal e institucional que mejore la relación entre las competencias de los niveles subnacionales y la asignación de recursos nacionales para ejercerlas e introducir criterios de eficiencia en el cálculo de transferencias sistemáticas; (ii) fortalecer la legitimidad y gobernabilidad de los gobiernos locales; (iii) sanear las finanzas municipales y establecer mecanismos de control y seguimiento permanente de la gestión fiscal municipal; (iv) promover la participación del sector privado en la provisión y administración de servicios públicos locales; (v) introducir la nueva política de compensación por pobreza mediante transferencias no sistemáticas; (vi) sentar las bases para la creación de un mercado transparente de crédito municipal; y (vii) la inversión a través de créditos y transferencias para la mejora en la prestación de servicios municipales (ver resultados de la primera fase que se evaluarán a través de los indicadores establecidos en el Anexo II-1).

2. Resultados esperados de la segunda fase

- 2.3 Los objetivos de la segunda fase del Programa serían: (i) apoyar la implantación del nuevo sistema de funciones y transferencias intergubernamentales; (ii) fortalecer la base fiscal y continuar la contribución al saneamiento fiscal municipal; (iii) ampliar, sobre sólidas bases, la capacidad de los gobiernos locales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios a su comunidad; (iv) ajustar y consolidar la política de compensación; (v) apoyar la ejecución de la estrategia de ampliación de la oferta de crédito municipal; y (vi) la inversión a través de créditos y transferencias para la mejora en la prestación de servicios municipales (ver resultados de la segunda fase que se evaluarán a través de los indicadores establecidos en el Anexo II-1)

B. Descripción y componentes de la primera fase del programa

- 2.4 El Programa se caracteriza como un proceso de financiamiento de inversiones socialmente rentables en infraestructura y servicios locales, condicionado a acciones en materia de esfuerzo fiscal y gestión administrativa de los municipios

beneficiarios. Como elemento de la estrategia nacional de cofinanciamiento a los municipios, el Programa será ejecutado por el FNDR, el FPS y el Ministerio de Hacienda (MH). El Directorio Unico de Fondos (DUF), es responsable de coordinar a un tiempo la política de transferencias y la de crédito municipal. Para tener acceso a los fondos del Programa, los municipios deberán firmar acuerdos individuales con metas de desempeño fiscal con horizonte de tres a cinco años, dependiendo de su situación específica. Un complemento importante del Programa son las reformas institucionales acordadas con el gobierno central para la modernización y desarrollo del sector municipal cuya responsabilidad colegiada se ubica en el MH. Los componentes del Programa son:

1. Inversiones municipales (US\$40,0 millones)

- 2.5 Este componente financiará proyectos de desarrollo urbano y social que correspondan a prioridades para el desarrollo socioeconómico de los municipios. Serán elegibles proyectos en los sectores de inversión urbana tradicionales del FNDR (vialidad urbana; desagües pluviales; defensa contra erosión e inundaciones; servicios urbanos, como recolección y disposición de residuos sólidos, alumbrado público; terminales de transporte, mercados y otros equipamientos urbanos, protección ambiental, parques y áreas verdes, entre otros). Además, se financiarán, mediante transferencias o créditos, proyectos en los sectores definidos como prioritarios en el proceso de diálogo nacional, es decir desarrollo rural, (caminos vecinales, riego y otros) educación, salud, saneamiento básico⁹, energía rural, recursos naturales y medio ambiente y fortalecimiento institucional. Los proyectos de inversión deberán reflejar las prioridades municipales (deben constar de un Plan Operativo Anual - POA) y deben adecuarse a las guías de preparación de proyectos del Programa, que requieren los análisis de factibilidad técnica, ambiental, institucional, económica y financiera aplicables.
- 2.6 Las inversiones serán financiadas mediante *créditos, subsidios, o una combinación de ambos*. El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), FNDR y los municipios determinarán las fuentes de recursos según el sector de inversión y la disponibilidad de fondos de subsidio correspondiente a cada municipio¹⁰. La realización de inversiones físicas con fondos del Programa dependerá del cumplimiento de metas acordadas en los Planes de Ajuste Institucional (PAI) elaborados para cada municipio. En el caso de municipios que estén bajo el Plan de Readecuación Financiera del Ministerio de Hacienda, la concesión de créditos para el financiamiento de proyectos estará condicionada a la autorización previa de este ministerio.

⁹ Los sectores agua y alcantarillado sólo serán elegibles para el financiamiento del Banco en la medida que la ejecución de las demás operaciones financiadas en este sector se regularice.

¹⁰ De acuerdo con la Política de Compensación que se viene definiendo, cada municipio tendrá derecho a un monto anual de transferencias, que podrán ser utilizadas en sectores prioritarios preestablecidos. Corresponderá al municipio decidir si utiliza créditos o su cuota de transferencias en los proyectos financiados por el Programa.

2. Fortalecimiento institucional municipal (US\$11,0 millones)

a) Proyectos de ajuste institucional (US\$3,8 millones)

- 2.7 Apoya la implementación de programas de fortalecimiento institucional de los municipios, destinados a producir un perfil de gestión financiera prudencial, verificado por indicadores de desempeño establecidos y acordados en convenios de gestión entre los municipios y el FPS-FNDR. Los convenios resultan de diagnósticos integrales a realizarse en cada municipio, los cuales identificarán las medidas de mejoramiento institucional que serán apoyadas en cada caso. El énfasis de los proyectos de ajuste se dirige a los siguientes sectores: (i) el fortalecimiento de las políticas, procedimientos, y sistemas de administración tributaria y financiera integrada¹¹; (ii) la implantación de sistemas de información y de control de gestión interna; (iii) sistemas de gestión de recursos humanos; (iv) medidas para aumentar la eficiencia de los servicios públicos (limpieza pública, mantenimiento vial, servicios sociales y otros), mediante su concesión, privatización o mejora de gestión. Estos proyectos podrán ser financiados mediante la mezcla de créditos y transferencias que determine el acuerdo municipio FPS-FNDR.

b) Catastros inmobiliarios (US\$5,5 millones)

- 2.8 Se dará especial énfasis al financiamiento de catastros inmobiliarios municipales, en función de la presente debilidad en este campo y al esquema especial para la ejecución de este subcomponente. La necesidad de contar con un sistema catastral uniforme y la complejidad del trabajo catastral, determinan la conveniencia de contratar los servicios de empresas privadas que elaborarán la cartografía catastral de las principales ciudades del país y el sistema de información geográfica. Luego, cada municipio deberá desarrollar su sistema de catastro local (incluyendo el relevamiento censal, avalúo de propiedades e implantación del sistema georeferenciado). El relevamiento, operación y mantenimiento local de los catastros deberá efectuarse por firmas especializadas bajo contratos de concesión con los municipios correspondientes. Adicionalmente, el Programa financiará proyectos integrales de catastro en ciudades intermedias y pequeñas bajo procedimientos convencionales, que también podrían ser operados por el sector privado. La naturaleza y fuente de financiamiento de los proyectos de catastro serán establecidos en los diagnósticos municipales e implementada en función a lo acordado en los respectivos PAI. La elegibilidad a los recursos de este subcomponente será determinada por la madurez de los proyectos de catastro identificados en cada PAI y en el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el mismo.

c) Desarrollo del sector (US\$1,7 millón)

- 2.9 Consiste en el diseño e implantación de medidas estratégicas para el desarrollo del sector municipal, enfocadas principalmente en el perfeccionamiento de las

¹¹ El Banco está considerando una operación que complementa este programa destinada a implantar sistemas integrados de administración financiera en aproximadamente 110 municipios en todo el país.

relaciones intergubernamentales y en los mecanismos de financiamiento. Las actividades de este subcomponente serían las siguientes:

- i. Relaciones intergubernamentales (US\$500 mil): serán elaborados estudios y promovidas actividades de difusión que complementen los esfuerzos ya iniciados de: (a) revisión de la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno y del sistema de transferencias intergubernamentales (según los lineamientos presentados en el párrafo 1.30); y (b) revisión de la normativa legal existente, de modo a ajustarla a los requerimientos del nuevo ambiente institucional de los gobiernos subnacionales. El propósito es de asegurar a los municipios y a las prefecturas los recursos requeridos para el cumplimiento de las funciones que le son asignadas, en un ambiente de responsabilidad fiscal.
- ii. Financiamiento del sector (US\$100 mil): se destina a estimular nuevas modalidades de financiamiento a los municipios, incluyendo la promoción del financiamiento privado del sector, mediante la realización de un estudio que incluya el análisis del mercado de capitales, los aspectos normativos referentes al crédito municipal, y el desarrollo de un plan estratégico para el FNDR, (incluyendo la posibilidad de socios estratégicos privados para participar en el financiamiento a los municipios).
- iii. Gestión fiscal (US\$1,1 millón): actividad que apoya: (a) la conformación y el mantenimiento de bancos de datos actualizados sobre finanzas municipales para el seguimiento permanente de la gestión fiscal de los municipios, incluyendo el diseño de indicadores del desempeño fiscal municipal; y (b) la realización de calificaciones periódicas de riesgo para los municipios.

3. Administración y supervisión del programa (US\$3,1 millones)

- 2.10 Los gastos de administración del Programa incluyen: (i) los costos administrativos de gestión del Programa por parte de los fondos (correspondiente a 2% del volumen de recursos administrados por el FNDR y 4% para elFPS) y los gastos de operación de la unidad de coordinación; y (ii) los costos de implantación de sistemas informatizados de control de operaciones que servirá a los dos fondos y al DUF¹².
- 2.11 La categoría de Apoyo a la Ejecución y Monitoreo financiera: (i) los costos de elaboración de los PAI; (ii) la promoción y difusión del Programa entre los municipios de todo el país; (iii) la contratación de servicios de evaluación participativa y monitoreo de resultados del Programa, con base en los indicadores del marco lógico; y (iv) la auditoría independiente del Programa.

¹²

En estos costos se incluye: (i) el hardware y software para las oficinas departamentales; (ii) módulo de Integración Operativo y Sistema de Administración y Monitoreo de Proyectos; y otros ítemes de software y hardware necesarios a la integración operativa del FNDR, FPS y el DUF.

C. Los planes de ajuste institucional (PAI)

- 2.12 La participación de los municipios en el Programa tendrá como requisito inicial la presentación de un Plan de Ajuste Institucional. Los PAI contendrán diagnósticos institucionales y financieros de los gobiernos municipales y recomendaciones sobre medidas que deben adoptar para mejorar su situación fiscal y administrativa. A partir de los diagnósticos, serán establecidas metas relativas a indicadores financieros recomendados a cada municipio. La adopción efectiva de estas medidas y el cumplimiento de los cronogramas de implantación, constituirá condición para el acceso a los fondos de inversión del Programa.
- 2.13 Los PAI incluirán: (i) un análisis de la situación financiera integral de cada municipio, elaborado con base en visitas de campo, y conteniendo proyecciones financieras (tres y cinco años) sobre los principales rubros de ingreso y egreso, la situación de endeudamiento e indicadores de desempeño fiscal deseables para el tamaño del municipio; (ii) recomendaciones sobre medidas de ajuste y proyección de su impacto sobre las finanzas municipales; y (iii) proyectos de desarrollo institucional, recomendados de modo de apoyar a los municipios a lograr las metas financieras y de eficiencia operativa. Los PAI serán elaborados por el equipo técnico del FNDR que ha sido especialmente conformada y capacitada para esta tarea, en común acuerdo con los municipios, y generarán un convenio de ejecución, en el cual se formalizarán las metas financieras (en general trienales) y los proyectos que permiten su consecución.

D. Aprobación de la segunda etapa

- 2.14 La aprobación de la segunda fase de esta operación por el Banco estará condicionada a la evidencia de progreso en las metas previstas para la primera etapa, a que el 75% de los recursos de la primera fase del Programa sean comprometidos y 50% desembolsados, y a la disponibilidad de recursos concesionales del Banco para Bolivia. Para evidenciar este progreso se elaborará un informe conteniendo: (i) evaluación del cumplimiento de los criterios indicados en el Anexo II-1; (ii) eventuales modificaciones al diseño del Programa; y (iii) los indicadores de resultados y cuadro de costos correspondiente a la segunda fase.

E. Dimensionamiento, costo y financiamiento

- 2.15 El dimensionamiento del Programa en sus dos fases ha tomado en cuenta la capacidad de ejecución de los fondos, los recursos disponibles del Banco para el país, las fuentes complementarias de recursos de otras instituciones y otros programas del Banco, y la necesidad de constituir una masa crítica importante para la implantación de los nuevos criterios de asignación de recursos de las transferencias no sistemáticas. La capacidad de los municipios de absorber recursos en forma sostenible dependerá del éxito del PAI. En la muestra representativa de municipios y proyectos se analizaron 22 municipios de los cuales se obtuvieron sendos PAIs con lo cual se tiene un diagnóstico de las principales metas financieras y acciones de fortalecimiento institucional requerida para su logro. Se ha iniciado también, la preparación de 120 PAIs adicionales con los

cuales se cubrirían las metas de fortalecimiento institucional de esta primera etapa. La muestra de 20 proyectos en preparación del FNDR por valor de US\$19 millones permite estimar que se producirán desembolsos importantes durante el primer año del Programa. Los 120 PAIs en preparación permiten prever que durante la primera fase de la operación, una parte importante de los recursos del Banco se utilizarán para el fortalecimiento institucional y fiscal de los municipios. Asimismo, para el dimensionamiento de los créditos, se considera que parte del financiamiento del Banco Mundial estará dirigido al refinanciamiento de la deuda de los municipios a fin de hacerlos sujeto de crédito.

- 2.16 El programa se diseñó con base en una proyección preliminar de la capacidad de los municipios de absorber los recursos en forma sostenible.
- 2.17 El cuadro de costos proyectado para toda la vida del Programa ha sido calculado a nivel de grandes categorías de gasto, considerándose que al inicio de la segunda fase se podrá abrir el presupuesto a mayor detalle para la misma y revisar el cálculo inicial en las asignaciones.

**Cuadro II-1. Presupuesto global del programa
(en millones de US\$)**

CATEGORIA	BID	LOCAL	TOTAL	FASE I	FASE II
1. Administración y supervisión	4,2	-	4,7	3,1	1,6
2. Fortalecimiento institucional	18,1	2,8	20,4	11,0	9,4
3. Inversión directa	64,1	10,4	74,5	40,0	34,5
Subtotal	86,4	13,2	99,6	54,1	45,5
4. Costos financieros	0,9	-	0,9	0,5	0,4
TOTAL	87,3	13,2	100,5	54,6	45,9

- 2.18 El cuadro de costos correspondiente a la primera etapa del Programa se presenta a continuación:

Cuadro II-2. Presupuesto de la primera fase del Programa
(en millones de US\$)

CATEGORIA	BID/FOE	LOCAL	TOTAL	%
1. Administración y Supervisión	3,1	-	3,1	5,7
1.1 Administración general	2,0		2,0	
1.1.1 Costos administrativos UCP, FNDR y FPS	1,7		1,7	
1.1.2 Sistemas de Control de Operaciones	0,3		0,3	
1.2 Apoyo a la ejecución y monitoreo	1,1		1,1	
1.2.1 Auditoría Independiente del Programa	0,2		0,2	
1.2.2 Elaboración de PAI y monitoreo	0,9		0,9	
2. Fortalecimiento Institucional	9,4	1,6	11,0	20,1
2.1 Proyectos de ajuste municipal	3,2	0,6	3,8	
2.2 Catastros inmobiliarios	4,7	0,8	5,5	
2.3 Desarrollo del sector	1,5	0,2	1,7	
2.3.1 Relaciones intergubernamentales	0,4	0,1	0,5	
2.3.2 Financiamiento del sector	0,1		0,1	
2.3.3 Gestión fiscal	1,0	0,1	1,1	
3. Inversión Municipal	34,0	6,0	40,0	73,3
Subtotal	46,5	7,6	54,1	99,1
4. Costos Financieros	0,5	-	0,5	0,9
4.1 Fondo de Inspección y Vigilancia (FIV)	0,5		0,5	
TOTAL	47,0	7,6	54,6	
Porcentajes	86,0	14,0		100,0

F. Condiciones del financiamiento

Cuadro II-3. Condiciones del Financiamiento

Plazo de Amortización	40 años
Período de Gracia:	10 años
Período de Compromiso:	4 años
Plazo de Desembolso:	5 años
Tasa de Interés:	1 % durante período de gracia; 2% durante período de amortización
Tasa de Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El prestatario, el ejecutor y las entidades coejecutoras

3.1 El prestatario sería la República de Bolivia. El Ministerio de Hacienda (MH), a través de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) será responsable ante el Banco por la Administración del Programa. El MH es el ejecutor fundamental en el establecimiento de normativa relacionada al perfeccionamiento del marco institucional y financiero del sector municipal y la transferencia de recursos de la nación a los departamentos y municipios. El FPS y el FNDR serán las entidades corresponsables por la ejecución, administrado las líneas de financiamiento por transferencias y por crédito respectivamente. Los Gobiernos Municipales serán los ejecutores de los proyectos individuales del componente de inversiones municipales y de fortalecimiento institucional. Participarían además, el VTCP y Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG) en la ejecución del componente de desarrollo del sector y el Instituto Nacional de Catastro (INC) en las actividades de catastro urbano.

3.2 El Programa contempla el otorgamiento a los GMs de créditos del FNDR y transferencias del FPS para la ejecución de medidas de fortalecimiento municipal y financiamiento de inversiones físicas y catastros urbanos priorizados por los GMs, a partir del acuerdo para la ejecución de los PAI.

Figura III-1. Los Ejecutores

Directorio Unico de Fondos (DUF)

El DUF es un órgano creado por el Gobierno de Bolivia para orientar las políticas de financiamiento y supervisar y fiscalizar el funcionamiento de los fondos de inversión y desarrollo. Está encabezado por un presidente designado por el Presidente de la República e integrado por viceministros de los ministerios de la Presidencia, Agricultura, Hacienda, y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Uno de sus mandatos es la reestructuración de los fondos, incluyendo la fusión del FIS y el FDC en una sola institución que administre las transferencias no sistemáticas del Gobierno a las municipalidades, quedando el FNDR a cargo del financiamiento de proyectos a través de créditos. Se propone además despolitizar la gestión de los fondos, mediante la designación de sus ejecutivos por concursos públicos de méritos.

Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)

La estrategia del DUF para la fusión del FIS y FDC se basa en la creación de una nueva entidad, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) a la que se asignan las funciones y recursos de los dos fondos, transfiriéndose al personal requerido por la nueva estructura y manteniendo comisiones temporales de liquidación de ambos fondos para resolver los problemas emergentes de su desaparición. El FIS estaba a cargo de las inversiones en los sectores de educación, salud y saneamiento básico. El FDC, por su parte, fue creado en 1992 para apoyar a los pequeños productores agrícolas mediante el financiamiento de proyectos de apoyo a la producción, incluyendo caminos vecinales, puentes, sistemas de microriego y provisión de semillas.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR fue creado por ley con la misión de fomentar el desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones del país, a través del financiamiento de programas y proyectos de utilidad pública. El FNDR administró hasta el presente cuatro operaciones financiadas por el Banco, dos del Banco Mundial y dos del Gobierno de Japón.

En su funcionamiento de doce años se ha caracterizado como un banco de fomento al desarrollo local y ha operado hasta el presente con préstamos combinados con transferencias no reembolsables dirigidos principalmente a proyectos urbanos de las municipalidades, habiendo generado una cartera de US\$181 millones cuyo rendimiento le ha permitido autosostenerse. Sus mayores fortalezas son su capacidad de evaluación de proyectos, manejo de cartera, procesos de adquisiciones y supervisión de consultoría. Sus debilidades más evidentes están en el control de condiciones contractuales con los GMs y la sobreburocratización de sus procedimientos internos. Su reestructuración interna prevé la fusión de sus gerencias de Desarrollo y Operaciones y de las de Administración y Finanzas y la creación de una nueva gerencia de Desarrollo Institucional, a cargo de la planeación estratégica y la implantación de sistemas.

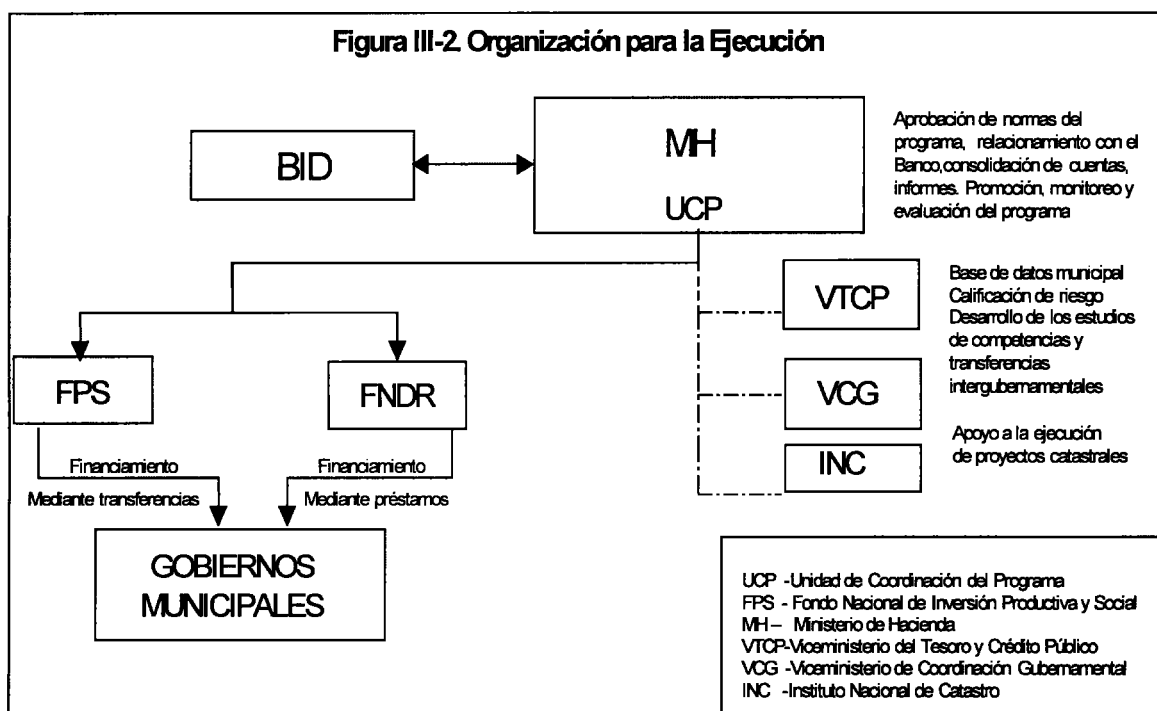
- 3.3 El FPS administrará el sistema de transferencias no sistemáticas, que prevé la asignación de transferencias condicionadas a los GMs, contra las que éstos presentarían proyectos de inversión en los sectores priorizados por la política de compensación, que comprende saneamiento básico, salud, educación, electrificación rural, caminos vecinales, microriego, recursos naturales y medio ambiente y fortalecimiento institucional. Para efectos de fijación de tasas de contrapartida local, denominadas “precios relativos”, los municipios han sido divididos en cinco categorías con base en la NBI, fijándose dichos precios relativos para cada sector con base en las carencias que acuse el municipio. Es decir que a mayor carencia de un determinado servicio el porcentaje de transferencia será mayor y menor la contrapartida local. De esta manera, los GMs serán los que definan sus proyectos prioritarios para utilizar los recursos asignados en bloque por el FPS. Tales recursos provendrían de los programas administrados por el FIS y los montos que las prefecturas u otros decidan transferir a los GMs, de modo que cualquier financiamiento no reembolsable que reciban éstos se cargaría a su asignación en bloque.
- 3.4 *Será condición previa al desembolso de los recursos del financiamiento destinado a transferencias no reembolsables a los gobiernos municipales, que el gobierno presente al Banco la fórmula definida para el otorgamiento de tales transferencias y la asignación indicativa de las mismas a los municipios para el primer período de dos años.*
- 3.5 El mecanismo de ejecución del Programa se inserta en ese sistema, agregando la oferta de crédito para inversión en todos los sectores de competencia municipal a través del FNDR, incluyendo los priorizados para transferencias no sistemáticas, dejando a los GMs la decisión de cual fuente utilizar para el financiamiento de sus proyectos prioritarios.

1. Roles institucionales

- 3.6 El DUF como directorio común del FNDR y del FPS, (ver figura III-1) estaría encargado de la aprobación del Reglamento Operativo del Programa y las normas relativas al régimen de adquisiciones, modelos de convenios y contratos, metodología de análisis institucional y financiero de los GMs, guías de formulación y evaluación de proyectos, manual de seguimiento, manual de mantenimiento, plan de cuentas y otras. Mediante la Unidad de Coordinación adscrita al MH, se mantendría el canal de relacionamiento con el Banco, la consolidación de las cuentas del Programa y los informes periódicos del FNDR y FPS al BID y supervisión del cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas en el contrato de préstamo y en los convenios y contratos suscritos por el FNDR o FPS con los GMs. Esta unidad además sería responsable de la ejecución de los estudios de financiamiento del sector, coordinaría y supervisaría las acciones de promoción, la implantación de sistemas de información homogéneos en los fondos y conduciría el proceso de evaluación participativa y monitoreo del Programa. *Será condición previa al primer desembolso del financiamiento que se hayan aprobado los manuales de procedimientos internos del FNDR y del FPS,*

preparados de acuerdo a los requisitos técnicos-administrativos previamente aprobados con el Banco.

- 3.7 *Será condición previa al primer desembolso destinado a transferencias no reembolsables a los gobiernos municipales que el prestatario presente al Banco evidencia de que el FPS ha iniciado el proceso de financiamiento de por lo menos un proyecto municipal de acuerdo a las normas establecidas en el manual de procedimientos internos a que se refiere la condición anterior.*
- 3.8 *Será condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento que el gobierno demuestre que ha conformado la UCP y que ha contratado al Coordinador y al Contador de acuerdo a términos y condiciones acordadas con el Banco.*
- 3.9 Al FPS le correspondería administrar los recursos destinados a transferencias no reembolsables a los GMs, evaluar y aprobar los proyectos de inversión y/o fortalecimiento institucional y catastro presentados por los GMs que sean acreedores a dichas transferencias de acuerdo a la política de compensación y supervisar la ejecución de proyectos y el cumplimiento de condiciones contractuales acordadas con los beneficiarios de transferencias.
- 3.10 El rol del FNDR comprende el desarrollo de los diagnósticos institucionales financieros de los GMs que deseen participar en el Programa y acordar con estos los PAI con las medidas de ajuste fiscal que sean necesarias para acceder al financiamiento de inversiones. Estará a su cargo la administración de los recursos destinados a préstamos a los GMs, para lo que evaluará y aprobará los proyectos de inversión y/o fortalecimiento institucional y catastro presentados por los GMs que requieran financiamiento parcial mediante préstamos. Administrará la cartera de créditos y supervisará el cumplimiento de condiciones contractuales acordadas



con sus sujetos de crédito. Adicionalmente, administrará por cuenta de otros coejecutores los recursos del componente de desarrollo del sector, catastro urbano digitalizado y gastos de administración del Programa.

- 3.11 *El contrato de préstamo incluirá dos cláusulas especiales relacionadas con el propósito de establecer reglas equitativas que permitan ampliar la oferta de crédito municipal: (i) durante la vigencia del préstamo, anualmente el prestatario deberá presentar al Banco evidencia que el FNDR está cumpliendo con las normas de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras; y (ii) el gobierno gestionará con la Nacional Financiera de Bolivia (NAFIBO), la apertura de una línea de financiamiento para crédito municipal a través de bancos comerciales, que será efectiva no más tarde del mes 18 contado a partir de la vigencia contrato de préstamo.*

2. Otras entidades participantes en la ejecución

- 3.12 Los estudios de revisión de las competencias y del sistema de transferencias intergubernamentales estarían a cargo del VCG y el VTCP, respectivamente, en tanto que éste último ejecutaría las acciones para el mantenimiento de la base de datos financieros y la calificación de riesgo municipales. A ese efecto, los órganos indicados elaborarían términos de referencia y realizarían el proceso de contratación de los servicios de consultoría que se requieran, instruyendo al MH el pago de las obligaciones correspondientes.
- 3.13 El INC revisaría las normas nacionales de catastro urbano y los pliegos de licitación de catastros digitalizados y catastros para ciudades intermedias y pequeñas. Conformaría con representantes del Ministerio de Hacienda, el FNDR y los GMs interesados, el comité que tendrá a su cargo la selección de servicios para la ejecución de la cartografía digitalizada y sistema de información geográfica de un conjunto de áreas metropolitanas y ciudades medianas. Apoyaría a los GMs que lo requieran en el proceso de concesión del levantamiento y mantenimiento de los registros catastrales digitalizados y en la supervisión de la ejecución de catastros en ciudades intermedias y pequeñas.

B. Instrumentos normativos del programa

- 3.14 Además del contrato de préstamo a suscribirse entre la República de Bolivia y el Banco, el Programa sería regulado por los siguientes instrumentos:

1. Convenios subsidiarios de préstamo y transferencia

- 3.15 El Ministerio de Hacienda suscribiría con el FNDR y el FPS convenios subsidiarios mediante los que se establecería que: (i) los recursos del préstamo serían directamente desembolsados por el Banco a las cuentas bancarias del FNDR y FPS; (ii) los recursos destinados a créditos del FNDR a los GMs serían traspasados a ese organismo en los mismos términos y condiciones del préstamo del Banco a la República; (iii) los montos destinados a transferencias no reembolsables a los GMs no podrán sobrepasar el 40% de los recursos del Programa destinados a los componentes de Inversiones Regionales y Apoyo a los

Planes de Ajuste y serían traspasados al FPS como transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN); (iv) los montos para el componente de desarrollo del sector, gastos de administración y el eventual cofinanciamiento para el catastro digitalizado, serán traspasados al FNDR como transferencia del TGN; (v) las condiciones de los créditos del FNDR a los GMs contemplarán una tasa básica de interés equivalente al promedio de la tasa pasiva publicada por el Banco Central de Bolivia de los depósitos de ahorro denominados en US dólares de la banca nacional de los últimos seis meses, un plazo que tome en cuenta la vida útil de los proyectos y un período de gracia vinculado al primer desembolso o a la fecha límite del último desembolso; y (vi) se reconocerá al FNDR una comisión de 2% por la administración de los recursos no destinados a crédito y al FPS una comisión de 4% de los montos desembolsados como transferencias a los GMs. *La suscripción de estos convenios subsidiarios y su presentación al Banco serán condición previa al primer desembolso del financiamiento.*

2. Contratos de financiamiento FNDR/FPS - GMs

- 3.16 En estos contratos se establecerían las obligaciones del FPS o FNDR y los GMs para el saneamiento fiscal y la ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos financiados por transferencias no reembolsables o por créditos, de acuerdo a las condiciones indicadas en el Reglamento Operativo y con cláusulas específicas relativas al tipo de actividades y proyectos a financiar en cada caso. *Será condición previa al desembolso de los recursos del financiamiento destinado a transferencias no reembolsables a los gobiernos municipales: que se hayan presentado para aprobación del Banco, los modelos de los convenios firmados entre el FNDR y el FPS y los respectivos gobiernos municipales para la participación de éstos en el programa.*
- 3.17 *Será condición previa para el desembolso de los recursos del financiamiento destinados a créditos a los gobiernos municipales que el prestatario presente evidencia de que el FNDR y el FPS han creado el Comité de Aprobación de los Planes de Ajuste Institucional (PAI).*

3. Reglamento operativo

- 3.18 La ejecución del Programa se regiría por el Reglamento Operativo que contiene, entre otros, los criterios de elegibilidad institucional, la descripción de las actividades y proyectos elegibles, los criterios técnicos, financieros, socioeconómicos, legales y ambientales de evaluación de proyectos, las condiciones de financiamiento, los procedimientos del mecanismo operativo del Programa y de su sistema de control y seguimiento. *La aprobación de este reglamento por el DUF y la no objeción del Banco al texto del mismo, serán condición previa al primer desembolso del financiamiento.*

4. Condiciones de los créditos

- 3.19 El otorgamiento de créditos del FNDR a los municipios para el financiamiento parcial de los proyectos se sujetará a las condiciones siguientes:

- a. Tasa de interés. La tasa básica de interés anual de los créditos que otorgue el FNDR, será equivalente al promedio de la tasa pasiva de los depósitos en moneda extranjera a 180 días de la banca nacional del semestre anterior a la fecha de desembolso para préstamo en dólares americanos (ver acápite d.). El FNDR, con la aprobación del DUF, podrá aplicar mayores tasas en función del riesgo del gobierno municipal y destinar el diferencial correspondiente a provisiones.
- b. Plazos. Los plazos de repago de los préstamos serán fijados por el FNDR en función de la evaluación del proyecto y su vida útil, no pudiendo acceder en ningún caso a 20 años.
- c. Período de gracia. El período de gracia para amortización al capital de los créditos será como máximo de dos años contados a partir del primer desembolso del préstamo del FNDR.
- d. Mantenimiento de valor. Todos los créditos del FNDR se concederán con cláusulas de mantenimiento de valor, referida a la cotización de venta del dolar americano, establecida por el Banco Central, del día hábil anterior a la fecha de pago (tipo de cambio compra).

C. El ciclo de proyectos municipales

1. Promoción

- 3.20 El MH a través de la Unidad de Coordinación sería responsable de la promoción del Programa. Para este efecto, utilizaría los recursos humanos del FPS y FNDR y las guías metodológicas para el análisis institucional y financiero de los gobiernos municipales, guías de preparación y presentación de proyectos de desarrollo urbano, social y de infraestructura de apoyo a la producción y reglamento de adquisiciones del Programa.
- 3.21 Se ha previsto iniciar las tareas de promoción con un taller de arranque con los coejecutores y tres o cuatro seminarios regionales de lanzamiento del Programa, a los que serán invitados los ejecutivos municipales para explicarles las características de esta operación y sus normas operativas.

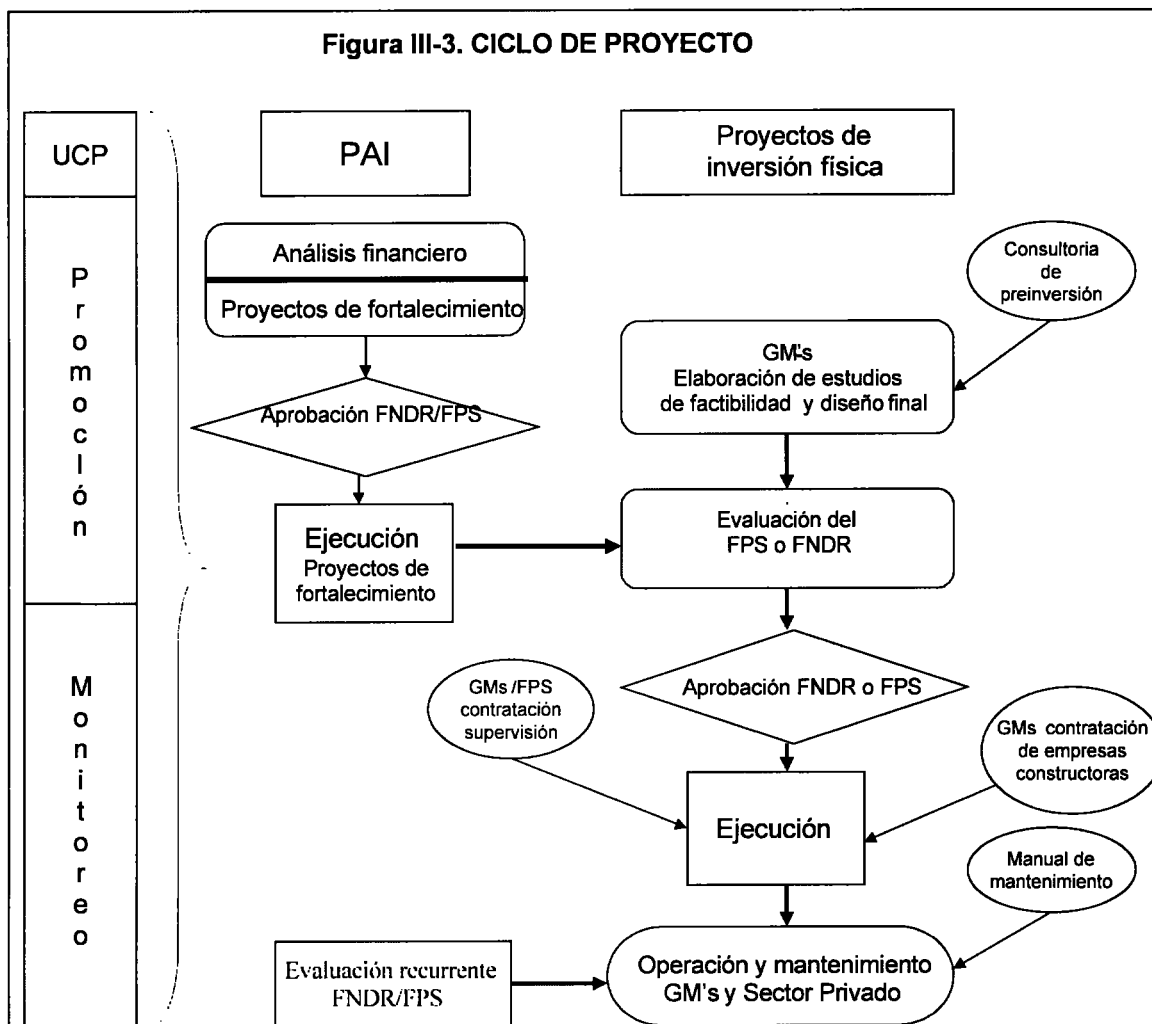
2. Formulación del PAI

- 3.22 El FNDR realizará el diagnóstico institucional financiero de los GMs que soliciten ingresar al Programa y acordará con éstos el PAI con las medidas de ajuste fiscal que se requieran para elevar la capacidad de gestión de los GMs.

3. Aprobación del PAI municipal

- 3.23 Los PAI serían evaluados y aprobados por el Comité de Proyectos del FPS- FNDR mediante resolución conjunta que establecería los pasos a seguir por la municipalidad interesada para obtener el financiamiento del Programa. Para la ejecución de los PAI, los directores ejecutivos del FPS y FNDR suscribirían un

Convenio de Ejecución con las municipalidades, estableciendo las condiciones del financiamiento (crédito y/o subsidios), el papel del FNDR y/o FPS en la supervisión y seguimiento de los proyectos de ajuste y las obligaciones de las municipalidades en la contratación de servicios, la supervisión y fiscalización de estudios y otros aspectos relevantes. Una vez suscrito el convenio, los GMs deberán publicar en uno o más medios de difusión local un resumen del PAI acordado.



4. Financiamiento de preinversión

- 3.24 El FNDR y el FPS dispondrán de una línea de financiamiento de preinversión mediante servicios de consultoría, a la que podrán acudir las municipalidades para la elaboración de proyectos de fortalecimiento y/o inversión física. El financiamiento de la preinversión se asimilaría a la matriz que se acuerde en las etapas sucesivas, en las mismas proporciones que se definan para crédito y/o transferencia. En el caso del FPS, tales costos serán cargados a la asignación en bloque correspondiente al GM para el sector de que se trate.

5. Aprobación de proyectos

- 3.25 El FNDR o, cuando se trate de proyectos elegibles para transferencias, el FPS, evaluarían los estudios de factibilidad aplicando los criterios establecidos en el Reglamento Operativo, que incluyen, cuando se trate de proyectos de infraestructura de servicios públicos, la aprobación del ente administrador del servicio. Cuando los estudios de ingeniería del proyecto requieran diseño final de acuerdo al dictamen de evaluación, la municipalidad deberá presentarlo con base en la aprobación del estudio de factibilidad por el Comité de Proyectos.
- 3.26 La aprobación de los proyectos de inversión hasta un monto de US\$1,0 millón correspondería al Comité de Créditos, en el caso del FNDR, y al Comité de Proyectos, en el caso del FPS. Por encima de ese límite, los proyectos serían aprobados por el DUF.

6. Ejecución de proyectos

- 3.27 Los proyectos de fortalecimiento institucional, incluyendo catastros urbanos, serían ejecutados por los GMs mediante transferencias no reembolsables o créditos. En este último caso, el Reglamento Operativo dispensará el cumplimiento de indicadores de endeudamiento de los GMs, ya que estos proyectos les permite mejorar su posición financiera.
- 3.28 La ejecución de los proyectos de inversión estaría condicionada al logro de los indicadores de eficiencia establecidos en el PAI. Esto implicaría que los GMs sobre-endeudados no puedan ejecutar proyectos de inversión hasta lograr su saneamiento financiero, lo que puede ocurrir en uno a tres años de aplicación de las medidas de ajuste.

7. Supervisión y fiscalización

- 3.29 Para evitar la eventual colusión entre las firmas contratadas para la ejecución de estudios y obras y los supervisores de estos, la supervisión de la ejecución de los proyectos, cuando se trate de financiamiento a través de créditos, estaría a cargo de los GMs mediante firmas contratadas por producto no ligado al tiempo de ejecución de las obras o estudios. En el caso de proyectos financiados mediante transferencias del FPS, éste contrataría los servicios de consultoría necesarios para la atención de paquetes de proyectos y los costos de supervisión serían prorrateados entre los proyectos sobre la base de costos unitarios e imputados al financiamiento correspondiente.
- 3.30 La fiscalización de obras y estudios estaría a cargo del o los funcionarios designados por las municipalidades. Cuando se trate de proyectos de infraestructura de servicios, las entidades operadoras de los mismos designarían al fiscal de obras.

8. Operación y mantenimiento

- 3.31 La operación y mantenimiento de los servicios públicos financiados por el Programa, sujetos al cobro de tarifas u otros cobros directos al usuario, estaría a cargo de las empresas concesionarias de estos servicios, sean empresas públicas, mixtas, privadas o municipales autónomas. El mantenimiento de las obras no sujetas a cobros directos (como el mantenimiento de drenajes y vías urbanas), sería de responsabilidad de los GMs. Para superar una reiterada falencia de los ejecutores de proyectos financiados por el Banco, el Programa contaría con un manual de mantenimiento de obras de uso obligatorio para los GMs, previendo el Reglamento Operativo sanciones que van hasta la suspensión de desembolsos por incumplimiento de los planes de mantenimiento que sean acordados.
- 3.32 Los catastros urbanos inmobiliarios serían operados por concesionarios privados que atenderían a mancomunidades metropolitanas o dispersas, con la obligación de su permanente actualización. Cuando no sea posible organizar una mancomunidad con este propósito y se trate de ciudades intermedias o pequeñas, la municipalidad administraría directamente su catastro

D. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.33 El Programa propone no involucrar a los fondos de inversión, como sucede al presente, en los procesos de compras, por lo que la adquisición de bienes y servicios sería efectuada y contratada por las municipalidades beneficiarias y los otros coejecutores del Programa. Cuando estos órganos no cuenten con la capacidad necesaria para realizar los procesos de adquisiciones podrán contratar, con cargo al financiamiento, profesionales o empresas consultoras que los apoyen en esta labor. Cuando se trate de GMs pequeños que reciban transferencias, los que usualmente carecen incluso de la capacidad para contratar asesoría, el FPS los asistiría en sus procesos de adquisición.
- 3.34 En vista de la falta de experiencia de la mayor parte de las GMs en relación a los procedimientos del Banco, el FPS o FNDR, según corresponda, darán su no objeción previa a cada fase del proceso de adquisición de bienes y servicios, independientemente del monto de la compra.

1. Obras y bienes

- 3.35 En concordancia con la política del Banco, se emplearía el procedimiento de licitación pública internacional cuando se utilicen recursos del Financiamiento en divisas y los montos estimados de contratación superen el equivalente de US\$2 millones en el caso de contratos de obras y el equivalente de US\$350.000 en el caso de contratos para la adquisición de equipos y bienes. La adquisición de bienes o la ejecución de obras por montos inferiores a los precedentemente indicados se regirían por lo establecido para estas modalidades en el Reglamento de Adquisiciones del Programa, que prevé que cuando se utilicen recursos del Financiamiento en divisas, no deberán existir restricciones para la participación de oferentes de países miembros del Banco.

2. Servicios de consultoría

- 3.36 La selección y contratación de servicios de consultoría sería realizada de conformidad con los procedimientos contemplados en las normas del Banco, requiriéndose el uso del procedimiento de licitación pública internacional cuando los montos estimados superen el equivalente de US\$200.000.

3. Modalidad de adquisiciones

- 3.37 La Representación del Banco revisará ex ante los primeros procesos de cada modalidad de cada uno de los fondos. De acuerdo a su evaluación, la Representación podrá transmitir al FNDR y/o FPS la autorización para emplear en adelante el procedimiento ex post. Dado el número de contrataciones del Programa, se prevé que el FNDR y el FPS actúen como supervisores de los procesos de compra que serán realizados por los mismos GMs, con base en los pliegos de licitación estándar del Plan de Adquisiciones del Programa (Anexo III-1).

E. Desembolsos

1. Fondo rotatorio

- 3.38 En vista de las características del Programa y diversidad y paralelismo de las acciones que se prevé financiar y principalmente por la modalidad de desembolso prevista a los GMs que se explica más adelante, se recomienda la constitución de dos fondos rotatorios, uno en el FPS y otro en el FNDR, correspondientes entre los dos a 5% del monto del financiamiento.

2. Desembolsos al FNDR y FPS

- 3.39 Los recursos del financiamiento serían desembolsados a los fondos rotatorios con base en la comprobación posterior de los procesos de compra y documentos de respaldo del anterior desembolso, documentos estos cuyos originales serían retenidos por los GM y las copias mantenidas en las oficinas del FNDR y FPS. Cuando el número de transacciones a revisar sea muy elevado, a discreción de la Representación, ésta efectuaría la revisión de una muestra representativa de procesos de compra y respaldo de desembolsos.

3. Desembolsos a los proyectos

- 3.40 El FNDR y el FPS desembolsarían los recursos del financiamiento a los GMs, a un fondo rotatorio que cada municipalidad mantendría para ejecutar los proyectos que le sean aprobados. La reposición del fondo rotatorio estaría sujeta a la presentación de los descargos correspondientes por parte de los GMs. En el caso de pequeños municipios y para los componentes de desarrollo del sector, catastro digitalizado y gastos de administración, los desembolsos se realizarían por el FNDR y FPS directamente a los proveedores de bienes y servicios. Estos proveedores serán contratados por los GMs y demás coejecutores. La autorización para los desembolsos dependerán de sus instrucciones y los informes de supervisión, y de la

verificación que los recursos de contrapartida hayan sido depositados por éstos en las cuentas del FNDR o el FPS.

4. Financiamiento retroactivo

- 3.41 Se reconocerá como gastos previos con cargo al financiamiento hasta la suma de US\$800.000. Estos gastos corresponden a los costos de consultoría incurridos para la preparación de los PAI (visitas de campo y preparación de los 22 informes de institucionales), la preparación de la muestra de proyectos, la evaluación ex post de proyectos ejecutados, la preparación del componente de catastro, y gastos asociados al diseño del sistema gestión integrada de los fondos.

F. Seguimiento del programa

1. Seguimiento del Banco

- 3.42 El Programa sería supervisado por la Representación del Banco en Bolivia, la que revisaría ex ante el primer proyecto de cada actividad elegible en todos los aspectos técnicos y financieros y realizaría inspecciones por muestreo durante la ejecución. Especial énfasis sería dado al cumplimiento de las condiciones contractuales relativas a indicadores de ajuste fiscal, actualización tarifaria de los servicios financiados por el Programa, tercerización de la gestión de dichos servicios y mantenimiento de obras e instalaciones.

2. Monitoreo y evaluación

- 3.43 La unidad coordinadora del DUF encargaría a una o más entidades privadas de investigación, evaluaciones cualitativas que estimen los impactos del Programa en la administración municipal y en la calidad de vida de los beneficiarios. Tales evaluaciones tomarían en cuenta: (i) el estado de avance de los estudios contemplados en el componente de desarrollo del sector y la aplicación de las recomendaciones de dichos estudios; (ii) los progresos alcanzados en la clarificación de las funciones de las prefecturas y GMs y en la revisión del sistema de transferencias intergubernamentales; (iii) la situación de la base de datos municipales del VTCP y los operativos de calificación de riesgo; (iv) el grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño acordados en los PAI y en los planes de readecuación financiera del VTCP y su impacto en el mejoramiento de la gestión municipal y en la eficiencia y cobertura de los servicios; (v) la aplicación de la política de compensación; (vi) los costos operativos y desempeño del FPS y FNDR y el cumplimiento por éste último de las normas de la Superintendencia de Bancos; (vii) el grado de acceso de los GMs a préstamos del sistema financiero nacional; y (viii) el grado de cumplimiento de las metas del Programa (ver Anexo II-1). Estas evaluaciones se realizarían en dos oportunidades, la primera a los 24 meses de iniciada la primera fase del Programa y la segunda antes de la ejecución de la segunda fase del Programa.

3. Informe anual de progreso

- 3.44 El prestatario por conducto de la UCP, presentaría al Banco dentro del primer trimestre de cada año, un informe de progreso sobre la ejecución del Programa que señale su situación financiera, las acciones y actividades cumplidas, productos realizados y metas alcanzadas, así como las principales limitaciones que se han encontrado y soluciones propuestas para superarlas. El formato del informe deberá ser previamente acordado con la Representación.

4. Revisiones y planes operativos anuales

- 3.45 Con base en el informe anual de progreso, dentro del primer cuatrimestre de cada año se realizarán revisiones del Programa en las que el ejecutor y el Banco examinarán el avance del mismo. Las revisiones servirán para convenir el POA del año en curso, en el cual se ajustan las actividades y metas a cumplir y se proyectará el Programa hasta su conclusión. Tanto la revisión anual como el POA deberán tomar como referencia el cumplimiento de los compromisos y metas establecidas en el marco lógico del Programa (Anexo II-1).

G. Auditoría

- 3.46 A partir del ejercicio correspondiente al año en que se inicie el Programa y durante la ejecución del mismo, los estados financieros del Programa deberán ser presentados anualmente dentro de los primeros cuatro meses después de finalizar cada año fiscal con dictamen de firmas privadas de auditoría previamente aceptables al Banco. El costo de estas auditorías se incluye en el financiamiento del Programa.
- 3.47 *La auditoria externa incluirá adicionalmente informes específicos semestrales sobre los resultados de la evaluación de la estructura de control interno y examen de los procedimientos y actividades relacionadas con adquisiciones y desembolsos a cargo del FPS, FNDR y Municipalidades, de acuerdo con términos de referencia acordados con el Banco. El referido trabajo que se efectuará sobre la base de un muestreo de las municipalidades participantes en el Programa estará a cargo de la misma firma auditora seleccionada como auditor externo del Programa. El ejecutor será responsable de someter al Banco los informes mencionados a más tardar a los 60 (sesenta) días del cierre de cada semestre.*

IV. Viabilidad, Beneficios y Riesgo

A. Análisis de viabilidad

- 4.1 El análisis de viabilidad del Programa ha enfatizado los siguientes aspectos: (i) la factibilidad del esquema operativo diseñado para el programa; (ii) la perspectiva del efectivo logro de los cambios sectoriales propuestos en el programa; y (iii) la viabilidad técnica de la muestra de proyectos.

1. Viabilidad institucional

- 4.2 Las entidades ejecutoras del Programa, FNDR y FPS (como sucesor del FIS y el FDC), son entidades con las cuales el Banco tiene gran experiencia de trabajo y que son consideradas

idóneas para su ejecución. En especial, han sido objeto de una extensa revisión organizacional, donde se analizaron los siguientes aspectos: (i) de control; (ii) sistemas de información; (iii) evaluación del ciclo de proyecto; (iv) procedimiento de licitación y contratación; (v) seguimiento y cierre de operaciones; y (vi) de administración y finanzas.

- 4.3 Para el análisis del esquema de ejecución de la operación - que es

innovador en razón del cambio institucional que implica la fusión de los fondos sociales y de crédito municipal y su utilización como instrumento de una política unificada de focalización del gasto público en los municipios - se ha contratado un estudio para evaluar las necesidades operativas y diseñar un esquema de gestión unificada de los fondos. Este estudio ha sido realizado durante la preparación del programa. Sus conclusiones han sido acogidas por los dirigentes del DUF, complementando el trabajo que se viene desarrollando desde hace dos años relativo a la formulación conceptual de la *Política de Compensación* del país. La implantación de esta nueva política será apoyada por el Programa, sea mediante el aporte de fondos para transferencias y crédito, sea por el apoyo en la implantación de un sistema "on-line" de administración interna y de gestión de proyectos. Este

Figura IV-1 **Fortalecimiento de los mecanismos de control del FIS**

En razón de su rol más prominente y a la necesidad de mayor eficacia y transparencia en los programas administrados por el FIS, el Banco convino con el país en efectuar, a inicios del año 2000, una evaluación de esta entidad en lo que respecta al ambiente de control interno, el ciclo de proyectos, los procedimientos operativos, administrativos y financieros, y otros aspectos específicos de adquisiciones y desembolsos relacionadas con la ejecución de las operaciones en un ambiente de seguridad, responsabilidad y transparencia. La evaluación independiente, que descubrió debilidades en los sistemas y procedimientos mencionados, culminó con recomendaciones críticas, graves e importantes de acuerdo a su incidencia en el ambiente de control.

La culminación de la implementación de todas las recomendaciones críticas se realizó en febrero de este año. Como resultado de ello, el FPS posee los instrumentos para integrar sus sistemas operativos y contables lo que le permite efectuar automáticamente los controles cruzados, que disminuyen significativamente el riesgo de ocurrencia de potenciales errores o irregularidades en el curso de la ejecución de las operaciones.

sistema permitirá hacer un seguimiento en tiempo real de cada proyecto y del avance en los logros del Programa.

- 4.4 Con relación a la factibilidad del logro de los cambios sectoriales (cambios en la fórmula de coparticipación tributaria, en los esquemas de financiamiento municipal, y en el control de la gestión fiscal de los municipios), el análisis se concentró en la evaluación de los mecanismos de implementación de los estudios e iniciativas técnicas financiadas por el Programa. El gobierno designó un coordinador general de los proyectos de descentralización y desarrollo urbano financiados por la cooperación internacional. Este coordinador se vincula directamente al Ministro de Hacienda y tiene autoridad delegada por éste para efectuar las gestiones necesarias junto a los entes de la administración nacional, como el Ministerio de la Presidencia (encargado de los estudios de funciones municipales y prefecturales), el DUF y otras entidades relevantes para este esfuerzo. Se ha considerado este esquema adecuado, en la medida que asegura la centralización de la responsabilidad por el logro de los cambios sectoriales acordados, aunque se reconoce las dificultades en la obtención de consensos en temas que tienen implicaciones políticas.
- 4.5 Para analizar la factibilidad técnica, se han revisado tanto proyectos identificados en la muestra representativa de proyectos municipales, como la experiencia de los dos fondos (FNDR y FIS) en la ejecución de proyectos similares a los elegibles en el Programa. Este análisis se presenta a continuación.

B. Viabilidad técnica y económica

1. Selección de municipios y elaboración de los PAIs

- 4.6 Para obtener una perspectiva integral de la situación institucional de los entes que irán a participar del programa, durante su etapa de preparación se hizo un diagnóstico de la situación institucional y financiera de una muestra representativa de municipios y se dimensionaron sus demandas de desarrollo institucional en los planes de ajuste institucional (PAI). Esta muestra consistió de 22 municipios seleccionados según sus características de tamaño, sociales, geográficas, entre otras, caracterizando agrupaciones homogéneas.
- 4.7 La metodología participativa de preparación de los PAI, los cuales incluyen metas de desempeño fiscal para un período de tres años, asegura que las medidas de fortalecimiento son realistas, que han sido definidas según la demanda real, y que contribuirán a la sostenibilidad institucional del Programa. El cumplimiento de estas metas está condicionado al financiamiento de proyectos mediante créditos del FNDR, y de acceso a las transferencias del FPS.

2. Muestra de proyectos de inversión y desempeño de los fondos

- 4.8 La muestra de proyectos del programa incluyó los propuestos por los municipios donde se elaboraron PAIs y otros ya ejecutados por el FNDR, FIS y FDC. El análisis de éstos últimos, tuvo como objetivos evaluar el desempeño del FNDR y

del nuevo fondo en su capacidad técnica de evaluación, aprobación y seguimiento de proyectos.

- 4.9 Con relación al desempeño de los fondos, vale observar que los mismos son ejecutores de diversos programas con financiamiento del Banco y de otras entidades multilaterales, de modo que sus guías técnicas y procedimientos de análisis de proyectos son conocidos del Banco. El FPS asumirá las recomendaciones de auditoría que el FIS implementó y continuará con la ejecución de aquellas que se aplican al nuevo fondo, con el acompañamiento de la Representación.

- 4.10 Con relación al FNDR, la evaluación de sus proyectos indicó el relativo éxito en su promoción, análisis técnico, financiamiento y ejecución física. En el análisis de costo de los proyecto que financia el FNDR, se realiza una comparación

Cuadro IV-1. Rentabilidad económica de las inversiones en el FNDR
(miles de US\$)

SECTOR	EX ANTE		EX POST	
	VANE 1/	TIRE 2/	VANE	TIRE
Agua Potable y Alcantarillado	6.212	62,7%	1.627	20,7%
Aseo Urbano	462	34,0%	250	24,0%
Canalización y Drenaje	182	22,7%	355	27,3%
Vías Urbanas	133	16,5%	141	16,9%

1/ VANE: Valor Actual Neto Económico

2/ TIRE: Tasa Interna de Retorno Económica

de los precios unitarios de materiales, mano de obra y equipo, con la base de datos de la entidad, la que contiene información de diversas regiones del país y es actualizada permanentemente con información de proyectos que se presentan y la confirmación con estudios de mercado realizados *in situ*.

- 4.11 El análisis ex post de rentabilidad económica que se realizó sobre una muestra representativa de inversiones en los principales sectores financiados por el FNDR, presenta su rentabilidad económica positiva, a pesar del incremento de los costos de inversión en los proyectos, en promedio 6,5% respecto a lo estimado, y a que los beneficios tuvieron un impacto menor al esperado (principalmente en los sectores en los que la prestación de servicios es cobrada mediante tarifas o tasas). Sin embargo se comprueba la calidad satisfactoria del análisis económico efectuado por el FNDR y la necesidad de un seguimiento efectivo de las cláusulas contractuales relativas a tarifas y otros aspectos de la operación y mantenimiento de los servicios, aspectos sobre los que se pone especial énfasis en el reglamento operativo de este programa. En los archivos técnicos se presenta un mayor detalle del análisis de la muestra de proyectos.

C. Impacto ambiental y social

- 4.12 Con el objeto de apoyar al país en la elaboración de la Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) se financió una consultoría por medio de la ATN/DC-6972-BO, cuyos términos de referencia incluían las recomendaciones del CESI, con especial énfasis en los aspectos étnicos, de género e institucionales ambientales de los municipios. Para evaluar *in situ* los proyectos y la capacidad gestión ambiental de los municipios, los consultores visitaron varias ciudades del interior, incluyendo algunos municipios pequeños y mancomunidades. El 11 de

agosto y 22 de septiembre el FNDR hizo público el anuncio del inicio de la preparación y de la versión preliminar de la EIAS, respectivamente, que fue aprobado por el CESI en su reunión del 13 de octubre de 2000.

- 4.13 **Los impactos positivos potenciales** del Programa se derivarán de los proyectos de inversión en los sectores de servicios e infraestructura municipal. Las inversiones tendrán impactos sociales positivos diferenciados, según el sector considerado. Los principales impactos serían: (i) el mejoramiento de la calidad de vida e indicadores de salud, asociados a la ejecución de proyectos de recolección y disposición de desechos sólidos; (ii) control de erosión y sedimentación, debido a la recuperación de áreas degradadas e implantación de parques y de sistemas de drenaje; (iii) disminución de emisiones de gases invernaderos a través de la generación de energía eléctrica de fuentes sostenibles; (iv) disminución de los impactos de operación de los proyectos a través de la capacitación sectorial de su mano de obra; (v) financiamiento del sector manejo de recursos naturales; y (vi) mejor protección del medio ambiente a través del fortalecimiento de la gestión y planificación ambiental de los GM, FPS y FNDR.
- 4.14 **Los impactos negativos potenciales** de los proyectos de inversión se darían en el período de obras y en el período de operación. Entre otros se destacan: (i) remoción de vegetación; (ii) daños a los vecinos de las obras; (iii) contaminación de aguas superficiales y erosión; y (iv) disposición final de basura inadecuada.
- 4.15 **Procedimiento ambiental del Programa.** El FNDR, FIS y FDC han acumulado mucha experiencia en la eliminación y mitigación de impactos negativos debido a los varios programas que han ejecutado durante los últimos 10 años. Esa experiencia es evaluada en el EIAS. Para la ejecución del Programa, las medidas generales y específicas a cada sector fueran también compiladas en el EIAS y hacen ahora parte integral de las guías sectoriales anexas al Reglamento Operativo. El procedimiento ambiental anexo al Reglamento Operativo, que actúa en paralelo al esquema de la Figura III-4, obliga a cualquier proyecto a seguir la secuencia descrita a continuación: (i) llenar la Ficha Ambiental; (ii) otorgar la Categoría 2 ó 3; (iii) preparar el EIA, ejecutar Consulta Pública y emitir Licencia Ambiental, para el caso de Categoría 2; (iv) o emitir el Plan de Manejo y Mitigación y la Licencia Ambiental, para el caso de la Categoría 3; (v) calcular e incluir los costos de mitigación, incluyendo el pasivo ambiental, en el presupuesto del proyecto; (vi) incluir las medidas ambientales y de supervisión en el Pliego de Especificaciones Técnicas del proyecto; (vii) supervisar y fiscalizar a través de las Unidad de Medio Ambiente del GM y del FNDR, o FIS-FDC; (viii) reportar durante la fase de obras y elaborar informe final de término de obras y enviar al Viceministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y (ix) fortalecer el ente operador (privado o municipal) a través del PAI.
- 4.16 **Fortalecimiento de la gestión ambiental.** El apoyo del Programa a los GM en materia de gestión ambiental será coordinado con la CTR-929/SF-BO, actualmente en ejecución, cuyo objetivo es el fortalecimiento ambiental del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, que apoyará a las prefecturas y gobiernos

municipales buscando incrementar su capacidad de evaluar y supervisar los impactos ambientales de proyectos de inversión y gestionar sus recursos ambientales. En particular el Programa fortalecerá los municipios a través del apoyo a la gestión ambiental en el ámbito de las mancomunidades y de cursos anuales de capacitación de técnicos municipales organizados por el FNDR. A su vez, el FNDR será apoyado por el Programa en el sector de impacto social y de ingeniería ambiental. Para los casos de concesiones, se está preparando una CT con fondos franceses para establecer los modelos, incluyendo las cláusulas ambientales, que se usarán para contratos y su respectiva administración. Cabe mencionar que contractualmente serán enviados al Banco los dos primeros proyectos en cada sector financiado para su aprobación. Este será un nuevo momento de verificación de la inserción adecuada de las normas ambientales del Programa.

4.17 Temas transversales de género y étnicos. El EIAS hizo un diagnóstico de la situación de mujeres, grupos indígenas y de jóvenes en el contexto de participación en proyectos de inversión municipal. Con respecto a estos temas transversales, se están proponiendo las siguientes medidas: (i) inclusión en las guías sectoriales de indicadores y requerimientos de diseño de proyecto, consulta popular y otros relevantes; (ii) incorporación de un especialista social para la evaluación de proyectos financiados por el FNDR; y (iii) realización de cursos anuales de capacitación a los cuadros de los GM sobre los temas transversales. Además, el DUF está iniciando un rol activo en los temas transversales habiendo ya preparado lineamientos al respecto que se encuentran en discusión actualmente. El Programa mitigará los posibles impactos que el cambio en la fórmula de cálculo de las transferencias sistemáticas puedan tener sobre municipios con población indígena significativa. Para este efecto considerará en la fórmula el caso de las tierras comunitarias de origen y la tributación en trabajo.

4.18 De acuerdo con la experiencia del FNDR, un promedio de 1% del valor de la inversión física de cada proyecto es dedicado a la protección ambiental. Para el Programa esto implicaría cerca de US\$400 mil. También se estima que el experto ambiental y el experto social que apoyarán al FNDR durante la primera fase, estimada en tres años, tendrán un costo de US\$150 mil. Este costo está incluido en los costos de Administración y Supervisión del Cuadro II-2. Durante la evaluación de la primera fase se verificará el nivel de cumplimiento de las medidas ambientales, de género y étnicas, los logros en fortalecimiento ambiental municipal, y el nivel de participación del préstamo de Apoyo al Ministerio de Medio Ambiente (929/SF-BO). Metas específicas ambientales, de género y étnico están incluidas en el EIAS. El EIAS será un documento muy valioso para orientar el trabajo en estos temas.

D. Impacto sobre la pobreza y focalización

4.19 El proyecto contempla mecanismos explícitos de focalización y desempeño orientados a la reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad social. En especial, el proyecto promueve cambios a fin de reducir las desigualdades horizontales (entre regiones) y la reducción de las desigualdades verticales a través del mecanismo de compensación propuesto.

- 4.20 La justificación para la clasificación PTI es que las inversiones, financiadas mediante transferencias y créditos, están orientadas a la provisión de servicios municipales que benefician principalmente a los sectores de bajos ingresos. El 70% de proyectos de FIS (y el 100% de los del FDC) están ubicados en áreas rurales dónde se estima que el 80% de la población está en condiciones de pobreza de acuerdo con la clasificación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- 4.21 La focalización de los recursos del programa para transferencias se dará, bajo la nueva Política de Compensación, en función del sistema de preasignación anual por municipio , que utiliza una fórmula basada en NBI estratificado de cada municipio. Así, los fondos no reembolsables serán preasignados entre los municipios en proporción a su grado de pobreza relativa¹³, asegurando la disponibilidad de fondos, para los sectores priorizados en el Diálogo Nacional, para todos los municipios de acuerdo con su mayor proporción de pobreza. Esta preasignación de recursos, además de incrementar la transparencia del sistema y la información de los beneficiarios, está dirigida a incrementar la equidad vertical al privilegiar las localidades con menores recursos para cubrir las necesidades de servicios básicos de sus habitantes.
- 4.22 La preasignación por sectores prioritarios será modificada en los años sucesivos de acuerdo a la utilización de los fondos por los municipios, a fin de reflejar la demanda real de las localidades y su priorización de gasto. La eficiencia del gasto a su vez será verificada por lo criterios de elegibilidad técnica y económica de los proyectos que el FPS aplicará antes de autorizar los financiamientos.
- 4.23 En lo que se refiere al financiamiento de inversiones mediante créditos, el FNDR tiene como uno de los criterios de elegibilidad de proyectos que cuando menos el 50% de los beneficiarios de los mismos tienen que estar por debajo de límite de la pobreza. Asimismo, se ha eliminado la restricción que tenía el FNDR para actuar en municipios de menos de 5 mil habitantes, lo que permitirá que municipios pequeños pero con capacidad de endeudamiento tengan acceso a créditos. Debido a las consideraciones anteriores, el país solicitará el uso del 10% adicionales en la matriz de financiamiento.

E. Beneficios

- 4.24 El Programa, mediante la revisión del marco institucional del sector, contribuirá a la introducción de criterios de eficiencia en las transferencias intergubernamentales a los GMs, incentivando un mejor aprovechamiento de su potencial fiscal local, el aumento del ahorro fiscal neto y la racionalidad en los gastos de las distintas instancias gubernamentales. Asimismo el desarrollo de los PAI inducirá el comportamiento fiscal responsable, promoviendo la normas de endeudamiento prudente y el mantenimiento del equilibrio fiscal de los municipios. Como resultado, estos deberán aumentar su capacidad de ahorros, generar recursos para

¹³ Se ha dividido la población de cada municipio en cinco grupos, que van de “sin NBI” hasta “pobreza extrema”. La proporción de pobreza extrema tiene un peso relativo mayor en la fórmula que define el monto per cápita asignado al municipio.

inversiones y para el mantenimiento de sus servicios públicos, en particular los servicios orientados a grupos de bajos ingresos.

- 4.25 El Programa creará condiciones e incentivará la movilización de fondos privados para el sector municipal. Esta agregación de recursos es sumamente necesaria e importante para el financiamiento de proyectos rentables y para el incentivo al manejo financiero responsable de los municipios.
- 4.26 La modernización de la gestión y la ampliación de la oferta de servicios públicos municipales, apoyada por el programa, resultará en ventajas importantes para sus usuarios y en la mejora de la calidad de vida en las ciudades. Los proyectos de desarrollo rural, financiados mediante transferencias, contribuirán para mejorar la calidad de vida de la población campesina más pobre.

F. Riesgos

- 4.27 El país todavía se encuentra en la fase de consolidación de las instituciones del sector municipal, en el ámbito local y central. Al tratar de modernizar este marco, el Programa propondrá cambios de naturaleza legal que no dependen de la aprobación del Poder Ejecutivo. Este constituye un riesgo potencial, para la realización de una parte de los objetivos de reforma sectorial del Programa.
- 4.28 Asimismo, el logro de los objetivos de desarrollo del Programa, y la mejora del desempeño institucional de los municipios, dependen del adecuado funcionamiento e implementación de la Política de Compensación del Gobierno. El nuevo sistema hace más transparente la aplicación de las transferencias, requiere y la presentación de proyectos decididos con participación de las comunidades. El desafío reside en la capacidad de respuesta de las pequeñas comunidades y la disposición de los agentes gubernamentales en apoyarles. El programa trata de mitigar este riesgo financiando actividades de promoción y de preparación de proyectos y exigiendo el cumplimiento de metas relativas a la respuesta a la demanda municipal por parte de los Fondos. Por otro lado, al adoptar por la modalidad de préstamo multifase y la metodología de los planes de ajuste institucional, que tienen duración de hasta tres años, se establecerá una relación más estrecha y un seguimiento más frecuente de las acciones de los municipios, en particular relativas a los cambios de gestión previstos, de modo a facilitar los ajustes requeridos y ofrecerles el apoyo técnico necesario.

MARCO LOGICO (REFERENTE A LAS DOS ETAPAS DEL PROGRAMA)

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>Ampliar y mejorar los servicios prestados por los gobiernos municipales a sus comunidades.</p>	<p>Mejorar la calidad y aumentar la cobertura de los servicios prestados por los gobiernos municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas y monitoreo participativo del Programa. • Informes de progreso. • Visita de inspección. • Encuestas sobre situación de servicios sociales en municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad municipal de crecimiento sostenible. • Estabilidad política en el país.
<p>Modernizar el marco institucional y financiero del sector municipal, especialmente el sistema de transferencias condicionales y no condicionales a los municipios.</p> <p>Estimular el comportamiento fiscal responsable de los municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha adoptado una nueva fórmula de transferencias no condicionales que promueva eficiencia y equidad. • Sistema de Cofinanciamiento (transferencias condicionadas) implantado y los fondos institucionalizados. • Implantado el Plan Estratégico del FNDR (capitalización o privatización u otras estrategias). • Los municipios que han participado del programa presentan una situación fiscal equilibrada (sin déficits corrientes). • Recursos privados financian proyectos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes del VTCP y de la Contaduría General de la Nación. • Visitas de inspección. • Informes de progreso del Programa. • Informes sobre Inversión pública en los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos de autoridades locales y nacionales. • Conocimiento de la comunidad de sus derechos y obligaciones. • Aumento del gasto corriente municipal para el mantenimiento y operación de inversiones sociales y productivas.

COMPONENTES	PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE	MEDIO DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Inversiones Municipales Financiamiento de proyectos productivos y sociales mediante transferencias. Financiamiento de proyectos mediante créditos de los proyectos de desarrollo urbano y social. Fortalecimiento Institucional Proyectos de ajuste municipal Programas de Fortalecimiento técnico y administrativo que contribuyan a mejorar el desempeño financiero de los municipios. Catastros inmobiliarios municipales Desarrollo del Sector Asignación de Funciones Clarificar funciones de las prefecturas y municipalidades. Implantar la nueva fórmula de coparticipación tributaria.	<ul style="list-style-type: none"> 75 municipios están ejecutando proyectos con recursos de transferencias. 25 municipios han efectuado operaciones de crédito para el financiamiento de proyectos urbanos. 75 municipios (al menos 25 con mas de 10 mil hab.) bajo acuerdo PAI, y presentando indicadores fiscales satisfactorios. Catastros implantados y operando en 10 municipios. Nueva división de funciones implementada Estudios realizados y propuesta de cambios legales en tramitación. 	<ul style="list-style-type: none"> Otros 75 municipios están ejecutando proyectos con recursos de transferencias. Otros 25 municipios han efectuado operaciones de crédito para el financiamiento de proyectos urbanos. Otros 75 municipios (al menos 25 con mas de 10 mil hab.) bajo acuerdo PAI, y presentando indicadores fiscales satisfactorios. Catastros implantados y operando en otros 20 municipios. Nueva normativa municipal implementada Nueva fórmula de coparticipación implantada. 	<ul style="list-style-type: none"> Visitas de Inspección Informes de ejecución del programa. Informes de ejecución presupuestaria. Estados Financieros. Informes de Ejecución del Programa. Informes de Progreso. Informes de Ejecución. Gaceta Oficial y Presupuesto Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de los municipios para efectuar la contratación. Disponibilidad de consultores para la consultoría en el mercado público y apoyo a los municipios. Participación de los municipios en el compromiso. <p>En el diálogo se logra la fórmula de asignación de municipios</p>

COMPONENTES	PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE	MEDIO DE VERIFICACION	SUPUE
Financiamiento del sector Estimular nuevas modalidades, incluyendo el financiamiento privado del sector, para lo cual se apoyaría el desarrollo estratégico del FNDR conducente a ello.	<ul style="list-style-type: none"> • FNDR operando bajo normas de la Superintendencia de Bancos. • Estudios, incluyendo plan estratégico del FNDR, para apoyar la participación del sector privado en proceso de realización. • NAFIBO cuenta con una línea de financiamiento destinada a municipios a través de las IFIs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones para apoyar la participación del sector privado en proceso de implantación. • Municipios financian proyectos de inversión a través del mercado financiero privado. 	<p>Informes de Ejecución del Programa e Informes de la Superintendencia de Bancos.</p> <p>Reporte de NAFIBO y monto de crédito otorgado por la banca comercial.</p>	<p>Se han desarro indicadores de mecanismos d adecuados.</p>
Gestión Fiscal Implantación de sistemas de seguimiento de la gestión fiscal de los municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información fiscal implementado en VTCP. • Una ronda de calificación de riesgo de municipios realizada. • Normas de Superintendencia de Bancos –o la de Valores en caso de emisión de bonos – emitidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información fiscal de los municipios sigue actualizado. 	<p>Informe de ejecución del Programa.</p>	<p>Se han desarro indicadores de mecanismos d adecuados.</p>

PLAN DE ADQUISICIONES DEL PROGRAMA								
ADQUISICIONES PRINCIPALES DEL PROYECTO	FINANCIAMIENTO			METODO DE ADQUISICIONES	PRE CALIFICACIÓN	PUBLICACION DEL AEA		
						AÑO	PRENSA	
	BID	LOCAL	TOTAL				Internacional	Nacional
Asesorías								
Desarrollo de competencias y Transferencia de experiencias Gestión gubernamental	0,5	-	0,5	CP	Sí	2001	Si	
Evaluación de riesgo Asesoría principal	0,6	-	0,6	CP	Sí	2001	Si	
Fortalecimiento del sector Comunicación digital	0,4	-	0,4	CP	Sí	2001-2002	Si	
Gestión de información	4,0	0,8	4,8	CP	Si	2001	Si	
Infraestructura	1,2	0,3	1,5	CP	Si	2001	Si	
Computadoras e impresoras	0,3	0,1	0,4	CP	Si	2001-2002	-	Sí
Programas urbanos y sociales	34,0	6,0	40,0	CP	No	2001-2003	No	Si

= Concurso de Precios