



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Modernización Municipal Alcaldía de Managua

País: Nicaragua

Sector/Subsector: Gestión Fiscal

Equipo de Proyecto Original: Philippe Van de Maele, Matthew Tank, Huáscar Eguino y Diego Belmonte (RE2/FI2); Philippe Marín (RE2/EN2); Laura Profeta (LEG); Arcindo Dos Santos (RE1/SO1); Julio Norori (COF/CNI), y Giovanni Giovannelli (RE2/FI2) Jefe de Equipo de Proyecto. Yolanda Galaz (RE2/FI2) asistió en la producción del documento.

Número de Préstamos: 1058/SF-NI

Número de Proyecto: NI0111

Fecha de envío a QRR: Mayo 18 de 2009

Fecha de Aprobación Final del PCR: Junio 4 de 2009

PCR Equipo: Sandra Bartels (Jefe de equipo); Sobeyda Castillo (CID/CNI); Sergio Aragón (UEP); Marcos Membreño (Consultor).

Índice

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | INFORMACIÓN BÁSICA | 1 |
| II. | EL PROYECTO | 2 |
| | <i>A. CONTEXTO DEL PROYECTO</i> | <i>2</i> |
| | <i>B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO</i> | <i>3</i> |
| | <i>C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO</i> | <i>4</i> |
| III. | RESULTADOS | 5 |
| | <i>A. EFECTOS DIRECTOS.....</i> | <i>5</i> |
| | <i>B. EXTERNALIDADES.....</i> | <i>6</i> |
| | <i>C. PRODUCTOS</i> | <i>7</i> |
| | <i>D. COSTOS DEL PROYECTO.....</i> | <i>12</i> |
| IV. | IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO | 13 |
| | <i>A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....</i> | <i>13</i> |
| | <i>B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....</i> | <i>14</i> |
| | <i>C. DESEMPEÑO DEL BANCO</i> | <i>14</i> |
| V. | SOSTENIBILIDAD | 15 |
| | <i>A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....</i> | <i>15</i> |
| | <i>B. RIESGOS POTENCIALES.....</i> | <i>15</i> |
| | <i>C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....</i> | <i>15</i> |
| VI. | EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO | 16 |
| | <i>A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS</i> | <i>16</i> |
| | <i>B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST</i> | <i>16</i> |
| VII. | LECCIONES APRENDIDAS..... | 16 |

Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|----------|---|
| ALMA | Alcaldía de Managua |
| ANF | <i>American Nicaraguan Foundation</i> |
| DGA | Dirección General Ambiental |
| DGI | Dirección General de Ingresos |
| FONDOSAS | Fondo para Suelo, Agua y Saneamiento |
| IBI | Impuesto sobre Bienes Inmuebles |
| IE | Indicador Eliminado |
| IM | Indicador Modificado |
| INATEC | Instituto Nacional Tecnológico |
| INVUR | Instituto de la Vivienda Urbana y Rural |
| ML | Marco Lógico |
| NI | Nuevo Indicador |
| OD | Objetivo de Desarrollo |
| OE | Objetivos Específicos |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PROSOVI | Programa Social de Vivienda |
| PRU | Programa de Renovación Urbana |
| SIAFTM | Sistema Integrado de Administración Financiera Tributaria Municipal |
| UEM | Unidad Ejecutora Municipal |
| UEP | Unidad Ejecutora del Programa |

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

| <p>NO. PROYECTO: NI0111</p> <p>Prestatario: República de Nicaragua</p> <p>Agencia ejecutora (AE): Municipio de Managua</p> <p>Préstamo: 1058/SF-NI</p> <p>Sector: RM</p> <p>Instrumento de préstamo: Inversión – Proyecto Específico</p> | <p>TITULO: Programa de modernización del Municipio de Managua</p> <p>Fecha aprobación Directorio: 31 Mayo 2000</p> <p>Fecha efectividad contrato préstamo: 5 Abril 2001</p> <p>Fecha elegibilidad primer desembolso: 27 Junio 2001</p> <p>Meses en ejecución</p> <p>* desde aprobación: 93 meses</p> <p>* desde efectividad del contrato: 83 meses</p> <p>Períodos de desembolso</p> <p>Fecha original desembolso final: 5 Octubre 2006</p> <p>Fecha actual desembolso final: 5 Marzo 2008</p> <p>Extensión acumulativa (meses): 17</p> <p>Extensión especial (meses): 0</p> <p>Monto préstamo(s)</p> <p>* Monto original: US\$5,670,000</p> <p>* Monto actual: US\$5,670,000</p> <p>* Pari Passu (si aplica): 79/21</p> <p>Desembolsos</p> <p>Monto a la fecha: US\$5,571,008 (98.25%)</p> <p>Costo Total del Proyecto (Estimado Original): \$ 6,300,000</p> <p>Redireccionamiento</p> <p>Este proyecto:</p> <p>- recibió fondos de otro proyecto? []</p> <p>- Envío fondos a otro proyecto? []</p> <p>- N/A [X]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table> <p>* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)</p> <p>En estado de "Alerta"</p> <p>¿Está el proyecto "en alerta" por PAIS?: No</p> <p>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A</p> <p>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A</p> | De/Para No. Proyecto | Para No. Sub-préstamo | Monto | | | |
|--|---|----------------------|-----------------------|-------|--|--|--|
| De/Para No. Proyecto | Para No. Sub-préstamo | Monto | | | | | |
| | | | | | | | |

Reducción de Pobreza (PTI): Sí

Equidad Social (SEQ): Sí

Clasificación ambiental: No existe clasificación

Resumen de la Clasificación de Desempeño

| | | | | |
|----|---|--|---|---|
| OD | <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) | <input type="checkbox"/> Probable (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) | <input type="checkbox"/> Improbable (MI) |
| PI | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
| SO | <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |



II. El Proyecto

A. Contexto del Proyecto

Antes de la aprobación del “Programa de Modernización del Municipio de Managua”, la Alcaldía de Managua (ALMA) carecía de la capacidad institucional y financiera para responder adecuadamente a la demanda de servicios proveniente de su propia población –la cual ascendía entonces a casi un millón y medio de personas. Al nivel institucional, la Alcaldía poseía un sistema de gestión excesivamente centralizado y con poca apertura a la participación ciudadana. Al mismo tiempo, la carencia de una adecuada base informática la obligaba a recurrir en muchos casos a procedimientos administrativos eminentemente manuales. Por otra parte, el potencial de recaudación existente en la municipalidad era alto, pero los montos recaudados se encontraban sistemáticamente muy por debajo de dicho potencial. La Alcaldía se beneficiaba con donaciones financieras provenientes de la cooperación externa, pero éstas eran concebidas y ejecutadas al margen de una planificación estratégica global. Adicionalmente, se carecía de un marco de políticas para la gestión ambiental del municipio.

Con el propósito de superar estas dificultades, la administración de la Alcaldía decidió solicitar el apoyo financiero del Banco. El préstamo fue aprobado por el Directorio del Banco el 31 de mayo del 2000, para ser ejecutado a lo largo de sesenta y seis meses (66) contados a partir del 5 de abril del 2001, fecha en la que entró en vigencia el Contrato de Préstamo (Cláusula 3.04 del Contrato).

Dos administraciones edilicias distintas estuvieron a cargo de la ejecución del Programa. Sin embargo, las dificultades que se presentaron en el proceso de su implementación condujeron al Banco a aprobar, a solicitud del Ejecutor, cuatro prórrogas sucesivas de la fecha del último desembolso: COF/CNI/2457/2006; COF/CNI/2369/2006; COF/CNI/584/2007; CID/CNI/2991/2007). Sumadas, estas cuatro prórrogas extendieron el plazo de ejecución en diecisiete meses (17) adicionales a los que se encontraban establecidos en el Contrato de Préstamo. El Ejecutor solicitó una quinta prórroga por cuatro meses más, pero el Banco la consideró injustificada y se negó a otorgarle la No Objeción (CID/CNI/446/2008).

Las principales causas de los retrasos habidos en la ejecución del Programa fueron las siguientes: (i) la situación de iliquidez que enfrentó el Programa debido a los cambios introducidos por la nueva Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario (Ley 550), en lo concerniente a la aprobación y al acceso de los recursos provenientes de préstamos externos; (ii) la pérdida de rango institucional que experimentó la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) en el año 2006, a raíz de los cambios que introdujo la administración edilicia en el organigrama global de la Alcaldía; y (iii) la falta de consenso existente en el seno de la institución municipal con respecto a la terciarización del servicio de recolección de los desechos sólidos y el diseño del Sistema Integrado de Administración Financiera Tributaria (SIAFTM).



B. Descripción del proyecto

i. Objetivos del Desarrollo

Este es el Objetivo de Desarrollo (OD) que aparece en el Anexo A del Contrato de Préstamo: “fortalecer la capacidad del gobierno en el municipio de Managua a través de una mayor descentralización y participación ciudadana en el diseño e implementación de proyectos pilotos de alta prioridad socioeconómica, y mediante la modernización de la administración municipal para hacerla más eficiente y transparente”.

El Programa también definió sus Objetivos Específicos (OE), los cuales, según el Anexo A del Contrato son los siguientes: (i) el fortalecimiento de la capacidad administrativa del municipio en áreas como el planeamiento de servicios, la administración tributaria y la gestión financiera; (ii) un mayor involucramiento de la población en la asignación de recursos públicos para que éstos se usen de manera más eficiente y transparente; (iii) la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios municipales de recolección de desechos sólidos y de atención a los barrios marginales en un marco de mayor participación ciudadana y coordinación con las empresas proveedoras de los servicios”.

El OD y los OE no fueron reformulados. Sin embargo, el Ejecutor y el Banco acordaron introducir algunos cambios al nivel de los indicadores de desempeño del OD y de los OE: modificaron un indicador, eliminaron otro y crearon un nuevo (ver, más adelante, la matriz de Efectos Directos).

ii. Componentes

El Programa tiene dos componentes, cada uno de los cuales se subdivide en varios subcomponentes. Según el Anexo A del Contrato de Préstamo, la estructura de los componentes del Proyecto es la siguiente:

1. Modernización institucional

Este componente persigue diseñar e implementar un plan de modernización de la administración, el cual implica el mejoramiento de la eficiencia y transparencia en la gestión, la descentralización hacia los distritos y una mayor participación de la ciudadanía en la asignación de los recursos públicos, y el diseño e implementación de un sistema de manejo del medio ambiente. Se subdivide en tres subcomponentes:

- a. **Eficiencia, transparencia y mejoramientos en la administración.** Se persigue mejorar estos tres aspectos mediante el mejoramiento de la planificación estratégica, la administración tributaria y la programación financiera, y la implementación del Plan General de Sistemas.
- b. **Fortalecimiento de los distritos y participación ciudadana.** Se trata de apoyar con asistencia técnica el fortalecimiento institucional de las delegaciones distritales del municipio y su capacidad de interactuar con la población a través de la implementación de programas de inversión definidos en procesos participativos.
- c. **Medio ambiente.** Se busca fortalecer la Dirección General de Medio Ambiente de la Alcaldía e implementar una campaña de sensibilización socio-ambiental.



2. Proyectos participativos de mejoramiento de servicios municipales

Este componente comprende el pilotaje de proyectos de reordenamiento y mejoramiento en tres barrios marginales que puedan ser replicables en otros barrios del municipio de Managua y el pilotaje de la terciarización de la recolección de desechos sólidos en los barrios formales del Distrito II y en los tres barrios marginales. Se subdivide en dos subcomponentes:

- a. **Proyectos piloto de atención a barrios marginales.** Consiste en tres proyectos piloto de mejoramiento de los barrios marginales y en la articulación de cada proyecto con un paquete de mejoramiento de servicios urbanos básicos y un paquete de programas sociales y medio ambiente.
- b. **Proyectos piloto de recolección de desechos sólidos.** Con estos proyectos se persigue validar un modelo de recogida de basura competitivo, exitoso y aplicable al resto de la ciudad, pero cuyo punto de partida es, por una parte, la concesión a una empresa privada de la recolección de basura en los barrios formales del Distrito 2 del municipio y, por otra parte, la contratación de microempresas recolectoras de basura en los tres barrios piloto del Subcomponente 2.1.

Los Componentes 1 y 2 del Programa no fueron reformulados. Sin embargo, el Ejecutor y el Banco acordaron introducir cambios en algunos de los indicadores de desempeño de ambos Componentes. En el caso del Componente 1, se modificó un indicador y se eliminaron cuatro; mientras en el caso del Componente 2 se modificaron cuatro, se eliminaron seis y se crearon dos indicadores nuevos (ver, más adelante, la matriz de Productos). Los cambios en los indicadores se debieron básicamente a la oposición de los sindicatos de la Alcaldía a terciarizar los servicios municipales y a las dificultades que se encontraron en los barrios pilotos debido a la selección inadecuada de los mismos.

C. Revisión de la Calidad del Diseño

El diseño de este Programa tuvo importantes debilidades entre ellos: ausencia de una Línea de Base previa, ausencia de un análisis institucional y de riesgos, falta de un sistema de monitoreo, falta de criterios claros pre-establecidos para la selección de barrios pilotos, que llevo a que la selección se basara en criterios políticos y no técnicos, subestimación de costos, entre los mas significativos.

| Revisión de la Calidad del Diseño | | | |
|---|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS) | <input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I) |



III. Resultados

A. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo (Propósito)

Fortalecer la capacidad del gobierno municipal a través de una mayor descentralización y participación ciudadana en el diseño e implementación de proyectos pilotos de alta prioridad socioeconómica y mediante la modernización de la administración municipal para hacerla más eficiente y transparente.

Clasificación: Probable

| Indicadores Claves de Efectos Directos (*) | Efectos Directos Logrados |
|--|--|
| 1.1. Descripción: Estándares de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos municipales establecidos, evaluados y publicados anualmente por el Municipio. Unidad de medida: Establecimiento, evaluación y publicación anual de los estándares <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 evaluaciones publicadas (5 Mar 2008) | 0 evaluaciones publicadas (5 Mar 2008) |
| 1.2. Descripción: Equilibrio financiero mantenido por el Municipio. Unidad de medida: Equilibrio financiero anual <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 años con equilibrio financiero (5 Mar 2008) | 5 años con equilibrio financiero (31 Dic 2007) |
| 1.3. Descripción: Evaluación anual sobre proyectos pilotos publicada cada año. Unidad de medida: Publicación de evaluación anual de proyectos pilotos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 evaluaciones publicadas (5 Mar 2008) | 2 evaluaciones publicadas (5 Mar 2008) |
| 1.4. Descripción: Percepción de la opinión pública sobre la gestión municipal registrada. Unidad de medida: Registro de la percepción de la opinión pública <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 registro de percepción (5 Mar 2008) | 2 registros de percepción (5 Mar 2008) |
| 1.5. Descripción: Presupuesto municipal reasignado a servicios en cada año de ejecución. [IM] El presupuesto municipal se ha reasignado más hacia la prestación de servicios al menos un 20% en cada año durante la ejecución. Unidad: Porcentaje del presupuesto municipal asignado a servicios <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 años con 20% asignado (5 Mar 2008) | 5 años con 20% asignado (31 Dic 2007) |
| 1.6. Descripción: Resultado financiero positivo en cada año de ejecución y equilibrio en la gestión de flujos de efectivo. Unidad: Resultados financieros anuales positivos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 años con resultados positivos (5 Mar 2008) | 5 años con resultados positivos (31 Dic 2007) |
| 1.7. Descripción: Auditoría concurrente contratada a partir de los seis meses de ejecución (Estipulaciones especiales, cláusula 5.03). Unidad: Auditoría concurrente contratada anualmente <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 auditoría contratada (5 Mar 2008) | 1 auditoría contratada (5 Mar 2008) |
| 1.8. Descripción: Sesión de presupuestación participativa anual realizada en por lo menos tres distritos, a partir del segundo año de haber empezado la ejecución. Unidad: Presupuestación participativa anual en tres distritos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con presupuestación en 3 distritos (5 Mar 2008) | 6 años con presupuestación en 3 distritos (31 Dic 2007) |
| 1.9. Descripción: Cartera de Proyectos para extensión del PRU a otros barrios marginales, elaborada y actualizada anualmente a partir del tercer año de ejecución. Unidad: Cartera de proyectos elaborada anualmente <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 5 años con cartera elaborada (5 Oct 2006) | 1 año con cartera elaborada (5 Mar 2008) |
| 1.10. Descripción: Número de beneficiarios del servicio de recolección de desechos sólidos en barrios marginales aumentado en un 10% por año a partir del segundo año de ejecución. [IE] Unidad: Porcentaje de incremento anual del número de beneficiarios del servicio de recolección <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con 10% de incremento (5 Mar 2008) | (Indicador eliminado) |
| 1.11. Descripción: Número de toneladas métricas del servicio de recolección de desechos sólidos en barrios marginales aumentado en un 5% por año a partir del segundo año de ejecución. [NI] Unidad: Porcentaje de incremento anual de las toneladas métricas de desechos sólidos recolectados <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con 5% de incremento (5 Mar 2008) | 4 años con 5% de incremento (31 Dic 2007) |



| Indicadores Claves de Efectos Directos (*) | | Efectos Directos Logrados | |
|---|------------------|---------------------------|---------------------|
| Reformulación El OD y los Objetivos Específicos no fueron reformulados. Los ajustes y cambios al nivel de los indicadores de desempeño fueron acordados entre el Ejecutor y el Banco en la Reunión Anual de Seguimiento del 22 Abril del 2006. El listado de los indicadores ajustados y aprobados figura en el attachment del email que Mirna Carballo, Responsable Administrativa-Financiera de la UEP, envió a Hazel Lara Pordoy, Especialista Sectorial del Banco, con fecha 28/Jul/06. | | | |
| Reajuste ISDP: No aplica | | | |
| Resumen del Objetivo de Desarrollo Clasificación (OD): | | | |
| [] Muy Probable(MP) | [] Probable (S) | [x] Poco Probable (PP) | [] Improbable (MI) |
| Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados. | | | |
| 1.1. Indicador no cumplido. Los estándares de calidad, cobertura y eficiencia no se definieron, ni se evaluaron, ni se publicaron. Esto se debió a que el Ejecutor ignoraba que la implementación del Programa, además de incluir el cumplimiento de los Indicadores de Productos, incluía también el cumplimiento de los cuatro Indicadores del OD (ver ML del Contrato de Préstamo). Ninguno de estos cuatro indicadores (1.1, 1.2, 1.3 y 1.4) fue modificado o eliminado en la Reunión Anual de Seguimiento del 22 Abril del 2006. | | | |
| 1.2. Indicador parcialmente cumplido. El equilibrio financiero se mantuvo en todos los años, excepto en el 2002 y en el 2004. En el 2002, el desequilibrio se debió al incremento en el pago de la deuda, mientras en el 2004 la causa del desequilibrio fue, además del servicio de la deuda, el aumento en la inversión en inmuebles. | | | |
| 1.3. Indicador parcialmente cumplido. La evaluación de los proyectos piloto se llevó a cabo solamente en los años 2004 y el 2006. Pero los resultados de ambas evaluaciones nunca se publicaron en la Web de la Alcaldía. | | | |
| 1.4. Indicador cumplido. En los años 2003 y 2006 se realizaron dos encuestas de opinión con recursos externos al Programa, aunque se desconocen los resultados arrojados por ambas encuestas. | | | |
| 1.5. Indicador parcialmente cumplido. La Alcaldía asignó más del 20% a la prestación de servicios en el período 2001-2005. Sin embargo, dicha asignación fue inferior al 20% en los años 2006 (16.53%) y 2007 (15.18%). | | | |
| 1.6. Indicador parcialmente cumplido. El resultado financiero fue positivo en todos los años, excepto en el 2002 y el 2004. El flujo en efectivo fue positivo en todos los años de ejecución del Programa. En el período 2001-2007, el flujo de efectivo acumulado fue positivo y ascendió a un monto de 127.92 millones de córdobas a precios constantes. | | | |
| 1.7. Indicador cumplido. La auditoría concurrente se puso en marcha en el año 2003, seis meses después de haber comenzado las obras de mejora en los tres barrios pilotos. | | | |
| 1.8. Indicador cumplido. La presupuestación participativa anual se llevó a cabo a partir del año 2002 no solamente en los tres distritos contemplados en el Programa, sino en todos los distritos del municipio (5 en total), tal como lo establecía la nueva Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376). | | | |
| 1.9. Indicador no cumplido. Se elaboró la Cartera de Proyectos, pero la misma no se actualizó ni se extendió a otros barrios marginales debido a la carencia de recursos por parte de la Alcaldía. | | | |
| 1.11. Indicador parcialmente cumplido. El incremento del tonelaje de desechos sólidos recolectados fue superior al 5% en los años 2002, 2004, 2005 y 2006, pero no lo fue en los años 2003 (4.04%) y 2007 (-10.9%). Este último déficit se debió a los desperfectos mecánicos en los equipos de recolección de desechos. Sin embargo, después de la terminación del Programa, la Alcaldía adquirió con recursos del gobierno italiano 35 camiones nuevos para la recolección de la basura. | | | |
| Estrategia de País: El Proyecto contribuye a la Estrategia de País del Banco en tres áreas: i) el mejoramiento en la provisión de servicios básicos; ii) la incorporación de las poblaciones marginales; iii) la preservación del medio ambiente. | | | |

B. Externalidades

Externalidades positivas

-Uno de las externalidades importantes de la ejecución de este programa fue la creación de la Comisión Interinstitucional, en la cual estuvieron representadas las empresas proveedoras de servicios de agua (ENACAL), electricidad (ENITEL), las organizaciones barriales, entidades gubernamentales y la Alcaldía misma que permitió que las acciones que se llevaron a cabo que involucraba a todas las entidades se hicieran colegiadamente.

-La promulgación de la nueva Ley de Solvencia Municipal. Esta ley contribuyó a incrementar las recaudaciones en el municipio.

-La creación del Programa Social de Vivienda (PROSOVI) en el seno de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación Externa de la Alcaldía, como producto de los



resultados positivos arrojados por el proyecto piloto de construcción de sesenta (60) viviendas en el barrio 18 de Mayo, se consiguió construir un poco más de 400 viviendas adicionales en cuatro de los seis distritos de Managua.

Externalidades negativas

-Los vacíos e incoherencias que aún persisten en el marco jurídico y administrativo del país con respecto a los conflictos existentes en la tenencia y propiedad de la tierra crearon obstáculos al proyecto de reordenamiento urbano y mejoras de la infraestructura de los barrios pilotos beneficiados por el Programa.

-Las inundaciones que afectaron el municipio de Managua en mayo del 2002. A petición de la alcaldía, doscientos mil dólares de los recursos aportados por el Banco fueron reorientados a la inversión en nueve obras de infraestructura con carácter de emergencia: reconstrucción ramal cauce Los Duarte; cortinas de protección en barrio 18 de Mayo; reparación de puentes peatonales Distritos II, III y IV; construcción de dique en barrio Ayapal; mejoramiento drenaje pluvial en puntos críticos de la capital; construcción de rampa en cauce Las Viudas; obras complementarias a las cortinas del barrio 18 de Mayo; estabilización de ramal del cauce Sol de la Libertad; obras de protección para puente vehicular en barrio Marvin Marín.

-Las diferencias de signo político existentes entre las dos administraciones edilicias encargadas de la ejecución del Programa, por una parte, y el gobierno central, por otra, impidieron que entre ambas instancias se establecieran vínculos de colaboración fluida. Las suspicacias mutuas existentes entre ellas imposibilitaron, por ejemplo, que el poder ejecutivo otorgase su autorización para que la Dirección General de Ingresos compartiera su base informática de contribuyentes con la alcaldía. Este problema de carácter político no fue previsto en el diseño del Programa (ver el Informe de Proyecto), quizás porque se consideró que la colaboración del gobierno central con la municipalidad quedaba completamente asegurada con la firma y entrada en vigencia del "Convenio entre la República de Nicaragua y el Municipio de Managua para la ejecución del Programa y la transferencia de los recursos del Financiamiento" (Cláusula 3.02, inciso[a] del Contrato de Préstamo).

C. Productos

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | |
|---|--|--|
| Componentes (Productos) | Indicadores Claves de los Productos Planeados (*) | Término del Proyecto |
| | SUBCOMPONENTE 1.1 | |
| Componente 1: Modernización institucional | 1.1.1. Descripción: Estados financieros auditados del Municipio publicados anualmente a partir de los 12 meses del inicio de la ejecución del Programa. Unidad: Publicación anual de los estados financieros auditados <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con estados auditados publicados (5 Mar 2008) | 0 años con estados auditados publicados (5 Mar 2008) |
| -Subcomponente 1.1: Eficiencia, transparencia y mejoramientos en la administración. | 1.1.2. Descripción: Elenco y detalle de los 100 contratos más grandes del Municipio publicados anualmente a partir de los 12 meses de inicio de la ejecución del Programa. Unidad: Publicación anual de los 100 contratos municipales más grandes <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con contratos publicados (5 Mar 2008) | 0 años con contratos publicados (5 Mar 2008) |
| | 1.1.3. Descripción: Licencia de software adquirida y software municipal legalizado al año de haber empezado la ejecución. [IE] Unidad: Adquisición de licencia y legalización de software <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 licencia adquirida y 1 software legalizado (5 Oct 2002) | (Indicador eliminado) |
| | 1.1.4. Descripción: Cruzamiento de base de datos de contribuyentes con la DGI realizada a parti | |



| | | |
|--|--|---|
| -Subcomponente 1.2: Fortalecimiento de los distritos y participación ciudadana. - Subcomponente 1.3: Medio ambiente. Costo total del Componente 1: US\$ 1,810,934.00 Contrapartida: US\$ 131,437.00 BID: US\$ 1,679,497.00 Desembolso BID: 95.63% Clasificación: Poco Satisfactorio (PS) | del segundo año de ejecución. [IE] Unidad: Cruce de la base de datos de contribuyentes de la DGI con los de la Alcaldía <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 cruce entre base de datos (5 Oct 2003) | (Indicador eliminado) |
| | 1.1.5. Descripción: Recaudación municipal de impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y de tasas por servicios domiciliarios aumentada en 5% por año a partir del segundo año de ejecución. Unidad: 5% de incremento anual en recaudación de IBI y tasas por servicios <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con 5% de incremento en IBI y en las tasas por servicios (5 Mar 2008) | 3 años con 5% de incremento en IBI y 1 año con 5% de incremento en tasas por servicios (31 Dic 2007) |
| | 1.1.6. Descripción: El gasto anual del municipio para personal no ha superado la inflación a partir del primer año de ejecución del programa. Unidad: % de gasto anual en personal igual o inferior a la inflación <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con % de gasto previsto (5 Mar 2008) | 4 años con % de gasto previsto (31 Dic 2007) |
| | 1.1.7. Descripción: Relación servicio de la deuda/ingresos corrientes no ha superado el 15% durante toda la ejecución. Unidad: Relación servicio de la deuda/ingresos corrientes en cada año <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 7 años con relación servicio de la deuda/ingresos corrientes prevista (5 Mar 2008) | 5 años con relación servicio de la deuda/ingresos corrientes prevista (31 Dic 2007) |
| | 1.1.8. Descripción: Catastro administrado por contratista privado al cuarto año de haber empezado la ejecución. Unidad: Administración privada del Catastro municipal <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 administración privada del catastro (5 Mar 2005) | 0 administración privada del catastro (5 Mar 2008) |
| | 1.1.9. Descripción: Terciarización del servicio de talleres municipales evaluada e implementada durante el tercer año de ejecución, y su replicabilidad a otros servicios analizada al finalizarse el mismo año. [IE] Unidad: Servicio de talleres municipales terciarizados, evaluados, implementados y analizada su replicabilidad a otros servicios <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 terciarización de talleres, 1 evaluación, 1 implementación y 1 análisis de replicabilidad (5 Oct 2004) | (Indicador eliminado) |
| | Indicadores Claves de los Productos Planeados (*) | |
| | SUBCOMPONENTE 1.2 | |
| | 1.2.1. Descripción: Porcentaje del monto de inversiones municipales definida al nivel distrital aumentada del 3% cada año de ejecución. Unidad: Incremento anual de inversiones al nivel distrital <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 6 años con 3% de incremento de inversión (5 Mar 2008) | 4 años con 3% de incremento de inversión (31 Dic 2007) |
| | 1.2.2. Descripción: Oficina de atención al ciudadano abierta en al menos tres distritos a los dos años de haber empezado la ejecución. Unidad: Oficina de atención ciudadana abierta en 3 distritos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 3 distritos con oficinas de atención ciudadana (5 Oct 2003) | 3 distritos con oficinas de atención ciudadana (25 Mar 2005) |
| | SUBCOMPONENTE 1.3 | |
| | 1.3.1. Descripción: Contratación de un consultor ambiental (ver anexo A, Cláusula 2.07). [IE] Unidad: Contratación de consultor ambiental <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 consultor contratado (5 Mar 2008) | (Indicador eliminado) |
| | 1.3.2. Descripción: Establecimiento del Consejo Ambiental Municipal a partir del segundo año del inicio de la ejecución. Unidad: Consejo Ambiental Municipal establecido <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 Consejo Ambiental establecido (5 Oct 2003) | 1 Consejo Ambiental establecido (25 Jul 2002) |
| | 1.3.3. Descripción: Ley del Ambiente para el Municipio de Managua aprobada (y reglamentada) al finalizarse el primer (y segundo) año de ejecución. [IM] Normativa municipal para el medio ambiente actualizada y reglamentada al finalizar el primer año de ejecución y aprobada por las autoridades competentes al término del segundo año de ejecución. Unidad: Normativa ambiental actualizada, reglamentada y aprobada <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 normativa ambiental (5 Oct 2003) | 1 normativa ambiental (29 Sept 2003) |



| | | |
|--|--|---|
| | 1.3.4. Descripción: Plan de Gestión Ambiental implementado por la DGA a partir del segundo año de haber empezado la ejecución. Unidad: Plan de Gestión Ambiental implementado <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () () 1 plan de gestión ambiental (5 Oct 2002) | 1 plan de gestión ambiental (29 Sept 2003) |
|--|--|---|

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

- 1.1.1.** Indicador no cumplido. La Alcaldía realizó una auditoría externa de sus estados financieros correspondientes al año 2004 y publicó la carta conclusiva de la firma auditora (García's Asociados & C.O.) en su página Web, en el año 2005, el año de inauguración de dicha página. Esa carta aún se encuentra disponible en la Web de la Alcaldía. Pero en esta última no aparece ningún documento adicional que contenga información financiera detallada sobre los resultados de aquélla y de otras auditorías externas.
- 1.1.2.** Indicador no cumplido. La Alcaldía no publicó en cada año de ejecución los 100 contratos más grandes.
- 1.1.5.** Indicador parcialmente cumplido. La recaudación municipal del IBI a precios constantes tuvo un incremento interanual superior al 5% en 2002, 2003 y 2005, pero fue inferior a dicho porcentaje en los tres años restantes: 0% en el 2004; 1% en el 2006 y -5% en el 2007. Por su parte, la recaudación por tasas de servicios experimentó un incremento interanual superior al 5% solamente en el año 2002. En los cinco años restantes, los incrementos porcentuales en la recaudación por tasas de servicios fueron los siguientes: -10% en 2003; -19% en 2004; 1% en 2005; 4% en 2006 y -15% en 2007.
- 1.1.6.** Indicador parcialmente cumplido. En el período 2001-2007, el incremento en el gasto anual para personal (a precios constantes) no superó la inflación en los años 2002, 2005, 2006 y 2007, pero sí lo hizo en los años 2003 y 2004. En el 2003 el incremento en el gasto para personal fue 13.95% contra una inflación de 6.48%. En el 2004 dicho gasto fue 16.22% contra una inflación de 9.26%.
- 1.1.7.** Indicador parcialmente cumplido. La relación servicio de la deuda / ingresos corrientes fue inferior al 15% en los años 2001, 2003, 2005 y 2007. En estos cuatro años nunca fue superior a 5.5%. Sin embargo, ella sobrepasó el umbral del 15% en los años 2002 (16.93%) y 2004 (25.15%).
- 1.1.8.** Indicador no cumplido. La administración del Catastro Municipal permaneció todo el tiempo en manos de la Alcaldía. La terciarización del Catastro no fue aceptada por la Alcaldía, por considerarla una política que contradecía la concepción propia de la administración edilicia acerca del carácter público que deben poseer todos los servicios municipales.
- 1.2.1.** Indicador parcialmente cumplido. En el período 2001-2007, el incremento de las inversiones distritales fue positivo y muy superior al 3% en los años 2003 (88.5%) y 2004 (97.6%), pero fue negativo en los años restantes: 2002 (-38.0%); 2005 (-18.6%); 2006 (-38.9%) y 2007 (-8.4%).
- 1.2.2.** Indicador cumplido con 17 meses de retraso. Dos oficinas (Distritos III y VI de Managua) se abrieron con fondos del Programa, mientras que una tercera oficina (Distrito II) se abrió con recursos externos al Programa.
- 1.3.1.** Aunque este indicador aparezca eliminado en el ML reajustado que fue aprobado por el Ejecutor y el Banco en la Reunión Anual de Seguimiento del 22 de Abril del 2006, el consultor ambiental fue contratado y él llevo a cabo su consultoría de manera muy satisfactoria en el año 2005. Esto sugiere que el indicador en cuestión fue eliminado del ML reajustado debido a un error involuntario.
- 1.3.2.** Indicador cumplido con 15 meses de antelación. El Concejo Municipal no creó un Consejo Ambiental, sino la Comisión Ambiental del Municipio de Managua. Esa Comisión fue constituida y reglamentada mediante la ordenanza municipal # 03-2002.
- 1.3.3.** Indicador cumplido. Dado que Nicaragua ya disponía desde el año 1996 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217), la Alcaldía decidió no promulgar otra ley o traducir la ley vigente en una normativa que fuese válida solamente para el municipio de Managua. Optó por limitarse a formular y aprobar la Política Ambiental del Municipio de Managua, la cual adquirió carácter legal mediante la Resolución # 40-2003 del Concejo Municipal.
- 1.3.4.** Indicador cumplido con 11 meses de retraso. La Resolución # 40-2003 del Concejo Municipal no aprobó un Plan de Gestión Ambiental, sino una Política Ambiental. También designó a la Dirección General de Medio Ambiente (DGA) de la Alcaldía como la instancia responsable de implementar dicha política.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

El Componente 1 como tal no fue reestructurado. Los ajustes al nivel de los indicadores de desempeño fueron acordados entre el Ejecutor y el Banco en la Reunión Anual de Seguimiento del 22 Abril del 2006. El listado de los indicadores ajustados y aprobados figura en el attachment del email que Mirna Carballo, Responsable Administrativa-Financiera de la UEP, remitió a Hazel Lara Pordoy, Especialista Sectorial del Banco, con fecha 28/Jul/06. Los ajustes a los indicadores permitieron mejorar el nivel de implementación del Programa.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☐ Satisfactorio (S)

☒ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

- (*) En su diseño, el Programa careció de una Línea de Base. Por esta razón, el valor de cada indicador correspondiente a la Línea de Base es siempre igual a cero (0). El Programa tampoco definió indicadores intermedios.



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

| Componentes (Productos) | Indicadores Claves de los Productos Planeados (*) | Término del Proyecto |
|--|---|---|
| Componente 2: | SUBCOMPONENTE 2.1 | |
| Proyectos participativos de mejoramiento de servicios municipales. | 2.1.1. Descripción: Tres barrios piloto legalizados y dotados de infraestructura básica en el tercer año de ejecución. Unidad: Legalización y dotación de infraestructura en tres barrios <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 3 barrios legalizados y con infraestructura (5 Oct 2004) | 0 barrios legalizados y con infraestructura (12 May 2006) |
| -Subcomponente 2.1: Proyecto de atención a barrios marginales. | 2.1.2. Descripción: Ejecución de los tres proyectos pilotos realizada de acuerdo a la metodología participativa establecida en el PRU. [IE] Unidad: Ejecución de proyectos según la metodología participativa <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 3 proyectos ejecutados (5 Mar 2008) | (Indicador eliminado) |
| -Subcomponente 2.2: Proyectos piloto de recolección de desechos sólidos. | 2.1.3. Descripción: Comité interinstitucional con Municipio, Gobierno y Empresas proveedoras de servicios sigue funcionando a lo largo de la ejecución del Programa. Unidad: Comité Interinstitucional en funcionamiento <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 7 años con Comité funcionando (5 Mar 2008) | 5 años con Comité funcionando (12 May 2006) |
| Costo total del Componente 2: US\$ 4,351,808 | 2.1.4. Descripción: Dicho Comité evalúa anualmente los proyectos pilotos realizados de acuerdo a criterios acordados con el Banco y remite un informe anual incluyendo por lo menos una evaluación sobre la reubicación de familias y sobre la transparencia en el manejo de fondos. [IE] Unidad: Evaluación anual de proyectos pilotos por parte del Comité <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 7 años con evaluación anual de pilotos (5 Mar 2008) | (Indicador eliminado) |
| Contrapartida: US\$ 1,032,328 | 2.1.5. Descripción: Recuperación del 50% del costo de la caseta de baño a ser instalada en cada lote, a los 12 meses de haberse terminado la instalación. [IM] Recuperación del 50% del costo de la caseta de baño a ser instalada en 60 lotes en un barrio marginal de los proyectos pilotos, a los 24 meses de haber terminado la construcción de las casetas. Unidad: Porcentaje de recuperación del costo de la caseta de baño <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 50% del costo recuperado (12 May 2008) | 1% del costo recuperado (5 Mar 2008) |
| BID: US\$ 3,319,480.00 | 2.1.6. Descripción: Evaluación económica, social y ambiental de tres barrios adicionales terminada al año de haberse terminado los primeros tres barrios. [IE] Unidad: Evaluación de tres barrios adicionales <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 1 evaluación de 3 barrios adicionales (12 May 2007) | (Indicador eliminado) |
| Desembolso BID: 97.95% | SUBCOMPONENTE 2.2. | |
| Clasificación: Muy Insatisfactorio (MI) | 2.2.1. Descripción: Recolectión de desechos en los tres barrios pilotos realizada por microempresas contratadas por el municipio a partir de los dos años de haber empezado la ejecución. [IM] Recolección de desechos en los tres barrios pilotos realizada por microempresas creadas con el apoyo del municipio al finalizar el proyecto. Unidad: Microempresas recolectoras de desechos creadas y contratadas con apoyo del municipio al segundo año <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 0 microempresas (8 Mar 2008) | 0 microempresas (8 Mar 2008) |
| | 2.2.2. Descripción: Informe anual sobre situación del servicio de recolección de desechos sólidos en Managua elaborado y publicado por el Municipio. Unidad: Informe anual sobre el servicio de recolección de desechos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 7 informes anuales (5 Mar 2008) | 0 informes anuales (5 Mar 2008) |
| | 2.2.3. Descripción: Plan operativo y cronograma para la ampliación a otros barrios marginales de la recolección de desechos elaborado por el Municipio en el tercer año de ejecución. [IE] Unidad: Plan operativo y cronograma de ampliación del servicio de recolección de desechos <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 1 plan y 1 cronograma elaborado (5 Oct 2004) | (Indicador eliminado) |



| | | |
|--|---------------------------|---|
| | | |
| | SUBCOMPONENTE 2.1 | |
| 2.1.1. Descripción: Tres barrios piloto legalizados y dotados de infraestructura básica en el tercer año de ejecución. Unidad: Legalización y dotación de infraestructura en tres barrios <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 3 barrios legalizados y con infraestructura (5 Oct 2004) | | 0 barrios legalizados y con infraestructura (12 May 2006) |
| 2.1.2. Descripción: Ejecución de los tres proyectos pilotos realizada de acuerdo a la metodología participativa establecida en el PRU. [IE] Unidad: Ejecución de proyectos según la metodología participativa <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 3 proyectos ejecutados (5 Mar 2008) | | (Indicador eliminado) |
| 2.1.3. Descripción: Comité interinstitucional con Municipio, Gobierno y Empresas proveedoras de servicios sigue funcionando a lo largo de la ejecución del Programa. Unidad: Comité Interinstitucional en funcionamiento <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 7 años con Comité funcionando (5 Mar 2008) | | 5 años con Comité funcionando (12 May 2006) |
| 2.1.4. Descripción: Dicho Comité evalúa anualmente los proyectos pilotos realizados de acuerdo a criterios acordados con el Banco y remite un informe anual incluyendo por lo menos una evaluación sobre la reubicación de familias y sobre la transparencia en el manejo de fondos. [IE] Unidad: Evaluación anual de proyectos pilotos por parte del Comité <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 7 años con evaluación anual de pilotos (5 Mar 2008) | | (Indicador eliminado) |
| 2.1.5. Descripción: Recuperación del 50% del costo de la caseta de baño a ser instalada en cada lote, a los 12 meses de haberse terminado la instalación. [IM] Recuperación del 50% del costo de la caseta de baño a ser instalada en 60 lotes en un barrio marginal de los proyectos pilotos, a los 24 meses de haber terminado la construcción de las casetas. Unidad: Porcentaje de recuperación del costo de la caseta de baño <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 50% del costo recuperado (12 May 2008) | | 1% del costo recuperado (5 Mar 2008) |
| 2.1.6. Descripción: Evaluación económica, social y ambiental de tres barrios adicionales terminada al año de haberse terminado los primeros tres barrios. [IE] Unidad: Evaluación de tres barrios adicionales <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 () 0 () 1 evaluación de 3 barrios adicionales (12 May 2007) | | (Indicador eliminado) |
| | SUBCOMPONENTE 2.2. | |
| 2.2.1. Descripción: Recolectión de desechos en los tres barrios pilotos realizada por microempresas contratadas por el municipio a partir de los dos años de haber empezado la ejecución. [IM] Recolectión de desechos en los tres barrios pilotos realizada por microempresas | | |

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.

2.1.1. Indicador cumplido parcialmente con un retraso de 19 meses. En los tres barrios se hicieron mejoras al nivel de la infraestructura pública (alumbrado, calles, sistema de drenaje, etc.), pero dichas mejoras fueron sumamente parciales debido a que el costo de las mismas triplicaba el monto de los fondos que se habían presupuestado para llevarlas a cabo. En lo concerniente a la legalización de los lotes, se legalizó el 50% de los mismos en el barrio 18 de Mayo, el 36% en el barrio Barricada y 0% en el barrio El Pantanal. Varios factores se combinaron entre sí para producir estos resultados: (i) por motivaciones de carácter político, la Alcaldía había entregado títulos a los pobladores antes del reordenamiento urbano de los barrios; (ii) el trámite de titulación urbana era un proceso relativamente lento, porque en él no participaba solamente la Alcaldía, sino también instituciones del gobierno central; y (iii) una cantidad significativa de las viviendas de los barrios habían sido edificadas en terrenos que no eran propiedad pública, sino propiedad privada.

2.1.3. Indicador parcialmente cumplido. El Comité Interinstitucional operó solamente mientras existió el PRU, es decir, desde el 2001 hasta el 2006.

2.1.5. Indicador no cumplido. Este indicador experimentó una segunda modificación en Jun/05, cuando el Banco aprobó (COF/CNI/1686), a solicitud del Ejecutor, reemplazar la construcción de las 60 casetas de baño por 60 la construcción de 60 viviendas. Los recursos para financiar esta actividad fueron aportados por el Banco (60 mil dólares) y por otras instituciones (INATEC, INVUR, FONDOSAS, ALMA y ANF). Las casas tenían un costo real de 5 mil dólares aproximadamente, pero fueron vendidas por un monto de 1,400 dólares, a ser pagados en 10 años. Su construcción terminó el 12 de Mayo del 2005. Pero al término del Programa, es decir, al 5 de Marzo del 2008, la Alcaldía sólo había logrado recuperar el 1% del valor total de la venta de las 60 casas.

2.2.1. Indicador no cumplido. Los empleados de la Alcaldía que trabajaban en la recolección de desechos se opusieron a la creación de microempresas, debido a que éstas representaban para aquéllos una competencia en la selección y la comercialización de los desechos reciclables. Hubo personas privadas que se organizaron para crear las microempresas, pero el sindicato municipal se opuso a su contratación por parte de la Alcaldía.

2.2.2. Indicador no cumplido. En ninguno de los años de ejecución se elaboró un informe anual sobre la situación de recolección de desechos sólidos. Los empleados de la Alcaldía que trabajaban en la recolección de desechos se opusieron a la terciarización del servicio de recolección de basura.

2.2.4. Indicador no cumplido. Las causas del incumplimiento son las mismas expresadas antes en el indicador # 2.2.1.

2.2.5. Indicador no cumplido. Las causas del incumplimiento son las mismas expresadas antes en los indicadores # 2.2.2 y 2.2.4. En el segundo semestre del 2003, la Alcaldía presentó al Banco un documento sobre la situación operativa del sistema municipal de recolección de desechos sólidos en el que argumentaba la no viabilidad del modelo de recolección basado en la concesión del servicio a oferentes privados.

2.2.8. Indicador cumplido con un retraso de 38 meses. El estudio propuso tres lugares alternativos para el nuevo relleno sanitario: (i) en el municipio de Mateare, en una finca aledaña al basurero de dicho municipio; (ii) en una zona ubicada a 18 kms del centro de la ciudad de Managua; y (iii) en un sitio ubicado a 3 kms del centro de la cabecera municipal de Ciudad Sandino.

2.2.9. Indicador no cumplido. La construcción del nuevo relleno superaba los recursos financieros del Programa y la sola decisión de su reubicación implicaba un complejo proceso de creación de consensos políticos dentro de la Alcaldía de Managua e incluso fuera de ésta debido a que los lugares para su probable construcción se encontraban en terrenos pertenecientes a otros municipios.

2.2.10. Indicador cumplido. Se llevaron a cabo dos obras menores en el botadero municipal de Managua: (i) la construcción de la caseta de control de acceso al botadero el 27/2/04; y (ii) la construcción de un canal de drenaje de la laguna de Acahualinca el 16/9/04.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

El Componente 2 como tal no fue reestructurado. Los ajustes al nivel de los indicadores de desempeño fueron acordados entre el Ejecutor y el Banco en la Reunión Anual de Seguimiento del 22 Abril del 2006. El listado de los indicadores ajustados y aprobados figura en el attachment del email que Mirna Carballo, Responsable Administrativa-Financiera de la UEP, remitió a Hazel Lara Pordoy, Especialista Sectorial del Banco, con fecha 28/Jul/06. Los ajustes a los indicadores permitieron mejorar el nivel de implementación del Programa.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [X] Muy Insatisfactorio (MI)

(*) En su diseño, el Programa careció de una Línea de Base. Por esta razón, el valor de cada indicador correspondiente a la Línea de Base es siempre igual a cero (0). El Programa tampoco definió indicadores intermedios.

D. Costos del Proyecto

| Costo Total del Proyecto - Planeado US\$ 6300 (en miles) | | | | Costo Total del Proyecto – Actual US\$ 6372.9 (en miles) | | | | % Diferencia | | | |
|---|-------------|------------|-------------|---|---------------|---------------|---------------|-------------------|-------------|--------------|--------------|
| | Banco | Ejecutor | Total | Componentes | Banco | Ejecutor | Total | Componentes | Banco | Ejecutor | Total |
| Comp. 1 | 1696 | 204 | 1900 | Comp. 1 | 1666.6 | 131.4 | 1798.0 | Comp. 1 | 98.2 | 64.4 | 94.6 |
| Comp. 2 | 3175 | 298 | 3473 | Comp. 2 | 3276.2 | 1032.3 | 4308.5 | Comp. 2 | 103.1 | 346.4 | 24.0 |
| UEP | 300 | 80 | 380 | UEP | 323.7 | 218.0 | 541.7 | UEP | 107.9 | 272.5 | 142.5 |
| Auditoría | 200 | | 200 | Auditoría | 138.6 | 13.9 | 152.5 | Auditoría | 69.3 | -- | 76.2 |
| Evaluación | 100 | | 100 | Evaluación | 8.7 | 0.0 | 8.7 | Evaluación | 8.7 | -- | 8.7 |
| Cost. financieros | 199 | 48 | 247 | Cost. financieros | 157.2 | 76.1 | 233.3 | Cost. financieros | 78.9 | 158.5 | 94.4 |
| Total | 5670 | 630 | 6300 | Total | 5571.0 | 1471.7 | 7042.7 | Total | 98.2 | 233.6 | 111.7 |



Explique brevemente las diferencias.

-Las diferencias existentes entre las distintas categorías de costos (planeado y actual) del Banco son debidas a las transferencias realizadas entre las distintas categorías del presupuesto para reunir alrededor de doscientos mil dólares que fueron destinados a obras de infraestructura con carácter de emergencia, a raíz de las inundaciones de mayo del 2002 (cfr. Comunicación del Banco CNI-1482-C/02 del 13 de junio del 2002). Tales transferencias se asignaron al Componente 2 del Proyecto.

-El Ejecutor aportó más de lo planeado para financiar la UEP y sobre todo el Componente 2 debido a los costos que la alcaldía tuvo que asumir en la ayuda económica entregada a los pobladores a fin de garantizar su reasentamiento conforme a la nueva trama urbana de los barrios.

IV. Implementación del Proyecto

A. Análisis de los factores críticos

-Mientras la UEP estuvo bajo la tutela directa de una instancia de dirección general de la Alcaldía, el Programa obtuvo un nivel de ejecución satisfactorio. Sin embargo, cuando la Alcaldía decidió poner a la UEP bajo la tutela de una instancia de dirección de menor rango, el Programa alcanzó un nivel de desempeño insatisfactorio, tal como lo demuestran las cinco solicitudes de prórrogas consecutivas que el Ejecutor hizo llegar al Banco. La Alcaldía tomó la decisión de bajar de rango a la UEP en un momento en el que ya quedaban relativamente pocos recursos por ejecutar, apenas el 13% del monto total aportado por el Banco. Habiendo pocos recursos pendientes de ejecución, el Programa ya no resultaba tan atractivo y prioritario como lo había sido antes para la administración municipal.

-El incremento de las recaudaciones municipales durante la ejecución del Programa fue poniendo a disposición de la Alcaldía recursos adicionales que, bajo la forma de fondos de contrapartida, sirvieron para ampliar los alcances de algunas de las acciones contempladas inicialmente en el Programa. Era factible otorgar una mayor importancia a este problema en la fase de diseño del Programa, porque la administración edilicia liberal que precedió a las dos administraciones sandinistas enfrentó serias presunciones sobre su falta de transparencia. Por otra parte, el Banco careció de la habilidad política para negociar y acordar con las dos administraciones sandinistas una sensible mejora en la rendición de cuentas a partir del segundo año de gobierno de cada una de ellas, es decir, cuando ambas comenzaron a mostrar los primeros síntomas de su falta de transparencia ante la ciudadanía.

-Aunque el Programa contribuyó a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas por parte de la Alcaldía, los resultados obtenidos en esta área no pudieron ser mayores debido a la falta de voluntad política de las dos administraciones edilicias que se encargaron de la ejecución del Programa. Prueba de ello es la no publicación en la página web municipal de los estados financieros auditados de la Alcaldía que corresponden a cada uno de los siete años que duró la ejecución del Programa.

-Los criterios para la selección de los barrios pilotos fueron más políticos que técnicos. Por esta razón, no fue posible prever oportunamente que los barrios seleccionados no eran los más idóneos para la realización de experiencias-piloto que produjesen resultados satisfactorios en el corto plazo. De hecho, los logros que se obtuvieron en cada barrio al final del Programa quedaron muy por debajo de lo esperado.

-Las reticencias de carácter político que existieron entre la alcaldía y el poder ejecutivo actuaron como un factor negativo para la obtención de aquellas metas que demandaban la participación conjunta de ambas instituciones.

-La propuesta de terciarizar algunos de los servicios municipales (catastro, recolección de desechos, talleres de mecánica, etc.) era compatible con la política de la administración liberal que participó en el diseño del Programa, pero no era compatible con la política de las dos administraciones edilicias que tuvieron a su cargo la ejecución del Programa. Esta incompatibilidad política, que fue subestimada por el Banco, condujo a la eliminación o modificación de todas aquellas metas que



tenían que ver directa e indirectamente con la terciarización de servicios, y al abandono progresivo del modelo de modernización institucional propuesto originalmente por el Programa.

-El proceso de descentralización en beneficio de las delegaciones distritales produjo resultados insatisfactorios debido a la tendencia centralizadora que predominó en el seno de la administración municipal a lo largo de la ejecución del Programa.

-La adquisición de nuevos equipos y material informático hizo posible el abandono de la ejecución manual o cuasi-manual de no pocos procedimientos administrativo-financieros. Sin embargo, el hecho de que no se instalase el Sistema Integrado de Administración Financiera Tributaria (SIAFTM) impidió que se alcanzara el avance esperado en lo concerniente a la modernización informática de la gestión financiera y tributaria de la Alcaldía.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

-El Ejecutor obtuvo sus mejores niveles de desempeño en el cumplimiento de los indicadores del OD y de las metas concernientes a los temas medioambientales. Pero careció de la voluntad institucional necesaria para implementar las acciones del Programa en el ámbito de la modernización institucional y la rendición de cuentas, así como en el de la recolección de los desechos sólidos. En los barrios pilotos alcanzó resultados parcialmente satisfactorios debido a que, en la selección de los mismos, predominaron los criterios políticos por encima de los criterios de carácter técnico y a que hubo una subestimación de los costos reales de las obras de infraestructura.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

| | | | |
|---|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|--|---|---|

C. Desempeño del Banco

"El Banco apoyó decididamente la implementación del proyecto en su inicio, orientando y capacitando tanto a los funcionarios de la Alcaldía como de la UEP en la administración del Contrato y las políticas del Banco. Asimismo, en sus primeros tres años de ejecución realizó un acompañamiento técnico constante en la elaboración y ejecución de los planes operativos anuales. Este acompañamiento constante permitió que las autoridades edilicias y la UEP desarrollaran habilidades para la correcta ejecución del programa. Sin embargo, en la etapa de cierre del programa se ha disminuido el acompañamiento del Banco.

"En la época de emergencia de la ciudad (mayo 2002), se contó con el apoyo del Banco para redirigir recursos para la construcción de obras críticas y atender la crisis provocada por las inundaciones.

"La representación local del Banco ha sido una buena receptora de las propuestas de la Alcaldía para ajustar los alcances de algunas actividades previstas originalmente. Juntos han encontrado opciones alternativas de ejecución, sin perder de vista el objetivo final del Proyecto" (Evaluación formulada por escrito por la coordinadora de el área administrativo-financiera de la UEP enviada por email a la Especialista Sectorial del Banco, con fecha 4/Ago/06).

* El Ejecutor no explicita las razones por las cuales el Banco disminuyó su acompañamiento en la etapa de cierre del Programa. Pero seguramente hace referencia al que el Banco objetó la extensión del plazo del último desembolso del Programa solicitado cuando ya se había ejecutado el 99% de los recursos del mismo, los recursos remanentes solo, eran a US\$8,716.00 (ocho mil setecientos dieciséis dólares netos).



Clasificación del Desempeño del Banco

| | | | |
|---|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|--|---|---|

V. Sostenibilidad

A. *Análisis de Factores Críticos*

-El grado de modernización tecnológica alcanzado por la Alcaldía gracias al Programa, se ha convertido en uno de los pocos factores que pudiera asegurar la continuidad del proceso de modernización institucional.

-La actual crisis económica internacional y la inestabilidad política nacional representan una amenaza para que la Alcaldía pueda seguir incrementando los niveles de captación del potencial de recaudación existente en el municipio.

-El congelamiento o el retiro de una parte de la cooperación internacional a raíz de las recientes elecciones municipales aparece como otro factor que puede afectar negativamente la sostenibilidad.

Otro tema central es la falta de previsibilidad de fondos de mantenimiento de las obras realizadas para la sostenibilidad de las mismas.

B. *Riesgos Potenciales*

-Entre los riesgos potenciales figura el eventual arribo de catástrofes naturales (tormentas tropicales, etc.) que dañen las obras de infraestructura críticas existentes en el municipio. Se recomienda que la Alcaldía y el gobierno central coordinen esfuerzos para crear, juntos, mecanismos institucionales capaces de enfrentar efectiva y oportunamente tales catástrofes en Managua.

-Los vacíos y conflictos legales e institucionales existentes en el tema de la propiedad de la tierra urbana y rural representan un factor de alto riesgo para cualquier programa orientado a reordenar en el futuro los barrios de Managua. Sería recomendable apoyar el diseño y la ejecución de un proyecto piloto en un solo barrio de Managua donde puedan ensayarse mecanismos integrales (jurídicos, financieros, etc.) para resolver este problema, con la participación de todos los actores sociales involucrados (gobierno central, alcaldía, pobladores, sector privado, etc.).

C. *Capacidad Institucional*

-Debido a la crisis internacional y a la inestabilidad política nacional, la capacidad institucional de la Alcaldía y la falta de recursos puede resultar insuficiente para sostener los resultados del Programa.

-La emigración del personal profesional que trabajaba en la Alcaldía afecta negativamente la capacidad institucional de la administración edilicia en la medida en que dicha emigración conlleva una pérdida de conocimiento y experiencia acumulada. La solución de este problema político, que afecta al conjunto de la institucionalidad estatal, superaba con creces los alcances del Programa.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

| | | | |
|---|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |
|---|--|---|---|



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

VI. Evaluación y Seguimiento

A. Información sobre Resultados

-La definición de los procesos y mecanismos para la recolección de información y análisis de datos presenta vacíos importantes en el diseño original del Programa. Entre estos vacíos hay que mencionar la ausencia de una Línea de Base previa y la aparente ausencia de un análisis institucional y de riesgos.. Esta ausencia fue subsanada muy tardíamente, a raíz de la Evaluación Intermedia que se llevó a cabo en marzo del 2005.

-En términos generales, el Programa careció de un sistema de monitoreo del programa mismo. En la práctica, esta carencia convirtió a los Informes de Avance Semestral y a las Reuniones Anuales de Seguimiento en los dos únicos instrumentos de monitoreo del Programa.

-El Informe de Evaluación Final (2007) presenta deficiencias importantes en la evaluación detallada y actualizada de cada uno de los indicadores del Programa.

B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

→No aplica.

VII. Lecciones Aprendidas

Diseño del Programa

-En el diseño se minimizaron los riesgos que implicaba ejecutar un Programa que fue concebido durante una administración de corte liberal, pero que iba a ser ejecutado por una administración de corte sandinista a partir de febrero del 2001. El análisis del Informe de Proyecto sobre este punto fue el siguiente: "Las elecciones municipales de noviembre 2000 y el cambio de autoridades en Managua en febrero de 2001 podrían resultar en un atraso en la ejecución del Programa. Sin embargo, existe un amplio consenso de todos los sectores representados en el Consejo Municipal sobre la urgencia de enfrentar los problemas de los desechos sólidos, de los barrios marginados y la modernización del Municipio y el Programa ha sido ampliamente discutido y compartido en el Municipio, con lo cual no se prevé un cambio de enfoque en el Programa". La experiencia mostró que es muy alta la probabilidad de que un Programa cambie su enfoque original, suprima actividades y experimente retrasos en su ejecución cuando el mismo es concebido y ejecutado por administraciones públicas de distinto signo político.

-En el diseño también se minimizaron los riesgos que implicaba ejecutar el Programa en un plazo de tiempo que superaba los cuatro años que dura una administración edilicia en Nicaragua. La experiencia sugiere que, para que asegurar el éxito de los programas de apoyo a una alcaldía, el plazo de ejecución de los mismos debe ser inferior al período de gobierno de la administración municipal.

-La experiencia obtenida de la ejecución de este programa enseña que el diseño de un proyecto debe ir acompañado no sólo por el análisis de las variables macroeconómicas y por estudios de factibilidad técnica y financiera, sino también por el análisis de los factores estrictamente políticos y de la probable evolución de los mismos en el corto y mediano plazo.

Los indicadores del ML, el ISDP y el PCR

-Existen diferencias significativas entre la manera en que aparecen definidos los indicadores de desempeño en el formato del ML, por una parte, y en los formatos del ISDP y el PCR, por otra parte. El formato del ML se limita a definir los indicadores de desempeño final, mientras los



formatos del ISDP y del PCR demandan la definición de indicadores de desempeño intermedio. Esta ausencia de homologación en la definición de los indicadores de desempeño del ML, el ISDP y el PCR crea vacíos e inconsistencias técnicas en el monitoreo y evaluación final de dichos indicadores. Esta es una deficiencia que el Banco viene arrastrando desde hace varios años y que se sugiere sea corregida en el corto plazo.

Modernización institucional

-El avance del programa de modernización institucional municipal posee una velocidad relativa muy asimétrica con las demandas de inversión en infraestructura, lo cual hace que los programas municipales híbridos no resulten muy efectivos en su proceso de ejecución. Esto se debe a que los procesos de cambio institucional son más lentos que los procesos de inversión en infraestructura en barrios densamente poblados donde dicha inversión es nula o muy pobre.

Las UEP

-Las UEP alcanzan un nivel de desempeño satisfactorio cuando, en el seno de la institución municipal, ellas son colocadas bajo la dependencia inmediata de una instancia de dirección general. En cambio, cuando son puestas bajo la tutela de una instancia de menor rango jerárquico, su nivel de desempeño tiende a ser muy insatisfactorio.

Prestación de servicios municipales

-Los temas relacionados con la búsqueda de mayor eficiencia en la prestación de servicios municipales que se enmarcan en actividades de terciarización y/o privatización requieren de la creación previa de un amplio y robusto consenso político entre las autoridades edilicias y los sindicatos de los empleados públicos que trabajan en la alcaldía.

Recaudaciones municipales

-El nivel de aprovechamiento del potencial tributario existente en un municipio depende de la voluntad institucional de la municipalidad para implementar las políticas que sean necesarias para mejorar los niveles de recaudación, así como de la credibilidad y la legitimidad de la que goza la administración edilicia ante la ciudadanía.

Proyectos en barrios marginados

-Los proyectos de reordenamiento urbano de los barrios marginados tienen pocas probabilidades de éxito cuando el tema de la legalidad de la tierra ocupada por los pobladores de dichos barrios no ha sido previamente resuelto. Las probabilidades de éxito de tales proyectos son aún menores cuando los criterios políticos de la administración edilicia predominan sobre los criterios estrictamente técnicos.

Anexos:

1. [Actas del Taller de Cierre.](#)
No aplica.
No se realizó el Taller de Cierre dado que la UE ya se desintegró.
2. [Evaluación del Prestatario.](#)
No aplica.
El Prestatario no hizo su evaluación en el formato diseñado por el Banco para tal propósito.

