



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Estrategia para el
Desarrollo de un Marco Presupuestario
de Mediano Plazo en Nicaragua**

Estrategia y Plan de Acción

Abril, 2005

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| 1 Introducción y Antecedentes | 7 |
| 1.1 Introducción | 7 |
| 1.2 Antecedentes- el contexto para la iniciativa MPMP | 7 |
| 2 Una Visión MPMP para Nicaragua | 8 |
| 2.1 Conceptos Centrales del MPMP | 8 |
| 2.2 Definiendo la visión del MPMP | 8 |
| 2.3 Situación Actual en Nicaragua | 11 |
| 2.3.1 Perspectiva General de los cambios requeridos | 11 |
| 2.3.2 Limitaciones de los Recursos Humanos y necesidad de AT | 13 |
| 3 Plan de Acción para la implementación del MPMP en Nicaragua | 15 |
| 3.1 Introducción | 15 |
| 3.2 Estrategia General de Implementación | 16 |
| 3.3 Estableciendo los procesos en los módulos de desarrollo del MPMP | 16 |
| 3.4 Resumen de las actividades de desarrollo del MPMP | 18 |
| 3.4.1 Introducción | 18 |
| 3.4.2 El proceso de formulación del Presupuesto 2006 durante el 2005 | 18 |
| 3.4.3 El proceso de formulación del Presupuesto 2007 durante el 2006 | 19 |
| 3.4.4 Ajuste y consolidación del MPMP del año 2008 durante el 2007 | 20 |
| 3.4.5 Consolidación del proceso del MPMP durante el año 2008 | 20 |
| 4 Plan de Acción Inicial | 22 |
| 4.1 Introducción | 22 |
| 4.2 Actividades para el 2005 | 22 |
| 4.2.1 Consideraciones para la estrategia de implementación del MPMP | 22 |
| 4.2.2 Disseminación de la estrategia MPMP y trabajo de diseño de POAs | 22 |
| 4.3 Arreglos Administrativos | 23 |
| 4.4 Próximos Pasos inmediatos | 24 |

Abreviaciones

| | |
|--------|--|
| AGS | Análisis de Gasto Sectorial |
| BCN | Banco Central de Nicaragua |
| CFAA | Evaluación de la Contabilidad Financiera del País |
| COSUDE | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación |
| DGP | Dirección General de Presupuesto |
| DPMP | Dirección de Presupuesto de Mediano Plazo |
| ERCERP | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| MPMP | Marco Presupuestario de Mediano Plazo |
| MGSMP | Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo |
| OAFE | Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos |
| OPM | Oxford Policy Management |
| PGR | Presupuesto General de La República |
| PND-O | Plan Nacional de Desarrollo Operativo |
| PRGF | Facilidad para el Desarrollo Económico y la Reducción de la Pobreza |
| PRSC | Crédito Estratégico para la Reducción de la Pobreza |
| SECEP | Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia |
| SECO | Secretaria de Asuntos Económicos de Suiza |
| SIGFA | Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoria |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversiones Públicas |

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

Este documento presenta la introducción por etapas de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) para la formulación presupuestaria gubernamental en Nicaragua. Presenta una Estrategia para alcanzar el funcionamiento pleno de un proceso MPMP, junto con un Plan de Acción que detalla los arreglos principales que serían necesarios implementar para la puesta en marcha de la estrategia MPMP.

2. La “Visión” MPMP

El término MPMP se utiliza genéricamente, en este documento, para referirse a todos los instrumentos de planificación y presupuestación de mediano plazo.

La característica clave del MPMP es la integración de política, planificación y presupuesto, en las restricciones de un mediano plazo. Un MPMP típicamente consiste en una formulación de *arriba hacia abajo* consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades de política nacional, una estimación de *abajo hacia arriba* de los actuales costos, de las actividades y de los programas sectoriales de mediano plazo, y un proceso anual de toma de decisiones entre los dos en el cual se reasignan recursos en el tiempo de las prioridades menos importantes a las más importantes, y de los programas menos efectivos a los más efectivos.

Nicaragua ha desarrollado muchos de los elementos necesarios para la implementación del MPMP, la elaboración de esta estrategia se ha apoyado sobre las bases ya existentes. Particularmente, el país tiene establecido un marco macroeconómico, el cual sustenta los arreglos del Programa Económico (PRGF) que el Gobierno ha suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y brinda los límites fiscales para la preparación y la ejecución presupuestaria. También cuenta con un sistema computarizado de contabilidad, reporte y administración financiera –el SIGFA– que permite una clasificación programática del gasto. Tiene un marco de planificación estratégica –el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O)– y una política sectorial y marcos de planificación para educación, salud y transporte (carreteras). Otros sectores tienen marcos menos desarrollados, pero los principales conceptos de la planificación estratégica están bien difundidos en el sector público.

Por otro lado, estos avances no han sido explícitamente diseñados en un coherente y unificado MPMP. Como resultado, hay inconsistencias en su cobertura y en las definiciones que utilizan, de forma más notable en la definición de los programas y metas. También prevalece una formulación presupuestaria dual, en el que existe una separación entre gasto corriente y gasto de capital, ambas aplicadas tanto a las etapas de formulación como a la ejecución y seguimiento del gasto. Para la implementación de un MPMP, resulta indispensable unificar el proceso de elaboración del Presupuesto, el que estaría bajo la coordinación del MHCP contado con la participación indispensable del SNIP.

Sin embargo, el desarrollo de un MPMP podría no requerir de un plazo muy largo. El Gobierno cuenta con la capacidad técnica para avanzar rápidamente con el nivel

adecuado de determinación política y gerencial para introducir un MPMP, prestando mucha atención a los preparativos organizacionales y administrativos necesarios.

3. Estrategia de Implementación del MPMP

Con el fin de tener éxito, la introducción y desarrollo de un MPMP en Nicaragua se debe realizar por etapas. La experiencia internacional permite la identificación de las condiciones necesarias para el éxito. Aunque muchas de éstas ya existen, la experiencia sugiere que aun cuando se hayan alcanzado muchas de las pre-condiciones técnicas, como es el caso de Nicaragua, los cambios metodológicos culturales y de actitud necesarios para una introducción exitosa de un MPMP toma por lo menos dos años, con un año adicional para realizar ajustes. Por lo tanto, el proceso de ajuste y desarrollo posterior es virtualmente continuo, hasta que los planes administrativos estén bien arraigados.

Se concibe que la estrategia general de Nicaragua consiste en comenzar a implementar, tan pronto como sea posible, un Plan de Acción del proceso MPMP, y luego ampliar las y profundizar las actividades a realizar mediante Planes Operativos Anuales. Se asume un período de 3 años de implementación para el Plan de Acción que cubre los años calendario de 2005, 2006 y 2007. Provisto el Plan de Acción, el MPMP podría ser preparado durante 2005 y aplicado en el Presupuesto de 2006 en ministerios pilotos seleccionados para luego ser extendido a todas las entidades y organismos en el Presupuesto de 2007; y finalmente ser corregido y ajustado durante la formulación presupuestaria del 2007. Este enfoque brinda el balance óptimo entre alcanzar avances sustanciales y tempranos, y una implementación gradual que asegure de mejor manera la sostenibilidad.

La implementación de la estrategia requerirá de un esfuerzo concertado durante el año 2005, ya que introduce cambios considerables en el proceso de preparación del Presupuesto para el año 2006. Durante el primer año de implementación 2006, el proceso MPMP cubrirán los ministerios de educación, salud y carreteras (transporte). El proceso MPMP será extendido a todo el Gobierno Central en el transcurso del siguiente año, de manera que para el 2007 sea posible tener un MPMP funcionando completamente. El MPMP sería consolidado y ajustado durante 2008. Este cronograma apunta a tener todos los elementos de un MPMP funcional dentro de dos años calendario (es decir, enero 2007), con un tercer año y el comienzo del cuarto dedicado a la consolidación y al ajuste.

Una consideración esencial concierne a los arreglos administrativos bajo los cuales se llevarán a cabo estas acciones. Para realizar el proceso de supervisión del MPMP, será necesario la unificación de esfuerzos de ciertas instituciones del Gobierno Central, como son el MHCP, la SECEP y el BCN, por lo que se conformará un equipo interinstitucional para la implementación del MPMP.

4. Próximos Pasos: cómo manejar el Inicio

Se espera que la estrategia de implementación del MPMP, una vez acordada, sea dirigida por la Dirección General de Presupuesto (DGP) del MHCP en estrecha coordinación con las distintas Direcciones del MHCP y la SECEP. Ellos a su vez trabajarán estrechamente con el BCN y con las unidades de planificación y presupuestación de los ministerios sectoriales.

Se establecerán dos equipos de trabajo: el Grupo Gerencial del MPMP y el Equipo Técnico del MPMP conformado por la Dirección de Presupuesto de Mediano Plazo (DPMP) de la DGP del MHCP. El papel principal del Grupo Gerencial del MPMP consistirá en mantener una estrecha coordinación -dentro del Gobierno- de las diferentes

iniciativas relacionadas con el MPMP. Así mismo, la estrategia de implementación del MPMP será ejecutada por el Equipo Técnico del MPMP (DPMP) quienes también deberán formular los Planes Operativos Anuales de implementación del MPMP.

El Gobierno de Suiza, el Banco Mundial y la Unión Europea han ofrecido financiar un programa de asistencia técnica y construcción de capacidades con una duración de tres años, entre julio de 2005 a junio del 2008, para acompañar el proceso de preparación e implementación del MPMP. En julio 2008 se establecerá un arreglo de largo plazo para la coordinación y el entrenamiento para la absorción del proyecto.

El Banco Mundial, a través del financiamiento previsto en el PSTAC, apoyará la contratación de consultores nacionales para la conformación de la DPMP adscrita a la Dirección General de Presupuesto (DGP) del MHCP. La Secretaria de Asuntos Económicos de Suiza (SECO) brindará apoyo a través de un proyecto de asistencia técnica y construcción de capacidad institucional. El “Oxford Policy Management” (OPM), brindará asistencia en el diseño inicial de la implementación del MPMP, y de allí en adelante jugará un papel de respaldo dando seguimiento y asesoría en el curso de la ejecución. La Unión Europea brindará asistencia técnica para apoyar este proceso en el marco del convenio del Programa de Apoyo Institucional (PAI).

1 **Introducción y Antecedentes**

1.1 **Introducción**

Este documento presenta la estrategia de implementación de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) para la formulación del Presupuesto General de La República de Nicaragua (PGR).

El desarrollo de un MPMP es un elemento crucial en el proceso de reformas. Tiene el potencial de fortalecer considerablemente la calidad de la planificación estratégica y formulación presupuestaria, al mismo tiempo que provee un enfoque estratégico para realizar mejoras en el sistema de ejecución presupuestaria y monitoreo del desempeño.

1.2 **Antecedentes – el contexto para la iniciativa MPMP**

Se han identificado una serie de problemas con el sistema de administración de las finanzas públicas de Nicaragua, los cuales podrían ser resueltos a través de la introducción de un MPMP. El más significativo consiste en la preocupación por fortalecer el vínculo entre la asignación de recursos y los objetivos estratégicos, especialmente en el contexto de la estrategia nacional de reducción de la pobreza (ERCERP). En la actualidad, el sistema de administración presupuestaria, a pesar de servir como herramienta para mantener la disciplina fiscal en general, no está funcionando de manera apropiada como método de priorizar los gastos y asegurar resultados presupuestarios que sean consistentes con los objetivos estratégicos nacionales. Además, existe preocupación por el débil vínculo entre el presupuesto de capital y la ausencia de una provisión adecuada para los gastos recurrentes que los proyectos de inversión originan.

El enfoque MPMP hacia la administración de presupuestos ha sido exitosamente introducido en países similares a Nicaragua como una manera de tratar éste y otros problemas de administración de las finanzas públicas. El progreso que se ha hecho en otros aspectos de la administración pública en Nicaragua –particularmente en lo que se refiere a la administración financiera y los mecanismos de informes automatizados a través del SIGFA– sugieren que los sistemas y las capacidades están ahora suficientemente desarrollados como para contemplar un giro de un enfoque anual, basado en insumos, hacia la programación presupuestaria de mediano plazo, focalizada en resultados¹.

¹ Esto es consistente con las recomendaciones hechas en el plan de acción del CFAA y con los compromisos asumidos por el Gobierno en el contexto de los arreglos de apoyo presupuestario con los cooperantes internacionales, así como en el contexto de los arreglos del PRSC acordado con el Banco Mundial.

2 Una Visión MPMP para Nicaragua

2.1 Conceptos centrales del MPMP

El término MPMP se utiliza genéricamente, en este documento, para referirse a todos los instrumentos de planificación y la formulación presupuestaria de mediano plazo. Para definir un marco de mediano plazo como una realidad operacional, es importante distinguir tres niveles de desarrollo:

- **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).** Es el primer y necesario paso a tomar en cuenta para el desarrollo de un MPMP. Típicamente contiene la declaración de objetivos de una política fiscal y una serie integrada de metas y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo.
- **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP).** Contiene los estimados presupuestarios de mediano plazo de los gastos de las entidades y órganos individuales. El objetivo de un MPMP es asignar recursos entre las entidades y organismos del Gobierno, de acuerdo a sus prioridades estratégicas, mientras se asegura que estas asignaciones son consistentes con los objetivos fiscales globales. En algunos casos, el MPMP podría incluir las metas en los indicadores de resultado por institución.
- **Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo (MGSMP).** Desarrolla aún más el enfoque, con la desagregación al nivel de programa dentro de cada Dirección, Proyecto o unidad ejecutora de fondos, y especifica las metas de insumos y resultados, consistentes con el programa de gastos presupuestados. Así se añaden al MPMP elementos de programación o presupuesto con base a resultados. Estos métodos buscan mejorar los beneficios netos del gasto público, además de fortalecer la disciplina fiscal y la priorización estratégica.

La experiencia en los países de la OECD sugiere que para la implementación del MPMP se necesitan satisfacer una serie de condiciones previas. Por su parte, la experiencia de los países en vías de desarrollo ha estado orientada a utilizar un enfoque más limitado de formulación presupuestaria plurianual, restringiéndola a la preparación del MFMP y el MPMP, únicamente. Sin embargo, aún la aceptación básica de los principios de la presupuestación a mediano plazo puede mejorar el realismo de los presupuestos sectoriales y nacionales. Esto puede ser una ganancia significativa donde hay una gran o desconocida brecha entre las políticas establecidas y los recursos disponibles. Puede también facilitar la asignación del gasto público a las prioridades de reducción de la pobreza articuladas en las estrategias de reducción de pobreza y en el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O).

2.2 Definiendo la “visión” del MPMP

La característica clave de un MPMP es la integración de política, planificación y presupuesto dentro de una restricción de mediano plazo. Típicamente un MPMP consiste en una formulación que va de *arriba hacia abajo* consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades de política nacional; una estimación de *abajo hacia arriba* de los costos actuales y de mediano plazo de los programas sectoriales y actividades existentes, y un proceso anual de toma de decisiones entre los dos. Con el tiempo, este proceso de toma de decisiones reasigna los recursos de prioridades menos importantes a las más importantes y de los programas menos efectivos a los más efectivos.

Un MPMP completamente desarrollado reflejaría en detalle los planes de gastos de mediano plazo con base a los objetivos de las políticas nacionales. Los planes de gastos contendrían tanto los gastos corrientes como los gastos de capital e incorporarían todos los proyectos de desembolso de los cooperantes internacionales. El nivel nacional del MPMP formaría las bases para la política presupuestaria anual, que presentaría los techos indicativos para cada entidad y organismo presupuestado. Una decisión relevante consiste en formular los presupuestos sobre un enfoque sectorial o ministerial. En esta estrategia se recomienda el enfoque ministerial durante las primeras etapas para avanzar hacia el enfoque sectorial en las últimas etapas.

El MPMP estaría soportado por un MGSMP para cada sector, el cual resumiría los presupuestos de cada una de las entidades y organismos presupuestados. A cada sector, en la preparación de sus presupuestos, le estaría permitido reasignar entre instituciones y entre partidas presupuestadas. Una demanda de recursos por encima del techo indicado tendría que justificarse por la referencia a un plan sectorial (formulado sobre la base de una revisión detallada del sector) y una serie de gastos estimados por adelantado, que implicaría declinar asignaciones de gastos a otros sectores.

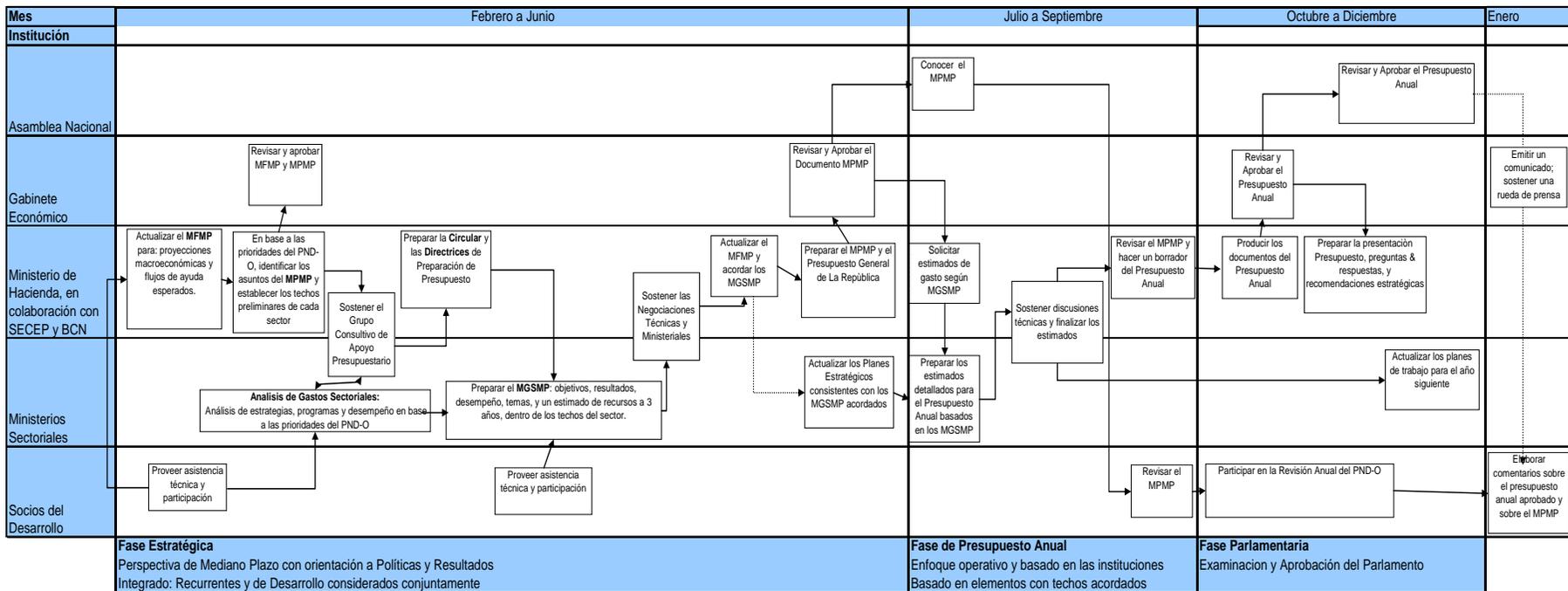
La composición intersectorial del MPMP inicialmente estaría basada en la composición real del año base, tomando en cuenta los proyectos de desembolso existentes de los cooperantes internacionales. Los cambios en los años subsiguientes quedarían determinados por las prioridades de políticas y por los recursos disponibles. El Gabinete Económico realizaría estos cambios, considerando las necesarias negociaciones interministeriales para alcanzar las metas globales de políticas.

Las características principales de un proceso de MPMP totalmente desarrollado, pueden resumirse de la siguiente manera:

- El ciclo del Presupuesto inicia con una fase estratégica en la cual las políticas existentes y las nuevas propuestas de políticas se consideran en un contexto de mediano y largo plazo.
- El Presupuesto es formulado con una declaración clara y confiable de los objetivos o metas de la política fiscal en el mediano plazo.
- Hay un proceso político dentro del Gobierno que fuerza a establecer las prioridades de política y techos sectoriales e institucionales dentro de una restricción global de recursos en el mediano plazo.
- Los arreglos institucionales facilitan a nivel central y sectorial una planificación presupuestaria conjunta de gastos corrientes y de capital.
- Las proyecciones de los costos de políticas tanto existentes como nuevas, se basan en la revisión por sector de objetivos, metas y desempeño.
- Las propuestas de presupuestos se estandarizan y existen reglas claras para la reasignación de recursos durante y después de la preparación del Presupuesto.
- El MPMP y el Presupuesto anual no son dos procesos separados, sino más bien el Presupuesto anual representa el primer año del MPMP.
- El proceso se enfoca en el desempeño, existiendo para cada entidad y organismo presupuestado, planes estratégicos con base a indicadores de resultados.
- Existen mecanismos para minimizar los impactos adversos en la provisión de servicios y las prioridades de gastos, de forma tal que haya predictibilidad con respecto a la ejecución presupuestaria; y
- Todas las actividades fiscales están sujetas al proceso de Presupuesto.

El siguiente cuadro ilustra cómo el MPMP y el presupuesto anual se encuentran conceptualmente relacionados. Hay que enfatizar que esta es una visión de largo plazo. La mayoría de los elementos descritos no son exclusivos de un MPMP. Más bien, son característicos de un sistema de administración del gasto público bien implementado y más ampliamente de un sector público funcionando en forma adecuada. Muchos de estos aspectos ya existen en Nicaragua.

Marco Presupuestario de Mediano Plazo y Proceso de Formulación del Presupuesto para Nicaragua: Modelo Posible & Visión a Largo Plazo



2.3 Situación Actual en Nicaragua

2.3.1 Perspectiva general de los cambios requeridos

En el diseño de una propuesta de Plan de Acción que conduzca hacia la visión de largo plazo descrita con anterioridad, es necesario primero evaluar la actual situación de Nicaragua. La descripción del actual proceso de preparación del Presupuesto General de La República sigue la siguiente secuencia:

1. En el mes de julio, el MHCP y el Banco Central de Nicaragua, establecen el marco fiscal del proceso presupuestario dentro de los compromisos suscritos con el FMI en el Programa Económico.
2. En el periodo mayo-julio, la SECEP prepara el Programa de Inversión Pública (PIP), con base a la información proveída por las instituciones y organismos presupuestados. El Comité Técnico de Inversión coordina el proceso y somete el PIP al Gabinete Económico para su aprobación.
3. Cada institución presupuestada prepara un presupuesto de gastos basado en las directrices del MHCP.
4. El MHCP considera estas propuestas a la luz de los techos asignados en el Presupuesto anterior, el grado de ejecución presupuestaria, y las nuevas orientaciones de política del Gobierno consistentes con sus proyecciones de recaudación, gastos y servicio de la deuda.
5. El MHCP discute y negocia la propuesta con las entidades y finalmente decide las asignaciones para cada ministerio o institución.
6. El MHCP presenta un anteproyecto consolidado al Presidente de la República y al Gabinete Económico, quienes aprueban el anteproyecto a finales de septiembre.
7. El Presidente envía el Proyecto de Ley de Presupuesto General de La República a la Asamblea Nacional antes del 15 de Octubre. La Asamblea Nacional en sesión ordinaria considera, enmienda y aprueba el Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre.

En el siguiente cuadro se presenta una comparación de la situación actual relativa a las características que normalmente se requerirían para obtener un MPMP.

Cuadro 1: Comparación del estado actual de los elementos de un MPMP con las características requeridas para tener un MPMP exitoso

| Elemento MPMP | Características Requeridas | Estado Actual | Principales áreas a ser mejoradas |
|---|---|--|---|
| <i>Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)</i> | Un modelo macro robusto con una buena capacidad predictiva; con metas fiscales aprobadas por el Gabinete Económico. | Existe un modelo de programación financiera (Pollack). Constituye las bases del PRGF, pero no constituye una estrategia fiscal aprobada por el Gabinete Económico. | El asunto clave es asegurar que las metas sean aprobadas por el Gabinete Económico y formen parte de la estrategia fiscal de mediano plazo. |
| <i>Establecimiento de techos ministeriales/ sectoriales</i> | Techos detallados e integrados con base en prioridades claras, determinación de costos realistas, con aprobación del Gabinete Económico. | Se asignan techos de gastos corrientes y de inversión por separado y se establecen con un limitado análisis previo de costos. No hay vínculo con las prioridades del PND-O. La aprobación del Gabinete Económico no es regular ni sistemática. | Definir el techo de gasto conjuntamente. Asegurar que reflejen las prioridades del PND-O, y un costeo realista de las políticas. Debe producirse una aprobación a nivel del Gabinete Económico en algún momento del calendario presupuestario. |
| <i>MGSMP y Presupuestos Sectoriales</i> | Planes sectoriales que reflejan las prioridades del PND-O y muestran para los próximos tres años las metas de resultados esperados y los requerimientos de gastos. | Los Ministerios de Educación, Salud y Transporte tienen planes robustos, otros los tienen más débiles. La estructura no está estandarizada y existen inconsistencias con el PND-O. | Desarrollo de formatos /enfoques estandarizados basados en los ministerios con más desarrollo. Estos deben ser difundidos a través del GdN. Se resolverán las inconsistencias con el PND-O a través de un proceso de escrutinio del Presupuesto. |
| <i>Preparación del Presupuesto Anual.</i> | Los presupuestos de gastos corrientes y de capital deberán ser preparados de manera conjunta para reflejar el primer año de los MGSMP. | Los presupuestos de gasto corriente y de capital se preparan en procesos separados. Se da más énfasis a los detalles que a los elementos estratégicos. | El proceso de preparación deberá estar integrado y simplificado, enfatizando la etapa estratégica de la preparación del Presupuesto. |
| <i>Presentación del MPMP y del Presupuesto</i> | Presentación para cubrir tres años (el presupuesto anual y dos años futuros), con una formulación presupuestaria integrada por programa, mostrando las metas de resultados. | La presentación cubre solamente un año; se separan los gastos corriente y gasto de capital sin enfoque de programa, y no tiene metas de resultado. | Desarrollar una presentación multianual estandarizada con base en un programa integrado, para incluir las metas de resultado cuando estén disponibles. |
| <i>Escrutinio y aprobación del Presupuesto anual</i> | Escrutinio dentro del MHCP y más adelante dentro del parlamento; debe ser hecho en referencia a los planes estratégicos, al desempeño anterior y a los productos esperados. | Preguntas sobre desempeño, eficiencia y beneficios netos no son examinadas de forma apropiada ni a nivel técnico (MHCP) ni a nivel parlamentario. | Mejorar la calidad del escrutinio del Presupuesto para hacer uso de la información mejorada que un MPMP deberá brindar y que permita mejorar la priorización y la eficiencia. Se necesitará de capacitación y sensibilización. |
| <i>Ejecución del Presupuesto</i> | La ejecución del Presupuesto deberá ser tan aproximada como sea posible a las asignaciones presupuestarias. | La ejecución del presupuesto de ingresos y egresos consistentemente ha resultado mayor que lo presupuestado. Se producen ampliaciones de gastos no presupuestados financiados con fondos externos. Existen fondos de donantes no incorporados en el Presupuesto. | Todos los proyectos de préstamos y donaciones externas deberán ser presupuestados, a fin de utilizar el Presupuesto como un plan detallado y predecible. En la medida que la ejecución se mejore, se deberá ofrecer mayor flexibilidad en el control de los recursos y mejorar la eficiencia. Se deberá mejorar la cobertura de los |

| Elemento MPMP | Características Requeridas | Estado Actual | Principales áreas a ser mejoradas |
|--|--|--|--|
| <i>Análisis de gastos y resultados</i> | Generación de informes anuales detallados sobre gastos y resultados como base de la revisión y actualización de las políticas. | Los informes financieros son generalmente oportunos y confiables. La información sobre el desempeño es generalmente muy parcial y necesita ser mejorada. | proyectos de los donantes. El desempeño debe ser consistente con las necesidades de gastos. Los Análisis del Gasto Público coadyuvarán a realizar las evaluaciones al desempeño. |

Nicaragua ha desarrollado muchos de los elementos necesarios para la implementación del marco de un MPMP. La elaboración de esta estrategia se ha apoyado sobre las bases ya existentes. El camino por recorrer para desarrollar un MPMP no es largo puesto que la mayor parte de la capacidad técnica ya está instalada. Particularmente, el país tiene establecido un marco macroeconómico, el cual sustenta los arreglos del PRGF que el Gobierno ha suscrito con el FMI, y brinda los límites fiscales para la formulación y ejecución presupuestaria. También tiene un sistema computarizado de contabilidad, reporte y administración financiera – el SIGFA– el cual permite una clasificación programática del gasto. Tiene un marco de planificación estratégica – el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O) – y una política sectorial y marcos de planificación para educación, salud y carreteras. Otros sectores tienen marcos menos desarrollados, pero los conceptos amplios de la planificación estratégica están extendidos en el sector público.

No obstante, estos planes y políticas sectoriales no han sido explícitamente diseñados como elementos de un coherente y unificado MPMP. Como resultado, hay inconsistencias en su cobertura y en las definiciones que utilizan, de forma más notable en la definición de los programas y metas. También existe un sistema que elabora el Presupuesto en dos partes, en el que existe una clara separación entre el gasto corriente y el de capital, ambos enfoques aplicados tanto a la etapa de formulación presupuestaria como de ejecución y seguimiento por parte del MHCP y la SECEP.

2.3.2 Limitaciones de los Recursos Humanos y la necesidad de asistencia técnica

A pesar de la evaluación generalmente positiva del potencial para un MPMP, no se debe subestimar el grado de cambios que esto requiere. Aunque hay herramientas técnicas flexibles puestas en marcha – sistemas de información contable, sistemas de pronósticos, software para la preparación de presupuestos – que proporcionan las bases para un MPMP, hay mucho por hacer todavía. Las pequeñas diferencias y las inconsistencias podrían minar la coherencia y la efectividad de un MPMP. Por lo tanto, se requiere prestar especial atención a los detalles al integrar los diferentes componentes de un sistema MPMP. Esto es más probable que se obtenga por un arreglo en el cual consultores con experiencia en la implementación del MPMP de otros países apoyen al equipo de trabajo técnico del MPMP en Nicaragua.

Aún más, los cambios culturales que involucrará el tránsito hacia un enfoque de presupuestación estratégico y orientado a resultados es considerable, y requerirá capacitación y sensibilización a diferentes niveles. Mientras la capacidad técnica que se requiere para establecer el MPMP ciertamente existe; la necesidad de desarrollar el MPMP y de brindar al Gobierno una capacitación y sensibilización amplias, mientras se llevan a cabo las funciones administrativas regulares, probablemente presionen a su límite a los recursos disponibles. Esta es la razón principal por la que se establecen, en esta estrategia, los arreglos necesarios para una asistencia técnica y el apoyo en capacitación. También se necesitará estructurar los arreglos para monitorear el progreso y actualizar de forma regular el Plan de Acción del MPMP.

El Gobierno de Suiza está ofreciendo asistencia técnica, bajo los arreglos con SECO, para asistir en el desarrollo e implementación del MPMP en Nicaragua. La Unión Europea a su vez proveerá de Asistencia Técnica por medio de consultores de largo plazo que estarán apoyando el proceso de implementación. Además, el Crédito para Asistencia Técnica para el Sector Público del Banco Mundial, (Public Sector Technical Assistance Credit, PSTAC) provee apoyo financiero para la creación de una unidad de presupuesto de mediano plazo para el desarrollo del MPMP. En particular incluye asistencia técnica, desarrollo de sistemas de tecnología de información y capacitación en cuatro áreas, que constituyen los sub-componentes claves de los procesos MPMP:

- Formulación de una Política Fiscal;
- Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica;
- Fortalecimiento de la planificación de la inversión pública;
- Fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Mientras éstos representan las bases de un proceso MPMP, está claro también que la decisión de introducir un MPMP tendrá implicaciones para muchos aspectos de reforma legislativa y el desarrollo de sistemas de información y tecnología en el área de la administración de las finanzas públicas.

3 Plan de Acción para la implementación del MPMP en Nicaragua

3.1 Introducción

Para garantizar su éxito, la implementación total de un MPMP en Nicaragua debe hacerse por etapas. El ritmo de su implementación debe ser consistente con el progreso que se vaya logrando para establecer las condiciones para su éxito. El trayecto desde el actual proceso de preparación presupuestaria anual hacia una visión de largo plazo es significativo en términos de los cambios culturales y de actitud que se requieren, pero no lo es en el sentido de la inversión en herramientas totalmente nuevas de proyección, planificación y presupuesto.

El desarrollo del MPMP debe realizarse sobre consideraciones de planificación y de secuencia apropiadas. Un MPMP completo será desarrollado en el transcurso de dos ciclos de preparación presupuestaria – cubriendo los años calendario 2005 y 2006. Por lo tanto, el MPMP podría estar en operación para el año 2007, aunque definitivamente se necesitarían varios ajustes en las etapas iniciales y de entrenamiento continuo en las prácticas de trabajo que sustentan el MPMP, razón por la cual se realizará una evaluación de los avances alcanzados durante el primer año. Esta evaluación servirá de punto de inflexión para determinar las acciones siguientes, incluyendo la de prolongar, por un año más, la fase de extensión para abarcar todas las instituciones del Gobierno Central.

Como toda herramienta administrativa, el MPMP continuará siendo mejorado de aquí en adelante, recomendándose la continuidad de asistencia técnica y entrenamiento en el cuarto año de implementación para asegurar la apropiada institucionalización del proceso.

Existen dos pre-condiciones para que un programa tan ambicioso como éste, tenga éxito:

- Se necesita establecer rápidamente acuerdos coordinados de administración para guiar la implementación del MPMP, apoyados a nivel de la Presidencia y el Gabinete Económico.
- Se necesitan concluir los preparativos para apoyar con asistencia técnica y capacitación.

En lo que sigue se propone un Plan de Acción para llegar a desarrollar un MPMP, describiéndose los grandes temas a lo largo de su trayecto:

- El proceso de elaboración del Presupuesto General de La República 2006.
- El próximo ciclo completo de elaboración del Presupuesto para el año 2007; y
- El ciclo de preparación del Presupuesto 2008 durante el año calendario 2007, cuando un MPMP deberá estar plenamente desarrollado y se deberá prestar atención a la consolidación y al ajuste.

3.2 Estrategia General de Implementación

La estrategia general de implementación del MPMP estará expresada en el Plan de Acción para el desarrollo del MPMP, el que se formulará en etapas. A partir de éste, se ampliarán y profundizarán las actividades que se llevarán a cabo en Planes Operativos Anuales.

El enfoque estratégico de ir por etapas ampliando y profundizando el marco presupuestario a cada una de las entidades y organismos presupuestados, así como en cada uno de los procesos, se considera el apropiado porque establece un balance óptimo entre lograr avances sustanciales desde un principio al poner en funcionamiento el Plan de Acción básico en un año y un método de implementación incremental que asegure la sostenibilidad.

Esta propuesta ha sido elaborada tomando en consideración las lecciones aprendidas de la experiencia internacional en la implementación de un MPMP, y tomando en cuenta la situación actual de Nicaragua – particularmente la voluntad de trabajar de forma positiva en el compromiso de introducir un MPMP, y en los avances alcanzados recientemente en el tema de administración de las finanzas públicas.

La estrategia de implementación también pasa por establecer los plazos. Las actividades para la preparación del Presupuesto del año 2006 comenzarán pronto, por lo tanto existen límites sobre los cambios que podrán introducirse en el ciclo presupuestario actual. A fin de aprovechar la oportunidad ofrecida por la formulación presupuestaria del año 2006, se sugiere avanzar significativamente en los siguientes sectores piloto: salud, educación y carreteras (camino). Sin embargo, la extensión sistemática y detallada del MPMP deberá esperar la formulación presupuestaria del año 2007.

3.3 Estableciendo los procesos en los módulos de desarrollo del MPMP

Los temas centrales que ocurrirán a lo largo de la implementación del MPMP pueden describirse en términos de los siguientes procesos claves:

- Establecimiento de las metas macroeconómicas y fiscales.
- El método de determinación de los techos presupuestarios para cada sector.
- Las actividades a nivel sectorial o ministerial conducentes a la generación de las estimaciones de costos futuros e indicadores de resultados, en especial la preparación de los Análisis de Gastos Sectoriales y MGSMP para cada sector.
- La integración de los presupuestos de gasto corrientes y de inversión.
- El formato revisado para la presentación del Presupuesto Anual y del MPMP.
- Requerimiento de un calendario presupuestario basado en el MPMP que incorpore los pasos necesarios para armonizar el ciclo de desarrollo del PND-O y el proceso de evaluación del apoyo presupuestario que brindarán los cooperantes internacionales.

Cuadro 2: Propuesta para la introducción en etapas de los procesos claves del MPMP

| <i>Proceso MPMP</i> | <i>Estado sugerido durante la preparación del Presupuesto en:</i> | | | <i>MPMP Visión a largo plazo</i> |
|---|--|---|---|--|
| | <i>2005 (Desarrollo del marco de trabajo del MPMP)</i> | <i>2006 (Extensión del MPMP a la totalidad del Gobierno Central)</i> | <i>2007 (Consolidación y ajuste del marco de trabajo del MPMP)</i> | |
| MFMP | Uso del marco de programación financiera existente en el BCN para establecer metas fiscales aprobadas por el Gabinete Económico. | Extensión del marco de programación financiera existente en el BCN para establecer metas fiscales y endogenizar el crecimiento. | Uso del nuevo marco de programación para establecer metas macroeconómicas y fiscales aprobadas por el Gabinete Económico. | Un modelo macroeconómico robusto, cuya predictibilidad va progresivamente mejorando. |
| Análisis de Gastos Sectoriales y MGSMP | Planes y presupuestos sectoriales de salud, educación y carreteras. | Análisis de Gasto Sectorial. Se solicita a todos los Ministerios que desarrollen planes sectoriales estandarizados y MGSMP. | Análisis de Gasto Sectorial y planes sectoriales estandarizados y MGSMP refinados, proveyéndose mayor entrenamiento. | Todos los sectores realizan Análisis de Gasto Sectorial y usan MGSMP que incorporan indicadores de desempeño. |
| Determinación de los techos sectoriales | Techos indicativos de tres años aprobados por el Gabinete Económico, con consultas básicas a nivel ministerial. | Nuevos techos sectoriales de tres años para los sectores que cuentan con MGSMP. | Todos los ministerios claves envían sus MGSMP para ayudar a establecer los techos. | Los techos sectoriales son establecidos por el Gabinete Económico a partir del MFMP, las prioridades estratégicas nacionales y los objetivos sectoriales. |
| Integración de la formulación presupuestaria de gastos Corrientes y de Capital. | Se ha unificado el proceso de formulación del Presupuesto de gasto corriente y de capital. | Se realizan ajustes al proceso en caso de ser necesario. | Ajustado el proceso de formulación presupuestaria integrada. | Un proceso de formulación del Presupuesto totalmente integrado. |
| Presentación global del documento de MPMP | Introducida una perspectiva del MPMP. Clasificación programática completa de los ministerios pilotos. | Mejorada la perspectiva del MPMP. Se introduce una clasificación programática para todos los Ministerios. | Ajustada la presentación global del MPMP y mejorado el mecanismo para establecer metas. | Una presentación completa del MPMP que incluye los indicadores de resultados para todos los programas. |
| Calendario Presupuestario basado en el MPMP | Se ejecuta el programa existente para la revisión del progreso del PND-O y del apoyo presupuestario externo. | Se ajustan los calendarios para que tengan consistencia con el programa de ejecución del MPMP. | Mejorado el calendario y la planificación del Presupuesto global. | Planificación detallada y calendario presupuestario para todos los procesos relacionados al MPMP integrado con el PND-O y el apoyo presupuestario externo. |

La matriz anterior sugiere, para cada uno de estos procesos, el grado en el que se puede avanzar hacia la visión de largo plazo durante los ciclos de preparación presupuestaria que se lleven a cabo en los años 2005, 2006 y 2007.

A partir de los procesos que deben ser desarrollados en el Plan de Acción, la nueva secuencia que conllevaría a la preparación del PGR y del MPMP sería la siguiente:

1. Realizar los Análisis de Gastos Sectoriales (enero-marzo) y costear los programas que apoyarán las políticas a incorporarse en los MGSMP (abril-mayo). De acá, los sectores formularán sus demandas de insumos para alcanzar los resultados propuestos, en estrecha relación con el PND-O.
2. Elaborar las políticas y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo, estableciendo metas fiscales de ingresos, gastos, déficit y su financiamiento; este último incluirá las estimaciones de desembolsos de los cooperantes internacionales (abril-mayo).
3. El Gabinete Económico, a propuesta del MHCP, aprueba una primera asignación de techos sectoriales que sirva a los sectores y ministerios para ajustar sus prioridades y metas, así como para reevaluar el costo de sus políticas y programas (mayo).
4. Se produce un proceso de consulta y negociación entre los ministerios y el Gabinete Económico. Este último decide las asignaciones de techos sectoriales definitivos sobre la base de las políticas y prioridades nacionales, así como de las políticas e indicadores sectoriales (junio-julio).
5. Se realizan ajustes y refinamientos a las metas macroeconómicas y fiscales, y se actualiza el programa de desembolsos de los cooperantes. El Gabinete Económico aprueba los cambios necesarios (agosto).
6. Cada sector y/o ministerio actualiza y prepara su MGSMP a partir de los techos definitivos asignados, y el MHCP actualiza y consolida el MPMP de tres años. El primer año corresponderá al PGR, mientras que los otros dos años serán proyecciones indicativas (agosto-septiembre).
7. El Gabinete Económico, en sesión con el Presidente de la República, aprueba el PGR y el MPMP (septiembre).
8. El Presidente de la República remite el PGR a la Asamblea Nacional para su revisión y aprobación, incluyendo como anexo al MPMP (15 de octubre, a más tardar).

3.4 **Resumen de las actividades para el desarrollo del MPMP**

3.4.1 **Introducción**

Una introducción gradual y arraigada de los procesos del MPMP, de acuerdo a las etapas propuestas anteriormente, resultará en cambios en el proceso de formulación del Presupuesto anual durante los años de transición, 2005 y 2006. Para el año 2007, se prevé que la formulación del Presupuesto anual siga los principios del MPMP y opere en gran medida según lo establecido en la visión de largo plazo².

² Sin embargo, aún se necesitará de importantes consolidaciones y ajustes al MPMP en el año 2007, y puede que la institucionalización de las responsabilidades organizacionales no hayan sido finalizadas. Por lo tanto, se recomienda que el apoyo en asistencia técnica y capacitación continúe hasta junio del año 2008.

3.4.2 El proceso de formulación del Presupuesto 2006 durante el año 2005

Hay límites con relación a los cambios que pueden introducirse en el ciclo presupuestario actual. Se prevé que los cambios que deberán ocurrir en el periodo marzo-octubre de 2005, cuando el Presupuesto deberá estar listo para su envío a la Asamblea Nacional, sean los siguientes:

- Conversión de la predicción macroeconómica de un proceso principalmente técnico a un proceso de toma de decisiones políticas, que culmine en un MFMP y una estrategia subyacente de recaudación, gasto público y endeudamiento aprobada por el Gabinete Económico.
- Definición del método para establecer los techos de gasto institucional para la formulación del Presupuesto, de forma que: a) presente el techo de gastos institucionales por fuente de financiamiento, previamente aprobado por el Gabinete Económico, en una circular del MHCP; b) presente los techos por 3 años en lugar de uno.
- Elaboración de un documento MPMP piloto de *abajo hacia arriba* en la forma de un MGSMP estandarizado y preparado sobre la base de las estrategias sectoriales y proyecciones de mediano plazo, que en la actualidad están en uso en los Ministerios de Educación (MECD), Salud (MINSA) y Transporte (MTI).
- Actualizar la clasificación presupuestaria vigente en el SIGFA, de forma que se simplifiquen/clarifiquen las definiciones de programas y su clasificación por proyecto, vinculándolos con una definición de indicadores de insumos y resultados.
- Introducción de un MPMP construido sobre el Presupuesto existente y que se presentará como anexo a la Ley del Presupuesto General de La República, pero también como una declaración de la estrategia del MFMP introduciendo un vínculo claro entre la asignación de recursos y los objetivos de las políticas (tal como se expresan en los planes sectoriales así como en el PND-O) y destacando los indicadores de resultados claves, que están planificados para los próximos 3 años.
- Ajustar el calendario de formulación presupuestaria para integrarlo con los progresos del PND-O y con las intenciones de apoyo presupuestario de los cooperantes internacionales.
- Capacitación inicial liderada por la DGP del MHCP, con las unidades de planificación de MECD, MINSA y MTI, de forma que se desarrolle un enfoque consistente con el MGSMP. La capacitación se realizará en coordinación con la SECEP.

El proceso también incluirá una presentación previa al Gabinete Económico de los documentos del Presupuesto para su consideración y aprobación.

3.4.3 El proceso de formulación del Presupuesto 2007 durante el año 2006

En línea con la estrategia propuesta en la Sección 3.2, los elementos restantes de un MPMP se introducirán en la formulación del presupuesto anual para el año 2007. Las principales acciones serán las siguientes:

- Ajustes y mejoras a la metodología de establecimiento de los techos presupuestarios.
- Extensión del MGSMP a todas las entidades y organismos del Gobierno Central, como resultado clave del enfoque estratégico del proceso de formulación presupuestaria.
- Ajustes adicionales de las clasificaciones presupuestarias.
- Ajuste del formato de presentación del Presupuesto y del MPMP.
- Adopción de un nuevo calendario de formulación del Presupuesto y el MPMP, en el cual estarán armonizadas, dentro del marco de los requerimientos de un MPMP, las actividades concernientes a la revisión y actualización del PND-O, el proceso de evaluación y toma de decisiones para apoyo presupuestario por parte de los cooperantes internacionales y todas las actividades relevantes de planificación y presupuesto.
- Un programa detallado de capacitación y sensibilización a todo el Gobierno, para reforzar el cambio y brindar apoyo logístico a los ministerios y unidades ejecutoras de gastos³.

El calendario de formulación del Presupuesto 2007 requerirá que los Ministerios de línea preparen estimaciones detalladas de sus presupuestos, sólo después de contar con un acuerdo sobre sus MGSMP. Esto contrasta con la práctica actual, en la cual los ministerios inician la preparación de estimaciones detalladas de sus presupuestos, previo a cualquier discusión sustancial sobre temas de política sectorial y estrategias de mediano plazo. Este cambio en el calendario es importante, en principio, para introducir el enfoque estratégico en el proceso de formulación del Presupuesto como un primer paso clave, previo a que la atención se centre en un mayor nivel de detalle en la preparación de las estimaciones anuales.

Es deseable que todos los ministerios de línea realicen esta fase estratégica como una manera de descartar la preparación de estimaciones presupuestarias incrementales y mecanicistas. Inevitablemente, la calidad del trabajo que se llevará a cabo será desigual en este segundo año y ciertamente el proceso de capacitación necesitará continuarse en el año siguiente (2007) y probablemente en el siguiente año también (2008), con el fin de corregir la práctica incremental.

³ Esto a su vez requerirá preparar el proceso y los materiales de capacitación para capacitadores que deberá llevarse a cabo previo al inicio del calendario de formulación del presupuesto, por ejemplo, durante diciembre y enero.

3.4.4 **Ajuste y consolidación del MPMP del año 2008 durante el 2007**

El año 2007 se destinará a afinar los detalles del MPMP y a la consolidación de las prácticas establecidas, predominantemente a través del entrenamiento. Es difícil prever cuáles serán las áreas que probablemente requerirán de una mejora en el diseño del MPMP, pero un programa de acción podría concebirse como se describe a continuación:

- Diseño de un programa inicial de dos o tres talleres de revisión para recopilar retroalimentación sobre el proceso MPMP y sus elementos de diseño, con vista a identificar las áreas que se necesiten mejorar. Esta acción podría conllevar trabajo adicional, por ejemplo:
 - El ajuste del calendario del Presupuesto.
 - El estilo y contenido de la presentación del Presupuesto y del MPMP.
 - El proceso de preparación y revisión del MGSMP.
 - Mejorar los vínculos entre los Análisis de Gasto Público a nivel sectorial y los MGSMP.
 - Clarificar y mejorar los vínculos entre el MPMP, el PND-O y el apoyo presupuestario de los cooperantes internacionales.
- Continuar el programa de capacitación y sensibilización en el Gobierno.

3.4.5 **Consolidación del proceso del MPMP durante el año 2008**

Las actividades durante los primeros seis meses del año deberán enfocarse en la institucionalización de las actividades llevadas a cabo en el marco del Plan de Acción. De esta forma, se deberá prestar atención particular a la documentación relacionada con procedimientos y sistemas, quizás en un manual formal del MPMP. También podría presentarse la necesidad de una ronda adicional de programas de capacitación para capacitadores, para asegurar la institucionalización de aquellos cursos de capacitación del MPMP y los programas de trabajo que se necesitarán repetir cada año. Probablemente será necesario continuar una serie de talleres de revisión al finalizar el año. Como actividad fundamental, todo el arreglo institucional del MPMP deberá reflejarse en un cambio en la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, por lo que deberá prepararse una propuesta de reforma a esta Ley que incorpore la nueva metodología del MPMP.

4 Plan de Acción Inicial

4.1 Introducción

La implementación de la estrategia presentada en la Sección 3 requerirá un esfuerzo concertado durante el año calendario 2005. Esta estrategia implica la introducción de cambios considerables en el proceso de formulación del Presupuesto. Esto hace esencial que todos los participantes estén:

- Claros sobre qué acciones se necesitan realizar mes por mes durante el año 2005;
- Confiados sobre la base de consulta en que se pueden asumir suficientes compromisos para llevar a cabo esas acciones; y
- Entendimiento sobre los arreglos administrativos que se llevarán a cabo para coordinar la introducción del MPMP.

4.2 Actividades para el 2005

4.2.1 Consideraciones para la estrategia de implementación del MPMP (febrero-abril 2005)

La estrategia de implementación inicialmente deberá prepararse dentro de la OAFE y la DGP, luego de manera más amplia dentro del MHCP y la SECEP. Posterior a un acuerdo de principio con el Ministro de Hacienda, también se pueden realizar consultas con la SECEP y a otras partes interesadas –incluyendo al Banco Central y a los tres ministerios en los cuales está planificado realizar las pruebas piloto de los MGSMP para cada sector (MECD, MINSA, y MTI). También será necesario realizar consultas con los socios de las agencias de cooperación internacional.

Una vez que se haya alcanzado un acuerdo de principio, se pueden determinar los arreglos administrativos y los procesos. En la Sección 4.3 se presentan algunas consideraciones. También se requerirá realizar consultas detalladas con SECO/COSUDE, así como con el Banco Mundial, para asegurarse que se establezcan los arreglos adecuados para la provisión de asistencia técnica y capacitación.

Además de estas actividades iniciales para establecer el marco de desarrollo global del MPMP, habrán acciones específicas para la introducción de los elementos del MPMP en el proceso de preparación del Presupuesto 2006. Estos elementos se detallan en la Sección 3.4.2 descrita con anterioridad.

4.2.2 Diseminación de la estrategia MPMP y diseño de los Planes Operativos Anuales (marzo – septiembre 2005)

Las actividades claves para la implementación del MPMP durante este período incluyen:

- Organizar la Dirección de Presupuesto de Mediano Plazo (DPMP) dentro de la DGP del MHCP;
- Diseñar y llevar a cabo talleres para comunicar los conceptos básicos del MPMP y la estrategia de implementación aprobada por el Gobierno – se deberá

programar un taller para realizarse en abril 2005, y se debe aprovechar esta oportunidad para sensibilizar a los ministerios de línea sobre los cambios venideros;

- Definir grupos de coordinación interinstitucional y equipos de trabajo para la implementación del MPMP;
- Iniciar el diseño del MPMP con los tres ministerios pilotos;
- Llevar a cabo el trabajo de diseño para los nuevos elementos del proceso (e.g. MGSMP, Presupuesto Anual, formato revisado para las estimaciones detalladas, revisión de los estimaciones dentro del MHCP con referencia a los techos sectoriales, entre otras);
- Tratar otros asuntos estratégicos que deben ser considerados o que requieran coordinación inter-institucional (e.g. asuntos legales, definición programática ligada a metas y objetivos).

4.3 Arreglos Administrativos

Las sub-secciones descritas anteriormente se refieren a las acciones que se deben llevar a cabo durante 2005 para iniciar la implementación de la estrategia expuesta en la Sección 3. Una consideración esencial adicional se refiere a los arreglos administrativos con los cuales se llevarán a cabo esas acciones. El personal del MHCP será el arquitecto principal de esos arreglos administrativos, debido a que está mejor posicionado para evaluar las estructuras más apropiadas y efectivas.

Se establecerán dos equipos de trabajo:

- El Grupo Gerencial del MPMP ; y
- El Equipo Técnico del MPMP (DPMP).

El papel principal del Grupo Gerencial del MPMP consistirá en garantizar: a) una estrecha coordinación – dentro del Gobierno – de las diferentes iniciativas relacionadas con el MPMP; b) una comunicación efectiva con el Gabinete Económico sobre la implementación de la estrategia del MPMP; c) la administración efectiva del apoyo en asistencia técnica y capacitación al proceso del MPMP; y d) una comunicación clara y consistente sobre la estrategia del MPMP con un número más amplio de partes interesadas, particularmente la Comisión Económica de la Asamblea Nacional, de la Sociedad Civil y representantes de las agencias de cooperación.

El MHCP dirigirá el Grupo Gerencial del MPMP y, como mínimo, está claro que deberá haber representación de parte de la SECEP y el BCN, el MINREX en lo que refiere a los asuntos de la cooperación externa y la Comisión Económica de la Asamblea Nacional. De ser necesario, se harán consultas más amplias con los ministerios sectoriales y otras agencias del Gobierno, pero esta consulta se deberá realizar en la medida que el MPMP vaya desarrollándose (a través de oportunidades estructuradas para consulta, de talleres de revisión del MPMP, etc.). La necesidad de realizar consultas no se debe confundir con los requisitos administrativos de la estrategia del MPMP.

El Equipo de Trabajo Técnico del MPMP (DPMP) será el responsable de la implementación de la estrategia, encargándose del diseño y desarrollo de las diferentes piezas del MPMP, entre las que se encuentran: el calendario global del MPMP, los Planes Operativos Anuales, el proceso de establecer los techos de gastos, el Presupuesto General de La República, el sistema de clasificación que se adoptará para la definición de programas, etc. Será este equipo el responsable de la ejecución y de proporcionar contenido a la visión del MPMP descrita con anterioridad; por tanto, es crucial para el éxito total de la estrategia del MPMP.

Las unidades que trabajarán en forma coordinada en el Equipo de Trabajo Técnico se definen esencialmente por sus funciones estatutarias. Dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto incluiría a la OAFE (Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos), la DGP y el SIGFA. Dentro de la SECEP, esto incluiría los departamentos que tienen que ver con el PND-O y el SNIP. Dentro del BCN, con la Gerencia de Estudios Económicos.

4.4 **Próximos Pasos Inmediatos**

Será necesaria una activa e inmediata consideración de la estrategia sugerida en este documento, inicialmente con el MHCP y la SECEP, y luego por el Gabinete Económico. Será esencial una rápida acción durante los primeros meses del año 2005, para aprovechar la oportunidad de obtener importantes avances durante la ronda de preparación del Presupuesto del año 2006. Abajo se resume el calendario de las actividades claves.

| | | |
|-----------------------|--|--|
| <u>Paso 1:</u> | Consultas internas sobre la estrategia MPMP, para alcanzar un acuerdo sobre los arreglos administrativos y comunicación de compromisos adquiridos a los cooperantes internacionales. | febrero y abril 2005 |
| <u>Paso 2:</u> | Talleres para divulgar la estrategia del MPMP. | abril 2005 (facilitado por OPM) |
| <u>Paso 3:</u> | Diseño del Plan Operativo 2005. Esto incluirá un nuevo proceso para el MPMP, y un formato acordado para los MGSMP y un formato acordado para la presentación del Presupuesto 2006. | marzo – octubre 2005 (Equipo Gerencial y Técnico del MPMP con el OPM) |
| <u>Paso 4:</u> | Preparación y aprobación de un proyecto de asistencia técnica financiado por SECO para apoyar la implementación del MPMP con un arreglo de monitoreo apropiado. | marzo – abril 2005 (SECO/OPM con el Equipo de Trabajo Técnico del MPMP) |
| <u>Paso 5:</u> | Licitación competitiva para la implementación de una asistencia técnica para el apoyo de la estrategia implementación del MPMP. | mayo - junio 2005 (SECO con OPM) |