

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL

(NI-0156)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Nicaragua	
Organismo ejecutor:	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), con la participación de municipios beneficiarios	
Monto y fuente:	BID: (FOE divisas)	US\$12.000.000
	Local:	<u>US\$ 3.000.000</u>
	Total:	US\$15.000.000
Plazos y condiciones financieras:	Plazo Amortización:	40 años
	Período de Gracia:	10 años
	Plazo de Desembolso:	4 años
	Tipo de Interés:	1% para los primeros 10 años 2% en adelante
	Inspección y supervisión:	1,0%
	Comisión de crédito:	0,5%
Objetivos:	<p>El objetivo general del Programa es incrementar la capacidad institucional y financiera de los Gobiernos Municipales para hacer frente a los crecientes desafíos del proceso de urbanización y mejorar sus servicios e infraestructura locales.</p> <p>Los objetivos específicos del Programa son: (i) fortalecer institucionalmente a los Gobiernos Municipales participantes a fin de que éstos mejoren su capacidad financiera y su eficiencia en la prestación de servicios; (ii) promover un desarrollo urbano más ordenado y ambientalmente sostenible; y (iii) fortalecer al INIFOM para que contribuya a mejorar la capacitación y asistencia técnica municipal, desarrolle instrumentos y sistemas de gestión municipal, y amplíe su capacidad de análisis y elaboración de propuestas de desarrollo local.</p> <p>La estrategia de intervención del Programa consiste en incentivar a los Gobiernos Municipales de las ciudades secundarias para que adopten buenas prácticas de gestión municipal. En cada uno de los Gobiernos Municipales, el Programa financiará un plan de reformas y modernización institucional que contendrá un conjunto de hitos acordados en materia de administración, finanzas, prestación de servicios, gestión medio ambiental, y planificación del desarrollo urbano. A medida que los Gobiernos Municipales alcancen estos hitos, se tendrá acceso a los recursos destinados a financiar proyectos prioritarios de inversión. Al final del período de ejecución del Programa, se espera contar con un número de Gobiernos Municipales</p>	

con una mayor capacidad de respuesta frente al proceso de urbanización y a las demandas ciudadanas por servicios e infraestructura.

Descripción:

El Programa está dirigido a 16 Gobiernos Municipales de ciudades secundarias que están afrontando los desafíos del proceso de urbanización. Para responder a los objetivos trazados, el Programa ha sido estructurado en tres componentes:

Componente 1. Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (US\$5,0 millones). Mediante este componente se financiará la elaboración, implantación y seguimiento de *Planes de Acción Municipal* (PAMs) en los municipios participantes. Los PAMs definirán, caso por caso, las actividades de fortalecimiento que requiere la municipalidad en las siguientes áreas: (i) administración y finanzas municipales; (ii) gestión de los servicios; (iii) el incremento de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales; y (iv) la introducción de prácticas de Planificación del Desarrollo Urbano.

Componente 2. Inversiones municipales (US\$7,0 millones). Los recursos destinados a financiar proyectos de inversión serán usados como un incentivo al cumplimiento de los hitos incluidos en los PAMs relacionados a la adopción de medidas y buenas prácticas de gestión municipal. Los proyectos de inversión que podrán ser financiados bajo el Programa incluyen: (i) infraestructura de transporte urbano; (ii) infraestructura para la disposición y tratamiento de desechos sólidos; (iii) sistemas de drenaje pluvial y captación de aguas pluviales a los acuíferos; (iv) áreas verdes, forestales, o de alto valor medio ambiental que sirvan para mitigar la vulnerabilidad del municipio frente a desastres naturales o coadyuven a un mejor uso de los recursos naturales; y (v) defensas contra erosión e inundaciones. En el caso de inversiones en mercados, terminales, mataderos, cementerios, recuperación del patrimonio histórico, disposición y tratamiento de desechos sólidos, el Programa estudiará el posible involucramiento del sector privado. Los proyectos elegibles en este Programa son complementarios a los que se financian mediante el FISE, dado que esta institución realiza inversiones en áreas rurales y periurbanas con altos índices de pobreza, en tanto que esta nueva operación financiará inversiones en infraestructura y servicios municipales en las ciudades secundarias. La coordinación entre las inversiones financiadas tanto por el FISE e INIFOM se basa en los Planes de Desarrollo e Inversión Municipal que son el resultado de aplicar el Sistema de Planificación Municipal, desarrollado conjuntamente entre el INIFOM y el FISE.

Componente 3. Fortalecimiento del INIFOM (US\$2,56 millones). En este componente se financiarán actividades de apoyo al INIFOM para que esta institución actúe como la instancia responsable de coordinar, articular, desarrollar, y supervisar la cobertura y calidad de los

servicios de capacitación y asistencia técnica (C&AT) municipal. Al mismo tiempo se financiará el desarrollo de instrumentos de gestión municipal y actividades para que el INIFOM amplíe su capacidad de análisis y elaboración de propuesta de políticas de desarrollo municipal. La asistencia técnica al INIFOM coadyuvará a fortalecer las relaciones interinstitucionales que existen con el FISE y otras entidades públicas que trabajan al nivel local.

**El marco
estratégico del
Programa:**

El marco estratégico del Programa propuesto es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) que destaca el rol municipal en la mejor provisión de los servicios y la infraestructura pública destinada a la población local. La estrategia del Banco es apoyar los esfuerzos del Gobierno de Nicaragua para reducir la pobreza en el marco de la implementación de la ERCERP. El Programa es coherente con la ERCERP porque busca incrementar la capacidad de los gobiernos municipales para liderar la coordinación interinstitucional al nivel local, ampliar su capacidad para ejecutar proyectos, promover la participación ciudadana, e impulsar el desarrollo local.

Además la operación es consistente con la Estrategia de Desarrollo Subnacional (EDS) del Banco que enfatiza la importancia de apoyar al Gobierno Central para brindar mejores servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios; establecer sistemas de administración financiera municipal que incidan sobre la transparencia y la gobernabilidad local; mejorar integralmente las capacidades institucionales de los municipios; y sentar las bases para un mejoramiento sostenido de la situación financiera municipal.

**Revisión de Medio
Ambiente y
Aspectos Sociales:**

La estrategia de intervención del Programa consiste en apoyar a la mejor planificación del uso del suelo y el fortalecimiento de la gestión medio ambiental y de recursos naturales en los municipios, a la vez que permite incluir la variable ambiental en el ciclo de los proyectos municipales.

Además, el Programa establece que para ejecutar las inversiones el municipio deberá cumplir con un conjunto de hitos de modernización institucional, uno de los cuales es la adopción del Sistema de Gestión Medio Ambiental desarrollado por el FISE con el apoyo del Banco.

El Programa tendrá un impacto social positivo porque introducirá metodologías de planificación municipal participativas que resultarán en planes de desarrollo urbano que permitirán ordenar los asentamientos espontáneos, y facilitarán la planificación y provisión de los servicios e infraestructura local. Esto incidirá en la mejora de las condiciones de vida de la población del municipio en general, y en particular, de la que vive en áreas de expansión urbana.

Beneficios:

Los Gobiernos Municipales participantes se beneficiarán del Programa ya que éste les proveerá asistencia técnica para mejorar su capacidad de generar mayores ingresos y modernizar la gestión de los servicios municipales. Asimismo, estos Gobiernos contarán con mayores medios (técnicos y financieros) para hacer frente a los desafíos del crecimiento urbano y responder más eficientemente a la demanda de servicios e infraestructura locales. Al final del Programa, las municipalidades habrán reforzado su capacidad institucional y financiera, por lo que se encontrarán en mejores condiciones para impulsar el desarrollo local y coadyuvar a la profundización de la descentralización en Nicaragua.

En la perspectiva de las estrategias de intervención para la modernización de los Gobiernos Municipales, este Programa permitirá introducir en Nicaragua un modelo que condiciona el acceso a recursos de inversión a la adopción de reformas y buenas prácticas de gestión municipal. La adopción de buenas prácticas será posible porque el Programa financiará la implementación de una metodología de asistencia técnica y capacitación integral de la gestión municipal que ha sido exitosamente validada en otros municipios, como por ejemplo en San Pedro Sula, Honduras. En este sentido, este Programa se inspira en una metodología de intervención en que la mejora sostenible del desempeño institucional municipal sólo es posible si las reformas y adopción de buenas prácticas abarcan, simultáneamente, las diferentes áreas de la gestión municipal.

Riesgos:

Tanto al nivel nacional como municipal se observa una elevada rotación de personal con los cambios de administración política. Esta situación es un riesgo para el Programa en la medida en que los profesionales y técnicos capacitados en los próximos años pueden ser sustituidos por administraciones futuras. El Programa busca mitigar este riesgo mediante el incremento del valor técnico de los funcionarios municipales lo que, a su vez, aumenta el costo para la municipalidad de sustituirlos. Este incremento de valor será posible por las actividades de capacitación profesional y asistencia técnica que se incluyen en este Programa y por el énfasis que se ha dado a la adopción de sistemas de gestión municipal, que requieren personal especializado para su manejo.

El riesgo de ejecución de este Programa originado en la posible sustitución de los ejecutivos del INIFOM luego de las próximas elecciones nacionales se ha considerado de dos maneras: (i) el Programa ha sido desarrollado en consulta con autoridades municipales las que influirán para que se de continuidad a esta iniciativa; y (ii) la Junta Directiva del INIFOM cambiará sólo parcialmente debido a que la representación municipal, que conoce ampliamente el propósito del Programa, se mantendrá inalterada.

La débil coordinación que actualmente existe en el área de

capacitación y asistencia técnica municipal podría ser un riesgo si el INIFOM no logra articular la oferta de asistencia técnica en los municipios participantes. Para reducir este riesgo se han tomado las siguientes medidas: (i) se ha realizado un taller de marco lógico en que las agencias que financian proyectos con el INIFOM han explicado sus programas y se han discutido formas para lograr una mayor articulación de esfuerzos; (ii) se han incluido recursos para diseñar un Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica que servirá para mejorar la asistencia a los municipios independientemente del proveedor; y (iii) se ha previsto que el gerenciamiento del Programa en los municipios esté a cargo de un Comité de Modernización que tendrá entre sus responsabilidades coordinar todas las actividades de fortalecimiento institucional que se estén ejecutando en el municipio, independientemente de la fuente de financiamiento.

Condiciones contractuales especiales:

Serán condiciones previas al primer desembolso: la suscripción del convenio de transferencia de recursos entre el prestatario y el INIFOM (párrafo 3.1).

La presentación del Reglamento Operativo elaborado de conformidad con lo acordado por el Banco y aprobado por el INIFOM (párrafo 3.14).

La existencia de un sistema contable y de administración de contratos en el INIFOM que sea adecuado para el manejo de los recursos del Programa (párrafo 3.2).

Clasificación de Sector Social y de la Pobreza:

El Programa propuesto fortalecerá la capacidad de los Gobiernos Municipales para responder a las demandas ciudadanas pero no contempla actividades ni mecanismos específicos de focalización de las inversiones para aliviar directamente la pobreza. Sobre la base de la información existente, la operación clasifica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ), como se describe en los objetivos claves del Banco, contenidos en el Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos.

Excepciones a la Política del Banco:

Ninguna.

Adquisiciones:

La adquisición de bienes y servicios se llevará a cabo de conformidad con las políticas del Banco. Se exigirá licitación pública internacional para los contratos cuyo valor exceda: US\$1 millón para obras de construcción; US\$250.000 para bienes y servicios conexos y US\$200.000 para servicios de consultoría. Las obras, bienes y servicios de consultoría cuyos valores sean inferiores a estas sumas, se someterán a las modalidades de adquisición de acuerdo a la Ley Nacional, siempre que no se contravengan los principios del Banco en la materia.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Desarrollo urbano y demanda por servicios

- 1.1 El territorio de Nicaragua se divide en 15 departamentos, dos regiones autónomas, y 151 municipios. La población total del país es de aproximadamente cinco millones de habitantes de los cuales el 56,4% habita en áreas urbanas¹. Managua, con aproximadamente un millón de habitantes, es el principal centro urbano y de actividad económica del país. Además de Managua, existen 21 ciudades con poblaciones de 20 a 150 mil habitantes y que en conjunto albergan alrededor del 25% de la población total de Nicaragua².
- 1.2 Nicaragua está en pleno proceso de urbanización. En la última década la población urbana creció a una tasa anual del 3,4% frente al 2,2% de la población rural³. Las tendencias de crecimiento poblacional indican que en aproximadamente 20 años la población urbana de Nicaragua se habrá duplicado. Un elemento central del proceso de urbanización es el éxodo rural. En efecto, de cada tres personas que abandonan su lugar de nacimiento, dos tienen como destino a las ciudades. El centro urbano preferido por los inmigrantes fue por varias décadas la ciudad de Managua, pero esta situación está cambiando en favor de las ciudades secundarias.
- 1.3 En los próximos años, las ciudades secundarias deberán afrontar una creciente demanda de servicios e infraestructura local. Si bien la respuesta a esta demanda es un problema nacional, lo cierto es que una gran parte de las soluciones recaerá en los Gobiernos Municipales como responsables por: (i) la construcción o mejora de infraestructura de transporte urbano; (ii) la construcción o mejora de infraestructura para la disposición y tratamiento de desechos sólidos; (iii) la mejora y ampliación del sistema de drenaje pluvial; (iv) la dotación de áreas verdes y forestales; (v) la construcción de defensas contra la erosión e inundaciones; y (vi) otros servicios e infraestructura municipal como mercados, terminales, mataderos, cementerios públicos, e infraestructura de apoyo al desarrollo económico local. Además de esto hay un creciente reconocimiento de la importancia de los Gobiernos Municipales en la definición e implementación de estrategias nacionales, incluyendo temas como la reducción de pobreza, desarrollo local, y la lucha contra el VIH-SIDA.
- 1.4 Para hacer frente a la creciente demanda de servicios e infraestructura local, se requerirá que estos Gobiernos Municipales pasen por un profundo proceso de modernización institucional, que incluya reformas en sus finanzas y administración interna; en la forma en que proveen los servicios municipales; en la gestión de sus recursos naturales y del medio ambiente y en la forma de planificar el desarrollo urbano. Además, se requerirá que el Gobierno Central modernice la forma en que

¹ En Nicaragua se define como población urbana a los habitantes de las cabeceras departamentales y municipales y a las concentraciones de población de más de 1.000 habitantes que cuenten con alguna característica como trazado de calles, servicio de luz eléctrica, y establecimientos comerciales y/o industriales.

² A este conjunto de municipios urbanos se llama ciudades secundarias en contraste con Managua que es la principal ciudad de Nicaragua.

³ Compendio Estadístico del *Informe de Desarrollo Humano en Nicaragua, 2000*.

se prestan los servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios (fortaleciendo al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal); y que canalice recursos de inversión destinados a mejorar el desarrollo urbano.

B. La situación de los gobiernos municipales de las ciudades secundarias

- 1.5 Tres son los aspectos que determinan la capacidad de los Gobiernos Municipales para responder a los desafíos de la urbanización: el papel que asigna la descentralización a los municipios, su capacidad financiera/administrativa, y su capacidad de gestión del desarrollo urbano.

1. La descentralización y el papel de los municipios

- 1.6 Si bien Nicaragua ha hecho importantes avances en la descentralización de responsabilidades referidas a la provisión de servicios e infraestructura a las municipalidades, todavía tiene que resolver una serie de desafíos para lograr un adecuado balance entre las responsabilidades de gasto y los recursos disponibles al nivel local. En efecto, muchas municipalidades no cuentan con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en materia de: (i) planificación, regulación, y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural; (ii) construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques y plazas; (iii) recolección y tratamiento de desechos sólidos; (iv) drenaje pluvial, (v) funcionamiento de mercados, mataderos, y cementerios públicos; (vi) promoción de la cultura, el deporte, y la recreación; (vii) protección del patrimonio arqueológico e histórico; (viii) impulso y desarrollo turístico; y (ix) desarrollo del transporte y las vías de comunicación.

- 1.7 Los dos principales desafíos en materia de financiamiento municipal son:

- a. ***La ausencia de un buen sistema de transferencias intergubernamentales.*** De acuerdo al Presupuesto General de la Nación del año 2001, las transferencias intergubernamentales alcanzaron sólo el 1% del total de los recursos fiscales. Este porcentaje no sólo es uno de los más bajos de Centroamérica sino que se define de manera *ad-hoc*, lo que dificulta la planificación financiera y presupuestaria municipal. Para hacer frente a las deficiencias de este sistema, el Gobierno de Nicaragua ha iniciado, con apoyo del Banco Mundial⁴, un programa piloto de transferencias intergubernamentales que concluiría con la elaboración y presentación de una propuesta de Ley.
- b. ***Las deficiencias en materia tributaria municipal.*** La Ley de Municipios (Ley No. 40, modificada por Ley No. 261) y la Ley de Justicia Tributaria (Ley 257) establecen que los municipios son responsables por el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), las matrículas comerciales, el impuesto sobre

⁴ El Programa Protierra 2 del Banco Mundial tiene por objetivo ampliar la capacidad institucional de los Gobiernos Municipales del área rural y realizar inversiones en poblaciones inferiores a 10.000 habitantes. Asimismo busca apoyar al Gobierno de Nicaragua en mejorar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

ventas (ISV), las tasas por servicios municipales, las contribuciones por mejoras, y otras fuentes de ingresos menores como son las licencias y multas. La definición de las alícuotas impositivas y la aprobación de los Planes de Arbitrios para el cobro de tasas son responsabilidades de la Asamblea Nacional en tanto que la administración tributaria corresponde al municipio. Debido a las deficiencias de la administración tributaria municipal y a la falta de mecanismos técnicos para ajustar las alícuotas impositivas, los Gobiernos Municipales no pueden movilizar los recursos que, potencialmente, podrían generarse al nivel local.

2. La capacidad administrativa y financiera de los municipios

- 1.8 Para cumplir con sus responsabilidades los Gobiernos Municipales de las ciudades secundarias tienen un ingreso per cápita de aproximadamente US\$17⁵. Estos ingresos provienen del cobro de impuestos (en un 52%); las tasas y licencias (en 16%); las transferencias del gobierno central (en 5%); donaciones (14%); ingresos financieros (2%); y otras fuentes de ingresos menores (12%)⁶. De estos US\$17 de ingresos per cápita se destinan aproximadamente unos US\$3,5 a la ampliación de la infraestructura y servicios locales, en tanto que el resto (US\$13,5) sirve para pagar los gastos corrientes, especialmente los de sueldos y salarios. Las inversiones se financian casi exclusivamente con las donaciones y las transferencias, lo que indica que el esfuerzo fiscal local tiene un escaso impacto sobre la ampliación de los servicios, e infraestructura municipal.
- 1.9 Los Gobiernos Municipales tienen gastos corrientes muy difíciles de reducir (cerca del 62% se destina al pago de sueldos y un 32% a la adquisición de bienes). La baja productividad del personal y la mala calidad del gasto dificultan la generación de ahorro corriente y, consecuentemente, reducen las posibilidades de financiar inversiones. Los orígenes de la baja calidad del gasto se encuentran en la ausencia de criterios gerenciales en el manejo de los servicios municipales, la excesiva burocratización de los procesos administrativos, la falta de sistemas de administración de recursos humanos, y la ausencia de sistemas de administración financiera y tributaria que coadyuven a mejorar la eficiencia y transparencia de las transacciones realizadas por los municipios⁷.
- 1.10 De acuerdo a un reciente estudio sobre el impacto de la implantación de sistemas de catastro, los Gobiernos Municipales tienen un alto potencial de movilización de recursos sobre todo por concepto del impuesto a los bienes inmuebles. En una muestra de 21 municipios se estableció que éstos sólo cobran cerca al 30% del

⁵ Estos datos se refieren a la gestión 2000. Los ingresos de las municipalidades de las ciudades secundarias son relativamente bajos si se los compara con los aproximadamente US\$37 per cápita que genera Managua.

⁶ Estas fuentes incluyen la venta de bienes y servicios, las multas, las recuperaciones, y los reintegros.

⁷ Entre las municipalidades de las ciudades secundarias sólo el 15% tiene un sistema de adquisiciones, el 30% cuenta con un sistema de gerencia de proyectos e inversiones, ninguno cuenta con sistemas de evaluación de desempeño del personal, y sólo el 25% tiene un sistema de administración financiera.

valor potencial del impuesto sobre bienes inmuebles⁸. Las principales razones de este bajo esfuerzo fiscal se encuentran en la presencia de bases tributarias incompletas, y la ausencia de sistemas de administración tributaria que permitan mejorar la eficiencia de la facturación, cobranza, fiscalización, y recuperación de la mora.

3. Capacidad municipal de gestión del desarrollo urbano

1.11 Por lo general, las deficiencias de la gestión municipal del desarrollo urbano se encuentran en las siguientes áreas:

- a. ***La Planificación del Desarrollo Urbano.*** Si bien ésta es una responsabilidad municipal, casi ninguno de los Gobiernos Municipales de las ciudades secundarias cuenta con Planes Maestros de Desarrollo Urbano que les permitan: (i) regular, controlar, y mejorar el uso del territorio; (ii) orientar el crecimiento urbano; y (iii) articular mejor las inversiones en función a los requerimientos actuales y futuros de los servicios e infraestructura municipal. Como consecuencia de esta carencia, las inversiones municipales no corresponden a una visión estratégica del desarrollo urbano, se realizan sin considerar la demanda ciudadana, y tienden a concentrarse en obras de escasa dimensión y articulación. A esta situación también contribuye la falta de práctica municipal en la preparación y evaluación de proyectos de inversión que den forma concreta a los planes de desarrollo.
- b. ***La Gestión Ambiental y de Recursos Naturales.*** Por lo general, los municipios no cuentan con una instancia institucional que les permita cumplir con sus competencias de gestión ambiental y de los recursos naturales. La ausencia de una instancia especializada y de capacidad técnica en materia medio ambiental indica la escasa importancia que hasta la fecha se ha dado a temas como el licenciamiento medio ambiental de los proyectos de inversión, la ejecución de campañas de educación ambiental y la elaboración de planes municipales de gestión ambiental y de respuesta frente a desastres naturales.
- c. ***La administración de los servicios municipales.*** Los problemas más críticos en materia de administración de los servicios son: (i) la ausencia de sistemas de contabilidad de costos que faciliten la gestión financiera independiente de los servicios; (ii) la presencia de sistemas tarifarios que han sido definidos sin considerar la necesidad de recuperar los costos operativos y las futuras inversiones para ampliar la cobertura de los servicios; (iii) la falta de reglamentaciones que faciliten la participación privada; y (iv) la falta de normas de calidad y funcionamiento que garanticen los intereses de los ciudadanos. Además de estos problemas, se ha evidenciado que varios municipios destinan recursos a actividades que, por su naturaleza, deberían ser trasladadas al sector privado.

⁸ Informe del Impacto del SISCAT en la recaudación del IBI. Proyecto NIC-98-015 de DANIDA. Sistema de Catastro Municipal. Fase III.

C. La asistencia técnica a los municipios

1. El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)

- 1.12 El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) es una entidad autónoma del Gobierno Central que tiene la responsabilidad de facilitar el acceso a asistencia técnica y capacitación por parte de las municipalidades a la vez que debe promover el desarrollo local en Nicaragua. Fue creado por el Decreto No. 497 de 1990 y cambió su status mediante la Ley No. 347 del 27 de junio de 2000 (conocida como la Ley Orgánica del INIFOM) y por el Decreto No. 75-2000 que le da su reglamento. El nuevo marco legal amplía las responsabilidades del INIFOM para que, además de fortalecer a los municipios, esta institución promueva las capacidades locales de desarrollo municipal como un medio para reducir la pobreza. Las nuevas responsabilidades del INIFOM son consistentes con la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) que asigna a esta institución una función clave para mejorar las capacidades locales y crear las condiciones para profundizar la descentralización.
- 1.13 La junta directiva del INIFOM se caracteriza por tener un balance entre los representantes del Gobierno Central (Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte, y el FISE) y los municipios (dos Alcaldes y un representante de la Asociación de Municipios de Nicaragua). El presupuesto 2001 del INIFOM es de US\$22 millones de los cuales US\$0,65 millones se destinan a cubrir los gastos de operación (el INIFOM tiene 170 empleados); US\$1,25 millones son transferencias del Gobierno Central para apoyar a los municipios más pobres; US\$16,1 millones son recursos para los programas y proyectos de fortalecimiento y desarrollo municipal ejecutados por el INIFOM (50% se financia mediante un crédito del Banco Mundial; 12,5% son otros préstamos; y 37,5% proviene de donaciones externas); y los restantes US\$4 millones son recursos provenientes del Tesoro General de la Nación destinados a cubrir los aportes locales.
- 1.14 Desde su creación, el INIFOM ha cumplido una importante función como unidad ejecutora de varios programas de fortalecimiento municipal que, por lo general, se han caracterizado por no tener un enfoque integrado. La experiencia que el INIFOM ha acumulado en los últimos 10 años no ha sido todavía aprovechada para diseñar un Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica (C&AT) que abarque los variados desafíos institucionales de los gobiernos municipales de manera sostenible. Los análisis institucionales concluyen que la causa de esta deficiencia ha sido que las Unidades Ejecutoras de Proyectos ubicadas en el INIFOM no han contribuido a que esta institución se consolide. Esta es una situación que paulatinamente está cambiando.

2. Otras instituciones públicas que proveen C&AT municipal

- 1.15 Además del INIFOM, la principal institución pública que provee servicios de C&AT municipal es el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). El FISE ha iniciado un proceso de delegación del manejo de su ciclo de proyectos a los Gobiernos Municipales. En la actual operación del Banco con el FISE hay recursos

financieros para apoyar la introducción de la micro planificación participativa municipal y la entrega de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales en el diseño, ejecución, y mantenimiento de obras de infraestructura social. Los esfuerzos de fortalecimiento municipal impulsados por el FISE están focalizados hacia los municipios más pobres y del área rural, por lo que no han llegado a los municipios de las ciudades secundarias. Esta operación está diseñada para lograr la complementariedad entre el FISE y el INIFOM ya que cubrirá la demanda de C&AT de un grupo de municipios hasta ahora no atendidos, al mismo tiempo que permitirá desarrollar los instrumentos de gestión municipal (particularmente los sistemas de administración tributaria y financiera) que son necesarios para dar sostenibilidad a la planificación participativa y a la delegación de responsabilidades de inversión a los municipios impulsada por el FISE.

- 1.16 Las tareas más importantes a realizarse en los próximos años para mejorar los servicios de C&AT municipal son: (i) afinar el conocimiento sobre la demanda municipal de fortalecimiento institucional; (ii) mejorar la oferta mediante el desarrollo de sistemas e instrumentos de gestión municipal; (iii) establecer un sistema de acreditación de proveedores de estos servicios; y (iv) establecer un marco nacional para una mejor articulación y coordinación entre la demanda y la oferta de los servicios de C&AT. Para realizar esas tareas será necesario asegurar que el INIFOM esté en condiciones para asumir el papel como la instancia nacional responsable por normar, desarrollar y coordinar los esfuerzos de fortalecimiento municipal.

D. El marco estratégico del Programa

- 1.17 El marco estratégico del Programa propuesto es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) que destaca el rol municipal en la mejor provisión de los servicios y la infraestructura pública destinada a la población local pobre. La estrategia del Banco es apoyar los esfuerzos del Gobierno para reducir la pobreza en el marco de la implementación de la ERCERP. El Programa es coherente con la ERCERP porque busca incrementar la capacidad de los gobiernos municipales para asumir su papel como el actor capaz de liderar la coordinación interinstitucional al nivel local e incidir en la ejecución de la misma.
- 1.18 Además la operación es consistente con la Estrategia de Desarrollo Subnacional (EDS) del Banco que enfatiza la importancia de apoyar al Gobierno Central para brindar mejores servicios de C&AT a los municipios; establecer sistemas de administración financiera municipal que incidan sobre la transparencia y la gobernabilidad local; mejorar integralmente las capacidades institucionales de las municipalidades; y sentar las bases para un mejoramiento sostenido de la situación financiera al nivel local.
- 1.19 El Programa ha tomado en cuenta las operaciones financiadas por el Banco en el área de desarrollo local. En particular el Programa propuesto, con su enfoque en el fortalecimiento municipal, complementará las actividades del Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica (NI-0107) enfocadas al fortalecimiento de

los Gobiernos Autónomos Regionales. También el paquete de asistencia técnica de esta operación complementa los esfuerzos del FISE por impulsar la micro planificación participativa y la descentralización del manejo del ciclo de proyectos por parte de los gobiernos municipales.

- 1.20 La operación ha sido diseñada en consulta con otros donantes que apoyan programas de desarrollo municipal ejecutados por el INIFOM y con representantes de varios Gobiernos Municipales. El concepto y contenido técnico fue discutido y acordado en un taller de planificación del Programa, en que participaron Asdi, Banco Mundial, GTZ, y Danida. En este taller se discutió la metodología de intervención del Programa y la forma en que éste complementará los esfuerzos de fortalecimiento institucional realizados mediante el INIFOM. Además, se realizó un taller con varios de los representantes de los Gobiernos Municipales que participarán en el Programa, en el que se trabajó sobre la definición del enfoque y los componentes del mismo, a la vez que se evidenció la prioridad que los municipios le otorgan al Programa.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es incrementar la capacidad institucional y financiera de los Gobiernos Municipales para hacer frente a los crecientes desafíos del proceso de urbanización y mejorar sus servicios e infraestructura locales.
- 2.2 Los objetivos específicos del Programa son: (i) fortalecer institucionalmente a los Gobiernos Municipales a fin de que mejoren su capacidad financiera y su eficiencia en la prestación de servicios; (ii) conseguir un desarrollo urbano más ordenado y ambientalmente sostenible; y (iii) fortalecer al INIFOM para que esta institución contribuya a mejorar la oferta de C&AT municipal, desarrolle instrumentos y sistemas de gestión municipal, y amplíe su capacidad de análisis y elaboración de propuestas de desarrollo municipal.

B. Alcance del Programa

- 2.3 Este Programa apoyará al INIFOM para que adquiera la capacidad de fortalecer de manera integral a los municipios, y para que cuente con una serie de sistemas e instrumentos de gestión municipal que puedan ser usados al nivel nacional. El Programa busca incentivar la introducción de reformas institucionales y buenas prácticas de gestión municipal, mediante la otorgación de recursos para inversión municipal cuyo acceso está condicionado a que la Municipalidad logre un conjunto de hitos de mejor desempeño institucional.
- 2.4 A medida que este Programa logre sus objetivos, los Gobiernos Municipales participantes tendrán un Programa Multianual de Inversiones que podría formar la base para futuras operaciones municipales. Además, si los municipios participantes logran fortalecer sus finanzas, administración, y gestión, van a estar en mejores condiciones para ser contrapartes de distintos programas nacionales ejecutados al nivel local, incluyendo los programas actualmente impulsados por el FISE.
- 2.5 A fin de facilitar el proceso de modernización de los Gobiernos Municipales, el Programa apoyará al INIFOM para que mejore su función como la instancia nacional responsable por coordinar, desarrollar, y supervisar los servicios de C&AT. La estrategia para modernizar y dar sostenibilidad a los servicios de C&AT consiste en que el INIFOM se convierta en un articulador de la oferta y la demanda, de tal manera que la prestación de la capacitación y la asistencia técnica corresponda a las firmas consultoras, profesionales independientes, ONGs, institutos de formación técnica, y centros académicos. La mejora de los servicios de C&AT es un elemento esencial para que los gobiernos municipales se conviertan en actores proactivos del desarrollo local y de la descentralización.

C. Criterios de selección de los municipios participantes

- 2.6 Se ha hecho una selección de municipios sobre la base de los siguientes criterios: (i) población; (ii) demanda insatisfecha de asistencia técnica; y (iii) balance regional. En aplicación de estos criterios se han seleccionado municipios con un centro urbano mayor a 20 mil habitantes; que no reciban asistencia de otros programas de fortalecimiento y desarrollo municipal en las mismas áreas de intervención del Programa; y que se encuentren distribuidos en las diferentes regiones geográficas del territorio de Nicaragua. La lista de municipios que cumplen con estos criterios y que serán invitados a participar en el Programa es: Estelí, Ocotal, Jalapa, Tipitapa, Ciudad Sandino, San R. Del Sur, Granada, Rivas, Jinotepe, Diriamba, Boaco, Masaya, Matagalpa, Jinotega, Bluefields, y Pto. Cabezas. Tres de estos municipios (Granada, Rivas, y Masaya) ya cuentan con los estudios necesarios para iniciar las actividades del Programa, en tanto que en el resto se ha verificado la existencia de la suficiente demanda. La población total urbana de estos municipios es de 780 mil habitantes.
- 2.7 Los municipios seleccionados tendrán que cumplir con las condiciones de elegibilidad para participar en el Programa. Estas condiciones incluyen: (i) la presentación de una carta de compromiso, respaldada por el Concejo Municipal, en la cual la municipalidad se compromete a aportar un 20% del monto total de las inversiones que se lleven a cabo bajo el Programa; y (ii) presentación de un diagnóstico financiero e institucional, elaborado de acuerdo con las Guías Metodológicas del Programa proporcionadas por el INIFOM, y que incluya una propuesta preliminar de Plan de Acción. En el caso de las municipalidades de BlueFields y Puerto Cabezas, o en otras situaciones justificadas, el INIFOM asistirá a los municipios para que cumplan con la segunda condición.

D. Componentes del Programa

- 2.8 Para responder a los objetivos trazados, el Programa se ha estructurado en tres componentes: (i) Fortalecimiento y desarrollo municipal; (ii) Inversiones municipales; y (iii) Fortalecimiento del INIFOM.

1. Componente 1. Fortalecimiento y desarrollo municipal (US\$5.000.000)

- 2.9 Mediante este componente se financiará la elaboración, implantación y seguimiento de Planes de Acción Municipal (PAMs) cuyo costo promedio estimado es de US\$300 mil. La metodología y contenido de estos planes han sido diseñados con la activa participación de autoridades y técnicos de una muestra de municipios (constituida por Masaya, Rivas y Granada) lo que ha permitido verificar la demanda y sentido de apropiación que existe por los PAMs. Las actividades de reforma institucional que se incluirán en los PAMs se definirán caso por caso, de acuerdo a las necesidades y a la capacidad de ejecución del municipio. Los PAMs incluirán actividades para: (i) modernizar la administración y las finanzas; (ii) mejorar la gestión de los servicios municipales; (iii) iniciar la gestión medio ambiental y de los recursos naturales en el municipio; y (iv) introducir la

planificación del desarrollo urbano. El detalle de las actividades que se podrá incluir en los PAMs es el siguiente:

- 2.10 **Modernización de la administración y finanzas.** Incluye: (i) un diagnóstico y ejecución de un plan de mejoramiento financiero; (ii) la reingeniería de los procedimientos de administración financiera y tributaria; (iii) la implantación de un sistema integrado de administración financiera municipal; (iv) la implementación de un sistema de administración tributaria⁹; (v) el levantamiento de información para ampliar y mejorar la base de datos del catastro municipal¹⁰; (vi) la implantación de normas y procedimientos de adquisición y contratación de bienes, servicios, y obras; (vii) la implantación de un sistema de administración de recursos humanos; y (viii) el diseño e implantación de un programa de capacitación municipal. Este Programa incluirá capacitación para funcionarios municipales para incorporar, entre otros, la participación de las mujeres y de grupos excluidos (incluidos grupos étnicos) en las actividades de desarrollo del municipio.
- 2.11 **Mejora de la gestión de los servicios municipales.** Se financiará la provisión de asistencia técnica para: (i) la elaboración de diagnósticos y planes de modernización de los servicios municipales; (ii) la tercerización, corporativización o privatización de los servicios con mayor potencial de ser provistos por el sector privado; (iii) la conversión de parte de los servicios municipales en centros de gestión de costo independiente; (iv) la revisión y mejora de los procedimientos de administración de las tarifas y tasas; (v) la adopción de ordenanzas municipales destinadas a normar la calidad y funcionamiento de los servicios municipales; y (vi) la creación de consorcios municipales para la prestación de servicios municipales. Si como resultado de la ejecución de estas mejoras, se produce un incremento de los ingresos por el cobro de tasas, estos serán usados para mejorar la cobertura o calidad del servicio.
- 2.12 **Mejora de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales.** Esta área incluye capacitación y asistencia técnica para: (i) la conformación de una unidad de gestión ambiental y de recursos naturales en los municipios participantes; (ii) la adecuación e introducción del sistema de gestión ambiental del FISE (normas, manuales y procedimientos de licenciamiento ambientales) en el ciclo de proyectos a nivel municipal; (iii) el diseño e implantación de campañas de educación ambiental para prevenir la contaminación y para orientar el uso y reciclaje de desechos sólidos y líquidos; y (iv) la transferencia de instrumentos para la elaboración de planes municipales de respuesta frente a desastres naturales.

⁹ Por razones de economías de escala y compatibilidad, los sistemas serán diseñados y desarrollados por el INIFOM.

¹⁰ El Programa del BID dará un mayor impulso a los sistemas de catastro ya que financiará la actualización de la base catastral. La adopción de sistemas de información geográfica en los municipios es parte del Programa de Modernización del Catastro (SISCAT) financiado por la agencia danesa de cooperación (DANIDA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- 2.13 **Introducción de prácticas de Planificación del Desarrollo Urbano.** Esta área de intervención del PAM se enmarca dentro del Sistema Nacional de Planificación Municipal, adoptado por el INIFOM y el FISE, que incluye procesos de participación ciudadana en la definición de las prioridades locales. Comprende: (i) la elaboración o actualización de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PMDU) que cubre, entre otros, la planificación del uso del suelo y de la infraestructura básica municipal; (ii) la elaboración de un programa multianual de inversiones que se elabore en base a la participación ciudadana; (iii) la ejecución de estudios de preinversión para los proyectos de competencia municipal que serán financiados por el Programa; y (iv) C&AT para el fortalecimiento de la oficina o unidad técnica de planificación municipal para que ésta aplique las normas de desarrollo y de uso del territorio urbano, y mejore su capacidad de gestión del ciclo de los proyectos¹¹.

2. Componente 2. Inversiones municipales (US\$7.000.000)

- 2.14 El componente 2 ha sido diseñado para indicar el cumplimiento de las metas de reforma y modernización institucional incluidas en los PAMs. En cada área de intervención del PAM, se han acordado los hitos para medir los resultados de los esfuerzos de modernización institucional. Se espera que como resultado de la ejecución de las primeras actividades del PAM, la municipalidad participante estará en condiciones para cumplir con los cuatro primeros hitos de modernización institucional, los que a su vez le permitirán acceder hasta al 50% del techo de los recursos de inversión que le sean asignados. Estos hitos son¹²:
- a. *Modernización de la administración y las finanzas municipales.* Que se complete el catastro de bienes inmuebles urbanos en el municipio participante.
 - b. *Mejora de la gestión de los servicios municipales.* Que existan dos servicios municipales con centros de costo independientes.
 - c. *Mejora de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales.* Que se haya presentado el Plan de Gestión Medio Ambiental del municipio, aprobado por el Concejo Municipal, que incluya la designación y financiamiento con cargo al presupuesto municipal del funcionario especializado encargado de su implementación y financiamiento.
 - d. *Introducción de prácticas de Planificación del Desarrollo Urbano.* Que se haya presentado el informe final del PMDU, elaborado de conformidad con el sistema de planificación municipal del INIFOM-FISE, previamente adoptado por el Concejo Municipal.

¹¹ Esta actividad será coordinada con el FISE que también impulsa esfuerzos para aumentar la capacidad de gestión del ciclo de proyectos en los municipios con mayor incidencia de pobreza.

¹² Estos hitos se han establecido tomando en cuenta los diagnósticos de Granada, Masaya, y Rivas y los datos proporcionados por INIFOM con base en el sistema de catastro, sistema de información municipal, y sistema de información financiera. Los medios de verificación del cumplimiento de estos hitos se encuentran desarrollados en la matriz de Marco Lógico del Programa.

- 2.15 Para acceder a los recursos de inversión remanentes, el municipio deberá cumplir otros cuatro hitos que han sido definidos para medir la profundización de las reformas en las cuatro áreas de intervención del PAM. Estos hitos son:
- a. *Modernización de la administración y las finanzas municipales.* Que se aumente la recaudación del IBI en un 15% respecto al año de inicio de PAM y se genere un ahorro corriente equivalente al incremento del IBI registrado en el último presupuesto ejecutado.
 - b. *Mejora de la gestión de los servicios municipales.* Que se recupere los costos de operación y mantenimiento en dos servicios municipales.
 - c. *Mejora de la capacidad medio ambiente y gestión de recursos naturales.* Que la elaboración y aprobación de los proyectos municipales se haga en conformidad con el Sistema de Gestión Ambiental impulsado por el FISE.
 - d. *Introducción de prácticas de Planificación del Desarrollo Urbano.* Que la municipalidad haya identificado las inversiones municipales urbanas para dos años en el marco de PMDU, que previamente deberá haber aprobado el Concejo Municipal.
- 2.16 La asignación de los recursos de inversión entre los municipios participantes se realizará tomando en cuenta el tamaño de su población urbana y la incidencia de la pobreza en el municipio según el último mapa de pobreza oficial vigente. Los proyectos a ser financiados en el Programa deberán contar con los estudios de preinversión que demuestren su factibilidad técnica, financiera, socioeconómica y ambiental. Además de lo anterior cada uno de los proyectos deberá: (i) identificar las responsabilidades de los agentes locales en la ejecución de los proyectos; (ii) respetar las normas técnicas y de política nacional fijadas por el correspondiente ente rector; y (iii) contemplar un plan de operación y mantenimiento. El monto mínimo de las inversiones que se financiarán en el Programa será de US\$50.000.
- 2.17 Las inversiones que serán financiadas por el Programa están dirigidas a mejorar los servicios e infraestructura municipales en las ciudades secundarias, y en tal sentido complementan las inversiones realizadas mediante el FISE, cuyo énfasis está en la provisión de infraestructura social para las poblaciones pobres del área rural y periurbana. La coordinación entre las inversiones financiadas tanto por el FISE e INIFOM se basa en los Planes de Desarrollo e Inversión Municipal que son el resultado de la adopción del Sistema de Planificación Municipal, desarrollado conjuntamente entre el INIFOM y el FISE.
- 2.18 Los proyectos a ser financiados por este Programa incluyen: (i) infraestructura de transporte urbano para el uso de modalidades motorizadas y peatonales; (ii) infraestructura para la disposición y tratamiento de desechos sólidos; (iii) mejora y ampliación del sistema de drenaje pluvial; (iv) inversiones en áreas verdes, forestales, o de alto valor medio ambiental que coadyuven a mitigar la vulnerabilidad del municipio frente a desastres naturales o a un mejor uso de los recursos naturales; y (v) defensivos contra erosión e inundaciones. En el caso de proyectos como mercados, terminales de transporte, mataderos, cementerios públicos, recuperación del patrimonio histórico, disposición y tratamiento de

desechos sólidos, los estudios de preinversión deberán contener un análisis de las diferentes opciones de financiamiento, de manera que el Programa financie proyectos en que haya un alto beneficio socioeconómico y no haya interés de inversionistas privados.

- 2.19 Cuando las inversiones se realicen en servicios sujetos al cobro de tasas u otro tipo de pagos, el Gobierno Municipal deberá garantizar que se están tomando acciones para recuperar los costos, y que los ingresos generados serán utilizados para mejorar la cobertura y calidad del servicio. Adicionalmente, estas inversiones sólo podrán realizarse si el Gobierno Municipal ha incluido actividades para la modernización de la gestión del servicio en su PAM.

3. Componente 3. Desarrollo Institucional del INIFOM (US\$2.562.000)

- 2.20 Mediante este componente se apoyará al INIFOM para que esta institución mejore su función como la instancia responsable por coordinar, articular, desarrollar, y supervisar los servicios de C&AT municipal. También se financiarán acciones para que el INIFOM amplíe su capacidad de análisis y elaboración de propuesta de políticas de descentralización y desarrollo municipal. Específicamente, este componente financiará las actividades que se detallan a continuación.
- 2.21 **Mejora de los servicios de C&AT Municipal (US\$0,512 millones).** Esto incluye: (i) el estudio de las necesidades de capacitación y asistencia técnica de los distintos tipos de municipios; (ii) la evaluación y eventual adopción por parte del INIFOM de los instrumentos de gestión municipal desarrollados en el marco de los distintos programas de asistencia técnica que se ejecutan o ejecutaron mediante esta institución; (iii) el diseño de un Programa Nacional de C&AT municipal; (iv) la ampliación del Web-site del INIFOM en su componente de capacitación; y (v) el establecimiento de un sistema de indicadores para medir el desempeño municipal. Además, el Programa financiará el establecimiento de un sistema de acreditación de proveedores de C&AT que contendrá la lista de firmas consultoras, ONGs, centros de educación, y consultores individuales que hayan sido calificados y certificados por el INIFOM para brindar servicios a los municipios. El establecimiento del sistema de acreditación es el elemento central de la modernización de los servicios de C&AT municipal ya que sólo mediante la mayor competencia entre operadores se podrá dar sostenibilidad a estos servicios. Las actividades de C&AT previstas en los PAMs serán ejecutadas por los proveedores acreditados ante el INIFOM, por lo que existe el incentivo para que los interesados en brindar C&AT municipal se inscriban en el INIFOM.
- 2.22 **Desarrollo de sistemas de administración financiera y tributaria (US\$1,0 millón).** Incluye el desarrollo de los sistemas de administración financiera y tributaria para que sean implantados por los municipios participantes en el marco de los PAMs. El desarrollo de estos sistemas incluirá la elaboración de normas y regulaciones, el diseño de una estrategia de implantación, el desarrollo del software, y las especificaciones del equipo que se necesitará instalar en las municipalidades.

- 2.23 Desarrollo Institucional del INIFOM (US\$0,60 millones).** Esto incluye asistencia técnica para: (i) mejorar la estructura y la organización interna del Instituto en las áreas relacionadas con el Programa; (ii) realizar la reingeniería de las delegaciones regionales del INIFOM y capacitar a su personal técnico; (iii) mejorar la coordinación interinstitucional en materia de C&AT municipal; y (iv) elaborar estudios y propuestas de política y normas jurídicas en materia de desarrollo municipal y descentralización. En relación a este último numeral, el Programa financiará entre otros: la elaboración de una propuesta para normar las adquisiciones de bienes, servicios y obras realizadas por los municipios con recursos propios; estudios para el desarrollo del sistema de financiamiento municipal; y la elaboración de propuestas para mejorar el marco jurídico de los servicios públicos municipales, incluyendo las modalidades para su provisión por parte de terceros. También el INIFOM apoyará a los gobiernos locales para que participen en las redes de colaboración en materias tales como el Plan Nacional de la lucha contra el VIH-SIDA y la ERCERP.
- 2.24 Administración, apoyo a la ejecución y supervisión del Programa (US\$0,45 millones).** Los costos de administración del Programa comprenden la asistencia técnica a las unidades del INIFOM encargadas de la ejecución del Programa. El apoyo a la ejecución y monitoreo del Programa incluye, entre otros, el financiamiento de: (i) la promoción y difusión de Programa entre los municipios preseleccionados; (ii) la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de medio término y monitoreo de los resultados del Programa (con base a los indicadores del marco lógico); (iii) la auditoría independiente del Programa; y (iv) la realización de encuentros anuales para que los municipios participantes intercambien sus mejores prácticas de gestión municipal.

E. Dimensionamiento, costos, y financiamiento

- 2.25** Para dimensionar los componentes 1 y 3 se ha tomado en cuenta: el costo promedio de tres de Planes de Acción Municipal; un informe de consultoría sobre la situación de los sistemas de administración financiera municipal, y un estudio sobre las actividades de fortalecimiento que requiere el INIFOM. El componente 2 de inversiones se ha dimensionado tomando en cuenta: la actual capacidad de gestión de las inversiones por parte de los municipios; y la capacidad municipal de cumplir con el aporte local que requerirá el Programa.
- 2.26** El costo del Programa se ha estimado en US\$15.000.000. El financiamiento del BID, equivalente a US\$12.000.000, provendrá del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y sufragará hasta el 80% del costo total del Programa. El aporte local, equivalente a US\$3.000.000, procederá del Gobierno Central. Los Gobiernos Municipales participantes deberán aportar el 20% de las inversiones que se financien con el Programa. Las contribuciones de los gobiernos municipales se usarán para cubrir parte del aporte local del Programa. Podrán ser en efectivo, materiales, o personal.

Cuadro III-1				
Categorías de inversión (en miles de US\$)				
	BID	Local	Total	%
1. Fortalecimiento y Desarrollo Municipal	4.000	1.000	5.000	33,3%
2. Inversiones municipales	5.600	1.400	7.000	46,7%
3. Fortalecimiento del INIFOM	2.016	546	2.562	17,1%
3.1. Mejora de los servicios de C&AT municipal	411	101	512	
3.2. Desarrollo de sistemas de adm. Financiera	800	200	1.000	
3.3. Desarrollo institucional INIFOM	400	200	600	
3.4. Administración apoyo a la ejec. y supervisión	405	45	450	
Subtotal	11.616	2.946	14.562	97,1%
Costos financieros	384	54	438	2,9%
1. Costos de inspección y vigilancia	120		120	
2. Comisión de crédito		54	54	
3. Intereses	264		264	
Total Programa	12.000	3.000	15.000	100,0%
Porcentaje	80%	20%	100%	

2.27 Los plazos y condiciones de la operación propuesta son los siguientes:

Fuente de financiamiento	FOE
Moneda	US\$
Plazos:	
Amortización	40 años
Período de gracia	10 años
Compromiso	3,5 años
Desembolso	4 años
Tasa de interés	1% los primeros 10 años
	2% los años subsiguientes
Supervisión	1%
Comisión de crédito	0,5% anual sobre saldos no desembolsados

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de Nicaragua. El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) será el organismo ejecutor. **Evidencia de la suscripción del convenio para la transferencia de recursos y ejecución del Programa entre el prestatario y el ejecutor deberá presentarse como condición previa al primer desembolso.**

B. Esquema institucional del Programa

1. El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)

- 3.2 El INIFOM tendrá la responsabilidad ante el Banco de la ejecución y coordinación del Programa. Las funciones del INIFOM respecto al Programa son: (i) suscribir el Convenio de Transferencia de Recursos con el Ministerio de Hacienda, los Convenios-Marco con los Gobiernos Municipales, y los demás documentos legales y contractuales requeridos para el adecuado desarrollo del Programa; (ii) cumplir y velar por el cumplimiento por parte de los Gobiernos Municipales de los Convenios-Marco y el Reglamento Operativo; (iii) supervisar el adecuado cumplimiento de los objetivos de la operación; (iv) manejar eficientemente los recursos; (v) preparar y entregar al BID los informes establecidos en el Contrato de Préstamo; (vi) llevar la contabilidad actualizada del Programa y el registro de la utilización de los recursos; y (vii) coordinar con el FISE, instituciones públicas y privadas, y agencias de cooperación internacional, las acciones necesarias para la adecuada ejecución del Programa. **La presentación de evidencia de la existencia de un sistema contable y administración de contratos en el INIFOM adecuado para el manejo de los recursos del Programa será condición previa al primer desembolso. Con este sistema se garantizará el manejo transparente de los recursos del Programa.**
- 3.3 El INIFOM ha designado a la Dirección de Operaciones como la unidad responsable por la supervisión de la ejecución de los PAMs e inversiones municipales (componentes 1 y 2) y por la ejecución del componente 3. Las funciones que la Dirección de Operaciones cumplirá incluyen: (i) realizar eventos de promoción y divulgación para informar a los municipios, ONGs, empresas, y otros sobre las normas y procedimientos generales del Programa; (ii) asesorar a los municipios en la ejecución de Programa de acuerdo con las normas establecidas en los Convenios-Marco y el Reglamento Operativo; (iii) apoyar a los municipios en la elaboración de los términos de referencia y bases de concurso modelo para la contratación, por parte del municipio, de las consultorías destinadas a la formulación y ejecución de los PAMs; (iv) formular y aplicar los términos de referencia, bases de concurso para la contratación de consultorías destinadas a la ejecución del componente de desarrollo institucional del INIFOM; (v) presentar informes semestrales del estado de ejecución de Programa, en los términos

acordados con el BID; y (vi) mantener un sistema de operadores y proveedores de bienes y servicios acreditados que puedan ser contratados por los municipios para la prestación de servicios y ejecución de obras previstas dentro de los componentes 1 y 2. A fin de apoyar a la Dirección de Operaciones para que esta cumpla su función en la ejecución del Programa se han presupuestado recursos para servicios de consultoría sobre temas específicos.

- 3.4 El INIFOM cuenta con un Comité Técnico conformado por los directores de las Direcciones del Instituto. Este Comité tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de desarrollo institucional previstas en el Componente 3, para lo cual, la Dirección Operativa lo mantendrá periódicamente informado.

2. Los gobiernos municipales

- 3.5 El Gobierno Municipal que cumpla con los requisitos de participación en el Programa podrá obtener recursos para ejecutar actividades de modernización institucional e inversiones, indicadas en los componentes 1 y 2 del Programa, de acuerdo a los términos del Convenio Marco que suscribirá con el INIFOM y su respectivo PAM. Como parte de las actividades preparatorias del Programa se ha elaborado un modelo de Convenio Marco.
- 3.6 La responsabilidad por el seguimiento diario del Programa en el municipio estará a cargo de la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) que se constituirá para el efecto. La UEM estará dirigida por un funcionario municipal a tiempo completo (Coordinador del Programa) al que asesorarán consultores de corto plazo en temas específicos tales como, manejo financiero, contrataciones y desembolsos, desarrollo urbano, y fortalecimiento municipal. Los expertos se financiarán con cargo al Programa y tendrán contratos por producto de tal modo que sean los propios técnicos de las municipalidades los que ejecuten los PAMs. Las funciones de gerencia estratégica, evaluación de las reformas contenidas en los PAMs, coordinación entre programas, y designación del Coordinador del Programa, estarán a cargo de un Comité de Modernización del Municipio que se creará para la ejecución del PAM. Este Comité estará conformado por los directores generales municipales de las áreas de intervención del PAM¹³ y reportará directamente al Alcalde.
- 3.7 Las responsabilidades de los Gobiernos Municipales en la ejecución del Programa comprenden, entre otras: (i) contratar servicios de consultoría de conformidad con las normas del Banco, para la elaboración y ejecución de las actividades y estudios indicados en los PAMs; (ii) realizar el seguimiento y control físico-financiero del avance de los servicios contratados; (iii) tramitar ante el INIFOM las solicitudes de desembolso de los recursos del Programa; (iv) aportar la contraparte en el

¹³ El Comité de Modernización estará conformado por un máximo de cuatro directores municipales (uno por área de intervención). En el Reglamento Operativo se prevén acciones para que en la conformación de los Comités de Modernización no se produzca discriminación por género o etnia.

momento oportuno; (v) aprobar los informes parciales y finales de las consultorías contratadas; (vi) realizar el seguimiento del cumplimiento de los indicadores de desempeño del PAM e informar al INIFOM sobre los resultados alcanzados; (vii) facilitar la supervisión general del Programa por parte de INIFOM y el BID y apoyar a estas entidades en estas labores; y (viii) preparar los términos de referencia, pliegos de condiciones técnicas, legales, tarifarias, de calidad, de fijación de indicadores y otros requerimientos necesarios, para llevar adelante procesos de tercerización, corporativización, o privatización, cuando sea necesario.

- 3.8 Además de lo anterior, los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes responsabilidades respecto al componente 2: (i) realizar los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes; (ii) realizar la supervisión física y financiera de la ejecución de los proyectos; (iii) proceder a las recepciones finales de obras y bienes de acuerdo con los contratos suscritos; y (iv) cuando sea procedente, tramitar las autorizaciones ambientales necesarias, de conformidad con las leyes vigentes.

3. ONGs, firmas consultoras, empresa privada, y centros de formación técnica/profesional

- 3.9 Estas entidades serán contratadas por los Gobiernos Municipales para la prestación de servicios de consultoría, asistencia técnica y capacitación, provisión de bienes y realización de los proyectos de inversión municipal. Estas entidades deberán estar acreditadas por el INIFOM.

C. Instrumentos normativos del Programa

- 3.10 El Programa se regirá por las normas establecidas en los siguientes documentos: el Contrato de Préstamo suscrito entre la República de Nicaragua y el BID; el Convenio de transferencia de recursos suscrito entre el prestatario y el INIFOM, y el Reglamento Operativo. Las relaciones entre los Gobiernos Municipales elegibles y el INIFOM se establecerán mediante Convenios-Marco, donde se estipularán las cláusulas específicas a cumplir por las partes para la preparación, financiamiento y ejecución de los PAMs y proyectos, estableciendo las metas para su seguimiento. En el marco de preparación del Programa se han preparado y discutido con las autoridades de Nicaragua las versiones preliminares del Reglamento Operativo y del Convenio Marco.
- 3.11 El Convenio de transferencia de recursos incluirá, cuando menos, los siguientes elementos: (i) el compromiso del Ministerio de Hacienda de transferir los recursos del financiamiento al INIFOM; y (ii) el compromiso de INIFOM de ejecutar el Programa de conformidad con los términos del Contrato de Préstamo del Banco.
- 3.12 Los Convenios Marco entre INIFOM y los Gobiernos Municipales incluirán, cuando menos, los siguientes elementos: (i) los compromisos del INIFOM, entre los que cabe mencionar: (aa) transferir los recursos que le corresponda a cada municipalidad, una vez se cumplan con las condiciones y requisitos de participación del Programa; (bb) asesorar a los municipios en la ejecución del

Programa; (cc) proveer a las municipalidades la lista de proveedores de bienes y servicios acreditados; (dd) elaborar y transferir a las municipalidades los sistemas de administración financiera y de administración tributaria; (ee) procesar las solicitudes de desembolso y otras presentadas por las municipalidades en los plazos establecidos en el Reglamento Operativo; (ii) los compromisos de cada municipalidad, entre los que cabe mencionar: (aa) ejecutar sus actividades de conformidad con lo establecido en el Convenio Marco y el Reglamento Operativo del Programa; (bb) utilizar los recursos que le sean transferidos única y exclusivamente para actividades que se enmarquen en el Programa; (cc) presentar los informes de progreso y de evaluación requeridos y toda otra información que sea necesaria para que el INIFOM y el Banco lleven a cabo el seguimiento del Programa; (dd) mantener registros contables que sean fácilmente auditables, llevados de acuerdo con normas ampliamente aceptables y; (ee) presentar evidencia de que se ha incluido en el presupuesto municipal los recursos necesarios para aportar la contrapartida local; (iii) la forma en que se transferirán los recursos bajo el mecanismo de un fondo rotatorio que no excede del 5% del monto de los recursos asignados a cada municipalidad; y (iv) las condiciones y el mecanismo de acceso a los recursos de inversión.

- 3.13 En el Convenio-Marco quedará establecido el monto de recursos asignado a la municipalidad correspondiente, tanto para las actividades de modernización institucional, como para proyectos de inversión. Cualquier modificación a la asignación de recursos como resultado de las evaluaciones anuales que realice INIFOM con el Banco (párrafo 3.22) será objeto de un adendum al Convenio Marco, en el cual se establecerá el nuevo monto de recursos asignados, la obligación de contrapartida y la forma en que se gastarán estos recursos.
- 3.14 El Reglamento Operativo del Programa regirá la ejecución de las actividades por parte del INIFOM y de las municipalidades participantes. El Reglamento Operativo incluye, entre otros, los siguientes elementos: (i) los requisitos para la participación de las municipalidades en el Programa; (ii) las actividades elegibles para financiamiento; (iii) el ciclo de aprobación y ejecución del Programa; (iv) modelo del convenio marco que deberá suscribir el INIFOM con las municipalidades participantes; (v) los hitos que permitan el acceso de las municipalidades a los recursos de inversión; y (vi) los indicadores de desempeño del Programa. Las modificaciones a este Reglamento Operativo sólo podrán realizarse en base a una solicitud de justificación escrita de INIFOM y la no objeción del Banco. **Es condición previa al primer desembolso la presentación del Reglamento Operativo elaborado de conformidad con lo acordado por el Banco y aprobado por el INIFOM.**

D. Ciclo de aprobación y ejecución de los PAMs e inversiones municipales

1. Promoción

- 3.15 El INIFOM efectuará la promoción del Programa a través de un llamado a participar a los 16 municipios preseleccionados y la realización de un taller de

arranque. El llamado será realizado mediante una carta de invitación que contendrá, por lo menos: (i) los requisitos para participar en el Programa; (ii) la estimación del monto de recursos disponible para cada municipio tanto para las actividades de modernización institucional, como para inversión; (iii) el plazo para la presentación de la documentación requerida; y (iv) las reglas que regirán las actividades que podrán ser financiadas. Seis meses después del primer llamado se realizará un segundo, para dar oportunidad a los municipios que no pudieron cumplir con los requisitos de participación la primera vez.

- 3.16 Los requisitos para participar en el Programa incluyen: (i) presentación de un diagnóstico de la situación financiera e institucional del municipio elaborado de acuerdo con las Guías Metodológicas del Programa proporcionadas por INIFOM y que incluya una propuesta preliminar de un plan de acción; y (ii) la presentación de una carta de compromiso, respaldada por el Concejo Municipal, en la cual la municipalidad se comprometa a aportar un 20% del monto total de las inversiones que se lleven a cabo bajo el Programa.
- 3.17 Los Gobiernos Municipales interesados en participar en el Programa deberán manifestarlo por escrito, en el plazo de 30 días después del llamado correspondiente. Pasado este plazo, se llevará a cabo un taller de arranque con todos los Gobierno Municipales que hayan respondido. Se invitará a este taller a los alcaldes, a los concejales y a los técnicos que estarán relacionados con las actividades del Programa. Este taller tendrá por objeto explicar a todos los involucrados el alcance y condiciones del Programa, de manera que se facilite el cumplimiento de los requisitos de participación descritos en el párrafo 3.16. Además de esto, el taller servirá para introducir y explicar el modelo de intervención y las metodologías de los PAMs.

2. Selección de los municipios

- 3.18 Una vez realizado el taller de arranque, las municipalidades tendrán un plazo de 60 días para presentar la documentación requerida en el párrafo 3.16.
- 3.19 La Dirección de Operaciones del INIFOM verificará la documentación exigida en la convocatoria y elaborará una lista de las municipalidades que cumplieron con los requisitos de la misma, es decir, aquellos que presentaron el diagnóstico de la situación financiera e institucional y la carta de compromiso de la contrapartida local aprobada por el Concejo Municipal. La Dirección de Operaciones elaborará asimismo una lista de los municipios que no cumplieron con la presentación de los documentos requeridos en el plazo especificado. Ambas listas serán elevadas a la Junta Directiva del INIFOM para su conocimiento y conformidad, y serán enviadas al Banco para su no objeción. Los resultados de la selección de municipalidades participantes deberán ser públicos.

3. Suscripción de Convenio-marco

- 3.20 INIFOM suscribirá con las municipalidades que cumplieron con los requisitos de la convocatoria un Convenio-Marco que registrará la relación entre las partes durante toda la ejecución del Programa, incluyendo las actividades de modernización institucional y de inversión. El Convenio Marco deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Párrafo 3.12.
- 3.21 El monto de recursos de inversión disponible para cada municipalidad participante será definido mediante una fórmula basada en el tamaño de la población urbana y la incidencia de la pobreza, lo que implícitamente significa fijar un techo para cada municipalidad. Los recursos disponibles para las actividades de fortalecimiento institucional (Componente 1) se definirán usando una fórmula basada en los presupuestos municipales. Los recursos serán transferidos por el INIFOM a los municipios participantes a título no reembolsable.
- 3.22 El monto asignado para cada municipio será mantenido por dos años desde la fecha de suscripción del Convenio-Marco. Pasado este período, la asignación será revisada por el INIFOM y el Banco como parte de la evaluación anual del Programa, para lo cual se tomará en cuenta el desempeño de la respectiva municipalidad y el avance de la ejecución físico-financiera del Programa. Los recursos que la municipalidad no esté en capacidad de ejecutar serán desobligados y redistribuidos entre las demás municipalidades que estén a tiempo en su ejecución físico-financiera, siguiendo los procedimientos indicados para este efecto en el Reglamento Operativo. Los montos asignados también podrán ser desobligados y redistribuidos si en el período de seis meses a partir de la firma del Convenio-Marco, el Gobierno Municipal no inicia la ejecución del PAM.

4. Ejecución

- 3.23 El plazo para comprometer los recursos del financiamiento será de tres años y seis meses, computables a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo. El plazo para desembolsar los recursos del financiamiento será de cuatro (4) años, contados igualmente a partir de la vigencia del contrato indicado.
- 3.24 Una vez suscrito el Convenio Marco, las municipalidades iniciarán actividades con la contratación de servicios de consultoría necesarios para elaborar su respectivo PAM. El PAM deberá ser presentado para la aprobación de INIFOM y no objeción del Banco y una vez aprobado será incorporado como parte integral del Convenio Marco.
- 3.25 El PAM deberá contener, cuando menos: (i) el detalle de las actividades de modernización institucional que requiere la municipalidad; (ii) el detalle de las inversiones que se proponen; (iii) los cronogramas de ejecución; (iv) los indicadores de avance y desempeño; y (v) la matriz de marco lógico.

- 3.26 Las municipalidades realizarán las demás actividades de modernización institucional incluidas en sus respectivos PAMs. El acceso a los recursos de inversión estará condicionado al avance de la modernización institucional de acuerdo a lo indicado en los párrafos 2.14 y 2.15. Para evitar que las inversiones queden inconclusas como resultado del incumplimiento del segundo grupo de hitos, no se financiarán proyectos diseñados por fase.
- 3.27 El municipio contratará, supervisará y suscribirá las actas de aprobación y conformidad de los servicios de consultoría requeridos para formular y ejecutar el PAM, elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Urbano y realizar los estudios de evaluación de los proyectos de inversión. Para esto se seguirán los procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo del Programa.
- 3.28 La solicitud para acceder a los recursos de inversión deberá estar acompañada de evidencia de cumplimiento con los hitos correspondientes, evidencia de que la contrapartida necesaria está asegurada en el presupuesto municipal y el compromiso de la municipalidad de cobrar tasas o tarifas que cubran los costos de operación y mantenimiento de los servicios respectivos donde sea aplicable. La segunda solicitud deberá incluir, además de los requisitos anteriores, la presentación de estados financieros auditados para el año anterior.
- 3.29 Sólo se podrán financiar proyectos de inversión que cuenten con estudios de viabilidad técnica, económica, financiera y ambiental. INIFOM deberá aprobar los informes de preinversión de cada proyecto propuesto por las municipalidades siguiendo los procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo.

5. Desembolsos a las municipalidades

- 3.30 INIFOM desembolsará los recursos a las municipalidades bajo el mecanismo de fondo rotatorio que no excederá del 5% del monto total de recursos asignados a cada municipalidad. El INIFOM efectuará las transferencias de los recursos del Programa a la cuenta bancaria que abrirá la municipalidad a nombre de Alcaldía/Programa BID. Cada municipalidad mantendrá además una cuenta específica y separada en la que depositará el aporte local requerido, identificada bajo el nombre Contrapartida/Programa BID. Los aspectos jurídicos y operativos de las transferencias y su liquidación se formalizarán en los Convenios-Marco suscritos entre INIFOM y las municipalidades participantes.
- 3.31 Los desembolsos subsecuentes al primer desembolso serán solicitados al INIFOM por los gobiernos municipales que deberán presentar la debida documentación sustentatoria de los gastos efectuados, conforme a las normas y procedimientos del Banco.

6. Seguimiento y supervisión de los PAMs y de las inversiones

- 3.32 El seguimiento del avance en la ejecución de los PAMs y de las inversiones estará a cargo de la municipalidad en primera instancia, que para ello contratará a firmas

consultoras y/o consultores individuales con recursos del Programa. Las municipalidades exigirán informes de avance de actividades trimestrales.

- 3.33 La supervisión del avance en la ejecución del Programa estará a cargo de INIFOM que para este propósito exigirá informes trimestrales de ejecución físico-financiera. INIFOM y el Banco podrán realizar inspecciones en cualquier momento durante la ejecución del Programa.

7. Operación y mantenimiento

- 3.34 Todo proyecto de inversión en servicios municipales requerirá el compromiso de la municipalidad de cobrar las tasas o tarifas que cubran los costos de operación y mantenimiento asociados a su prestación. Toda recuperación de costos deberá estar asignada a la instancia o entidad responsable de proveer los servicios, la cual deberá constituirse en una unidad de costo independiente.
- 3.35 El mantenimiento de las obras de uso público no sujetas a cobros directos (como el mantenimiento de drenajes, áreas verdes, vías urbanas, etc.), será responsabilidad de los municipios, según lo estipulado en el Convenio-Marco.

E. Adquisiciones de obras, bienes y servicios conexos, y servicios de consultoría

- 3.36 La adquisición de bienes y servicios se llevará a cabo de conformidad con las políticas del Banco. Se exigirá licitación pública internacional para los contratos cuyo valor exceda: US\$1 millón para obras de construcción; US\$250.000 para bienes y servicios conexos y US\$200.000 para servicios de consultoría. Las obras, bienes y servicios de consultoría cuyos valores sean inferiores a estas sumas, se someterán a las modalidades de adquisición de acuerdo a la Ley Nacional, siempre que no se contravengan los principios del Banco en la materia.
- 3.37 Las municipalidades realizarán las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para la ejecución de sus respectivos PAMs e inversiones de conformidad con las normas del Banco, mediante procesos competitivos. Para contrataciones por montos inferiores a los establecidos en el párrafo anterior, las municipalidades aplicarán la Ley de Contrataciones del Estado, siempre que esté acorde con los principios del Banco en esta materia.

F. Desembolsos y fondo rotatorio del Programa

- 3.38 Se propone el establecimiento de un fondo rotatorio del 10% del monto del Préstamo, por cuanto se prevé que varias municipalidades iniciarán actividades de manera simultánea y se requiere un monto de fondo rotatorio suficiente para no detener la ejecución del Programa.
- 3.39 Los recursos del préstamo y los fondos de contrapartida local para el componente 3 serán desembolsados directamente en una cuenta bancaria especial administrada por el INIFOM. El INIFOM consolidará todas las informaciones sobre ejecución y

desembolsos a las municipalidades, componentes 1 y 2, para los efectos de presentar sus solicitudes de desembolsos al Banco.

- 3.40 Dada la naturaleza de la operación y del volumen previsto de transacciones para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, el INIFOM y las municipalidades mantendrán en sus archivos los originales y/o las copias de la documentación que permita corroborar el uso de los fondos. Esta documentación deberá estar debidamente identificada y deberá proporcionarse a los funcionarios autorizados del BID y a los auditores externos para su examen.
- 3.41 La oficina de país del BID en Nicaragua hará inspecciones técnicas y financieras ex-post a fin de examinar la documentación de apoyo, incluyendo los archivos y recibos de una muestra al azar de al menos el 10% de los proyectos. El examen deberá permitir corroborar que INIFOM y los gobiernos locales mantienen en sus archivos los documentos de solicitud de desembolsos que revelan que los fondos se utilizaron de conformidad con lo establecido en el Contrato de Préstamo. Si se encontrara discrepancia con los procedimientos requeridos, se examinará una muestra más amplia y se notificarán al INIFOM los montos deducibles de pedidos futuros.
- 3.42 El cronograma de desembolsos será el siguiente:

Fuente (miles de US\$)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID	2.400	4.800	3.600	1.200	12.000
Local	600	1.200	900	300	3.000
Porcentaje	20%	40%	30%	10%	100%

G. Seguimiento del Programa

1. Monitoreo y evaluación

- 3.43 La ejecución del Programa será monitoreada y evaluada utilizando la información proporcionada por el sistema de seguimiento de proyectos utilizado por la Dirección de Operaciones del INIFOM. El equipo de proyecto del BID y el equipo gerencial del INIFOM tendrán reuniones semestrales de revisión del Programa en que se evaluará: (i) el proceso de promoción e incorporación de municipalidades participantes, (ii) el grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño acordados en los PAMs y su impacto en el mejoramiento de la gestión municipal y en la eficiencia y cobertura de los servicios/infraestructura, (iii) el progreso en la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión municipal, (iv) el grado de avance de las actividades de fortalecimiento institucional del INIFOM; (v) la aplicación de las recomendaciones contenidas en los estudios efectuados en el componente 3; y (vi) los problemas encontrados y las soluciones adoptadas. Estas reuniones tendrán lugar dentro de los 30 días siguientes a la presentación del informe de progreso por parte del INIFOM.

- 3.44 El prestatario por conducto de INIFOM, presentará al Banco informes de progreso semestrales 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 ha encontrado y soluciones propuestas para superarlas. El formato del informe deberá ser previamente acordado con la Representación del Banco.

2. Evaluación de medio término

- 3.45 El Programa contará con una evaluación de medio término, cuando haya transcurrido los primeros 24 meses de ejecución del Programa contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo o se haya desembolsado el 50% de los recursos del Programa, lo que suceda primero. En esta evaluación se analizará, entre otros: (i) el logro de los objetivos del Programa, medidos a través de los indicadores de gestión propuesto en el marco lógico, (ii) el logro de las metas acordadas en los Planes de Acción Municipal según lo establecido en los Convenios-Marco y en las matrices de marco lógico de los PAMs; y (iii) la mejora de los servicios de C&AT municipal. Las recomendaciones que se formulen servirán para tomar las medidas correctivas, si tal fuera el caso, que mejoren la ejecución del Programa y aseguren el logro de sus objetivos. Además, se llevará a cabo una evaluación final, una vez se haya desembolsado el 90% de los recursos del Programa. Ambas evaluaciones deberán ser realizadas por una firma de consultores independientes, aceptable al Banco.
- 3.46 Se ha acordado que una vez terminada la ejecución del Programa, el Gobierno presentará informes de evaluación anuales durante los dos años siguientes. Estos informes seguirán el formato de los informes semestrales de progreso y le permitirán al Banco obtener información importante para realizar mejoras en la preparación, análisis y ejecución de nuevos proyectos. Con base en este acuerdo, y tomando en cuenta que el Programa prevé la realización de una evaluación de medio término y una final, además de informes semestrales de progreso, las autoridades del Gobierno han declinado efectuar una evaluación ex-post del Programa.

3. Contabilidad y auditoría

- 3.47 El INIFOM y los Gobiernos Municipales que manejarán recursos del Programa establecerán y mantendrán cuentas y registros adecuados, de conformidad con prácticas contables aceptadas y establecerán mecanismos de control interno e independientes que garanticen el cumplimiento del Reglamento Operativo. Estas cuentas serán auditadas cada año fiscal por una firma de auditores independientes y calificados aceptables al Banco. Los estados financieros auditados que se remitan al Banco incluirán una opinión sobre las cuentas y registros y sobre el uso de los fondos del programa. La presentación de los estados financieros al Banco se hará anualmente durante todo el período de ejecución del Programa.

- 3.48 Además, el INIFOM contratará, con cargo a los recursos del Financiamiento, los servicios de una firma consultora, aceptable al Banco, para llevar a cabo una auditoría operativa semestral del Programa, que se realizará de conformidad con los términos de referencia acordados entre el INIFOM y el BID. La auditoría operativa tendrá por objeto revisar entre otros, los siguientes aspectos operativos y financieros: (i) el cumplimiento de los requisitos de participación en el Programa y de acceso a los recursos de inversión; (ii) el procesamiento y cumplimiento, por parte del INIFOM, con los procedimientos de desembolso establecidos en el Reglamento Operativo del Programa, mediante la revisión de una muestra de la documentación que acompaña las solicitudes de desembolso presentadas al Banco; (iii) el cumplimiento por parte de INIFOM y de las municipalidades participantes con los términos y condiciones establecidos en el Contrato de Préstamo y en el Reglamento Operativo del Programa; (iv) el cumplimiento de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones del Programa, mediante la revisión de una muestra de la documentación relacionada con la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios financiados con recursos del Programa; (v) el cumplimiento por parte de las municipalidades participantes con las condiciones de los proyectos de inversión y con sus normas de calidad, mediante la revisión de una muestra de los proyectos realizados con financiamiento del Programa ; y (vi) el uso del Fondo Rotatorio por parte de INIFOM y el manejo de las cuentas bancarias por parte de las municipalidades participantes.

IV. VIABILIDAD, IMPACTOS AMBIENTALES, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Análisis de viabilidad

- 4.1 El INIFOM es una entidad mediante la cual se ejecuta anualmente unos US\$16 millones en inversión municipal que se dirigen, especialmente, al área rural. Aproximadamente un 50% de estos recursos se ejecutan usando la actual estructura administrativa y financiera de la institución (es decir, sin recurrir a una unidad ejecutora independiente), por lo que existe una experiencia de trabajo que será muy valiosa para la ejecución del Programa. En todo caso, en consideración a que las actividades que se realizarán en este Programa son complejas y que demandarán una alta carga de trabajo de los funcionarios del INIFOM, se han presupuestado recursos para consultorías de corto plazo que apoyen la ejecución y supervisión del Programa.
- 4.2 El análisis de la viabilidad institucional y financiera de los componentes 1 y 2 permitió concluir que los municipios participantes: (i) cuentan con la capacidad para realizar el diagnóstico institucional y financiero requerido para participar en el Programa, (ii) tienen la capacidad financiera para hacerse cargo de los aportes locales requeridos; y (iii) pueden cubrir los costos de operación y mantenimiento que serán generados por el Programa¹⁴. Adicionalmente, se hizo un análisis del ciclo de ejecución del Programa *vis a vis* el ciclo electoral municipal y se estableció que las principales actividades de esta operación se ejecutarán durante la misma gestión del gobierno local, ya que las próximas elecciones municipales serán el año 2004.
- 4.3 Uno de los objetivos del Programa es mejorar la planificación de las inversiones al nivel municipal. Para lograr esto se tiene como requisito que todos los proyectos de inversión que se financien en el marco del Programa cuenten con los estudios de factibilidad técnica y económica que garanticen que el proyecto es la mejor solución al problema que se desea resolver, y que los beneficios socio económicos netos del proyecto son positivos. Como criterios de selección de proyectos se incluyen que estos sean soluciones técnicas del mínimo costo y que cumplan con el requisito de superar un TIRE del 12% como mínimo siguiendo las políticas del Banco. Se ha contratado a una firma consultora para que apoye a los municipios de la muestra de municipalidades (Masaya, Rivas y Granada) en la identificación y evaluación técnica y económica de los proyectos propuestos para asegurarse que estos cumplan con los criterios de viabilidad técnica y económica.

¹⁴ A fin de determinar la capacidad de los municipios para cubrir con el aporte local y los costos operativos que genere el Programa, se efectuaron proyecciones financieras y se estableció que los municipios participantes deberán aportar al Programa no más del 30% de los ingresos del impuesto predial (asumiendo un incremento tendencial) sin considerar que este impuesto mejorará sustancialmente como resultado de las actividades del Programa.

B. Impacto ambiental y social

- 4.4 La estrategia de intervención del Programa consiste en apoyar a la mejor planificación del uso del suelo y el fortalecimiento de la gestión medio ambiental y de recursos naturales en los municipios, a la vez que permite incluir la variable ambiental en el ciclo de los proyectos municipales. Además, el Programa establece que para ejecutar las inversiones el municipio deberá cumplir con un conjunto de hitos de modernización institucional, uno de los cuales es la adopción del Sistema de Gestión Medio Ambiental desarrollado por el FISE con el apoyo del Banco.
- 4.5 El Programa tendrá un impacto social positivo porque introducirá metodologías de planificación municipal participativas que resultarán en planes de desarrollo urbano que permitirán ordenar los asentamientos espontáneos, y facilitarán la planificación y provisión de los servicios e infraestructura local. Esto incidirá en la mejora de las condiciones de vida de la población del municipio en general, y en particular, de la que vive en áreas de expansión urbana.

C. Beneficios

- 4.6 Los Gobiernos Municipales participantes se beneficiarán del Programa ya que este les proveerá asistencia técnica para mejorar su capacidad de generar mayores ingresos y modernizar la gestión de los servicios municipales. Asimismo, estos Gobiernos contarán con mayores medios (técnicos y financieros) para hacer frente a los desafíos del crecimiento urbano y responder más eficientemente a la demanda de servicios e infraestructura locales. Al final del Programa, las municipalidades habrán reforzado su capacidad institucional y financiera, por lo que se encontrarán en mejores condiciones para impulsar el desarrollo local y coadyuvar a la profundización de la descentralización en Nicaragua.
- 4.7 En la perspectiva de las estrategias de intervención para la modernización de los Gobiernos Municipales, este Programa permitirá introducir en Nicaragua un modelo que condiciona el acceso a recursos de inversión a la adopción de reformas y buenas prácticas de gestión municipal. Al mismo tiempo el Programa financiará la implementación de una metodología, previamente validada en otros programas municipales (por ejemplo en la municipalidad de San Pedro Sula, Honduras), que se basa en la provisión de asistencia técnica y capacitación en forma integrada en las principales áreas de la gestión municipal, que son claves para una mejora sostenible en el desempeño institucional.

D. Riesgos

- 4.8 Tanto al nivel nacional como municipal se observa una elevada rotación de personal con los cambios de administración política. Esta situación es un riesgo para el Programa en la medida en que los profesionales y técnicos capacitados en los próximos años pueden ser sustituidos por administraciones futuras. El Programa busca mitigar este riesgo mediante el incremento del valor técnico de los funcionarios municipales lo que, a su vez, aumenta el costo para la municipalidad

**Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal
(NI-0156)
MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

Resumen Narrativo	Indicadores de resultado	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			(en general)
condiciones institucionales y financieras de las municipalidades de las ciudades impulsen el desarrollo local	a. Indicadores y estadísticas financieras municipales	Estadísticas del INIFOM	
Propósito	Indicadores de resultado	Medios de Verificación	Supuestos
El programa será un incremento en la capacidad institucional y financiera de los Gobiernos locales para enfrentar los crecientes desafíos de urbanización y mejorar los servicios de infraestructura local.	a.1 Al menos 10 municipios han completado el catastro del IBI urbano a.2 Al menos 10 municipios generan ahorro corriente. b.1 Al menos 10 servicios cuentan con centros de costo independiente. b.2. Al menos 20 servicios municipales con recuperación de costos c.1. Al menos 10 municipios cuentan con un Plan de Gestión Ambiental aprobado por el Concejo. c.2. Al menos 10 municipios han adoptado el Sistema de Gestión Medio Ambiental del FISE. d.1. Al menos 10 municipios cuentan con Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PMDU) aprobado por el Concejo d.2. Al menos 10 municipios cuentan con un plan bianual de inversiones. e. INIFOM cuenta con un Programa Nacional de C&AT municipal con su sistema de acreditación de proveedores	a.1 Informe del Sistema de Catastro (SISCAT) a.2. Estados Financieros de la municipalidad b1 y b2 Sistema de seguimiento de los PAMs del INIFOM c.1 Acta del Concejo Municipal c.2 Sistema de seguimiento de los PAMs del INIFOM d.1 Acta del Concejo Municipal d.2. Sistema de seguimiento del los PAMs del INIFOM e. Revisión de medio término y informe de evaluación del Programa.	El soporte del Gobierno a la descentralización y desarrollo local permanece inalterado. Los aspectos técnicos del Programa se desarrollan sin interferencia política. Los municipios cuentan con recursos para realizar el aporte de contraparte.
ANEXO 1: FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL (PAMs)			
Programa de fortalecimiento institucional y asistencia técnica diseñado e implementado.	a. Por lo menos 10 municipios generan ahorro corriente y han completado sus catastros urbanos al fdp. b. Por lo menos 20 servicios municipales tienen centros de costo independiente y 20 servicios recuperan costos de operación y mantenimiento al fdp. c. Por lo menos 10 municipalidades cuentan con un Plan de Gestión Medio Ambiental y han adoptado el Sistema de Gestión Medio Ambiental al fdp.	Sistema de seguimiento del INIFOM e informes semestrales de los municipios participantes.	Existe el interés de participar en el Programa por parte de al menos 10 municipios.

Resumen Narrativo	Indicadores de resultado	Medios de Verificación	Supuestos
	d. Por lo menos 10 municipalidades cuentan con PDMUs y planes bianuales de inversión al fdp.		

COMPONENTE 2: INVERSIONES

Proyectos de infraestructura y servicios sociales diseñados y ejecutados.	100% de los recursos asignados según los criterios acordados. 100% de los proyectos ejecutados son identificados en los Planes de Desarrollo Municipal elaborados según metodología INIFOM –FISE 20% del costo de los proyectos es aportado por los municipios participantes.	Informes de seguimiento de proyectos del INIFOM	Los municipios cuentan con los recursos necesarios para cubrir el aporte local.
---	---	---	---

COMPONENTE 3: FORTALECIMIENTO INIFOM

Procesos de capacitación y asistencia técnica del INIFOM definidos y funcionando.	a. Un sistema de acreditación instalado y funcionando hasta el 06/02 b. Un Sistema de Administración Financiera municipal desarrollado hasta el 06/02 c. UN sistema de administración tributaria desarrollado hasta el 01/03 d. Reingeniería de delegaciones regionales finalizada hasta el 06/03 e. Acuerdos inter institucionales firmados y en funcionamiento hasta el 06/02	Informes de seguimiento y evaluación del Programa.	La rotación de personal no es tan alta como para comprometer la ejecución del Programa.
---	---	--	---

Actividades	Recursos	Medios de Verificación	Supuestos
Componente 1: Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (PAMs)			
Fortalecimiento de la Administración y las Finanzas en Municipios seleccionados	Recursos del Componente 1 (US\$5,0 millones)	Para todo el componente registros contables del Programa	Para todos los componentes:
Trabajar con PAMs y suscribir Convenios- Marco (Municipio-INIFOM) Diagnosticar y ejecutar planes de ajuste financiero Ejecutar reingeniería de procesos financieros y administrativos Implementar sistemas de administración financiera integrada Implementar sistema de gestión tributaria Implementar normas de adquisición de bienes y contratación de servicios y obras. Realizar encuesta catastral Diseñar y ejecutar Plan de capacitación			a. El INIFOM ha desarrollado satisfactoriamente un sistema integrado de administración financiera y tributación. b. Otras instancias cooperan en la creación de alianzas estratégicas c. Voluntad política del Gobierno Central para la realización del Programa se mantiene. d. En cada municipio existe una adecuada coordinación de acciones con otros proyectos. e. Capacidad técnica clave del INIFOM se mantiene a lo largo del Programa f. Las autoridades municipales mantienen el compromiso por modernizar su institución

Resumen Narrativo	Indicadores de resultado	Medios de Verificación	Supuestos
Fortalecimiento de los Servicios Municipales			
Analizar de alternativas de modernización de prestación de los servicios (tercerización, corporativización, privatización) Elaborar dos proyectos de tercerización o creación de unidades autónomas de costo por municipio Elaborar plan de mejora del cobro de tasas Elaborar y ejecutar normas de funcionamiento y control de calidad	Recursos del componente 1		
Fortalecimiento de la Gestión Medio Ambiental y de Recursos Naturales			
Informar la unidad de gestión medio ambiental al nivel municipal Elaborar sistema de gestión medio ambiental Elaborar e implementar campaña de educación ambiental Transferir instrumentos de gestión de riesgos naturales	Recursos del componente 1		
Fortalecimiento del Desarrollo Urbano			
Elaborar/actualizar Plan de Desarrollo Urbano Mejorar procedimientos para cumplimiento de normas de desarrollo urbano Elaborar estudios de preinversión para proyectos Elaborar programa de inversiones Elaborar el plan anual Capacitar funcionarios de oficinas de planificación	Recursos del componente 1		
Componente 2: Inversiones			
Elaborar y ejecutar obras para proyectos seleccionados Supervisar proyectos	Componente 2 de US\$7,00 millones	Registros contables y hojas de seguimiento y supervisión de proyectos (Sistema de Monitoreo INIFOM)	
Componente 3: Fortalecimiento INIFOM			
Capacitar a los municipios para identificar diferentes tipos de demandas por servicios C & AT Elaborar programas de C & AT Desarrollar sistema de acreditación Desarrollar el Sistema Integrado de Administración Financiera Desarrollar Sistema de Gestión Tributaria Municipal Elaborar normas de adquisición de bienes y contratación de servicios y obras con recursos propios municipales.	Componente 3 de US\$2,562 millones	Registros contables del Programa	

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL
NI-0156
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
En miles de US\$

Categoría de Inversión	Monto en miles US\$	BID (%)	Local (%)
I. Fortalecimiento y Desarrollo Municipal	5,000	4,000	1,000
1.1 Servicios de Consultoría	3,000	80	20
1.2 Equipos	500	80	20
1.3 Licencias de Software	250	80	20
1.4 Obras Menores	250	80	20
1.5 Capacitación y Entrena	1.000	80	20
II. Inversiones Municipales	7.000	5.600	1.400
2.1 Obras Municipales	7.000	80	20
III. Fortalecimiento del INIFOM	2.562	2.050	512
3.1 Servicios de Consultoría	2.100	80	20
3.2 Equipos	282	80	20
3.3 Obras Menores	180	80	20

PROYECTO DE RESOLUCION

**NICARAGUA. PRESTAMO ____/SF-NI A LA REPUBLICA DE NICARAGUA
Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Nicaragua, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de fortalecimiento y desarrollo municipal. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$12.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Nicaragua, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las “Condiciones Contractuales Especiales” y a los “Plazos y Condiciones Financieras” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.