

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 2001 NÚMERO 211

Fortalecimiento de los municipios en Túnez y fomento del desarrollo local

El Proyecto de Desarrollo Municipal I (PDM-I), en parte financiado con un préstamo de US\$75 millones otorgado por el Banco Mundial en 1992, marcó el comienzo satisfactorio de un proceso de descentralización en Túnez, con miras a fortalecer los municipios y transformarlos en agentes eficaces del desarrollo urbano local. El gobierno tunecino destaca que este proyecto servirá de catalizador y plataforma de su política más general de descentralización.

Un diseño innovador para Túnez

Durante los últimos 25 años, el Banco Mundial y la comunidad internacional de donantes han mantenido una asociación activa con el gobierno tunecino en lo que respecta al desarrollo urbano. El PDM-I de 1992 constituyó una innovación en este campo. Por primera vez, la responsabilidad se desplazó sistemáticamente hacia los municipios. El proyecto fue cofinanciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con US\$3,4 millones, el gobierno central tunecino, con US\$76,1 millones, y los municipios, con US\$58,4 millones.

Antes de este proyecto, los 257 municipios tunecinos tradicionalmente habían aplicado planes preparados por el gobierno central, que tenía tanto la autoridad para tomar decisiones como el control sobre los recursos. Si bien este diseño de proyecto es innovador en Túnez porque se trata de un país muy centralizado, el Banco Mundial lo ha apoyado durante muchos años en otros países de la región de Oriente Medio y Norte de África, como Jordania y Marrue-

cos, así como en otras partes del mundo. El apoyo político que recibió el proyecto por parte de los niveles más altos de gobierno —el Presidente y el Ministro de Planificación— permitió que este enfoque innovador del desarrollo urbano se concretara.

Los objetivos primarios del proyecto eran fortalecer la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL o “la Caisse”), organismo de financiación y apoyo municipal —una entidad paraestatal—, mejorar la prestación de servicios básicos municipales y aumentar la capacidad de los gobiernos municipales locales para fomentar el desarrollo urbano e incrementar sus propios recursos.

Fortalecimiento de la Caisse tunecina

Los fondos para el proyecto fueron represtados por la Caisse para financiar inversiones en infraestructura urbana municipal, como el mejoramiento de los barrios de ingreso bajo, las calles, los mercados y las instalaciones municipales. Antes de comenzar el proyecto, el Ministerio del Interior había determinado las políticas y con-



diciones de los préstamos de la *Caisse*. Durante el proyecto, donantes bilaterales, entre ellos Francia, Italia y Estados Unidos, junto con el Banco Mundial, proporcionaron fondos para capacitación y asistencia técnica, lo que permitió que la *Caisse* adquiriera una considerable competencia y autonomía.

La *Caisse* adquirió la capacidad de colaborar con los municipios para desarrollar propuestas de inversión de alta calidad para el desarrollo municipal, que incluían disposiciones específicas en materia de sostenibilidad, como la recuperación de los costos. En virtud del proyecto, la *Caisse* también aumentó su eficiencia como entidad administradora y logró reducir a la mitad el tiempo que se necesita para la tramitación y aprobación de las solicitudes de préstamos municipales. En suma, el proyecto ayudó a que la *Caisse* se convirtiera de un simple cajero, que solamente entregaba el dinero de las transferencias financieras del gobierno central, en una intermediaria financiera eficaz y un organismo de desarrollo del gobierno central para los municipios.

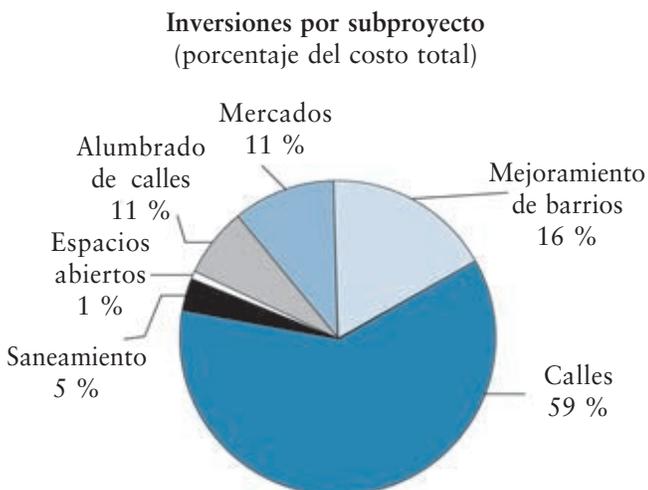
En este proyecto, el gobierno actuó como prestatario. La *Caisse* se convirtió en el prestatario oficial de un proyecto complementario, lo que indica su grado de desarrollo y madurez, y sus logros institucionales.

Una gran necesidad de mejorar las calles en los centros urbanos, los mercados municipales y las zonas de ingreso bajo

Se consideraron tres ciudades para evaluar el efecto de las inversiones:

Kasserine es una ciudad con 74.000 residentes. Tiene una base económica débil y está ubicada en la región semiárida cerca de la frontera con Argelia. Se determinó que las obras eran de alta calidad, y estaban en buenas condiciones y bien mantenidas.

El reacondicionamiento de las calles permitía un mejor acceso y drenaje. Los beneficiarios estaban complacidos con las mejoras y recibieron con agrado la oportunidad de participar en las decisiones sobre la planificación de las inversiones para su comunidad.



Ariana es una ciudad de 165.000 residentes situada en la zona metropolitana de la capital, Túnez. Tiene una base económica más sólida y mayor acceso al financiamiento de inversiones municipales. En este caso, se prestó menos atención a la operación y mantenimiento de las instalaciones. En las zonas de mejoramiento El Mansoura I y II, por ejemplo, se había desatendido el mantenimiento. En otro caso, se observó una planificación deficiente, pues las obras del organismo estatal de saneamiento, que comenzaron inmediatamente después de la inversión, habían dañado gravemente una porción de un kilómetro de carretera urbana que había sido construida recientemente. Si hubiera habido una mejor planificación a nivel local, se podrían haber coordinado estas dos inversiones y, así, evitado el daño.

Los servicios urbanos en **Monastir**, un próspero centro histórico y turístico con 54.000 residentes, eran más variados que en las otras dos ciudades. Con el proyecto se mejoraron numerosas calles principales, y muchas tuvieron alumbrado por primera vez. Se invirtió en saneamiento básico. En conjunto, estas obras contribuyeron a aumentar la limpieza y el atractivo de una ciudad histórica visitada anualmente por muchos turistas extranjeros.

La movilización de recursos municipales fue mayor que lo previsto

El apoyo que recibió el proyecto y la gran movilización de recursos que hicieron los mismos municipios les permitieron financiar más inversiones de las que se habían anticipado. El ahorro neto también aumentó en forma considerable durante la ejecución del proyecto: para 1998 había alcanzado el doble del nivel esperado en términos reales. Al lograr un ahorro neto, los municipios demostraron su capacidad financiera para reembolsar las deudas. El proyecto complementario ofrece una buena oportunidad para que el gobierno y la *Caisse*, con ayuda de las misiones de supervisión del Banco, aseguren que los municipios cumplirán, continua y rigurosamente, las condiciones de reembolso de los préstamos. La prudencia fiscal permitió que el ingreso corriente anual aumentara mucho más rápidamente (28,3%) que el gasto corriente (16,8%) durante el período de 1991–1998.

Beneficios para todas las ciudades participantes, pero mayor impacto en las ciudades más grandes

Se invitó a los municipios a manifestar su interés en participar en el proyecto. Los préstamos a las ciudades no estaban asignados con anterioridad, y el diseño del proyecto no preveía una asignación especial de fondos por tipo de ciudad. La asignación definitiva refleja los intereses de los municipios mismos, su solvencia para recibir créditos, y la admisibilidad de sus propuestas.

Los efectos del proyecto variaron según el tamaño de la ciudad. En 1998, las 21 ciudades más grandes de

Túnez (donde vive casi la mitad de la población urbana del país) recibieron el 44% del financiamiento contemplado en el proyecto, y dieron cuenta del 58% del aumento de los impuestos directos. El mayor impacto del financiamiento del proyecto en el aumento de los impuestos directos se registró en las ciudades más grandes. En términos per cápita, los resultados muestran las economías de escala de estas ciudades, que tienen costos generales proporcionalmente más bajos en el caso de las mejoras en la gestión de gobierno. Si bien las ciudades medianas y pequeñas no lograron alcanzar el mismo nivel de recaudación de impuestos, sí lo aceleraron más velozmente que las ciudades más grandes, aunque a partir de una base más baja. Así, mientras que la recaudación de impuestos directos per cápita en las ciudades grandes en 1998 era un 89% mayor en términos reales que en 1991, los aumentos equivalentes en las ciudades medianas y pequeñas llegaron al 128% y 149%, respectivamente.

Los préstamos para el proyecto, medidos en términos per cápita, fueron considerablemente más altos en las ciudades pequeñas, lo que convirtió al proyecto en un excelente medio para diversificar la asistencia que brinda el Banco hacia otros beneficiarios, además de las tradicionales ciudades principales.

Importante fortalecimiento de las capacidades

En **Kasserine**, los funcionarios locales destacaron el fortalecimiento de las capacidades logrado mediante la participación de la comunidad. En este contexto, el municipio invitó a 50 dirigentes comunitarios a proponer y analizar inversiones para sus vecindarios. Según los funcionarios locales, en Kasserine ahora es habitual establecer un auténtico proceso de consulta con los residentes sobre las decisiones relativas a los gastos del municipio. Este diálogo también ayudó a facilitar la recuperación de los costos, y se recaudó casi el doble en impuestos directos después del proyecto.

En **Ariana**, los funcionarios locales declararon que el fortalecimiento de las capacidades se había intensificado como resultado del adiestramiento que se proporcionó en el marco del proyecto. Los funcionarios quedaron mejor preparados para comprender los requisitos de una presupuestación y administración fiscal eficientes. El proyecto permitió mejorar considerablemente la administración financiera y movilizar mayores ingresos. El municipio se transformó en uno de los participantes principales, con una inversión de 10,4 millones de dinares tunecinos durante el período de 1992–1998. En términos per cápita, figuró entre los diez distritos que más impuestos recaudaban en todo el país. Sin embargo, en el suministro de servicios municipales, se observaron ciertas deficiencias en la planificación y el mantenimiento.

En **Monastir**, la ciudad más próspera de las tres, el fortalecimiento de las capacidades adoptó la forma de asociaciones de colaboración y más actividades municipales de extensión. Por ejemplo, el proyecto permitió

que el municipio contratara servicios especializados, como las tareas de planificación y diseño, que antes se realizaban internamente. El municipio consolidó su Comisión de Obras para adjudicar los contratos y los servicios de consultoría, un paso clave en la descentralización de una actividad que había sido responsabilidad del Ministerio de Equipamiento del gobierno central hasta 1996. Además, con el proyecto aumentó la autonomía financiera municipal. La proporción de los ingresos municipales provenientes de impuestos locales subió del 29,6% en 1991 al 38,1% en 1998.

Más y mejor personal municipal

La descentralización hacia los municipios suponía la delegación de mayores responsabilidades y la realización de tareas más complicadas a nivel local. En ese contexto, el proyecto respaldó la creación de una fuerza laboral municipal más numerosa y mejor capacitada. Con solamente cinco empleados por cada 1.000 habitantes urbanos, la dotación de personal municipal en Túnez sigue siendo reducida en comparación con muchos otros países. Con el proyecto, el personal que aumentó más rápido fue el profesional, duplicándose holgadamente entre 1991 y 1997, hasta superar la cantidad de personal administrativo por primera vez en 1997. El número de trabajadores manuales y temporeros aumentó mucho más lentamente, a pesar de que ellos todavía constituyen la mayoría. En conjunto, el personal municipal aumentó en un 23,3% durante 1991–1997.

Apoyo al Centro nacional de capacitación de personal regional y municipal

El proyecto creó y ayudó a financiar el Centre National de Perfectionnement et de Recyclage des Cadres Régionaux et Municipaux (CNPRCRM o “el Centro”) a fin de mejorar la calidad del personal de los gobiernos locales. El Centro comenzó sus actividades en 1995 y está ya en pleno funcionamiento, ofreciendo cada año más de 123 sesiones de capacitación intensiva para el personal de cualquier municipio. La necesidad de esta capacitación por parte de los municipios se demuestra por su disposición a financiar estas sesiones. La recuperación de los costos ha dado más autonomía al centro, a diferencia de lo que ocurría en el pasado. Al principio, el Centro se estableció en el Ministerio del Interior y sus fondos provenían del presupuesto nacional. La fuerte demanda de capacitación es el resultado directo de amplias consultas del Centro con los municipios acerca de sus necesidades y requisitos específicos.

Con el proyecto complementario, es probable que el Centro de capacitación incluya la formulación de una estrategia orientada hacia el exterior, que aproveche las mejores posibilidades de instrucción disponibles tanto en los sectores público y privado, como en otros países.

Conclusiones y enseñanzas

El resultado del proyecto se consideró satisfactorio; su sostenibilidad, probable, y el impacto sobre el desarrollo institucional, sustancial.

Mayor atención a los pobres

La atención a los pobres debe ser más explícita. Aunque el proyecto tuvo muchos resultados positivos, faltó énfasis en la reducción de la pobreza en las etapas de diseño y ejecución. Por ejemplo, algunas de las inversiones, sobre todo las relacionadas con las calles, se hicieron en zonas de ingreso entre mediano y alto. Algunos funcionarios locales desconocían la misión de reducción de la pobreza que tiene el Banco y no consideraron que invertir en zonas más pudientes fuera contradictorio.

Se pueden tomar medidas para mejorar esta situación:

(i) las operaciones futuras deberán centrarse explícitamente en los pobres y comunicar esta prioridad a los municipios dentro de los primeros seis meses de ejecución del proyecto, y (ii) se deben redoblar los esfuerzos por consultar más a las comunidades pobres y hacerlas participar (proceso que se inició con éxito en Kasserine).

De los resultados del proyecto a los resultados en materia de desarrollo

En los proyectos de desarrollo municipal, ahora es necesario centrarse más en sus resultados en términos de desarrollo, y para ello se pueden tomar varias medidas. Primero, las condiciones básicas de desarrollo deben estar claramente documentadas desde el comienzo. Segundo, los indicadores de los resultados en términos de desarrollo se podrían incorporar en el sistema de información para la gestión del proyecto. Tercero, se debe establecer un mecanismo que permita que los municipios informen regularmente sobre las mejoras. Por último, las inversiones deberían someterse a una evaluación económica más rigurosa y más precisa.

Importancia del funcionamiento y el mantenimiento del proyecto para obtener resultados sostenibles

Sin un mantenimiento adecuado, las inversiones se deteriorarán y dejarán de producir los beneficios esperados. A fin de asegurar la sostenibilidad de las inversiones, se podría exigir a los municipios que, con cada solicitud de préstamo, presenten un plan de mantenimiento y un mecanismo de seguimiento aceptables. Además, el mantenimiento adecuado de las instalaciones existentes podría ser una condición para la aprobación de otros préstamos en el futuro.

Continuación de la reforma municipal

Las reformas institucionales son un proceso prolongado y exigen una secuencia adecuada. Se deberían realizar foros y seminarios para centrar la atención de los funcionarios locales en los resultados en materia de desarrollo en general, y en el alivio de la pobreza en particular. Además, se podría respaldar a los municipios más grandes para que administraran totalmente la recaudación de impuestos de sus comunidades. El diálogo debe continuar a nivel nacional para racionalizar los impuestos locales y transferir gradualmente la responsabilidad a las autoridades del lugar.

Consolidación e integración de los logros del proyecto

La consolidación e integración de los logros en el proyecto complementario requerirá varios pasos:

- Los municipios deberán generar un nivel significativo y estable de recursos mediante la recaudación tributaria, la aplicación de cargos a los usuarios y/o nuevos impuestos.
- El actual sistema de transferencias financieras del Estado debe reformarse, sobre todo para que lleguen a los municipios pobres con pocos recursos
- El sistema de financiamiento de las inversiones a nivel local deberá consolidarse y ampliarse más, para transformar a la *Caisse* (CPSCS) en una institución financiera que ofrezca una amplia gama de productos adaptados a las cambiantes necesidades de los gobiernos locales, las organizaciones comunitarias y otros interesados.
- Las soluciones complementarias o alternativas son necesarias para el desarrollo de los recursos humanos en el gobierno local y su entorno; entre otras cosas, se debe lograr que el sistema de capacitación sea permanente.
- Los programas destinados a mejorar el gobierno local deben fortalecerse, acelerarse, abrirse y adaptarse en su propio entorno.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*
 Jefe, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*
 Jefe de Proyecto: *Roy Gilbert*

► Este *Précis* se basa en la evaluación que realizó Roy Gilbert, Oficial Principal de Evaluación, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática, DEO

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* ●
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* ● Redactora:
Caroline McEuen ● Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO (tel.: 1-202/458-4497; eline@worldbank.org).

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Divulgación, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français:
<http://www.worldbank.org/oed>

Précis also available in English:
<http://www.worldbank.org/oed>