

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

### NICARAGUA

#### I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

País/Región:	República de Nicaragua		
Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Gestión Fiscal en cinco Municipalidades de la República de Nicaragua.		
Número de la CT:	NI-T1105		
Equipo del proyecto:	Sandra Bartels, Jefe de Equipo (FMM/CNI); Andrés Muñoz, Co-jefe de Equipo (FMM/CNI); Marco Varea (Prodev); Osmin Mondragón (FMP/CNI); Taos C. Aliouat (LEG/SGO); Brenda Álvarez (FMP/CNI); y Diana Bejar (IFD/FMM).		
Tipo de operación:	Soporte al Cliente (SC)		
Fecha de Perfil de CT aprobado:	10 de abril de 2012		
Donante:	Prodev		
Beneficiario:	Las alcaldías de León, Masaya, San Juan del Sur, Granada y Chinandega		
Organismo ejecutor e información de contacto:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través de la Dirección General de Presupuesto (DGP) y las 5 alcaldías		
Solicitud de CT:	<a href="#">Carta solicitud del gobierno</a>		
Plan de financiamiento:	BID:	US\$460.000	
	Local:	<u>US\$ 46.000</u>	
	Total:	<b>US\$506.000</b>	
Fecha de inicio CT:	30 de junio de 2012		
Período de ejecución:	18 meses	Período de desembolso:	24 meses
Tipo de consultoría:	Consultorías individuales internacionales		
Preparado por:	División de Gestión Fiscal y Municipal		
Unidad responsable de desembolso:	COF/NI		
Incluida en Estrategia del Banco <sup>1</sup> en el País/incluida en CPD:	Sí [ x ]	Prioridad de GCI-9:	Sí [ x ]
	No [ ]		No [ ]
Sector Prioritario GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social		

#### II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar a cinco alcaldías de la República de Nicaragua—Chinandega, Granada, León, Masaya y San Juan del Sur—en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y programación presupuestaria,

<sup>1</sup> Esta CT ha sido incluida en la nueva Estrategia del Banco con el País en preparación. Además está alineada con el pilar tres del GCI-9 que se refiere al fortalecimiento institucional.

con el fin de introducir un proceso de gestión por resultados que mejore la efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos. La selección de dichas alcaldías (municipios/municipalidades) se debió a que las mismas son las que reciben la mayor cantidad de recursos de transferencia de acuerdo con la Ley N°466 de 2003<sup>2</sup>. Además, estas son las cinco ciudades más importantes del corredor turístico nicaragüense y la creciente actividad turística les está imponiendo una alta presión para la provisión de servicios e infraestructura pública. Por tanto, optimizar el uso de los recursos en estas ciudades traería considerables beneficios a sus economías.

- 2.2 El proceso de descentralización en Nicaragua asignó responsabilidades de gastos a las alcaldías, entre otros, con el objetivo de dar una mejor respuesta a las demandas sociales y mejorar la eficiencia en la provisión de infraestructura y servicios públicos a nivel local<sup>3</sup>. Esta reasignación de funciones vino acompañada de una transferencia de recursos financieros a través de transferencias presupuestarias del gobierno central (Ley N°466 de 2003).
- 2.3 No obstante la mayor autonomía en la toma de decisiones de gasto y el creciente volumen de recursos transferidos, los resultados de la entrega de bienes y servicios a nivel municipal han sido insatisfactorios. De hecho, los Planes de Fortalecimiento Institucional de los Municipios (PFIM, [ver enlace electrónico](#)) evidencian déficits en la calidad y cobertura de infraestructura (camino de acceso, calidad de centros de educación y de salud) y en la provisión de servicios básicos (agua y saneamiento, educación, y salud). Esta situación obedece no sólo a factores estructurales del país sino también a debilidades institucionales tales como baja calidad de planificación, considerables debilidades en la programación presupuestaria, falta de vínculo entre estos dos procesos con orientación programática a resultados, y una baja capacidad de ejecución de programas y proyectos.
- 2.4 Para el desarrollo, implementación y consolidación de las responsabilidades producto del proceso de descentralización, así como para optimizar el uso de los recursos transferidos por Ley, es crítico generar e incrementar la capacidad institucional de las alcaldías para mejorar la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos a nivel local. En particular, alcanzar una mayor eficiencia técnica y operativa en la provisión de los servicios públicos descentralizados requiere: (i) mejorar el vínculo entre planificación y la presupuestación de forma que el uso de recursos esté acorde

---

<sup>2</sup> La Ley N°466 crea el Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios cuyos objetivos son contribuir a cerrar la brecha vertical, promover la equidad horizontal, fomentar el esfuerzo tributario subnacional y la eficiencia administrativa, e incrementar la transparencia en la gestión local, entre otros. Establece la transferencia de un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales y define la fórmula para su distribución, basada en criterios de Equidad Fiscal (25%), Eficiencia en la recaudación del IBI (25%); población (25%) y ejecución de la Transferencia (25%).

<sup>3</sup> La Ley N°40 de municipios y sus reformas, la última de ellas la Ley N° 786 aprobada el 8 de marzo del 2012, establecen responsabilidades a los municipios para que intervengan en el desarrollo socio-económico y ambiental en su territorio, incluyendo el control del desarrollo urbano y del uso del suelo; higiene comunal y protección del medio ambiente; ornato público; construcción y mantenimiento de infraestructura pública (transporte, caminos vecinales e intermunicipales, parques y recreación, centros para la educación, la cultura, el deporte y el turismo, alumbrado público); construcción y administración de mercado, rastros y lavaderos públicos; limpieza pública y recolección, desaparición y tratamiento de residuos sólidos; drenaje de aguas pluviales; construcción, mantenimiento y administración de cementerios. Creación y mantenimiento de viveros para arborizar y reforestar el Municipio, a través de la planificación municipal de manera participativa, fortaleciendo la contraloría social y la asignación presupuestaria en tres etapas: (i) anteproyecto de presupuesto municipal basado en la consulta popular; (ii) consulta y aprobación del presupuesto del Poder Ciudadano Municipal; y (iii) rendición de cuentas al pueblo sobre la ejecución del presupuesto municipal (asambleas evaluativas, informes y congreso municipal de rendición de cuentas).

con las prioridades estratégicas de las alcaldías; y (ii) introducir esquemas de incentivos que premien el buen desempeño institucional hasta ahora inexistentes.

- 2.5 Los resultados de esta CT contribuirán a mejorar la capacidad de las alcaldías para atender las demandas de la población, mejorando la articulación de la planificación y del presupuesto, con una orientación programática, y la calidad de estos dos instrumentos. Además, en términos de la programación presupuestaria de las alcaldías, se busca introducir incentivos apropiados para la toma de decisiones en las asignaciones de recursos que premien el buen desempeño, tomando como información de referencia el mejoramiento de la proyección de transferencias e ingresos de las alcaldías y las prioridades de la población.

### III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 **Componente 1. Planificación estratégica integrada a la programación presupuestaria.** El objetivo de este componente es integrar las demandas territoriales a la planificación municipal, a través del desarrollo de una metodología de planificación participativa para definir y priorizar las demandas de la población. Estas demandas se deben traducir en proyectos de inversión, que se ejecutarán en función de un presupuesto que incluye las proyecciones de las transferencias del gobierno central a nivel local, cuyo cumplimiento se llevará a cabo a través de auditorías sociales.
- 3.2 Como parte del Componente 1 se ejecutarán las siguientes actividades: (i) desarrollar una metodología de planificación participativa para definir y priorizar las demandas de la población de proyectos de inversión. Esta metodología debe ser consistente con el marco legal nacional y municipal<sup>4</sup>; y (ii) instrumentar la incorporación de los resultados de la planificación participativa a los planes de desarrollo local de cada uno de las alcaldías, bajo la forma de programas y/o proyectos.
- 3.3 **Componente 2. Gestión presupuestaria por resultados.** El objetivo de este componente es apoyar a las alcaldías a impulsar una reforma gradual en materia presupuestaria que oriente la ejecución del presupuesto, primero de forma programática, y luego progresivamente ir introduciendo indicadores que conformen el marco adecuado para que en el 2014 se pueda formular un presupuesto por resultados.
- 3.4 Como actividades para el Componente 2 se plantean las siguientes: (i) desarrollar la metodología para incorporar a la programación presupuestaria, los resultados de la planificación participativa estructurada por programas y de cada plan de desarrollo local elaborado por cada Alcaldía bajo una metodología participativa; (ii) desarrollar la metodología e introducción de nuevos procesos de gestión para la formulación y ejecución presupuestaria basada en los resultados e implicaciones administrativas que

---

<sup>4</sup> La Ley N°376 de 2001 del Régimen Presupuestario Municipal, establece normas y principios generales para la elaboración, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de los presupuestos municipales. Establece las diversas categorías municipales y define la destinación de un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes anuales para inversión (infraestructura) según categorías municipales.

resulte del punto anterior; (iii) apoyar la implementación de las propuestas / componentes en cada uno de las alcaldías, y (iv) apoyar a las alcaldías en la capacitación requerida, para asegurar la sostenibilidad de la implementación de la planificación participativa y del presupuesto por programas con indicadores.

- 3.5 Los componentes previstos en esta CT y la contratación de consultorías son consistentes con las actividades que normalmente prevé un plan de acción del PRODEV originado a partir de la aplicación del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP). Como se conoce, el SEP tiene dentro de sus pilares, componentes e indicadores sobre: planificación participativa, inversión pública, y programación presupuestaria basada en programas con objetivos e indicadores, que son los principales temas abordados en esta CT. Por tanto, las debilidades observadas en los PFIM señaladas en los ¶2.3 y ¶2.4, evidencian la necesidad de atender los temas que son áreas de intervención del PRODEV, pero de manera priorizada.

**Cuadro 3.1: Matriz de Resultados/Indicadores**

<b>Resultados de la CT</b>	<b>Indicadores de Resultado</b>	<b>Monitoreo de Resultados</b>
Mejora de la capacidad de las alcaldías para atender las demandas de la población, mejorando la calidad de la planificación y del presupuesto, por medio de la vinculación de estos dos instrumentos, con una orientación programática	Aplicación de metodología de programación presupuestaria por programas, reflejada en los siguientes indicadores: Número de programas incorporados en el presupuesto municipal Inclusión de indicadores a los programas del presupuesto municipal	Monitorear las mejoras en la percepción de la calidad de los servicios públicos municipales por parte de la población de cada una de las alcaldías por medio de: Verificación y seguimiento de la consistencia entre la ejecución de los programas del plan y la ejecución de los programas del presupuesto. Seguimiento a los indicadores de los programas del presupuesto
<b>Resultados Intermedios Para cada Componente</b>	<b>Indicadores de Resultados para cada componente</b>	<b>Uso del Monitoreo de Resultados</b>
Metodología de planificación participativa desarrollada	Metodología de planificación participativa reflejada en los siguientes indicadores:  Porcentaje de programas y proyectos de inversión pública municipal incluidos en los presupuestos municipales que tienen estudios de pre-inversión y han sido avalados por la Dirección General de Presupuesto (DGP), ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	Seguimiento del proceso de inclusión de las demandas de los ciudadanos, para luego de ser evaluados y de ser el caso formulados en proyectos para ser incluidos al plan de desarrollo, y luego al presupuesto
Metodología para incorporar a la programación presupuestaria, los resultados de la planificación participativa estructurada por programas desarrollada	Número de proyectos demandados por la población incluidos en los planes de las alcaldías y luego presupuestados	Seguimiento a las etapas del proceso de inclusión de programas en el plan y en el presupuesto

#### IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

- 4.1 El presupuesto estimado de la presente CT asciende a US\$506.000. La contribución del Banco será de US\$460.000, provenientes de la Cuenta del PRODEV, y la contrapartida local será de US\$46.000. El aporte local será en especie y financiará los gastos de materiales de oficina, apoyo secretarial y gastos de comunicación y transporte (ver [Plan de Adquisiciones](#)).

**Cuadro 4.1: Presupuesto (en US\$)**

Componente	Descripción	BID Fondo	Contraparte	Total Fondos
<b>Componente 1</b> ( <a href="#">Términos de Referencia</a> )	<b>Consultoría:</b> Desarrollar una metodología de planificación participativa para definir y priorizar las demandas de la población de proyectos de inversión y su instrumentación	150.000	–	150.000
<b>Componente 2</b>	<b>Consultoría:</b> Desarrollar metodología para incorporar a la programación presupuestaria, los resultados de la planificación participativa estructurada por programas y desarrollar la metodología e introducción de nuevos procesos de gestión para la formulación y ejecución presupuestaria basada en los resultados e implicaciones administrativas	260.000	–	260.000
Administración y seguimiento		20.000	46.000	66.000
Evaluación y Auditoría		10.000		10.000
Imprevistos		20.000		20.000
<b>Total</b>		<b>460.000</b>	<b>46.000</b>	<b>506.000</b>

#### V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), por intermedio de la Dirección General de Presupuesto (DGP)<sup>5</sup>, quien tendrá bajo su responsabilidad el manejo de los recursos. Las cinco alcaldías beneficiarias asumirán la responsabilidad técnica de la implementación de los componentes y respectivas

<sup>5</sup> De acuerdo con la Ley N°550, la DGP establece los tipos de presupuesto: Presupuesto General de la República, Presupuestos de los Órganos y Entidades Descentralizadas por Funciones, Presupuestos de las Entidades Descentralizadas Territoriales, Presupuestos de las Empresas del Estado, Presupuestos de las Instituciones Financieras del Estado, Presupuestos de los Órganos Autónomos del Estado dependientes del Presupuesto General de la República y el Presupuesto Consolidado del Sector Público; establece los momentos de afectación presupuestaria, en relación a los ingresos (devengado y percibido) y gastos (comprometido, devengado y pagado); define la política presupuestaria; incorpora el Marco Presupuestario de Mediano Plazo y; establece lineamientos para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación del presupuesto. En cuanto a la descentralización establece que la DGP: (i) define las herramientas para cumplir con la descentralización; (ii) establece metodologías de formulación que permita incluir a los entes descentralizados, para que estos puedan formular y posteriormente la DGP pueda incorporarlos en la consolidación; (iii) establece metodologías y formas de captación de la información de la ejecución presupuestaria de los entes descentralizados haciéndolos compatibles con los clasificadores presupuestarios y contables que establecen los órganos rectores, para que de esta manera también puedan presentar los informes periódicos que establece la Ley; y (iv) establece metodologías para que los entes descentralizados puedan presentar los informes de cierre del año 2006 para que los órganos rectores puedan incorporar esta información en la consolidación del sector público. Además esta CT es complementaria al préstamo 2422/BL-NI Proyecto de Modernización del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, ejecutada también por el MHCP.

actividades. La DGP se responsabilizará de los aspectos técnicos y fiduciarios de la ejecución del Proyecto, coordinará la implementación de las actividades in situ, y aportará su conocimiento y experiencia en los procesos de supervisión a las alcaldías, debiendo existir convenios de cooperación interinstitucional entre el MHCP y cada una de las alcaldías beneficiarias en los cuales se definan claramente las responsabilidades de cada uno de la gestión técnica. Será condición previa al primer desembolso, que se haya suscrito y entrado en vigencia convenios de cooperación interinstitucional entre el MHCP y cada una de las alcaldías beneficiarias.

## **VI. RIESGOS DEL PROYECTO Y ASPECTOS ESPECIALES**

- 6.1 No se prevén riesgos para la ejecución de la operación, debido a que las alcaldías seleccionadas tienen importantes incentivos para el desarrollo de las actividades planeadas, ya que las cinco representan las ciudades más importantes del corredor turístico nicaragüense y necesitan optimizar el uso de los recursos para poder atender no solo las demandas de la población sino también las demandas que está imponiendo el aumento significativo de turismo en esas regiones.

## **VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 7.1 Ninguna.

## **VIII. CLASIFICACIÓN DE MEDIOAMBIENTE Y SOCIAL**

- 8.1 De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores, las actividades que financia la CT son consultorías cuyo producto es la mejora en la gestión fiscal municipal, generando sólo efectos positivos que deben traducirse en gobiernos más efectivos y eficientes. Por lo tanto, la operación ha sido calificada como Categoría C y no ha detonado ninguna directriz de políticas. Ningún estudio de evaluación ambiental o consultas son requeridas ([ver enlace electrónico](#)).

### **ANEXOS:**

**Anexo I.** [Carta solicitud de Gobierno](#)

**Anexo II.** [Términos de Referencia](#)


**Anexo III.** [Plan de Adquisiciones](#)

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL EN CINCO  
MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA**

**NI-T1105**

**CERTIFICACIÓN**

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la suma de US\$460.000 proveniente de capital ordinario PRODEV subcuenta B, está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto en la presente operación.

  
\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera

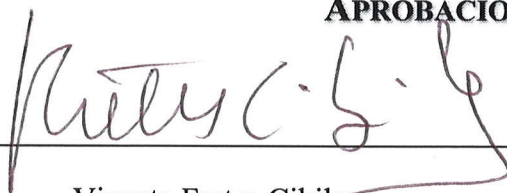
Jefe a.i.

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

  
\_\_\_\_\_  
Fecha

**APROBACIÓN**

Aprobado

  
\_\_\_\_\_  
Vicente Fretes Cibils

Jefe de División

Fiscal and Municipal Management División  
IFDF/FMM

  
\_\_\_\_\_  
Fecha