**EVALUACIÓN CONJUNTA DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL 1994–2004**

*Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam*

# Informe de País Nicaragua

**Mayo 2006**


**Paola Gosparini**
**Rebecca Carter**
**Mike Hubbard**
**Andrew Nickson**
**Lola Ocón Núñez**



International Development Department
School of Public Policy
University of Birmingham
Edgbaston
Birmingham B15 2TT, U.K.
Tel: +44 (0) 121 414 5009
Fax: +44 (0) 121 414 7995
Website: www.idd.bham.ac.uk



**Contactos del estudio**
Líder del equipo de país:
Paola Gosparini – p.gosparini@drn-network.com
Coordinadora del estudio:
Rebecca Carter – R.L.Carter@bham.ac.uk

## PRÓLOGO

La Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General (APG) fue encargada por un consorcio de agencias donantes y siete Gobiernos socios* bajo los auspicios de la Red de Evaluación de la Cooperación del CAD. El Estudio de Evaluabilidad del APG llevado a cabo por el DFID, que establece el Marco de Evaluación para el APG, sirvió de guía para la evaluación. Este marco fue acordado por los miembros de la red del CAD en el 2003. Para coordinar la evaluación se creó un Grupo de Dirección (GD) así como un Grupo de Gestión (GG), ambos presididos por el DFID. El estudio fue realizado por un consorcio de consultores liderado por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham (IDD).

El objetivo de la presente evaluación es valorar hasta qué punto y en qué circunstancias el APG es relevante, eficiente y efectivo a la hora de alcanzar impactos sostenibles sobre la reducción de pobreza y el crecimiento. La evaluación reúne pruebas e identifica buenas prácticas, enseñanzas aprendidas, y recomendaciones para las políticas y operaciones futuras.

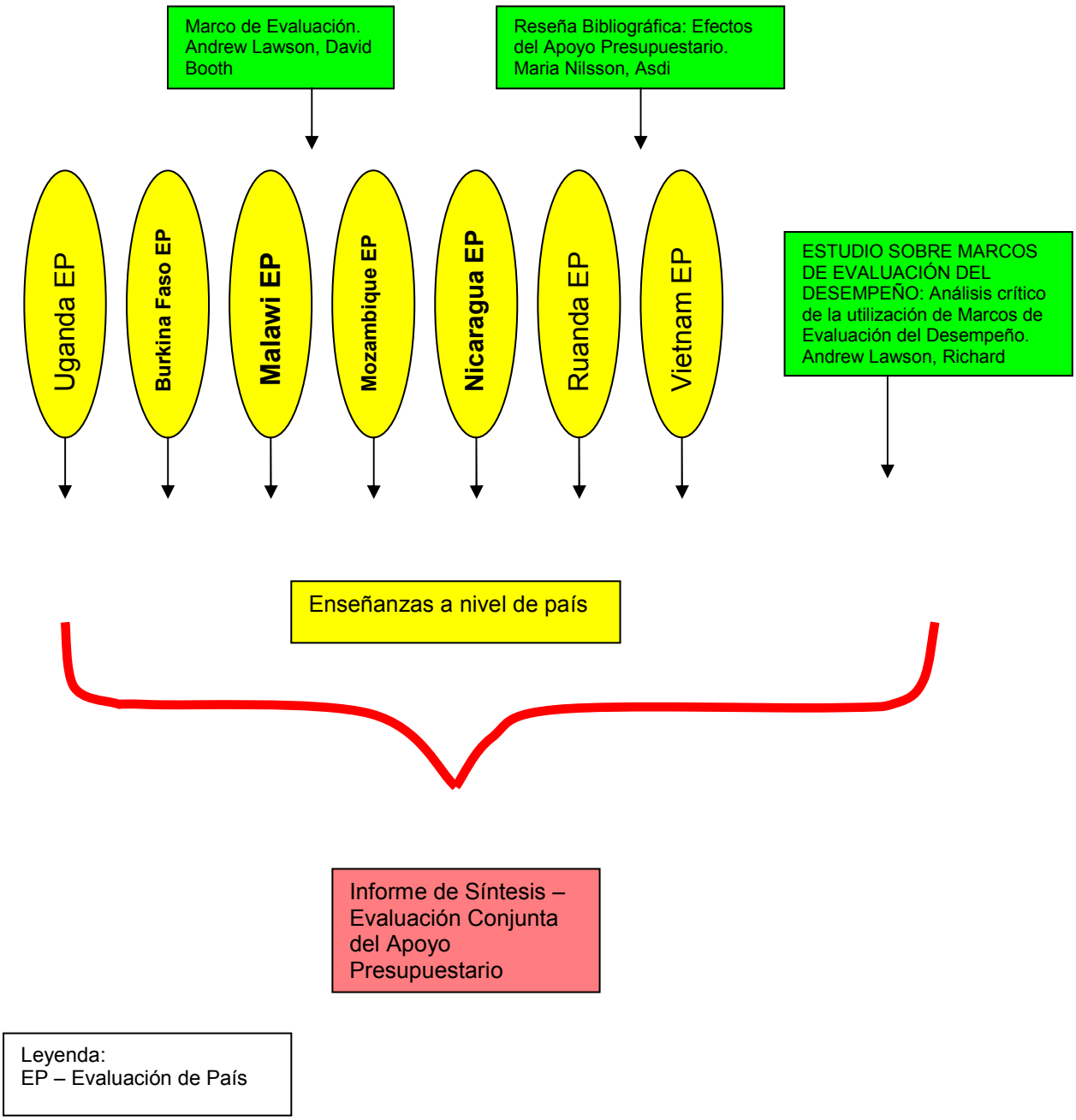
El presente informe constituye una de las siete evaluaciones llevadas a cabo a nivel de país (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam). El trabajo de campo tuvo lugar entre octubre y diciembre del 2004, y entre mayo y julio del 2005.

**Este informe refleja las opiniones de sus autores y no necesariamente aquéllas del Grupo de Dirección o de sus miembros.**

*El consorcio incluye los Gobiernos de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canada, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, además de la Comisión Europea, el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI, el CAD de la OCDE y el Banco Mundial. La evaluación fue realizada con la colaboración de los Gobiernos de Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda, y Vietnam, quienes también formaron parte del Grupo de Dirección (GD). El estudio fue diseñado buscando una relación estrecha con las agencias de cooperación así como con los gobiernos y otras partes interesadas a nivel de país. En cada país hubo puntos de contacto con el gobierno y los donantes.

El Marco de Evaluación, la Reseña Bibliográfica y el Estudio sobre Marcos de Evaluación del Desempeño fueron encargados por separado. Los demás informes fueron elaborados por un consorcio de consultores liderado por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham (IDD).

El diagrama siguiente muestra la relación entre los distintos informes de esta serie:



El Grupo de Gestión (GG) lideró el proceso:

Kate Tench, (presidenta) DFID
Alexandra Chambel-Figueiredo, Comisión Europea
Nele Degraeuwe, Cooperación Técnica Belga
Martin van der Linde, Consultor del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
Bob Napier, DFID

Agradecemos las contribuciones de quienes fueron miembros del GG en el pasado:

True Schedvin, EuropeAid, Comisión Europea
Susanna Lundstrom, Asdi, Suecia
Fred van der Kraaij, IOB, Países Bajos
Joe Reid, DFID

Para cualquier cuestión relacionada con esta evaluación, diríjanse a:

Publications Officer
Evaluation Department
Department for International Development
Abercrombie House
East Kilbride
Glasgow
G75 8EA
Reino Unido

Email: ev-dept@dfid.gov.uk
Tel: +44(0)1355 843387
Fax:+44(0)1355 843642

Otros informes se hallan disponibles en el sitio de web del DFID:

http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/evaluation-news.asp

y en el sitio del CAD de la OCDE:

www.oecd.org/dac/evaluation

Nick York
Director del Departamento de Evaluación del DFID y
Presidente del Grupo de Dirección de la Evaluación Conjunta del APG

# Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General
## INFORME DE PAÍS – NICARAGUA

## Contenido


**Abreviaturas y siglas** **vi**

**Agradecimientos** **xi**

**Moneda, Tipos de Cambio y Año Fiscal** **xi**

**RESUMEN EJECUTIVO** **S1**

**PARTE A: CONTEXTO/DESCRIPCIÓN** **1**

**A1. Introducción y Marco Conceptual** **1**
Introducción 1
Objetivos y enfoque de la evaluación 1
¿En qué consiste el Apoyo Presupuestario General? 1
Objetivo y estrategia de la evaluación 2
Metodología de la evaluación 2
Estructura del informe de país 5
La evaluación en Nicaragua 6

**A2. El Contexto del Apoyo Presupuestario en Nicaragua** **7**
Reseña 7
Pobreza y estrategia de reducción de la pobreza 7
Gestión macroeconómica 8
Gestión de las finanzas públicas 9
Gobernabilidad 10
Flujos de ayuda 11

**A3. La Evolución del APGS en Nicaragua** **13**
Introducción 13
Reseña de la ayuda programática 15
Gestión y coordinación de la cooperación 17
Avances hacia el APGS 20
APGS 22

**PARTE B: PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN: ANÁLISIS Y PRINCIPALES HALLAZGOS** **27**

**B1. La pertinencia del APG de socios** **27**
Introducción 27
Contexto situacional: el diseño del APGS 27
Objetivos e intención del APGS 27
Nivel y naturaleza del financiamiento de APGS 29
Valoración según los criterios de evaluación 33
Pertinencia al contexto 33
Diálogo, condicionalidad y apropiación 36
Orientación hacia la pobreza 37
Coherencia del diseño 38
Respuesta a problemas anteriores en la gestión de la cooperación 40
Principales relaciones de causalidad 40
Situación contrafactual 41

**B2. Los efectos del APGS sobre la armonización y el alineamiento** **43**
Introducción 43
Contexto situacional 43

Valoración según los criterios de evaluación 44
Alineamiento con las políticas 44
Liderazgo del gobierno 44
Alineamiento con los sistemas del gobierno 45
Planificación gubernamental y ciclos presupuestarios 45
Sistemas de implementación del gobierno 46
Armonización entre donantes y entre modalidades 47
Principales relaciones de causalidad 49
Situación contrafactual 49

**B3. Los efectos del APG de socios sobre el gasto público 51**
Introducción 51
Contexto situacional: tendencias en el gasto público 51
Valoración según los criterios de evaluación 54
Influencia sobre la asignación de gastos 54
Gasto discrecional 55
Previsibilidad 56
Eficiencia del gasto 56
Costos de transacción 57
Principales relaciones de causalidad 58
Situación contrafactual 58

**B4. Los efectos del APG de socios sobre los sistemas de planificación y presupuestación 59**
Introducción 59
Contexto situacional: los sistemas de planificación y presupuestación en Nicaragua 59
Valoración según los criterios de evaluación 62
Efectos sistémicos en el proceso presupuestario 62
Apropiación 62
Rendición de cuentas 62
Durabilidad 62
Capacitación 63
Principales relaciones de causalidad 63
Situación contrafactual 64

**B5. Los efectos del APG de socios sobre las políticas y los procesos de políticas 65**
Introducción 65
Contexto situacional 65
Valoración según los criterios de evaluación 66
Influencia sobre el proceso de reforma 66
Apropiación y efectividad 66
Participación 68
Aprendizaje 69
Influencia sobre el contenido de las políticas 70
Sectores público y privado 70
Políticas sectoriales 71
Principales relaciones de causalidad 72
Situación contrafactual 72

**B6. Los efectos del APG de socios sobre el desempeño macroeconómico 73**
Introducción 73
Contexto situacional: Comportamiento macroeconómico 73
Valoración según los criterios de evaluación 74
Efectos macroeconómicos 74
Disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica 74
Costo de financiamiento del presupuesto 75
Inversión privada 76
Ingresos internos 76
Facilitación del cambio institucional 77
Principales relaciones de causalidad 77
Situación contrafactual 78

**B7. Los efectos del APG de socios sobre la prestación de servicios públicos 79**
Introducción 79
Contexto situacional: la prestación de educación básica 80
Política sectorial para la educación primaria y secundaria 80
Plan Común de Trabajo 2005–2008 80
Situación del sector educación 80
Financiamiento del sector 81
Fondos de APGS 81
Valoración según los criterios de evaluación 82
Prestación de servicios públicos en pro de los pobres 82
Capacidad e interés de las instituciones prestadoras de servicios 83
Principales relaciones de causalidad 84
Situación contrafactual 84

**B8. Los efectos del APG de socios sobre la reducción de la pobreza 87**
Introducción 87
Contexto situacional: reducción de la pobreza 87
Pobreza relacionada con los ingresos 88
Servicios básicos para los pobres 88
Empoderamiento de los pobres 88
Valoración según los criterios de evaluación 89
Servicios básicos para los pobres 89
Pobreza relacionada con los ingresos 90
Empoderamiento 90
Principales relaciones de causalidad 91
Situación contrafactual 91

**B9. La sostenibilidad del APGS 93**
Introducción 93
Contexto situacional: seguimiento y retroalimentación 93
Seguimiento de la pobreza en el marco del ERCERP 93
El sistema nacional de seguimiento a indicadores de desarrollo 94
Valoración según los criterios de evaluación 95
Aprendizaje compartido entre el gobierno y los donantes 95
Revisión y ajuste integrales y efectivos 96
Retroalimentación a las partes interesadas 98
Principales relaciones de causalidad 98
Situación contrafactual 99

**PARTE C: TEMAS TRANSVERSALES 101**

**C1. Temas transversales en torno a las políticas 101**
Género 101
VIH/SIDA 102
Medio Ambiente 102
Democracia y derechos humanos 104

**C2. Asuntos relacionados con los sectores público y privado 107**
Introducción 107
El sector privado y el crecimiento en la estrategia nacional 107
Influencias sobre el mercado privado 107
El APGS y el entorno del sector privado 107

**C3. Capacidad y capacitación del gobierno 111**
Introducción 111
Asuntos relacionados con la capacitación 111
El APGS y la capacitación 111

**C4. Calidad de la asociación 113**
Apropiación y condicionalidad 113

Interacción entre las modalidades de cooperación 114
Costos de transacción 115

**C5. Gobernabilidad política y corrupción 117**
Gobernabilidad política 117
Corrupción 117

**PARTE D: SÍNTESIS – CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES 119**

**D1. Evaluación global del APGS en Nicaragua 119**
Introducción 119
Hallazgos de causalidad 119
Valoración global 120

**D2. APGS en Nicaragua – perspectivas futuras 123**
Introducción 123
Contexto 123
Asuntos de diseño 123
Asuntos generales de diseño 123
Asuntos específicos del diseño 125

**D3. Resumen de las Conclusiones y Recomendaciones 127**
Introducción 127
Resumen de las recomendaciones 127

**BIBLIOGRAFÍA 141**

**Figuras**

Figura A1.1: Mapa de Causalidad para el Marco de Evaluación Mejorado 4
Figura A2.1: Crecimiento del PIB y deuda interna 8
Figura A3.1: APGS vs. AOD que no forma parte del APGS 25

**Recuadros**

Recuadro A1.1: Estructura del informe de evaluación 5
Recuadro A3.1: Cronología 1990–2005 15
Recuadro A3.2: Ayuda programática 1990–1997 16
Recuadro A3.3: Condicionalidad para alcanzar el punto de culminación de la HIPC 20
Recuadro A3.4: Precondiciones para el apoyo presupuestario en Nicaragua 22
Recuadro A3.5: Participación de los SI en el APGS 23
Recuadro B1.1: ACF – Alcance, metas, responsabilidades y temas para el diálogo 29
Recuadro B1.2 Activadores del PRSC 30
Recuadro B3.1: Definición y seguimiento del gasto en pobreza en Nicaragua 53
Recuadro B4.1: SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría) 60

**Cuadros**

Cuadro A2.1: Flujos de AOD 1994–2003 (datos del CAD de la OCDE) 11
Cuadro A2.2: Ayuda a Nicaragua 1994–2004 en millones de dólares (según el GdN) 11
Cuadro A2.3: Ayuda a Nicaragua según SI 1994–2003 (datos del CAD de la OCDE) [1] 12
Cuadro A3.1: Ayuda a Nicaragua asignada y no asignada 1990–2004 16
Cuadro A3.2: Desembolsos y Compromisos Totales de APGS 2003–2006 24
Cuadro A3.3: Compromisos de APGS según SI 2005–2007 24
Cuadro A3.4: Compromisos de APGS en 2004 y 2005 como % del total de cooperación comprometida 25
Cuadro B3.1: Gasto público relacionado con la pobreza 1997–2004 52
Cuadro B3.2: Gasto relacionado con la pobreza por pilar 2001–2004 52
Cuadro B7.1: Variación en la matrícula (%) por año y programa 1997–2004 82
Cuadro D3.1: Resumen estándar de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones 129

## Lista de anexos

**Anexo 1: Enfoque y métodos** 151
Anexo 1A: Resumen de la metodología de evaluación 151
Anexo 1B: Enfoque y métodos en Nicaragua 159

**Anexo 2: Antecedentes del país** 163
Anexo 2A: Datos Básicos del País 163
Anexo 2B: Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) 169
Anexo 2C: Eventos clave 173

**Anexo 3: Ayuda a Nicaragua** 173
Anexo 3A: Datos de la Ayuda 173
Anexo 3B: Inventario de APGS y Programas Relacionados con el Mismo 177
Anexo 3C: HIPC y el Fondo Social Suplementario 201

**Anexo 4: Gestión de las finanzas públicas en Nicaragua** 207

**Anexo 5: Resumen de los Hallazgos de Causalidad** 223

**Anexo 6: Contexto institucional** 231
Anexo 6A: Descentralización 231
Anexo 6B: Prestación de servicios en educación básica 237

# Abreviaturas y siglas

| | |
|---|---|
| A&A | armonización y alineamiento |
| AAP | Plan de Evaluación y Seguimiento (HIPC) |
| ACF | Arreglo Conjunto de Financiamiento |
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACP | África Caribe Pacífico |
| AIF | Asociación Internacional de Fomento (BM) |
| AN | Asamblea Nacional |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| AP | apoyo presupuestario |
| APG | Apoyo Presupuestario General |
| APGS | Apoyo Presupuestario General de Socios |
| APS | apoyo presupuestario sectorial |
| Asdi | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional |
| AT | asistencia técnica |
| BANADES | Banco Nacional de Desarrollo |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BCN | Banco Central de Nicaragua |
| BdP | Balanza de Pagos |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BSG | Grupo de Apoyo Presupuestario |
| C$ | Córdoba Oro Nicaragüense (NIO) |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE) |
| CAFTA | Tratado de Libre Comercio para Centroamérica |
| CAS | Estrategia de Asistencia al País (BM) |
| CDD | Comité de Desarrollo Departamental |
| CDM | Comité de Desarrollo Municipal |
| CE | Comisión Europea |
| CEPS | Centros de Estudios y Promoción Social |
| CERAP | Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública |
| CFAA | Evaluación de la Capacidad de la Gestión Financiera |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CIDA | Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional |
| CINCO | Centro de Investigaciones de la Comunicación (NGO) |
| CISAS | Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud |
| CNE | Comisión Nacional de Energía |
| CONADES | Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible |
| CONPES | Consejo Nacional de Planificación Económica Social |
| COSEP | Consejo Superior de la Empresa Privada |
| COSUDE | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación |
| CP | Acción a corto plazo |
| CPAR | Diagnóstico sobre los Procedimientos de Adquisiciones de los Países |
| CRM | Cuenta Reto del Milenio |
| CRS | Sistema de Notificación de los Países Creditores (CAD de la OCDE) |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia |

| | |
|---|---|
| CUT | Cuenta Única del Tesoro |
| Danida | Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional |
| DEG | Derechos especiales de giro |
| DFID | Departamento para el Desarrollo Internacional (Gobierno del Reino Unido) |
| DGI | Dirección General de Ingresos |
| DPMP | Dirección de Presupuesto de Mediano Plazo |
| EE.UU. | Estados Unidos de Norteamérica |
| EFA | Educación Para Todos |
| EMNV | Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida |
| EMTAC | Crédito de Asistencia Técnica para la Gestión Económica (BM) |
| ENACAL | Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados |
| ENADE | Estrategia Nacional de Desarrollo |
| ENEL | Empresa Nicaragüense de Electricidad |
| ENITEL | Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones |
| ERC | Crédito de Recuperación Económica (BM) |
| ERCERP | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza |
| ERP | Estrategia de Reducción de la Pobreza |
| ESAF | Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (FMI) |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FISE | Fondo de Inversión Social de Emergencia |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FOGADE | Fondo de Garantía de Depósitos de las Instituciones Financieras |
| FONSALUD | Fondo de Apoyo al Sector Salud |
| FSLN | Frente Sandinista de Liberación Nacional |
| FSS | Fondo Social Suplementario |
| FYIP | Plan Quinquenal de Ejecución |
| GdN | Gobierno de Nicaragua |
| GEF | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| GFP | Gestión de las Finanzas Públicas |
| GP | gasto público |
| GTT | Grupo de Trabajo Técnico |
| HIPC | Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados |
| I | Acción inmediata |
| IBI | Impuesto sobre Bienes Inmuebles |
| ID | Indicador de desempeño |
| IDD | Departamento para el Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham |
| IDR | Instituto de Desarrollo Rural |
| IFI | Instituciones Financieras Internacionales |
| IFS | Estadísticas Financieras Internacionales (FMI) |
| INB | Ingreso Nacional Bruto |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| INIFOM | Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal |
| INTECNA | Instituto Tecnológico Nacional de Nicaragua |
| INVUR | Instituto de la Vivienda Urbana y Rural |
| IOB | Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) |
| IPADE | Instituto para el Desarrollo de la Democracia |

| | |
|---|---|
| I-PRSP | Primera versión del Proceso Estratégico de Reducción de la Pobreza |
| ISS | Instituto de Estudios Sociales, La Haya (Institute of Social Studies) |
| JBIC | Banco de Japón para la Cooperación Internacional |
| JCLA | Aprendizaje y Evaluación Conjunta de Países |
| JICA | Agencia Japonesa para el Desarrollo Internacional |
| KfW | Banco Alemán de Desarrollo (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) |
| LP | Acción a largo plazo |
| m | Millones |
| M&E | Seguimiento y Evaluación |
| MAGFOR | Ministerio Agropecuario y Forestal |
| MARENA | Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales |
| MdE | Memorando de Entendimiento |
| MDM | Metas de Desarrollo del Milenio |
| MECD | Ministerio de Educación, Cultura y Deportes |
| MED | Matriz de Evaluación del Desempeño |
| MEM | Marco de Evaluación Mejorado |
| MGMP | Marco de Gasto a Medio Plazo |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| MIFAMILIA | Ministerio de la Familia |
| MIFIC | Ministerio de Fomento, Industria y Comercio |
| MINREX | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MP | Acción a medio plazo |
| MTI | Ministerio de Transporte e Infraestructura |
| NERPE | Núcleo Educativo Rural en Participación Educativa |
| NIO | Córdoba Oro Nicaragüense |
| NORAD | Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OED | Departamento de Evaluación de Operaciones (Banco Mundial) |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| PAI | Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP |
| PAI-NIC | Programa de Apoyo Institucional, Nicaragua |
| PAP PND | Programa de Apoyo Presupuestario al Plan Nacional de Desarrollo (CE) |
| PAPSE | Programa de Apoyo a la Política del Sector Educativo (CE) |
| PASE | Programa de Apoyo al Seguimiento de la ERCERP |
| PASEN | Proyecto Educacional de Nicaragua (BM) |
| PCT | Plan Común de Trabajo |
| PE | Pregunta de evaluación |
| PEFA | Gasto Público y Rendición de Cuentas |
| PER | Revisión del Gasto Público (BM) |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PIM | Plan de Inversión Municipal |
| PIP | Programa de Inversión Pública |
| PLC | Partido Liberal Constitucionalista |
| PMA | Programa Mundial Alimentario (ONU) |

| | |
|---|---|
| PNB | Producto nacional bruto |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PND-O | Plan Nacional de Desarrollo Operativo |
| PNDR | Programa Nacional de Desarrollo Rural |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PPA | Paridad de Poder Adquisitivo |
| PREAL | Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (UNESCO) |
| PRGF | Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FMI) |
| PRODEP | Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (BM) |
| PRPE | Gasto Público para Reducción de la Pobreza |
| PRSC | Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza (BM) |
| PRSP | Proceso Estratégico de Reducción de la Pobreza |
| PSAC | Crédito Programático de Ajuste Estructural (BM) |
| PSIA | Análisis del Efecto en la Pobreza y la Situación Social |
| PSTAC | Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (BM) |
| RNB | Renta Nacional Bruta |
| SAF | Préstamo de Ajuste Estructural (FMI) |
| SECEP | Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia |
| Seco | Secretaría Estatal de Asuntos Económicos de Suiza |
| SETEC | Secretaría Técnica de la Presidencia |
| SGPRS | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) |
| SI | socios internacionales |
| SIGFA | Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría |
| SIGFAPRO | Sistema Integral de Administración de Proyectos |
| SINASID | Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo |
| SINASIP | Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de Pobreza |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SREC | Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación |
| SWAp | Enfoque global para todo un sector |
| SysODA | Sistema de Información de la Cooperación Oficial al Desarrollo para Nicaragua |
| TdR | Términos de Referencia |
| UCRESEP | Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público |
| UCP | Unidad de Coordinación de Proyectos |
| UEP | Unidad de Ejecución de Proyectos |
| UGP | Unidad de Gestión de Proyectos |
| UNAG | Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos |
| UNCDF | Fondo de Las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNTA | Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| USD | Dólar estadounidense |
| VIH/SIDA | Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida |
| VPN | valor presente neto |

# Nota de traducción

| | |
|---|---|
| Budget Support Group | Grupo de Apoyo Presupuestario |
| Central Bank of Nicaragua | Banco Central de Nicaragua |
| Danish Ministry of Foreign Affairs | Ministerio Danés de Asuntos Exteriores |
| EC | Comisión Europea (CE) |
| Government of Finland | Gobierno de Finlandia |
| Government of Nicaragua | Gobierno de Nicaragua (GdN) |
| IADB | Banco Interamericano de Desarrollo (BID) |
| IMF | Fondo Monetario Internacional (FMI) |
| OECD | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) |
| OECD DAC | Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE) |
| Sida | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) |
| UNAIDS | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) |
| UNDP | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) |
| VPN | valor presente neto |
| World Bank | Banco Mundial (BM) |

## Agradecimientos

El equipo encargado de la evaluación quisiera expresar su agradecimiento por toda la ayuda que le brindaran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de Nicaragua y las oficinas de cooperación de Suiza y de Suecia en Managua. Asimismo, quisiera agradecer a todas las partes interesadas de otros ministerios y departamentos del Gobierno de Nicaragua así como a los socios internacionales sus valiosos insumos al estudio en las diversas reuniones que sostuvieron con el equipo y durante su participación en los talleres.

El Informe de País sobre Nicaragua fue traducido del inglés al español por Helen Soper y Susana Calsamiglia.

Las conclusiones de este informe y las opiniones que en él se expresan, son las del equipo de evaluación, y no deben atribuirse a ninguna de las agencias que patrocinaron el estudio.

## Moneda, Tipos de Cambio y Año Fiscal

| | |
|---|---|
| **Moneda** | Córdoba Oro Nicaragüense (NIO) |
| **Tipos de Cambio** | 1 USD = NIO 17.1500<br>1 EUR = NIO 20.5998<br>(*Fuente*: Financial Times, 6 de marzo de 2006) |
| **Año Fiscal** | año natural |

# RESUMEN EJECUTIVO

## Parte A: Contexto y Descripción del Apoyo Presupuestario General de Socios

### Introducción y marco conceptual

S1 Nicaragua es uno de los siete países estudiados en una evaluación conjunta del Apoyo Presupuestario General (APG). El apoyo presupuestario es una forma de ayuda programática en la cual la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que no está vinculada a actividades de proyecto específicas se canaliza directamente a los gobiernos socios a través de sus propios sistemas de asignación, adquisición y contabilidad. A diferencia del apoyo presupuestario sectorial (APS), el APG no se asigna a un sector específico o conjunto de actividades dentro del presupuesto gubernamental. En el APG, el financiamiento va usualmente acompañado de otros insumos – un proceso de diálogo y condiciones ligadas a la transferencia, la asistencia técnica y la capacitación, junto con esfuerzos de armonización y alineamiento por parte de los donantes del APG. Otras formas de ayuda programática, incluido el alivio de la deuda y otras formas de apoyo para la balanza de pagos, también podrían considerarse como apoyo presupuestario cuando generan recursos que se pueden utilizar para financiar el presupuesto del gobierno. Esta evaluación, sin embargo, se concentra en el llamado apoyo presupuestario general “nuevo” o “de socios” (APGS), que está explícitamente dirigido a la reducción de la pobreza, y constituye un esfuerzo por apoyar las estrategias de desarrollo nacionales en lugar de imponer recetas externas en torno a las políticas.

S2 Si bien la evaluación se centra en el APGS, ésta cubre el período 1994-2004 a fin de evaluar si el APGS difiere de otras modalidades de apoyo presupuestario y en qué consiste esa diferencia. La evaluación tiene por objeto valorar hasta qué punto y en qué circunstancias el APGS es pertinente, eficiente y eficaz para alcanzar impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico. En el estudio de Nicaragua se utilizó la misma metodología que en los otros países estudiados; se trabajó mediante 'niveles de análisis' del Marco de Evaluación Mejorado (MEM), desde las condiciones iniciales cuando se adoptó el APG (nivel 0), hasta los insumos aportados por el APG (nivel 1), sus efectos inmediatos (nivel 2), los productos (nivel 3), los resultados (nivel 4) y los impactos en la reducción de la pobreza (nivel 5). En cada capítulo se abordan las preguntas de evaluación comunes a los equipos de trabajo de todos los paises estudiados. Dado que en el caso de Nicaragua el APGS es muy reciente, no ha habido suficiente tiempo para que el APGS llegue a los niveles 4 y 5 del MEM. Por consiguiente, esta evaluación también considera las perspectivas para el futuro.

S3 Se espera que los principales beneficios del APGS se deriven de una mayor apropiación por parte de los países, mejores resultados y rendición de cuentas en los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los gobiernos socios, una reducción de los costos de transacción, una creciente previsibilidad de los recursos y una reducción de la volatilidad. Este estudio examina estos temas y evalúa el grado al cual ocurren otros efectos, tales como una mayor armonización y alineamiento, el fortalecimiento de las políticas y los procesos, el apoyo a la estabilidad macroeconómica, y una creciente eficacia y efectividad en la prestación de servicios.

### El contexto para el apoyo presupuestario en Nicaragua

S4 Nicaragua depende fuertemente de la cooperación externa. En el período 1994-2003, el país recibió un promedio de 671 millones de dólares en AOD y el promedio anual

de la AOD/Renta Nacional Bruta (RNB) durante el período 1994–2003 fue del 31%. La AOD asciende a casi una cuarta parte del Producto Interior Bruto (PIB) del país, o alrededor del 50% de su déficit.

S5 Las relaciones entre el Gobierno de Nicaragua (GdN) y los Socios Internacionales (SI) cambiaron durante el período 1994–2004 a medida que el diálogo se fue abriendo, pasando de un enfoque principalmente macroeconómico a la inclusión de temas como la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. Este cambio fue influenciado por la Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados (HIPC) y el proceso de estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP). En diciembre del 2001, Nicaragua alcanzó el punto de decisión de la iniciativa HIPC, y en enero del 2004 llegó al punto de culminación. La magnitud del alivio de la deuda que obtenido significó que la iniciativa HIPC desempeñó un papel crucial en marcar el ritmo de la reforma institucional que llevó a cabo el GdN en un período de tiempo relativamente corto. El cumplimiento de la condicionalidad de la iniciativa HIPC ha sido fundamental para garantizar que se cumplan las condiciones previas o requisitos para los desembolsos de APGS en Nicaragua.

S6 Como requisito para la iniciativa HIPC, la primera versión de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (I-PRSP) se aprobó en agosto del 2000 y la versión completa, conocida como Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), en el 2001. El nuevo gobierno del presidente Bolaños presentó ante los SI el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en agosto del 2003 y la versión operativa de dicho plan, el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O), de aplicación para el 2005 –2009, en septiembre del 2004. (La versión final de este documento, conocida como el PRSP de segunda generación, fue aprobada por el directorio del Banco Mundial [BM] en febrero del 2006.) Con el gobierno Bolaños ha habido un importante giro en cuanto a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del GdN, desde el énfasis inicial en el gasto social para reducir la pobreza a un crecimiento económico sostenido mediante el apoyo al desarrollo local y a los conglomerados productivos con intervenciones dirigidas a desarrollar el capital humano, a proteger a los grupos vulnerables y a fomentar las instituciones públicas y la gobernabilidad.

S7 Aunque las reformas impulsadas por la HIPC sirvieron para unir a las fuerzas institucionales y políticas que tradicionalmente estaban en conflicto, últimamente ha habido un deterioro progresivo de la relación entre el poder ejecutivo y la Asamblea Nacional (AN), y en el año 2005 el presidente Bolaños se encontraba en una posición política incómoda y aislada, con la AN utilizando su poder político para retardar el ritmo de las reformas estructurales. Esto tiene efectos en cadena sobre la gestión de las relaciones de cooperación del GdN, ya que el cumplimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los desembolsos de su Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) dependen de la legislación de estas reformas. Durante todo el período, el estado de los programas con el FMI ha sido siempre de vital importancia. Ya sea formalmente o en la práctica, los SI utilizan el estado de “cumplimiento” del GdN con el FMI como principal punto de referencia en sus decisiones en cuanto a desembolsar fondos o no. El programa más reciente del FMI, el PRGF II, se firmó en el 2002, e incluye condicionalidades vinculadas a la estabilidad macroeconómica de la ERCERP (en particular, el déficit fiscal) así como una serie de reformas fundamentales en los sectores financiero, público y judicial.

**La evolución del APGS en Nicaragua**

S8 Según la definición de la presente evaluación, el APG de socios es muy reciente en Nicaragua. Desde el 2002, el gobierno de Bolaños ha llevado a cabo reformas en la gestión y la administración de la cooperación que se centran en la introducción de mesas sectoriales

y en el diseño de enfoques globales para todo un sector (SWAps, según sus siglas en inglés). En el 2003, el foro de coordinación de la ayuda internacional inició el debate sobre los requisitos para la aportación de apoyo presupuestario sectorial y general, debate que fue avivado por el proceso HIPC y PRSP, la firma, en el 2002, del PRGF II con el FMI, y la opinión cada vez más generalizada de que el carácter fragmentado de la ayuda a la cooperación, determinada por la oferta y sujeta a pre-asignaciones, estaba obstaculizando el impacto y la sostenibilidad. La iniciativa de los SI en el 2003 de establecer el Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG) como foro de discusión acerca del APG fue crucial para el posterior desarrollo del APG. Este grupo, cuyo liderazgo alterna de forma rotativa, ha incluido a una amplia gama de SI (tanto bilaterales como multilaterales). Actualmente forman parte del BSG Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea (CE), Finlandia, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

S9 Los desembolsos de los primeros programas de APGS comenzaron en el 2002 con el APGS de Suecia. En el 2004 la CE y el BM brindaron APG mediante el Programa de Apoyo a la Política del Sector Educativo (PAPSE) y el Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza (PRSC), respectivamente. El primer acuerdo armonizado formal fue acordado a mediados del 2005 con la firma por parte de nueve SI y el GdN del Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF), elaborado por el BSG de los SI. El ACF relaciona los compromisos de los SI para el 2005-2007 que suponen doblar la cantidad de APG de 63 millones de dólares en 2004 (correspondiente al 11% del total de la AOD) a aproximadamente 110 millones de dólares en 2005 (correspondiente al 18% del total de AOD). En octubre del 2005 los compromisos de APGS para el 2005 fueron reducidos a 89 millones de dólares. Las aportaciones de APGS de los SI substituyen sus aportaciones en ayuda a proyectos. Así pues, lo que se observa es un incremento de la proporción de la ayuda destinada a APGS pero no un incremento del total de la ayuda proporcionada por los SI. El ACF incorpora los programas ya existentes de Suecia, el BM y la CE e incluye además otros dos programas de la CE así como otros compromisos bilaterales. Asimismo, el ACF establece los mecanismos para el diálogo, la revisión, los desembolsos y los informes, e incluye una Matriz de Evaluación del Desempeño (MED).

S10 A fecha de junio del 2005 no se había desembolsado ningún fondo ni del PRSC ni del PAPSE aparte de 5.2 millones de dólares del Banco Alemán de Desarrollo (KfW) vinculados a la primera entrega del PRSC. El 29 de junio del 2005 el BSG comunicó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que debido al mal encarrilamiento del país según el FMI, el grupo no estaba dispuesto a decidir ni el monto a desembolsar en el 2005, ni las cifras preliminares para el 2006 (en contra de lo establecido en el procedimiento del ACF). El BSG también indicó que la escasa información disponible en relación al programa con el FMI podría tener como consecuencia que los SI reasignaran sus fondos a otros países. Así pues, la segunda revisión del ACF, programada para agosto, fue retrasada hasta después de la siguiente misión del FMI, que estaba prevista para septiembre. Después de la revisión del FMI en septiembre el BSG comunicó al GdN el monto de los fondos que haría efectivos en el 2005 así como las cantidades que prometía para el 2006.

## Parte B: Principales hallazgos de la evaluación

### La pertinencia del APGS

S11 Cuando se consideró si el GdN podía aspirar a APGS, la evaluación de los resultados obtenidos durante el proceso de la HIPC (que alcanzó su punto de culminación en enero de 2004) y la firma del PRGF II con el FMI en el 2003 fueron indicios de que el país estaba evolucionando en la dirección correcta. A estos acontecimientos se añade la victoria de Bolaños, que fue elegido Presidente de la República a finales del 2001. Su

compromiso con poner fin a la corrupción, su participación anterior en la principales reformas del sector público y el lanzamiento de un diálogo de socios con los SI se consideraron garantía suficiente de la continuidad del proceso de reforma iniciado en los años noventa y consolidado bajo la influencia de la iniciativa HIPC.

S12 La evaluación de las condiciones iniciales comprendió un amplio rango de análisis de la gestión de las finanzas públicas y del riesgo. Aunque sus resultados señalaron la fragilidad de las recientes reformas y pusieron de manifiesto algunos problemas importantes, en general también confirmaron que se cumplían las condiciones mínimas para el desarrollo del APGS. Varias valoraciones de la efectividad de la ayuda en los años noventa llevadas a cabo por algunos de los donantes más importantes pusieron de relieve las dificultades de las modalidades de ayuda anteriores (especialmente de la ayuda por proyectos): la ineficacia, el impacto limitado sobre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, y los efectos contraproducentes que la ayuda anterior había tenido sobre la consolidación de las instituciones gubernamentales. Estas evaluaciones recomendaban la transición a modalidades de ayuda programática y un enfoque apropiado por el país. El movimiento internacional a favor de aumentar la efectividad de la ayuda a través de una mayor armonización y alineamiento con los sitemas del gobierno receptor también jugaron un papel importante en el contexto de país de Nicaragua de altos costos de transacción y falta de coordinación entre donantes.

S13 La evolución del APGS debe considerarse en contraposición a la situación contrafactual. Ni el enfoque tradicional que se centra en el ajuste estructural ni la ayuda a proyectos se hubieran podido traducir en un apoyo generalizado a la política nacional de desarrollo y al gobierno; del mismo modo, un apoyo a nivel sectorial tampoco podría haber garantizado vínculos inter-ministeriales y coherencia entre el marco macroeconómico y las políticas sectoriales.

S14 Sin embargo, los análisis realizados mientras se preparaba el APGS subestimaron el papel que podía jugar la fragilidad institucional y política de Nicaragua en la factibilidad de un enfoque sistémico a las reformas, y no tomaron en cuenta suficientemente las enseñanzas de otras experiencias recientes en el campo de la ayuda a la cooperación. La pertinencia del diseño del APGS en Nicaragua es moderada.

S15 Se han registrado avances en los ámbitos siguientes desde las primeras modalidades de APGS al actual ACF: condicionalidad conjunta, armonización de los mecanismos de revisión, promoción de políticas sectoriales, uso de mecanismos de coordinación a nivel nacional y alineamiento con la estrategia del PND para la reducción de la pobreza. Sin embargo, las diferencias de enfoque son todavía significativas, especialmente en lo que se refiere a la relación entre la condicionalidad y los desembolsos, el tipo de indicadores y el uso de asistencia técnica.

S16 Aunque se puede afirmar sin duda que la evolución actual del APGS es el resultado de una asociación, sí que existen reservas con respecto a la calidad de esta relación de asociación si se tiene en cuenta el tipo de diálogo, condicionalidad y apropriación actual. Hasta la fecha el diálogo se ha desarrollado con los interlocutores tradicionales del ejecutivo, y otras partes interesadas del estado, tales como la sociedad civil, la AN y los representantes de las administraciones locales, han tenido pocas oportunidades de participar. Existen todavía numerosas condiciones asociadas con este diálogo. La condicionalidad se asemeja más a los intentos anteriores de influenciar y controlar el contenido de las decisiones, que a un esfuerzo por reflejar el principio de apropiación nacional del proceso de desarrollo. La condicionalidad precisa de una capacidad de

'asimilación de las reformas' que contrasta con el frágil contexto social, político e institucional de un país como Nicaragua, que se encuentra todavía en plena transición democrática. El hecho de que en la práctica el visto bueno del FMI sea un requisito para los desembolsos del APGS limita la flexibilidad del diálogo del APGS que, por definición, abarca un contexto más amplio que el contexto económico y de las finanzas públicas. Además esto reduce la efectividad del ACF como instrumento de asociación dado que el diálogo se ve muy influenciado por un SI (el FMI) que ni forma parte del BSG ni es signatario del ACF.

S17 La Matriz de Evaluación del Desempeño (MED) incluida como anexo en el ACF constituye un elemento vital del mecanismo para fijar las cantidades a desembolsar. A pesar de que representa un éxito en lo referente a la armonización, se considera que la MED está 'en proceso de preparación' y que falta desarrollarla. En su estado actual, la MED favorece los intereses de los SI en lugar de ser un instrumento del GdN. Esto es debido al excesivo número de indicadores, la falta de capacidad dentro del GdN en muchos de los sectores que abarca, y a que no se halla inmersa en el seno del Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID).

**Armonización y alineamiento**

S18 Desde que el gobierno de Bolaños llegó al poder, el GdN ha asumido una mayor iniciativa en la coordinación de la cooperación. Sin embargo, cuando finalizó la presente evaluación no se había acabado de perfilar aún un plan de acción nacional para la armonización y el alineamiento. Existe un grupo de armonización y alineamiento (GdN y SI) que formuló un primer borrador del plan de acción, que fue presentado en el Foro de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2005 (Grupo de Armonización y Alineamiento 2005). Desde entonces, el grupo ha estado elaborando una matriz de acciones. Estaba previsto que ésta fuera acordada a finales del 2005. El borrador del plan de acción de armonización y alineamiento elaborado en mayo del 2005 promueve la ejecución de políticas nacionales con acciones específicas relacionadas con el uso del APGS y del ACF.

S19 Tanto el GdN como los SI están promoviendo activamente buenas prácticas de armonización y alineamiento. El BSG y el ACF ofrecen el marco de coordinación para el suministro de APGS, aumentando así la armonización y el alineamiento de los SI. Gracias al ACF, las agencias bilaterales europeas se han sumado al diálogo tradicional entre las instituciones financieras internacionales y el GdN en torno a las políticas. Sin embargo, en la práctica, los logros han sido limitados. El ACF apenas se firmó en mayo del 2005 y, por ende, pasará algún tiempo antes no puedan observarse cambios en las prácticas de los SI.

S20 Los factores que hacen que la armonización y el alineamiento avancen lentamente son, por un lado, el volumen de la ayuda a proyectos en comparación con el APG y, por otro, el hecho de que los donantes más importantes (Japón, el BID, España y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]) funcionan fuera del ACF. Cabe resaltar que mientras que el ACF está ya coordinando el diálogo entre los SI y el enfoque general del APGS, la racionalización de las condicionalidades y de los indicadores está todavía por desarrollar. Cuando se llevo a cabo la presente evaluación, los SI no habían armonizado los diagnósticos del riesgo fiduciario que habían llevado a cabo en Nicaragua. Además el ACF no explicita ningún vínculo formal con el APS ni con la ayuda a proyectos.

**Gasto público**

S21 El gasto público para la reducción de la pobreza (PRPE) en Nicaragua se definió por primera vez en el PRSP de primera generación, la ERCERP, según la cual el gasto de

capital está relacionado con cuatro pilares de la estrategia. A partir del 2005, el PND redefinió el PRPE, que a partir del 2005 se calcula en función de cuatro criterios:

1) los recursos transferidos a los muy pobres;
2) la prestación de servicios sociales básicos;
3) los programas orientados a la capacitación de los pobres para aumentar sus ingresos;
4) los programas para mejorar la eficacia del gasto en los sectores social, salud y educación.

El PRPE pasó de representar el 46.5% del gasto público en el 2003 al 48.1% en el 2004, es decir, el 12.7% del PIB.

S22 Tras el establecimiento en el 2001 de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC), ha habido un notable aumento en la proporción de los fondos externos que están sujetos al sistema financiero estatal. En el 2004 todos los préstamos de ayuda y la mayoría de donaciones de ayuda oficial fueron canalizados a través de la CUT, esto es, a través de los sistemas financieros del gobierno. No obstante, esto no significa que todos ellos figuraran en el presupuesto pues los fondos administrados a través de la CUT incluyen los fondos de proyectos. La canalización de la ayuda a través de las cuentas públicas en la fase de ejecución no significa que la ayuda esté integrada en la planificación ni en la preparación del presupuesto. Además, cierta cantidad de fondos (incluida la Cuenta Reto del Milenio [CRM] de la USAID y parte de los fondos de la Agencia Japonesa para el Desarrollo Internacional [JICA]) permanecen fuera de la CUT.

S23 El flujo de los fondos del APGS es muy reciente, y se requiere cautela al valorar sus efectos. En el 2004, el monto total de los fondos APGS ascendió a 62.6 millones de dólares, equivalente al 15% del gasto de capital del gobierno central y al 5% del gasto total del gobierno central durante ese año. Esto equivale al 10% del gasto en pro de los pobres. Sin embargo, puesto que el APGS se proporciona en lugar de la ayuda a proyectos y no además de la misma, esto equivale fundamentalmente a un re-etiquetado de los fondos. Así, mientras que no supone un incremento apreciable del total de recursos aportados por los donantes, sí que introduce una mayor flexibilidad en su uso, con posibles efectos importantes sobre el sistema de planificación y presupuestación. Dado lo reciente de la implantación del APGS, aunque éste aumenta la cantidad de fondos externos sujetos al presupuesto nacional, es demasiado pronto para poder observar los efectos que esto pueda generar. También es demasiado pronto para poder afirmar si es probable que el APGS derive en un incremento en los recursos para la prestación de servicios. En cualquier caso, los fondos del APGS se ven afectados por la asignación constitucional del gasto público. El GdN asignó en 2005 el 10% del gasto público del presupuesto global (el 6% para universidades y el 4% para la Corte Suprema); el 6% de los ingresos nacionales fue transferido a las municipalidades). La asignación constitucional representa una rigidez estructural que limita no sólo la discrecionalidad del proceso de planificación y presupuestación, sino también el flujo de fondos para el gasto en favor de los pobres y, en última instancia, la efectividad de la estrategia de reducción de la pobreza del gobierno. Algunos de los signatarios bilaterales del ACF también proveen apoyo al gasto público para la reducción de la pobreza a través del FSS, que en el pasado no ha estado sujeto a las asignaciones constitucionales pero que no tiene los mismos principios de transparencia y alineamiento con los sistemas y mecanismos del GdN en lo referente a la planificación y la designación de los recursos.

S24 En principio, sería de esperar que el APGS aumentara la previsibilidad de los flujos de ayuda canalizados a través del sistema de gasto público oficial. Sin embargo, existe el

riesgo de efectos muy adversos si el hecho de que el GdN no cumpla con las condiciones tiene como consecuencia la suspensión o retraso de los desembolsos del APGS, tal y como sucedió durante la primera mitad del 2005. Es importante resaltar que hasta la fecha el APGS no ha logrado aumentar la previsibilidad de la ayuda.

**Sistemas de planificación y presupuestación**

S25 Desde la década de los noventa, los donantes han apoyado la mejora de los sistemas de planificación y presupuestación en Nicaragua. Desde 1995 el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), financiado por el BM, se fue asentando gradualmente en el MHCP. En el 2001 se estableció la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que amalgamó la infinidad de cuentas bancarias que había mantenido anteriormente el gobierno, y en el 2003 fue inaugurado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el objetivo de mejorar la priorización de la inversión, vinculándola con la reducción de la pobreza y los planes de desarrollo.

S26 Existen datos que indican que el proceso de armonización y alineamiento que precedió la introducción del APGS y del ACF (incluidas las innovaciones estimuladas por la iniciativa HIPC) contribuyeron en cierta medida a mejorar la apropiación y la capacidad de gestión del proceso de planificación y presupuestación del gobierno. El APGS puede entenderse como la continuación y consolidación del ímpetu aportado inicialmente por la iniciativa HIPC. De nuevo, en vista de que las aportaciones sustanciales del APGS son tan recientes, las mejoras atribuibles directamente al APGS a finales del 2004 son negligibles.

S27 Se observa un grado de complementariedad significativo entre los insumos financieros y no financieros (asistencia técnica [AT], capacitación, diálogo y condicionalidad) del APGS a la hora de abordar la cuestión del desarrollo de capacidades. Varios de los donantes que firmaron el ACF subvencionan AT relacionada con la ejecución del APGS. El Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC) del BM es cofinanciado por donantes bilaterales del ACF (Países Bajos, Reino Unido y Suecia) mientras que la CE aporta AT al PND, y Seco tiene previsto aportar apoyo a la capacitación a través del Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP). No obstante, sigue siendo cierto que el PSTAC, que constituye el principal apoyo de AT asociado con el APGS, es utilizado primordialmente para pagar los salarios de funcionarios ministeriales y personal de alto nivel dentro del MHCP y la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia (SECEP). Aunque esto permite al GdN garantizar avances en las reformas ya que le confiere la capacidad de atraer a personal muy preparado, esta manera de proceder es contraproducente para la sostenibilidad de la capacitación y el fomento de las instituciones. Los problemas que se derivan de esta situación son, entre otros, líneas verticales de responsabilidad dentro de las instituciones gubernamentales, una imagen distorsionada del tamaño de la administración pública y cambios frecuentes de personal.

**Políticas y procesos en torno a las políticas**

S28 Desde el 2003 el BSG ha sido un interlocutor del GdN en el diálogo sobre el proceso de reforma general en pro de los pobres. La firma del ACF y el alineamiento de los donantes del APGS con los objetivos del PND que comporta, representa un paso importante con respecto al diálogo en el contexto de la iniciativa HIPC y debería permitir que el nivel de apropiación por parte del país aumentara.

S29 Sin embargo, a pesar de que el nivel de apropiación del proceso de planificación va en aumento, la participación de otras partes interesadas en la formulación de políticas ha sido pobre en los últimos años, especialmente en lo que respecta a la sociedad civil y al

diálogo con la AN. Cuando se llevó a cabo la misión (mayo del 2005), la contribución que el APGS había podido hacer en este sentido era poca.

S30 En junio del 2005 el PND-O no estaba todavía del todo perfilado. Ciertas cuestiones importantes acerca del contenido y la filosofía del plan permanecían abiertas, entre ellas la opinión generalizada de que el PND-O requería más consulta, y que era precisa una mejor comprensión y aceptación del plan por parte de todas las partes involucradas. Hay indicios de que el APGS espera poder influenciar el contenido de las políticas sectoriales, como parece apuntar el hecho de que, desde su elaboración en el 2004, el PND-O haya sido discutido extensamente con el BSG. Por lo tanto, proveer APGS a través del ACF ofrece a los SI la posibilidad de influenciar el proceso de formulación de las políticas y su contenido en un grado que pocos de ellos, y en particular pocos de los bilaterales, hubieran podido alcanzar por sí mismos.

S31 Desde el 2003, y tras la creación de las mesas sectoriales, ha habido mejoras importantes en cuanto a la planificación sectorial y la gestión de la ayuda por parte del gobierno. Los avances son más notables en aquellos sectores, como la educación, en los que existe un enfoque global para todo un sector (SWAp, según sus siglas en inglés) y la mesa sectorial correspondiente funciona de manera eficaz. El APGS se fundamenta en este proceso de coordinación general, y también contribuye al mismo, pero a nivel sectorial las mejoras son atribuibles a la ayuda en general, y no sólo al APGS. El ACF armonizó los mecanismos de revisión, y el compromiso de llevar a cabo una evaluación conjunta debería contribuir al proceso de aprendizaje a partir de las revisiones de los sectores y las políticas, y también debería mejorar la eficiencia del trabajo en los sectores.

S32 En vista de la trayectoria reciente del APGS en Nicaragua, existe una relación estrecha dentro del contenido de las políticas en lo que se refiere a la reforma de la administración pública (que constituye el ámbito principal del PRSC y ya había sido un elemento fundamental de préstamos anteriores del BM) y a la preparación de un MGMP (que es el objeto de la AT proporcionada receintemente en el contexto del APGS).

**Desempeño macroeconómico**

S33 Es demasiado temprano para evaluar el impacto de los flujos financieros de APGS que comenzaron recientemente. Existe la posibilidad de que éstos den continuidad al efecto estabilizador sobre la situación macroeconómica que ha venido teniendo la ayuda al gobierno de Bolaños desde finales del 2001.

**Prestación de servicios públicos**

S34 El principal reto para el presente análisis lo constituye el hecho de que el tiempo durante el cual el APGS ha estado en funcionamiento es muy corto si se compara con el lapso de tiempo necesario para transformar las políticas y las instituciones y que estas transformaciones se traduzcan en mejores servicios y mejores proveedores de servicios. El análisis se centra en aquellos aspectos/áreas apoyados por APGS, en particular la política de educación participativa.

S35 La educación básica en Nicaragua ha sido un sector de gran interés para los SI y es donde el GdN ha concentrado sus esfuerzos como área prioritaria para una reforma. Por consiguiente, a lo largo del período 1994–2004 el sector ha sufrido una serie de reformas y medidas dirigidas a potenciar la capacidad institucional. El APGS ha facilitado la implantación de escuelas autónomas, un enfoque a la reforma del sector. A su vez, el

afianzamiento del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) depende no sólo de los SI del APGS, sino también de las actividades de muchos otros donantes, así como del fuerte liderazgo demostrado por el MECD en el diálogo sectorial (mesas sectoriales) y el SWAp.

**Reducción de la pobreza**

S36 Dado el carácter reciente del APGS en Nicaragua, no ha transcurrido suficiente tiempo para que el APGS en Nicaragua alcance los niveles 4 y 5 del MEM. La MED del ACF promueve la continuidad de un compromiso por parte del GdN hacia el gasto social no relacionado con los ingresos para reducir la pobreza. El vínculo que establece el ACF entre el desembolso del APGS y la condicionalidad del FMI garantiza que el APGS sólo se haga efectivo en el contexto de una política macroeconómica prudente, lo cual es en sí un pre-requisito para la reducción sostenible de la pobreza. El APGS da apoyo a políticas de empoderamiento que ya están en marcha (la descentralización municipal de la educación, las escuelas autónomas, etc.) aunque el impacto real de dichas medidas no debe exagerarse. A través de la inclusión en la MED de parámetros que miden el desempeño en cuanto a gobernabilidad, participación y justicia, los donantes también han fijado su atención en la mejora de la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la administración de la justicia. Por otro lado, el impacto del APGS en estos ámbitos puede verse limitado por la poca atención que se presta al desarrollo de capacidades a nivel de la administración local así como por la falta de un vínculo formal entre la prestación de servicios a nivel local y la ejecución de la política de descentralización.

**Sostenibilidad del APGS**

S37 En comparación con el mecanismo de revisión asociado con la ERCERP y con los primeros programas de APGS, el ACF constituye un importante avance: sus revisiones bianuales deberían permitir una retroalimentación eficaz a las partes interesadas y la matriz única que se utiliza para evaluar el desempeño (la MED) es un resultado importante del proceso de armonización entre los SI.

S38 Sin embargo, el diseño de la MED parece ser producto de compromisos y cesiones debidos a la complejidad del proceso de armonización que se ha seguido. La MED comprende procesos, productos y resultados así como algunos indicadores de impacto, lo cual apunta a un esfuerzo por crear un sistema de seguimiento que abarque toda la cadena de relaciones de causalidad. Sin embargo, más que un afán por dar cobertura a todos los eslabones de la cadena de causalidad, el uso desigual de los distintos tipos de indicadores según el sector así como dentro de un mismo sector refleja la falta de conclusión del debate sobre la filosofía tras el sistema de revisión, las limitaciones del diseño del mismo, los diversos grados de avance en la elaboración de políticas sectoriales, y la preponderancia de las preocupaciones de los SI. Además se presta muy poca atención al seguimiento detallado de los flujos de fondos relacionados con el gasto en pro de los pobres, al desarrollo de las zonas muy pobres y al uso de indicadores desglosados por género y por grupos vulnerables. Finalmente, el vínculo entre el seguimiento de la ejecución de políticas y la evaluación de los resultados de las mismas a largo plazo, es decir, la relación entre la perspectiva a corto plazo y la situación a medio o largo plazo, no queda reflejada en el sistema actual de análisis del desempeño.

S39 En su estado actual, es posible que el sistema se aproveche primordialmente para promover los intereses de los SI (dado que como herramienta para medir el desempeño incide sobre la decisión de si se hacen efectivos los pagos o no). Es posible también que se

convierta en un instrumento de evaluación adicional dado que no se sitúa dentro del seno del sistema nacional de seguimiento, el SINASID.

S40 Hasta la fecha no se ha planteado demasiado cómo proceder para incluir en el proceso de diálogo y de revisión a otras partes interesadas importantes como la sociedad civil o la AN. De momento, pues, sólo los actores de los SI y el gobierno central participan en estos procesos, lo cual supone un nivel bajo en cuanto a transparencia y rendición de cuentas hacia el resto del país.

S41 Finalmente, la relación real entre los desembolsos de APGS y la situación de cumplimiento con el PRGF del FMI (en el caso de que los desembolsos de APGS se vean retrasados por un incumplimiento de los requisitos del PRGF) afecta al flujo de fondos a sectores que prestan servicios para los pobres pero que no tienen una influencia directa sobre los factores relacionados con la condicionalidad del FMI.

## Parte C: Temas Transversales

### Temas transversales en torno a las políticas

S42 *Género*: la MED establece como meta la reducción de la inequidad entre hombres y mujeres, y cuenta con indicadores específicos en cuanto al género. *VIH/SIDA*: la MED del ACF incluye dos indicadores de VIH/SIDA, pero se hace poco esfuerzo para asegurar la racionalización mediante políticas y suficientes recursos presupuestarios. *Medio ambiente*: los problemas medioambientales están vinculados a la sobreexplotación de los recursos naturales y la vulnerabilidad a los desastres naturales. El ACF incluye apoyo para los planes sectoriales y para el plan de desarrollo rural y de agua y saneamiento. Sin embargo, existe la preocupación de que el PND no preste suficiente atención a la contaminación urbana que surge de la progresiva urbanización de la población. Además, la MED no relaciona sistemáticamente las cuestiones medioambientales con los grupos más pobres y vulnerables. *Democracia y derechos humanos*: la MED incluye un componente sobre gobernabilidad que abarca la justicia, los derechos humanos, y la seguridad y participación ciudadanas, lo cual indica claramente la importancia que los donantes de APGS atribuyen a estos temas en su asociación con el GdN.

### Temas relacionados con el sector público y privado

S43 El ACF ha adoptado el enfoque general del PND y ha cambiado de un enfoque muy orientado hacia los servicios sociales a uno que presta más atención a los distintos ámbitos sociales y al sector privado. Las reformas estructurales se promueven mediante la inclusión de los indicadores de activación del PRSC en los ámbitos del sector público y de las finanzas públicas, así como mediante el diálogo general sobre el marco macroeconómico apropiado, el cual se evalúa según el cumplimiento del PRGF, que también incluye reformas estructurales.

### Capacidad y capacitación del gobierno

S44 El ACF, y en general el APGS, promueve el uso de las estructuras de gobierno, especialmente a nivel sectorial, pero prestan poca atención a los planes de capacitación y al desarrollo de los recursos humanos. La mayor aportación de AT en cuanto a presupuesto dentro del marco del APGS es el Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC), que aporta una cantidad de fondos importante. Sin embargo, la sostenibilidad y la eficacia de la AT y, en general, del proceso de reforma del Estado que apoya el APGS,

seguirán siendo vulnerables hasta que haya un debate abierto sobre la reforma de la administración pública y se elabore un plan de desarrollo de los recursos humanos del GdN.

**Calidad de la asociación**

S45 *Apropiación:* la firma del ACF debería permitir una mayor apropiación del proceso de desarrollo por parte del GdN dado el alineamiento del ACF con el PND. Sin embargo, mientras que la relación del GdN con los SI en teoría se basa en los principios de confianza y asociación, en el mejor de los casos la situación del APGS en Nicaragua es ambigua. En la práctica persiste una cierta tensión entre la apropriación del proceso por parte del gobierno y el hecho de que los SI son quienes dominan la relación. Esto queda reflejado en el alto número de indicadores que evalúan al GdN en su uso de los fondos del ACF así como en la fuerte condicionalidad en la políticas en lo referente a cuestiones macroeconómicas y de gestión de finanzas. La apropiación por parte del gobierno requiere capacidades de liderazgo, coordinación, gestión y organización con las que no todos los departamentos del gobierno cuentan. El desmembramiento de la política y la administración en Nicaragua, así como la volatilidad reflejada por la renovación de las estrategias nacionales, acotan inevitablementente la apropriación nacional. Además, en una situación en que la deuda pública representa el 140% del PIB y la ayuda externa un alto porcentaje del gasto público, la apropiación por parte del GdN es todavía menor en la práctica.

S46 *Interacción entre modalidades de cooperación*: la cooperación en Nicaragua está caracterizada por una multitud de donantes y el uso de modalidades de ayuda paralelas, aunque la ayuda a proyectos es la principal modalidad. Las mesas sectoriales son una importante iniciativa del gobierno para coordinar las diferentes modalidades de cooperación a nivel sectorial. Sin embargo, el uso de diferentes modalidades de cooperación por parte de un mismo donante no siempre corresponde a un uso claro de cada modalidad de cooperación para un objetivo o sector específico. En lo referente a las reformas estructurales y la gestión del gasto público, existe una fuerte sinergia entre las diferentes modalidades que utilizan los donantes. En cambio, en cuanto al desarrollo local y la descentralización, el uso de las distintas modalidades de cooperación no es ni coherente ni coordinado. El ACF no prevé ningún diálogo puente con los donantes que no forman parte del acuerdo.

S47 *Costos de transacción*: con el APGS existen ahorros claros en los costos de transacción del gobierno en la medida en que el APGS es desembolsado directamente a través de los sistemas del GdN y no supone requisitos especiales de adquisición o contabilidad para los donantes. Aún no se observa ninguna disminución en los costos de transacción de la negociación de la cooperación ni del seguimiento del uso de sus fondos debido, por un lado, a que el APGS representa sólo una pequeña parte de la cooperación total y, por otro, a que incluso los SI del APGS utilizan también la ayuda a proyectos. Existe el riesgo de que, por lo menos en un principio, haya un cambio en el tipo de costos de transacción más que una reducción propiamente, puesto que el APGS requiere personal muy preparado y tiempo para negociar y fomentar un consenso, tanto por parte del GdN como de los SI.

**Gobernabilidad política y corrupción**

S48 La gobernabilidad (rendición de cuentas democrática) siempre ha formado parte de la temática de diálogo de los donantes con el GdN y está incluida en los principios fundamentales del ACF, pero hasta ahora hay poca evidencia de que el APGS haya ayudado a sentar las bases para un diálogo más inclusivo o un sistema de evaluación del desempeño más transparente y compartido.

S49 A pesar de todas las reformas jurídicas y administrativas, la percepción de la corrupción es alta. La lucha contra la corrupción es uno de los principios fundamentales del ACF y también figura prominentemente en el diálogo político. En la primera revisión anual del ACF, los SI expresaron sus reservas ante la calidad de la matriz de gobernabilidad de la MED y están presionando por una estrategia más amplia contra la corrupción. El estrecho diálogo entre los donantes de APGS y el ejecutivo ha dado lugar a que la sociedad civil se sienta excluida de la discusión de políticas y reformas críticas.

## Parte D: Conclusiones y recomendaciones generales

### Evaluación general del APGS en Nicaragua

S50 El APGS en Nicaragua aún está en etapa de formación, a tal grado que es prematuro hacer una evaluación retrospectiva. Lo anterior queda reflejado en los limitados hallazgos sobre las relaciones de causalidad. Al mismo tiempo, el APGS tiene lugar en un contexto difícil:

- fragmentación institucional y política del gobierno de Nicaragua.
- limitaciones tanto en las políticas del gobierno como en los sistemas de gobierno con los cuales se supone que debe alinearse el APGS.
- heterogeneidad entre los SI.

S51 El APGS surgió de la iniciativa HIPC y de la ayuda programática anterior, y en muchos ámbitos, los efectos del APGS hasta la fecha son difíciles de distinguir de los de estas otras iniciativas. El APGS forma parte de un movimiento más amplio hacia una gestión de la cooperación más coordinada y dirigida por el país (mesas sectoriales, enfoques programáticos, etc). El enfoque sistémico adoptado por el APGS es también una respuesta directa no sólo a la necesidad de limitar los efectos adversos que la ayuda anterior tuvo sobre el desarrollo institucional y sobre el proceso de formulación de políticas del país, sino también a la presión nacional e internacional por lograr una mayor apropiación y liderazgo por parte del país receptor de las decisiones relacionadas con la política de desarrollo y las reformas.

S52 El efecto más claro del APGS hasta la fecha, sobre todo dado el punto de partida, es el impulso que ha proporcionado a la armonización entre los donantes y el consiguiente esfuerzo común para orientar el diseño del APGS de tal manera que vaya siendo más pertinente a su contexto. Este efecto positivo, que es atribuible al APGS, hace que la evaluación general del APGS en Nicaragua apunte a que el APGS constituye un punto de partida con futuro prometedor en lo referente a abordar el problema de la cooperación en un entorno político difícil.

S53 Los retos que a los que se enfrenta incluyen:

- *Cómo liberarse de las limitaciones de las anteriores modalidades de cooperación.*
- *Cómo superar el nivel excesivo de pre-asignación actual.*
- *Cómo crear un enfoque a largo plazo*.
- *Cómo alinearse con los planes nacionales de crecimiento y de reducción de la pobreza.*

S54 El desarrollo del APGS, con su enfoque sistémico que abarca los principales sectores proveedores de servicios y las reformas fundamentales relacionadas con la gobernabilidad, es una estrategia ambiciosa en un país como Nicaragua, donde existe una

profunda división política. A su vez, constituye también un instrumento que reduce algunas de las principales ineficiencias de la cooperación proporcionada en el pasado. La conclusión general es que el APGS es un instrumento adecuado, en evolución, que debe entenderse en relación a las dificultades del contexto, y que debería vincularse explícitamente a las estrategias para otros instrumentos.

**El APGS en Nicaragua – Perspectivas futuras**

S55 En las recomendaciones formuladas en este capítulo se evita el detalle por dos razones: (a) dichos detalles trascienden el alcance de nuestro estudio, y pueden impedir ver claramente los principales asuntos estratégicos; y (b) existe un serio peligro de sobrecargar el APGS. Por consiguiente, ofrecemos más bien los principios del diseño que sus detalles.

S56 Surgen una serie de asuntos generales relacionados con el diseño:

- Asociación: una asociación con el poder ejecutivo no es suficiente para garantizar la ejecución eficaz y eficiente de programas que aborden las reformas globales y la política de desarrollo general si el poder ejecutivo no goza del apoyo de los demás poderes del Estado.
- Prioridad de la calidad de la planificación y la presupuestación: hasta la fecha, los donantes de APGS han asignado menor prioridad a la planificación y a la presupuestación que a los temas relacionados con el riesgo fiduciario.
- Unificación del seguimiento del PND y de la MED: es importante asegurarse de que el seguimiento de la MED se encuentre dentro del seno del seguimiento que el gobierno nacional hace del PND.
- Enfoque por fases en la solución de los problemas de ejecución del APGS: será preciso un *esfuerzo* conjunto y sostenido, no una serie de condicionalidades, para lograr que los desembolsos se hagan a tiempo y reducir del riesgo de la suspensión de APGS.
- Capacitación en las principales instituciones del gobierno: es necesaria la integración del financiamiento de conocimientos técnicos en el APGS. Esto probablemente supondrá una revisión más profunda de la estructura actual de la administración pública *con* el fin de establecer un funcionariado profesional permanente para los cargos esenciales.

S57 Se manifiestan también varios asuntos específicos relacionados con el diseño y que se centran en cómo desarrollar la MED. Nuestra conclusión es que, si bien la MED representa un paso hacia adelante en la armonización y el alineamiento, sus complejas condicionalidades reflejan las deficiencias en el diseño del APGS en un sentido más amplio. Los siguientes son sus principales puntos débiles:

- Poca apropiación por parte del GdN; además existe el riesgo de que se convierta en un *instrumento* adicional de evaluación paralelo al sistema de seguimiento del GdN de los desempeños de las políticas de desarrollo en su conjunto.
- El patrón intermitente en la ayuda programática que se brinda a Nicaragua se debe en parte a la manera en que se han incluido en la revisión de los principios *fundamentales* del ACF el estado de cumplimiento de Nicaragua con el PRGF. (En la actualidad el FMI está buscando la manera de que sus juicios en lo que respecta al cumplimiento con el PRGF causen menos alarma y esto deberá tomarse en cuenta en la MED).

- Cada donante disfruta de una gran discrecionalidad y no existe ningún vínculo claro entre la evaluación y el monto que se va a desembolsar, lo cual tiene implicaciones importantes para la previsibilidad de los fondos.
- Existen cuestiones no solventadas en cuanto al equilibrio entre indicadores de insumos, *productos*, resultados e impactos, y al adecuado uso de los diferentes indicadores como activadores de desembolsos.
- En la MED se presta escasa atención al seguimiento detallado del flujo de fondos para el gasto en pro *de* los pobres.
- Los indicadores casi nunca son desglosados por género o por grupos vulnerables dificultando así un *seguimiento* y evaluación minuciosos del impacto sobre estos grupos.
- A pesar del gran número de indicadores y de áreas cubiertas, pocos hacen referencia a los *esfuerzos* de desarrollo institucional implícitos en el plan de reformas, lo cual presenta el riesgo de que este proceso no se tenga en cuenta en la evaluación general del desempeño.
- Los resultados de los análisis y revisiones sólo se publican dentro de un restringido círculo de *donantes* y del gobierno central a pesar de las importantes implicaciones que estos resultados tienen para la economía política del país.

**Recomendaciones**

S58 Las expectativas en cuanto al APGS deben ser realistas: el APGS no puede resolver todos los problemas a un mismo tiempo. Las cuestiones se centran en las prioridades, la gestión del riesgo y la vinculación del APGS a estrategias más amplias para la reducción de la pobreza y la cooperación. El APGS es un instrumento en evolución que debería formar parte de una estrategia más general para una gestión de la cooperación más coordinada y más apropiada por el país. Además de APGS, la estrategia general comprende mesas sectoriales y enfoques programáticos, todo ello dentro del marco del PRSP.

S59 Así pues, nuestras principales recomendaciones son:

R1 El diálogo en torno al APGS debería contar con una representación más amplia del estado (incluidas las municipalidades) y de la sociedad civil para promover así una apropiación más generalizada; vínculos más fuertes con los donantes que no forman parte del APGS;

R2 Debería haber una participación más inclusiva de los donantes para alcanzar una masa crítica tanto de financiamiento de APGS como de donantes comprometidos con el APGS;

R3 Los donantes y el GdN deberían tratar los enfoques del APS, de la ayuda a proyectos y del APGS como complementarios, asegurándose de que las modalidades sectoriales no socaven el desarrollo de sistemas nacionales;

R4 Los donantes de APGS deberían forjar vínculos más claros con el FMI en relación al diálogo de políticas y a la evaluación del desempeño en políticas estructurales y macroeconómicas;

R5 La participación del BID en el BSG debería desembocar en que sus préstamos basados en políticas así como los préstamos relevantes de AT formasen parte del ACF, y que la evaluación de su desempeño se llevara a cabo dentro del marco de diálogo del APGS;

R6 Los donantes y el GdN deberían ofrecer un apoyo mayor a la planificación coherente de los servicios públicos, las inversiones y los ingresos, situándola en el centro del APGS y relacionándola con un marco presupuestario a medio plazo;

R7 Los donantes y el GdN deberían elaborar un calendario de reformas a medio plazo;

R8 Los donantes y el GdN deberían concentrarse en el desarrollo institucional de un funcionariado fuerte (esto requiere una estrategia nacional que los SI puedan apoyar, según la cual las mejoras sistémicas acordadas a nivel nacional y apoyadas por APGS se vean complementadas con asistencia técnica y capacitación);

R9 El GdN, con el apoyo de los donantes, debería integrar en el APGS el financiamiento para conocimientos técnicos especializados mediante planes de recursos humanos para los departamentos/ministerios relacionados con una mayor productividad;

R10 Se debería poner fin a la práctica de pagar los salarios de personal del GdN con fondos de cooperación;

R11 Los donantes y el GdN deberían buscar la convergencia entre las metas de la MED y las del PND;

R12 Los donantes y el GdN deberían apoyar el seguimiento y la evaluación nacionales tanto del PND como de la MED en lo que respecta al avance anual y a los resultados a largo plazo, detallando las cadenas de resultados, aumentando el desglose regional y por género en los indicadores, y proporcionando además una capacitación más armonizada en este campo a nivel sectorial y local;

R13 Los donantes y el GdN deberían revisar las definiciones del gasto en pro de los pobres, y debatir las asignaciones constitucionales;

R14 Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo “todo o nada” del APGS y revisar su sistema de condicionalidad, asegurándose de que sus criterios sean plenamente transparentes para el GdN;

R15 Los donantes deberían reducir la fragmentación del financiamiento a través del Fondo Social Suplementario (FSS);

R16 Los donantes deberían mejorar sus procedimientos de compromiso para permitir una mejor planificación presupuestaria por parte del GdN.

# Parte A: Contexto/Descripción

# A1. Introducción y Marco Conceptual

## Introducción

A1.1 Nicaragua es uno de siete países estudiados en una Evaluación Conjunta de los Donantes sobre el Apoyo Presupuestario General (APG). Aunque cada estudio ha contribuido al informe de síntesis de la evaluación, también se pretende que cada informe tenga integridad propia y sea útil para las partes interesadas del país. En este capítulo se abordan los antecedentes de la evaluación, su metodología y el proceso que se siguió en Nicaragua. El anexo 1A de este informe ofrece un resumen conciso de la metodología del estudio. Todos los detalles sobre los antecedentes y la metodología de la evaluación multi país se encuentran en el informe inicial (IDD & Associates 2005).

## Objetivos y enfoque de la evaluación

### ¿En qué consiste el Apoyo Presupuestario General?

A1.2 El apoyo presupuestario es una modalidad de cooperación programática donde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que no está vinculada a actividades específicas de proyecto, se canaliza directamente a gobiernos socios, utilizando sus propios sistemas de asignación, adquisición y contabilidad. A diferencia del Apoyo Sectorial, el APG no está asignado a un sector o conjunto de actividades en particular dentro del presupuesto del gobierno. Los recursos del APG van generalmente acompañados de otros insumos – un proceso de diálogo y condicionalidades ligadas a la transferencia, asistencia técnica (AT) y capacitación, así como esfuerzos para la armonización y el alineamiento de los socios internacionales (SI) que brindan APG. Otras formas de ayuda programática (incluido el alivio de la deuda y otro apoyo a la balanza de pagos) pueden también generar recursos que se pueden utilizar para financiar el presupuesto del gobierno y, por consiguiente, también podrían considerarse apoyo presupuestario. Sin embargo, la presente evaluación se centra en una modalidad particular de apoyo presupuestario que ha adquirido prominencia en los últimos años.

A1.3 Una nueva justificación para el APG surgió a finales de la década de los noventa y está estrechamente vinculada al desarrollo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza. El llamado “nuevo” apoyo presupuestario general o de “socios” se centra explícitamente en la reducción de la pobreza y pretende apoyar las estrategias elaboradas por los propios países en lugar de imponer recetas externas en materia de políticas. El rango de los efectos esperados del Apoyo Presupuestario General de Socios (APGS) es muy amplio. Los términos de referencia (TdR)[1] para este estudio se concentran en:

- *Una mejor coordinación y armonización* entre los donantes y *la alineación* con los sistemas y con las políticas del país socio (incluidos sus sistemas presupuestarios y de resultados)
- *Reducción de los costos de transacción*
- *Mayor eficiencia en la asignación del gasto público*
- *Mayor previsibilidad* de los fondos (a fin de evitar los problemas de intermitencia, suspensión y reactivación, de la ayuda programática anterior).

[1] La versión completa de los Términos de Referencia (TdR) se anexa en el Informe Inicial (IDD & Associates 2005).

- *Mayor efectividad del estado y de la administración pública* dado que el APG está alineado con los sistemas de asignación y de gestión financiera del gobierno, y los usa.
- *Una mejor rendición de cuentas democrática* a través de una mayor énfasis en los canales de rendición de cuentas propios del gobierno.

**Objetivo y estrategia de la evaluación**

A1.4 Tal como se resume en los Términos de Referencia:

> El objetivo de la evaluación es analizar hasta qué punto y bajo qué circunstancias (en qué contextos de país), el APG es pertinente, eficiente y eficaz para lograr impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico. La evaluación debe tener una visión de futuro y centrarse en brindar enseñanzas aprendidas, al mismo tiempo que aborda la rendición de cuentas conjunta de los donantes a nivel de país.

A1.5 Aunque la evaluación se centra en la reciente modalidad de apoyo presupuestario general de socios (APGS), cubre el período 1994-2004 con el fin de evaluar de qué manera el APGS difiere de otras formas de apoyo presupuestario y determinar en qué consisten esas diferencias. No es una evaluación comparativa de las diferentes modalidades de cooperación, aunque la evaluación del APGS requiere que se analicen sus interacciones con la modalidad de ayuda a proyectos y otras formas de ayuda programática. El enfoque colectivo compartido por los donantes en esta evaluación es un reflejo de que reconocen que el APGS se debe evaluar como un todo, ya que no es posible separar los efectos de las contribuciones financieras de cada uno de los donantes. No obstante, existe un interés especial en comparar los diversos enfoques que utilizan los distintos donantes en cuanto al diseño y la gestión de APGS.

**Metodología de la evaluación**

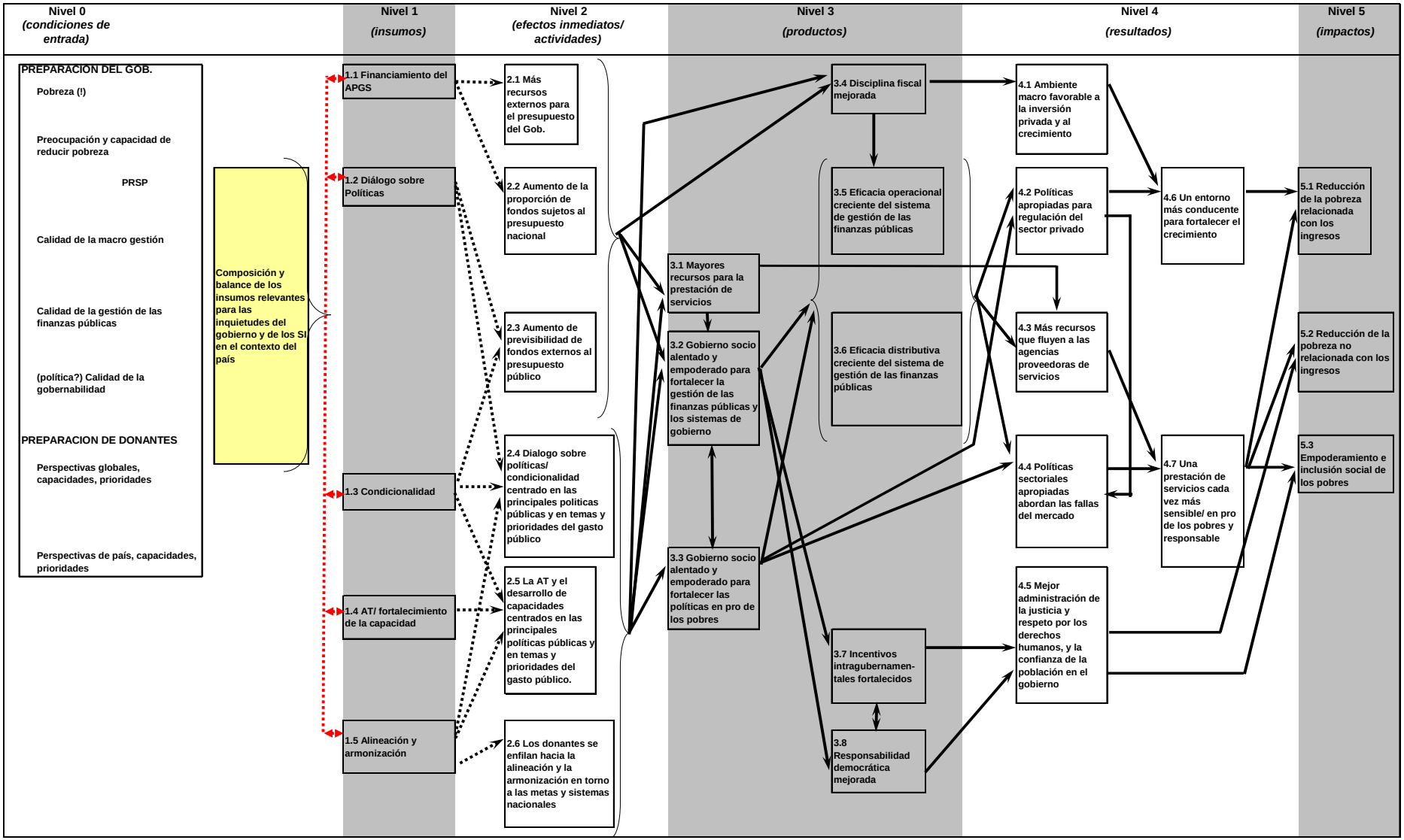
A1.6 La evaluación está basada en una metodología desarrollada para la ocasión y que se fue perfeccionando durante la fase inicial del estudio. El Marco de Evaluación Mejorado (MEM) comprende los siguientes elementos fundamentales:

- Aplica los cinco criterios de evaluación estándar del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) – pertinencia, efectividad, eficiencia, impactos y sostenibilidad.
- Un marco lógico que muestra la posible secuencia de los efectos del APGS y permite que éstos se prueben sistemáticamente. Hay cinco niveles principales:
  - Nivel 1: los insumos (fondos, más diálogo y condicionalidad, armonización y alineamiento, asistencia técnica [AT] y capacitación)
  - Nivel 2: los efectos inmediatos (actividades)
  - Nivel 3: productos
  - Nivel 4: resultados
  - Nivel 5: impactos.
- Las condiciones de ingreso para el APGS (i.e. las circunstancias bajo las cuales se introduce el APGS) se conciben como el nivel 0 del marco lógico.
- Se concibe que el APG tiene tres tipos de efectos principales: efectos sobre el flujo de fondos, efectos institucionales y efectos en materia de políticas. Estos efectos se solapan e interactúan entre sí.
- Se presta particular atención a los efectos sobre el seguimiento y la retroalimentación en todos los niveles del marco.

- El marco permite desglosar los insumos del APGS y toma en cuenta su interacción con los insumos que no son del APGS.
- Igualmente, permite desglosar los impactos que tiene el APGS aobre la pobreza (pobreza relacionada con los ingresos, dimensiones que no están relacionadas con los ingresos y que están reflejadas en las Metas de Desarrollo del Milenio, y el empoderamiento de los pobres).

A1.7 En el anexo 1A se describen más detalladamente estos elementos del MEM, a partir de los cuales se ha elaborado un mapa de causalidad (figura A1.1 más adelante) que muestra las principales relaciones causa-efecto que la evaluación deberá examinar.

## Figura A1.1: Mapa de Causalidad para el Marco de Evaluación Mejorado



### Estructura del informe de país

A1.8 La metodología garantiza un enfoque uniforme hacia la evaluación en los estudios de los siete países, y los siete informes de evaluación tienen la misma estructura basada en las preguntas generales de evaluación. Para fomentar la coherencia entre los estudios de evaluación, se utiliza un sencillo sistema de clasificación al abordar las preguntas de evaluación planteadas en la Parte B del informe. Dicho sistema se explica en el anexo 1A. Los TdR dictan que se preste especial atención a los temas de género, medioambiente, VIH/SIDA, democracia y derechos humanos. Estos temas, así como otros temas transversales adicionales, se abordan en una sección aparte (Parte C). En la sección final del informe (Parte D) se presentan la evaluación y las recomendaciones generales para Nicaragua. En el cuadro A1.1 se resume la estructura del informe. En la sección final del presente capítulo se describe el proceso del estudio en Nicaragua.

**Recuadro A1.1: Estructura del informe de evaluación**

**Resumen ejecutivo**

**Parte A: Contexto/ Descripción**

- A1. Introducción y marco conceptual
- A2. El contexto para el apoyo presupuestario en Nicaragua
- A3. La evolución del APGS en Nicaragua

**Parte B: Preguntas de evaluación: Análisis y principales conclusiones**

- B1. La pertinencia del APGS
- B2. Los efectos del APGS en la armonización y el alineamiento
- B3. Los efectos del APGS en el gasto público
- B4. Los efectos del APGS en los sistemas de planificación y presupuestación
- B5. Los efectos del APGS en las políticas y en los procesos de formulación de políticas
- B6. Los efectos del APGS en los resultados macroeconómicos
- B7. Los efectos del APGS en el suministro de los servicios públicos
- B8. Los efectos del APGS en la reducción de la pobreza
- B9. La sostenibilidad del APGS

**Part C: Temas transversales**

- C1. Temas transversales en torno a las políticas (género, medioambiente, VIH/SIDA, democracia y derechos humanos)
- C2. Temas de los sectores público y privado
- C3. Capacidad del gobierno y capacitación
- C4. Calidad de la asociación
- C5. Gobernabilidad política y corrupción

**Parte D: Síntesis – Conclusiones y recomendaciones generales**

- D1. Evaluación general del APGS en Nicaragua
- D2. El APGS en Nicaragua – perspectivas futuras
- D3. Resumen de conclusiones y recomendaciones

**Bibliografía**

**Anexos**

1. Enfoque y Métodos
2. Antecedentes del país
3. Ayuda a Nicaragua
4. Gestión de las Finanzas Públicas
5. Resumen de las relaciones de causalidad
6. Contexto institucional (descentralización y prestación de los servicios de educación básica)

## La evaluación en Nicaragua

A1.9 La evaluación estuvo basada en dos visitas de campo, una visita inicial de dos semanas en noviembre del 2004, seguida de otra visita de campo de tres semanas en junio del 2005. La evaluación la realizó un equipo de cinco personas, tres de las cuales formaron parte del equipo en ambas visitas. El equipo se reunió con un número significativo de actores clave de la comunidad donante, del gobierno central, ministerios de línea involucrados directamente en el APGS, y representantes de la sociedad civil y del sector privado. La visita inicial tenía por objeto realizar cinco análisis específicos que cubrieran el período 1994–2004, siguiendo la metodología acordada al principio, y elaborar un informe provisional como parte de los productos de la primera visita. El objeto de la segunda visita fue centrarse específicamente, y con más detalle, en responder las preguntas generales de la evaluación relacionadas con el APGS de acuerdo con la metodología acordada en el Informe Inicial (IDD & Associates 2005). Durante la segunda visita también se contactó a las partes interesadas que se encuentran fuera de la capital, es decir, en los departamentos y municipios, a fin de valorar el proceso de descentralización y desconcentración, y la eficiencia y eficacia de los servicios en pro de los pobres (con el enfoque del estudio en educación – véase el capítulo B7 y el anexo 6B).

A1.10 La evaluación se realizó mediante la revisión de información secundaria, que proporcionara la base analítica del estudio y aportara la evidencia pertinente para las principales preguntas de la evaluación y las relaciones de causalidad (véase la bibliografía). La información recopilada a partir de las fuentes secundarias fue complementada mediante entrevistas con los socios internacionales (SI), funcionarios del Gobierno de Nicaragua (GdN) (tanto de los niveles centrales como ministerios sectoriales y autoridades locales), y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), además de otros representantes de la sociedad civil, lo que permitió una mayor triangulación de la información. Véase el anexo 1B para más detalles sobre el enfoque y la metodología así como una relación de las personas entrevistadas.

A1.11 Los donantes a nivel de país que constituyeron el eje central del estudio fueron Suiza y Suecia. El punto focal del gobierno fue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Al concluir la primera visita se organizó una presentación de la información con los SI interesados; al final de la segunda visita de campo se hizo una presentación informativa de los hallazgos preliminares que tenía por objetivo de sensibilizar a la audiencia en cuanto al estudio y obtener una retroalimentación preliminar.

A1.12 El grupo de dirección de la evaluación del APG brindó retroalimentación sobre el informe inicial y sobre el borrador del informe de evaluación. La versión final del Informe de País tomó en cuenta sus comentarios y respondió a los mismos.

# A2. El Contexto del Apoyo Presupuestario en Nicaragua

## Reseña

A2.1 Nicaragua es el país más grande de los países centroamericanos, pero también el menos poblado. En el 2003, se estimaba que la población era de 5,3 millones (UNDP 2005). Tiene una de las tasas de crecimiento de población más altas en la región: 2.5% anual en el período 1975–2003 (UNDP 2005). Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina. Después de los años de guerra civil en la década de los ochenta, la economía nicaragüense en los noventa estuvo sujeta a una serie de programas de ajuste estructural destinados a restaurar la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, aunque todavía se encuentra en un período de transición democrática, Nicaragua ha soportado una serie de crisis que han debilitado seriamente su capacidad de avanzar estrategias de reducción de la pobreza (World Bank 2003c:7). En 1998, los estragos causados por el huracán Mitch en Nicaragua acarrearon costos de reconstrucción que totalizaron casi los 500 millones de dólares. La economía también se ha visto duramente afectada por la caída mundial de los precios del café, el principal producto de exportación de Nicaragua. Como pequeña economía abierta, se calcula que Nicaragua importa el 50% de su Producto Interno Bruto (PIB) y exporta aproximadamente el 20% de su PIB (principalmente café, camarones, langosta, carne de res y azúcar), lo que la vuelve sumamente vulnerable a las fluctuaciones de precio de los productos básicos (World Bank 2003c:6). En los últimos años la economía se ha visto afectada por la crisis bancaria (con la quiebra de bancos comerciales en el 2000 y 2001) y también por la crisis política que culminó en el enjuiciamiento de exfuncionarios gubernamentales (entre ellos, el expresidente Alemán) por acusaciones de corrupción (World Bank 2003c:7).

## Pobreza y estrategia de reducción de la pobreza

A2.2 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua (INEC), entre 1993 y el 2001, el porcentaje de la población que vivía en la pobreza se redujo en 4.5 puntos porcentuales (50.3% en 1993, 47.9% en 1998, 45.8% en 2001), en tanto que el porcentaje de la población que vive en la indigencia se redujo en 4.3 puntos porcentuales (19.4% en 1993, 17.3% en 1998, 15.1% en 2001) (INEC 2003:6). Sin embargo, debido al crecimiento de la población, sólo una región (Managua) registró una reducción absoluta en la cantidad de personas que viven en pobreza. En general, se estima que la cantidad de personas que vivían en pobreza durante el período 1993–2001 ha aumentado en cerca de 280.000 (INEC 2003:4-5). Además, se registra una varianza sustancial en los cambios de la pobreza según la región, lo cual ilustra la alta vulnerabilidad de ciertos grupos de la población a las variaciones de los mercados de productos básicos. La desigualdad se ha mantenido elevada[2]. Los logros en educación son mixtos, el acceso a la infraestructura básica de agua y saneamiento ha avanzado moderadamente y la incidencia de diarreas e infecciones de las vías respiratorias en niños menores de 5 años ha avanzado poco desde principios de los años noventa (IMF and World Bank 2004b). El anexo 2A ofrece datos adicionales sobre la incidencia de la pobreza en Nicaragua y el anexo 2B brinda más detalles sobre el perfil de Nicaragua en cuanto a las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM).

A2.3 Igual que en muchos países de bajos ingresos, una estrategia de reducción de la pobreza (ERP) surgió explícitamente del gobierno en respuesta a la condicionalidad de la Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados (HIPC), en lugar de ser un proceso

[2] Coeficiente de consumo Gini de 0.49 en 1993, 0.44 en 1998, 0.43 en 2001 (INEC 2003:14); coeficiente de ingresos Gini de 0.54 en 1998, 0.55 en 2001 (World Bank 2003d: Anexo 3, pág. 10)

impulsado internamente. La primera versión del documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (I-PRSP) se elaboró para cumplir con una condición previa de la HIPC y fue aprobada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en agosto del 2000. En el 2001 se aprobó la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, conocida como ERCERP. Sin embargo, algunos observadores han criticado el proceso porque fue encabezado por tecnócratas que seguían las directrices de los donantes. Parece que hubo poca apropiación, incluso dentro del gobierno, y, a su vez, las consultas con la sociedad civil tuvieron poco impacto sobre la ERP (Dijkstra 2005). Con la elección del Presidente Bolaños en el 2001, ha habido un gran cambio en la ERP del GdN, que ha pasado del enfoque inicial sobre el gasto social para reducir la pobreza a un enfoque más amplio basado en cuatro áreas fundamentales: 1) crecimiento de base amplia y competitividad, 2) inversión en capital humano, 3) protección de los grupos vulnerables, y 4) desarrollo de instituciones públicas y la gobernabilidad. La ERP actual se centra en zonas geográficas que tienen un gran potencial de crecimiento económico. Los objetivos de la ERP del GdN están basadas en las MDM. Véase en el anexo 2B (sobre las MDM) y el capítulo B3 para un análisis de los gastos en pro de los pobres.

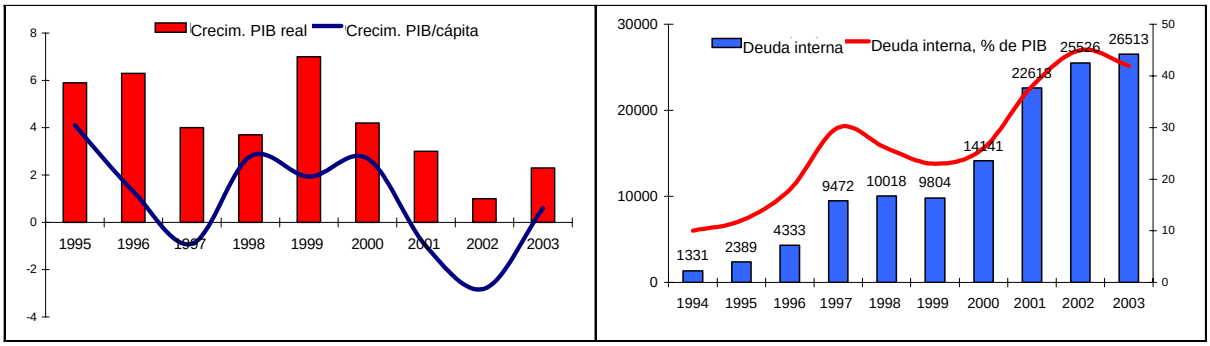
## Gestión macroeconómica

A2.4 La tasa promedio de crecimiento del PIB real fue de 4.2% en el período 1995–2003. Los avances han sido considerablemente menos favorables si se considera en función de los dólares per cápita. La tasa promedio anual de crecimiento es, entonces, del 1% en el mismo período (Banco Central de Nicaragua). Durante el período 1994–2004, han ocurrido repetidos episodios de indisciplina financiera e inestabilidad macroeconómica. El período anterior a 2001 se caracterizó por un mal comportamiento macroeconómico y una política fiscal excesivamente expansionaria. Las crisis incluyeron la quiebra de cuatro bancos privados importantes y acusaciones de mala gestión de los fondos externos que entraban al país para financiar labores de emergencia y reconstrucción después del huracán Mitch. En cambio, y a pesar del marcado empeoramiento de la gobernabilidad en general, el período desde el 2002 se ha caracterizado por un alto nivel de estabilidad macroeconómica y el afianzamiento de los sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y del Banco Central de Nicaragua (BCN). Existen preocupaciones acerca de la mayor deuda interna pública. En el anexo 2A se ofrecen más datos económicos para el período 1994–2004.

**Figura A2.1: Crecimiento del PIB y deuda interna**

(1) Crecimiento porcentual del PIB real[3] y del PIB per cápita

(2) Deuda interna 1995-2003[4] (millones de NIO/ % del PIB)




*Fuente*: Banco Central de Nicaragua

[3] En precios de 1994.

[4] En el 2003, el Banco Central de Nicaragua revisó su metodología de contabilidad nacional, utilizando el año de 1994 como año base, lo que produjo cambios significativos en los indicadores. Se dispone de una cobertura sistemática para el período 1995–2003.

A2.5 Los frecuentes brotes de inestabilidad monetaria quedan reflejados en una relación intermitente con el FMI. Durante la década de los noventa los programas del FMI descarrilaron varias veces. El programa actual del FMI, el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) II, se firmó en el 2002, con condicionalidades vinculadas a la estabilidad macroeconómica y, en particular, al déficit fiscal, a la ERCERP y a varias reformas cruciales en los sectores financiero, público y judicial.[5] La comunidad de SI ha considerado que el acuerdo del PRGF es una señal del avance de Nicaragua en la dirección correcta.

A2.6 Nicaragua alcanzó el punto de decisión de la iniciativa HIPC en diciembre del 2001 (un mes después de la elección de Bolaños a la presidencia) y llegó al punto de culminación en enero del 2004. Según los datos del BCN, Nicaragua recibió 794 millones de dólares en alivio provisional de la deuda para 2001–2004 y, al alcanzar el punto de culminación, en enero del 2004, el país logró que se cancelaran otros 4014 millones de dólares de su deuda externa en términos nominales. Junto con el alivio de la deuda del Club de París, esto ha resultado en una reducción del servicio de la deuda externa de unos 199 millones de dólares anuales desde el 2001. En el anexo 3C se ofrecen más detalles sobre el alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC.

A2.7 La condicionalidad asociada a la iniciativa HIPC incluía (i) la implementación de la ERCERP, (ii) un mecanismo para dar seguimiento a los fondos de la HIPC, (iii) el mantenimiento de un marco macroeconómico estable apoyado por un PRGF y (iv) la ejecución de reformas para promover el desarrollo del capital humano, la protección social y el fortalecimiento de la gobernabilidad. La magnitud del alivio de deuda obtenido y el amplio consenso nacional que hubo cuando se alcanzó el punto de culminación de la iniciativa HIPC significó que la iniciativa HIPC desempeñó una función crucial en marcar la pauta de la reforma institucional llevada a cabo por el GdN en un período relativamente corto (IMF 2004b). Véase el anexo 3C para más detalles sobre la condicionalidad de la HIPC y un desglose de la asignación de los fondos de la HIPC para 2001–2004, y el anexo 2C para el calendario de reformas estructurales, incluidas las leyes fundamentales que se han aprobado.

## Gestión de las finanzas públicas

A2.8 Entre el 2001 y 2003 el BM llevó a cabo una serie de análisis: la Revisión de Gastos Públicos (PER) (World Bank 2001b), la Evaluación de la Capacidad de la Gestión Financiera (CFAA) (World Bank 2003a) y el Diagnóstico sobre los Procedimientos de Adquisiciones de los Países (CPAR) 2003. Estos análisis resaltaron los grandes problemas que existían en la gestión de las finanzas públicas del GdN, así como la fragilidad de las reformas que se habían introducido recientemente, y la vulnerabilidad del país a los shocks externos. El plan de evaluación del seguimiento del gasto público y el plan de acción de la HIPC (AAP) se actualizó en julio del 2004 (World Bank 2004c). Según el AAP, las reformas que se han llevado a cabo desde 2001 han incluido la expansión y el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) y la inclusión de los cuadros de gasto público para la reducción de la pobreza (PRPE) en el presupuesto general. La principal reforma ejecutada con el fin de mejorar la capacidad del gobierno para dar seguimiento al PRPE fue la reestructuración del Fondo Social Suplementario (FSS), que es el mecanismo de seguimiento que utiliza el gobierno para abordar las prioridades inmediatas de su estrategia de reducción de pobreza. Véase el anexo 3D para más detalles sobre el FSS. Véase el anexo 4 para más detalles sobre la gestión de las finanzas públicas.

[5] El énfasis del FMI en las reformas estructurales incluye la condicionalidad relacionada con la legislación bancaria, fiscal, de la administración financiera, de la superintendencia de bancos y del Fondo de Garantía de Depósitos de las Instituciones Financieras (FOGADE).

## Gobernabilidad

A2.9 Nicaragua es una república democrática con poderes legislativo, ejecutivo y judicial independientes. El Presidente de la República es el jefe del poder ejecutivo, así como el jefe de estado y el comandante supremo del ejército. El presidente ejerce por un período de cinco años y nombra al primer ministro y el gabinete de ministros. La Asamblea Nacional (AN) tiene 92 miembros electos por representación proporcional: 20 de los cuales fungen a nivel nacional y 70 representan a las provincias, conocidas como departamentos. Los dos escaños restantes se asignaron, como parte de un pacto político entre los dos partidos principales, el partido liberal y el partido sandinista, a sus líderes de entonces, Alemán y Ortega. El presidente propone el presupuesto nacional y, después de las reformas constitucionales de 1995, se necesita la aprobación de la AN para iniciar cualquier cambio en la legislación tributaria.

A2.10 Para fines administrativos, el territorio nacional está dividido en 15 departamentos y dos regiones autónomas en la Costa Atlántica que tienen consejos regionales, los cuales funcionan como mini-legislaturas con 45 miembros. Hay 153 municipios. La descentralización es parte integral del plan del gobierno para poner en práctica su estrategia de reducción de la pobreza y en el 2005 se estaban ampliando y potenciando las funciones de los departamentos así como las de los municipios. El proceso de descentralización se inició en el 2003 como parte de las reformas generales de la administración pública, con gran apoyo de parte del Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza (PRSC). En el 2004, la Ley de Transferencias Municipales[6] estableció que se transfiriera el 4% de los ingresos domésticos a los municipios (cifra que se aumentó al 6% en el 2005). El anexo 6A brinda más información básica sobre el proceso de descentralización.

A2.11 Nicaragua se encuentra en un período de transición democrática. En 1990 la guerra civil había terminado formalmente; sin embargo, continuaron ocurriendo pequeños brotes de violencia política durante la década de los noventa. A lo largo de la última década, la vida política ha estado polarizada entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) hasta que los líderes de estos partidos firmaron un pacto en el 2000 dentro del contexto de la reconstrucción nacional 'después del Mitch'. El pacto permitía a los dos principales partidos ejercer un control conjunto sobre las instituciones importantes, especialmente las que tenían que ver con la lucha contra la corrupción: la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Contraloría General de la República (CGR), y cambiar las reglas electorales para que fuera mucho más difícil que los partidos minoritarios desafiaran el predominio del PLC y el Partido Sandinista. Aunque las reformas impulsadas por la iniciativa HIPC sirvieron para unir a las fuerzas institucionales y políticas que tradicionalmente habían estado en conflicto, ha habido un deterioro progresivo de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo y, llegado el año 2005, el Presidente Bolaños se encontraba en una posición política aislada e incómoda. En el 2003, el PLC, en cuya plataforma Bolaños fue electo presidente, se unió a la oposición y, en el mismo año, el PLC y el FSLN se unieron para llenar nueve vacantes de jueces de la Corte Suprema, asegurándose así sus intereses particulares. La relación entre el poder ejecutivo y la AN en el 2005 ha sido sumamente tensa, pues la AN utiliza su poder político para retardar el ritmo de las reformas estructurales. Esto tiene efectos en cadena sobre la gestión de las relaciones de cooperación del GdN, ya que el cumplimiento con la condicionalidad del FMI y su desembolso del PRGF (y, de hecho, de la inmensa mayoría de otros programas de los SI) dependen de la legislación de estas reformas. El conflicto entre el poder ejecutivo y la legislatura es extremo, incluso según los estándares latinoamericanos, y ha llevado a una situación de 'doble dirigencia' en el país. Las elecciones presidenciales están programadas para el 2006.

[6] Ley Nº 466 de Transferencias Municipales, aprobada en junio de 2003.

A2.12 Una flaqueza institucional importante en Nicaragua es la ausencia de lo que se entiende como funcionariado profesional. Las carreras en la administración pública están asociadas a las relaciones forjadas gracias al padrinazgo y al clientelismo. La falta de permanencia dentro de la administración pública se ve agravada por el hecho de que el personal ministerial depende muchísimo de las prácticas 'proyectizadas' de selección y retención de personal. El personal debe su lealtad primordialmente al 'proyecto'/departamento y no al respectivo ministerio en sí. En el 2004, se aprobaron leyes para introducir el funcionariado profesional en el gobierno central y local.[7] Sin embargo, en el 2005 ninguna observación indicó que se estuvieran ejecutando estas leyes.

## Flujos de ayuda

A2.13 Nicaragua es altamente dependiente de la cooperación. El país recibió un promedio de 671 millones de dólares anuales en AOD durante el período 1994–2003. La razón de la AOD neta/renta nacional bruta (RNB) en el 2003 fue de 29% y el promedio anual de AOD/RNB para el período 1994–2003 fue de 21% (OECD DAC 2005-2006).

**Cuadro A2.1: Flujos de AOD 1994–2003 (datos del CAD de la OCDE)**

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Promedio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **AOD Neta (millones de USD) [1]** | 629 | 701 | 962 | 463 | 714 | 745 | 588 | 988 | 546 | 890 | 1,582 | 801 |
| **Préstamos Netos (millones de USD)** | 317 | 159 | 223 | 134 | 263 | 326 | 217 | 201 | 200 | 283 | 336 | 242 |
| **Donaciones netas (millones de USD)** | 312 | 542 | 738 | 329 | 451 | 420 | 371 | 787 | 346 | 607 | 1,246 | 559 |
| **AOD per cápita (millones de USD)** | 139 | 148 | 205 | 88 | 125 | 136 | 111 | 179 | 97 | 152 | 220 | 145 |
| **AOD como % del PNB (%)** | 24 | 23 | 31 | 13 | 18 | 19 | 15 | 25 | 14 | 21 | 29 | 21 |

*Fuente:* OECD DAC 2005-2006.

Notas: [1] AOD neta es la suma de los préstamos otorgados y donaciones netas.

**Cuadro A2.2: Ayuda a Nicaragua 1994–2004 en millones de dólares (según el GdN)**

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Promedio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Donaciones** | 310 | 333 | 287 | 273 | 241 | 283 | 296 | 298 | 312 | 296 | 307 | **294** |
| **Préstamos** | 327 | 261 | 206 | 177 | 252 | 271 | 196 | 203 | 198 | 258 | 295 | **240** |
| | | | | | | | | | | | | |
| **Bilaterales** | 334 | 310 | 291 | 271 | 214 | 267 | 257 | 263 | 271 | 245 | 205 | **266** |
| **Multilaterales** | 304 | 284 | 202 | 179 | 279 | 288 | 235 | 237 | 239 | 309 | 397 | **268** |
| | | | | | | | | | | | | |
| **Total** | **637** | **594** | **492** | **450** | **493** | **555** | **492** | **500** | **510** | **553** | **602** | **534** |

*Fuente*: MINREX 2005.

A2.14 Existe una diferencia entre los datos del GdN sobre la AOD y los datos de la OCDE debido a: i) diferentes fuentes de información (OCDE –- oficinas centrales de los donantes/GdN – convenios de desembolso en el país), ii) la clasificación de los préstamos (p.ej., el FMI cae fuera de la definición de AOD que tiene el GdN) y iii) la clasificación de los fondos a las ONG internacionales (que se incluyen en la OCDE y no se incluyen en el GdN). Según los datos del GdN, los flujos de AOD para el período de evaluación 1994–2004 han promediado 534 millones de dólares anualmente, de los cuales las donaciones representan el 55% y los préstamos el 45% del total (MINREX 2005).

[7] La implementación de estas leyes está incluída en la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) del APGS como una de las acciones que debe someterse a seguimiento. Véase el capítulo B.9 para un análisis detallado de la MED.

A2.15 En el 2004, hubo 42 fuentes de fondos externos destinados a Nicaragua, 19 bilaterales y 23 multilaterales, y un total de 411 programas y proyectos en ejecución (MINREX 2005). Los diez principales SI, clasificados según su AOD neta promedio en el período 1994–2003, son (en orden descendente): Alemania, BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), España, Estados Unidos (EE.UU.), Japón, Comisión Europea (CE), Países Bajos, Suecia y Dinamarca (OECD DAC 2005). El anexo 3A contiene los datos de la OCDE sobre los desembolsos de AOD por SI para el período 1994–2003.

**Cuadro A2.3: Ayuda a Nicaragua según SI 1994–2003 (datos del CAD de la OCDE)** [1]

| Millones de dólares | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Total | Promedio 1994-2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | 48.18 | 175.12 | 403.25 | 29.05 | 50.24 | 28.53 | 27.07 | 32.66 | 36.62 | 152.60 | 460.68 | 1,444.00 | 131.27 |
| BM | 66.37 | 90.73 | 55.40 | 67.43 | 108.48 | 85.22 | 70.07 | 112.51 | 107.45 | 101.60 | 144.11 | 1,009.37 | 91.76 |
| BID | 52.07 | 18.13 | 68.80 | 50.48 | 104.62 | 120.27 | 87.26 | 68.27 | 79.74 | 120.73 | 136.13 | 906.50 | 82.41 |
| España | 12.85 | 34.34 | 31.68 | 17.44 | 40.20 | 22.05 | 19.67 | 399.47 | 24.98 | 76.01 | 207.75 | 886.44 | 80.59 |
| Estados Unidos | 60.00 | 30.00 | 30.00 | 41.00 | 65.48 | 64.18 | 72.77 | 100.56 | 66.81 | 70.15 | 80.68 | 681.63 | 61.97 |
| Japón | 54.69 | 51.87 | 70.53 | 49.02 | 29.03 | 44.84 | 76.47 | 63.90 | 36.43 | 29.80 | 148.89 | 655.47 | 59.59 |
| CE | 22.33 | 31.77 | 43.87 | 30.18 | 30.73 | 26.81 | 42.76 | 31.21 | 33.77 | 52.67 | 61.31 | 407.41 | 37.04 |
| Países Bajos | 30.18 | 53.00 | 42.01 | 27.03 | 29.37 | 22.59 | 18.42 | 52.31 | 26.01 | 22.26 | 40.84 | 364.02 | 33.09 |
| Suecia | 30.66 | 31.82 | 49.43 | 21.48 | 19.83 | 33.29 | 33.32 | 22.72 | 38.65 | 35.92 | 41.10 | 358.22 | 32.57 |
| Dinamarca | 20.59 | 44.41 | 33.56 | 25.76 | 28.47 | 24.42 | 27.17 | 27.97 | 24.99 | 32.04 | 37.70 | 327.08 | 29.73 |
| Otros SI | 230.78 | 139.64 | 132.96 | 104.06 | 207.27 | 273.39 | 113.19 | 76.31 | 70.60 | 195.73 | 222.58 | 1,766.51 | 160.59 |
| Total | 628.70 | 700.83 | 961.49 | 462.93 | 713.72 | 745.59 | 588.17 | 987.89 | 546.05 | 889.51 | 1,581.77 | 8,806.65 | |

*Fuente:* OECD DAC 2005-2006.

Notas:

[1] La ayuda de los SI es la suma del total de donaciones y total de préstamos otorgados por los SI.

[2] Los datos del CAD de la OCDE para 2004 incluyen una donación de Alemania de 443 millones de dólares para la condonación de la deuda, que eleva el total de la AOD para 2004 a más del doble de la AOD total para el año anterior (2003). Sin incluir los fondos de Alemania para el alivio de la deuda, la AOD total para 2004 asciende a 1139 millones de dólares.

# A3. La Evolución del APGS en Nicaragua

## Introducción

A3.1 Este capítulo abarca la identificación y los orígenes del APGS. El anexo 3B contiene un inventario detallado de la ayuda programática en Nicaragua y cubre tanto el APGS como otras formas de apoyo presupuestario y programas relacionados. El inventario ofrece detalles sobre: años, fondos, intención y asignación específica, alineamiento con las estrategias del gobierno, procedimientos de desembolso, condicionalidad e indicadores de desempeño, procedimientos de diálogo, y armonización y alineamiento entre los donantes. También incluye la asistencia técnica relacionada.

A3.2 La relación entre el GdN y los SI en el período 1994–2004 cambió cuando se inició el diálogo, pasando de un escueto enfoque macroeconómico inicial a la inclusión de los temas relacionados con la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. Este cambio ha ocurrido dentro del contexto de la iniciativa HIPC y el proceso de la ERCERP. Un punto de continuidad durante todo el período ha sido que el estado de cumplimiento con los programas del FMI siempre ha sido de vital importancia. Este estado de cumplimiento del GdN con el FMI ha sido utilizado por los SI (ya sea formalmente o en la práctica) como punto de referencia a la hora de decidir si desembolsar fondos o no.

A3.3 Durante el período 1994–2004, se diferencian tres subperíodos principales en la relación entre el GdN y los SI, que quedan configurados por los cambio en el diálogo entre el GdN y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI):

*1994–97:* En 1994 se firmó el primer Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (ESAF), con una estricta condicionalidad monetaria y fiscal; sin embargo, ninguno de los tres programas anuales cumplió con las condiciones fijadas. Otra ayuda programática en forma de apoyo a las importaciones y apoyo a la balanza de pagos fue proporcionada por agencias multilaterales, el BM y el BID, y bilaterales (Dijkstra, 1999). El apoyo a las importaciones fue suministrado por Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, España y Suecia. El alivio de la deuda fue brindado por Australia, Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Rusia, Suecia y España, y otras agencias bilaterales que no forman parte del Club de París (OECD DAC 2005; Dijkstra y Evans 2003). En todo este período, la condonación de la deuda fue la principal categoría de financiamiento externo del GdN.

*1998–2001:* Después del huracán Mitch, el Grupo Consultativo de los SI y el GdN se reunió en 1998 para coordinar la respuesta de la comunidad internacional, la cual se canalizó durante el período 1999–2001 mediante el Programa Centroamericano de Reconstrucción. El segundo ESAF, firmado con el FMI en 1998, todavía cumplía con las condiciones en 1999, pero gracias principalmente a la gran cantidad de ayuda que entró al país después del huracán Mitch (Dijkstra 2005). La ayuda programática empezó a disminuir cuando el gobierno de Alemán, que no parecía interesada en cooperar con los donantes, se vio acosada por alegaciones de corrupción y tuvo dificultades en hacer frente a una crisis bancaria (2000–01). El resultado fue una debilitación de las políticas fiscal y monetaria (2000 – 2001). Sin embargo, en el 2000, la administración Alemán elaboró la estrategia de reducción de la pobreza (I-PRSP) requerida para la iniciativa HIPC liderada por el BM y en el 2001 Nicaragua llegó al punto de decisión de la iniciativa HIPC. El PRSP pleno, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), fue aprobado en el 2001.

*2002–2005:* Nicaragua alcanzó el punto de culminación de la HIPC en enero del 2004.[8] Los programas firmados con las IFI en el 2002 y 2003 se alinearon con esta estrategia.[9] El PRGF del FMI se firmó en diciembre del 2002 con el nuevo gobierno de Bolaños, después de 9 meses de negociaciones. El PRGF estaba supuestamente incorporado en la estrategia general de crecimiento y reducción de la pobreza; sin embargo, se reconoce que su diseño general:

> no cambió significativamente con respecto a los acuerdos anteriores apoyados por el ESAF, pues la principal prioridad continuaba siendo la estabilización y se prestaba menor atención al crecimiento (IMF and World Bank 2004c:8).

Los programas del BM fueron el Crédito Programático de Ajuste Estructural (PSAC), también en el 2002, y el Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza (PRSC), en el 2003. La nueva administración Bolaños empezó a trabajar en su Estrategia Nacional de Desarrollo (ENADE), la cual después de una consulta más amplia en el 2002–2003 se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En septiembre del 2005, el PND fue presentado oficialmente al BM y se hizo público a nivel nacional con una presentación ante el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). El gobierno ya ha elaborado la versión operativa del Plan Nacional de Desarrollo, conocido como el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O), que cubre el período 2005–2009 y cuyo objetivo es convertirse en una ERCERP de segunda generación. (En febrero del 2006 quedó aprobada por la junta del BM la versión final de este documento, que se convirtió en el PRSP de segunda generación.)

[8] El G-8 anunció en junio de 2005 su intención de condonar más parte de la deuda contraída con el BM y el FMI. Nicaragua es uno de un conjunto de 18 posibles candidatos a beneficiarse de esta condonación.

[9] Véanse los informes del ISS para un análisis detallado del proceso y la estrategia de la ERCERP en Nicaragua (ISS 2003a; 2003b; 2003c; 2004a; y 2004b) así como el resumen más reciente que hace Dijkstra sobre el enfoque de la ERCERP en Nicaragua (Dijkstra 2005).

**Recuadro A3.1: Cronología 1990–2005**[10]

| Fecha | | Acontecimiento |
|---|---|---|
| 1990 | | Elección de la Presidenta Chamorro |
| 1994 | | ESAF I (FMI) |
| 1996 | | Elección del Presidente Alemán |
| 1998 | | ESAF II (FMI) |
| 1998 | | Grupo Consultativo (GdN y los SI) |
| 1999-2000 | | Pacto Frente Sandinista / Partido Liberal Constitucionalista |
| 2000 | Dic | Se presenta el I-PRSP |
| 2001 | Sept | El FMI y el BM aprueban todo el PRSP (ERCERP) |
| | Nov | Elección del Presidente Bolaños |
| | Dic | Se alcanza el punto decisorio de la HIPC |
| 2002 | | Suecia brinda APGS (2002–2003) |
| | Jun | Primer Foro de Coordinación de Cooperación Internacional (GdN y los SI) |
| | Dic | Firma del PRGF (FMI) |
| 2003 | Feb | Decreto Presidencial 71-2003: se establecen las mesas sectoriales de coordinación |
| | Jun | Segundo Foro de Coordinación de Cooperación Internacional (GdN y los SI) |
| | Ago | El GdN presenta el PND |
| | Oct | Declaración de Managua (GdN y los SI): compromiso con A&A y enfoque sectorial |
| | Dic | Firma del PRSC (BM) |
| 2004 | | Uno de los cuatro países piloto en Aprendizaje y Evaluación Conjunta de Países (JCLA) – estudio sobre avances en armonización y alineamiento |
| | | Firma del programa PAPSE de la CE |
| | Ene | Se alcanza el punto de finalización de la HIPC |
| | Sept | Tercer Foro de Coordinación de Cooperación Internacional (GdN y los SI) |
| | Sept | Borrador del PND-O |
| | Oct | Se presenta el plan de acción de armonización y alineamiento |
| | Oct | OCDE JCLA – Conferencia en Managua |
| | Dic | Los gobiernos de Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador (pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional) firman el CAFTA, el Tratado de Libre Comercio para Centroamérica (según sus siglas en inglés: *Central American Free Trade Agreement*) |
| 2005 | Feb | CAD de la OCDE: Foro de Alto Nivel sobre los Avances Comunes para Aumentar la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París: presentación de la JCLA Nicaragua |
| | | Firma del programa de la CE PAP PND |
| | Mayo | El GdN y nueve SI firman el Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) |
| *2005* | | *(Borrador) PRSP II (2005-2009) pendiente de aprobación* |
| | | *(Borrador) Plan de Acción de Armonización y Alineamiento (2005-2007) pendiente de aprobación* |
| *2006* | | *Elecciones presidenciales* |

## Reseña de la ayuda programática

A3.4 La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) llevó a cabo un estudio sobre la eficacia de la condicionalidad de la ayuda en los programas basados en préstamos en ocho países durante la década de los noventa (Dijkstra 1999). Nicaragua fue uno de los países incluidos en este estudio, y las enseñanzas aprendidas de esta experiencia sirven de telón para la evolución de los enfoques posteriores del APGS. (Véase el recuadro A3.2.)

[10] El anexo 2C muestra una cronología detallada de los acontecimientos clave (gestión de la ayuda, reformas estructurales y acontecimientos políticos).

**Recuadro A3.2: Ayuda programática 1990–1997**

**Ayuda a Nicaragua según modalidad, 1990–1997 (en millones de dólares)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Total 1990-97 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alivio de la deuda | 5 | 311 | 25 | 9 | 0 | 94 | 36 | 22 | 501 |
| Apoyo Balanza de Pagos | 99 | 525 | 390 | 52 | 217 | 72 | 84 | 47 | 1,485 |
| Apoyo atado a imp. | 307 | 116 | 121 | 91 | 198 | 204 | 211 | 199 | 1,446 |
| Proyectos | 150 | 115 | 147 | 217 | 176 | 242 | 257 | 212 | 1,517 |
| AT | 16 | 24 | 23 | 54 | 72 | 54 | 77 | 82 | 400 |
| **Subtotal** | 577 | 1,090 | 706 | 422 | 662 | 666 | 665 | 560 | 5,348 |
| Restructuración | 0 | 1,059 | 153 | 102 | 362 | 271 | 762 | 390 | 3,099 |
| Capitalización de intereses | 0 | 0 | 31 | 13 | 20 | 34 | 35 | 37 | 171 |
| Condonación de la deuda | 0 | 259 | 53 | 148 | 142 | 1,453 | 4,208 | 104 | 6,366 |
| **Gran total** | 577 | 2,508 | 944 | 685 | 1,185 | 2,424 | 5,669 | 1,091 | 15,083 |

*Fuente:* Banco Central de Nicaragua - Dijkstra 1999

***Hallazgos Clave***

- En los años noventa, los SI brindaron apoyo financiero no asignado específicamente a las administraciones entrantes, apoyo que fue importante para permitir que las administraciones se pudieran sustentar por sí solas.
- La ayuda programática, que incluye apoyo a la Balanza de Pagos (BdP), apoyo a las importaciones y alivio de la deuda, constituyó el 64% del total de cooperación en 1990–1997.
- La ayuda programática en general constituyó una proporción importante de la ayuda total, pero la proporción de ayuda programática no asignada fue más limitada.
- Una gran proporción del apoyo de BdP se vinculó al apoyo a las importaciones o al apoyo a las importaciones de productos básicos.
- En la práctica, la mayor parte del apoyo a la BdP no pre-asignado se usó también para pagar el servicio de la deuda multilateral y para otros "servicios de deuda prioritarios".
- Se observa un ciclo en la ayuda programática según el cual se desembolsan elevadas cantidades de ayuda programática durante los años de convenio con el FMI.

*Fuente:* Dijkstra 1999.

A3.5 El MINREX clasifica la ayuda haciendo la distinción entre la ayuda asignada específicamente y la no asignada (cuadro A3.1). La ayuda no asignada específicamente disminuyó gradualmente, del 44% de la AOD total durante 1990–96 hasta el 17% en 1997–2001; pero a partir del 2002, ha aumentado desde el 12% en el 2002, al 16% en el 2003 y al 19% en el 2004 (datos proporcionados por el MINREX 2005).

**Cuadro A3.1: Ayuda a Nicaragua asignada y no asignada 1990–2004**

| USD m | 1990–1996 | % | 1997–2001 | % | 2002 | % | 2003 | % | 2004 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **No asignado** | | | | | | | | | | |
| Donaciones | 781 | | 97 | | 24 | | 26 | | 62 | |
| Préstamos | 1,193 | | 315 | | 35 | | 60 | | 51 | |
| **Total** | **1,974** | **44%** | **411** | **17%** | **59** | **12%** | **86** | **16%** | **113** | **19%** |
| **Asignado** | | | | | | | | | | |
| Donaciones | 1,728 | | 1,295 | | 283 | | 257 | | 246 | |
| Préstamos | 823 | | 784 | | 164 | | 198 | | 244 | |
| **Total** | **2,551** | **56%** | **2,079** | **83%** | **447** | **88%** | **455** | **84%** | **490** | **81%** |
| **GRAN TOTAL** | **4,525** | | **2,490** | | **506** | | **541** | | **602** | |

*Fuente:* MINREX 2005.

Nota: existe una pequeña variancia en los totales anuales de los datos del MINREX – cuadro A3.1 y cuadro A3.2

## Gestión y coordinación de la cooperación

A3.6 Al reconocer las debilidades de la gestión anterior de la cooperación, el proceso internacional de la ERCERP, junto con el nuevo enfoque de la administración Bolaños, han llevado, desde 2002, a importantes acontecimientos en la gestión y la coordinación de la cooperación en Nicaragua:

*Temas*

A3.7 Hay un consenso generalizado entre el GdN y los SI en Nicaragua que si bien la AOD proporcionada desde el final de la guerra civil ha sido esencial para el país, se ha visto obstaculizada en su impacto y sostenibilidad por el bajo nivel de pertinencia, eficiencia y eficacia. Esto se ha debido a la prevalencia de: i) el alto grado de asignación de la ayuda para usos específicos, ii) la fragmentación de la ayuda en una gran cantidad de proyectos; y iii) el carácter de la ayuda, que es impulsada por la oferta en lugar de responder a la demanda (Jané y otros 2004). Los SI y el GdN están de acuerdo en que la presencia de varios SI y la falta de una estrategia de cooperación coordinada constituyeron una carga administrativa considerable sobre la ya débil capacidad institucional del GdN, con efectos adversos sobre la gobernabilidad (OECD DAC 2004). Una evaluación reciente de la ayuda no relacionada con proyectos ofrecida a Nicaragua por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Burke y otros 2004) indica que hay varios problemas institucionales y estructurales (tales como limitaciones en el control financiero y rendición de cuentas; debilidades técnicas y administrativas en los ministerios, y procesos presupuestarios y funciones de planificación generalmente débiles en los ministerios sectoriales) que han sido creados o al menos agravados por los donantes.

A3.8 Los aspectos más importantes que tienen los sistemas de gestión de la cooperación en Nicaragua se resumen de la siguiente manera:

a. El uso de unidades de gestión de proyectos en lugar de la estructura del gobierno. Se han establecido unidades de proyecto, en su mayoría operadas por consultores nacionales que forman parte de las plantillas de los donantes, para compensar la falta de capacidad del GdN en áreas específicas; al mismo tiempo, el uso de tales unidades detiene la capacitación de las instituciones gubernamentales.

b. Multiplicación excesiva de los procedimientos de gestión de la cooperación y procesos individuales de cooperación. Un ejemplo típico es la cantidad de misiones individuales que ocurren en el país, cuyo número se estima en no menos de 300 al año (OECD DAC 2004).

c. Falta de coordinación e intercambio de información entre las agencias. Esto ha llevado a la duplicación y al solapamiento de programas y a enfoques contradictorios e incoherentes en áreas complementarias.

d. Perspectiva de corto plazo y sostenibilidad escasa de los proyectos, lo cual no permite dar debida consideración a la forma de sustentar los resultados, una vez que se agoten los fondos externos. Está el tema de la sostenibilidad, pues en el año 2005 se informaba de que el 70–80% del personal participa directamente en la ejecución de los proyectos. En los ministerios principales los cargos técnicos importantes se financian con fondos externos.

e. Enfoque impulsado por la oferta y el limitado empoderamiento del GdN. Los proyectos suelen ser propuestos por los donantes, en lugar de ser solicitados por los beneficiarios en base a un análisis claro de las necesidades y áreas problemáticas. La gran influencia y control que ejercen los donantes tiene como consecuencia un bajo nivel de dominio por parte del gobierno y también se considera una de las causas de

la escasa actitud proactiva y solucionadora de problemas que exhiben aquéllos quienes se beneficiarían de las acciones, especialmente a nivel local.

f. Los proyectos y los préstamos son negociados por y con instituciones individuales sin considerar el contexto global y la coherencia con el sector y con las políticas generales del país. Una consecuencia ha sido la falta de diálogo interministerial y el escaso diálogo entre el MHCP y los ministerios sectoriales.

g. Fondos extrapresupuestarios. Que los fondos sean administrados entre la unidad de gestión de proyectos de la institución pertinente, el donante que ofrece el financiamiento, y el banco comercial significa que el nexo con el presupuesto nacional sólo se materializa cuando el gobierno necesita aportar fondos de contrapartida.

*Respuestas: diálogo y coordinación*

A3.9 En junio del 2002, se celebró el primer Foro de Coordinación de Cooperación Internacional, una iniciativa importante cuyo propósito general es aumentar la eficacia y la eficiencia de la ayuda. El foro fue inaugurado por el presidente Bolaños con una frase significativa:

> Queremos que los donantes sean nuestros socios, no nuestros padrinos (MINREX 2002).

Al presentar el programa de reforma de la administración pública y la política económica del GdN, Bolaños recalcó la necesidad de concentrar tanto los recursos internos como los externos en los objetivos y prioridades de la ERCERP. Presentó las siguientes solicitudes a los SI:

- observar el marco institucional del GdN para la gestión de la cooperación y fortalecer las instituciones sectoriales en el diseño, planificación, implementación y seguimiento de la estrategia y políticas sectoriales;
- brindar información sobre la ayuda disponible para permitir la programación multianual eficiente de la ayuda externa y los gastos;
- apoyar el establecimiento e implementación de un sistema de información sobre la ayuda externa; y
- apoyar la asignación de la ayuda externa mediante el presupuesto nacional y a través de una Cuenta Única del Tesoro (CUT).

A3.10 El segundo Foro de Coordinación en 2003 se centró en el uso de enfoques globales para todo un sector (SWAps, según las siglas en inglés) como modalidad que puede servir para mejorar la coordinación y coherencia de la cooperación internacional con las prioridades nacionales (MINREX 2003). En una acción fuertemente apoyada por los SI, Bolaños creó las mesas sectoriales en el 2003 como mecanismo para coordinar la ejecución de las políticas sectoriales.[11] Las mesas brindan la estructura para debatir y ejecutar las políticas sectoriales y para coordinar las instituciones gubernamentales y los SI alrededor de los objetivos de las políticas para reducir la pobreza. Fue un paso importante hacia la mejora de la coordinación interinstituiconal e intrainstitucional tradicionalmente débil y una clara señal del mayor liderazgo y preponderancia del GdN. Las mesas sectoriales se han establecido para los sectores de educación, salud, producción, competitividad, gobernabilidad, infraestructura, protección social y donantes. En el 2004, se elaboraron directrices para la estructura y el funcionamiento de las mesas sectoriales y se crearon subgrupos de trabajo con objetivos y temas definidos.

[11] Decreto Presidencial 71, febrero de 2003.

A3.11 El funcionamiento de este mecanismo de coordinación y los resultados logrados varían notablemente de un sector a otro:[12]

*Educación*: es uno de los sectores más adelantados y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) preside la mesa; hay cinco grupos de trabajo, entre ellos un grupo sobre la armonización entre las finanzas y los donantes. Alineado con el Plan Nacional de Educación 2001–2015, éste ha sido el primer sector en elaborar un enfoque sectorial para apoyar la política sectorial. Se ha elaborado un Memorando de Entendimiento (MdE) (2003) así como un Plan Común de Trabajo (PCT) (2004– 2006). La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida) ofrecen apoyo presupuestario sectorial (APS) dentro de este marco. En el 2005, el BM, BID y USAID ofrecían ayuda a proyectos en el sector educativo siguiendo el espíritu y los objetivos del enfoque sectorial. Para más información, véase el anexo 3B (Cuadro 3B.2 – Apoyo Presupuestario Sectorial).

*Salud*: otro sector avanzado, el sector salud toma su marco operativo de la Política Nacional de Salud 2004–2015 y del Plan Quinquenal de Ejecución 2004 – 2009 (FYIP, según las siglas en inglés). El Memorando de Entendimiento (MdE) del SWAp se encuentra en su etapa de borrador. Con la actual situación política polarizada existe el riesgo de que se pueda ver afectada la aprobación del enfoque sectorial en la AN y su futura ejecución (World Bank 2004a). Los SI que participan en el enfoque sectorial con fondos comprometidos a partir del 2005 son Finlandia, Suecia y Países Bajos (todos ellos ofrecen APS al sector salud), el BM (en la segunda fase de su préstamo programático al sector salud) y el BID (con fondos asignados según un subgrupo de objetivos de enfoque sectorial, pero que usan la estructura institucional del Ministerio de Salud (MINSA) para ejecutar el proyecto; la supervisión es compartida con el resto de los socios del SWAp). Asimismo, la USAID, otro gran participante en el sector salud de Nicaragua, se ha comprometido a apoyar el FYIP a pesar de que no ha podido aportar fondos.

*Producción y competitividad*: la coordinación en este sector es incipiente. El subgrupo de desarrollo rural ha avanzado más y está formulando un plan de trabajo para definir los mecanismos de coordinación y financiamiento. Se está desarrollando un enfoque sectorial (PRORURAL) y se prevé la ejecución de un mecanismo de financiamiento común para el período 2005–2006.

*Gobernabilidad*: este sector tiene un mandato amplio (incluye los subgrupos de justicia, seguridad de los ciudadanos, reforma y modernización estatal) y el grupo ha encontrado dificultades para iniciar su tarea. Sin embargo, a pesar de las dificultades institucionales, el BM y los donantes bilaterales Dinamarca, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido han colaborado con el subgrupo de reforma y modernización estatal, a fin de preparar una canasta de fondos de asistencia técnica, el Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC).

Otros sectores – *Infrastructura, Protección Social*: estos sectores están en su etapa embrionaria, pues aún se encuentran elaborando las normas para regular el funcionamiento y produciendo/cotejando los diagnósticos, las estrategias y las políticas sectoriales.

A3.12 Véase el capítulo B5 para un análisis más detallado de las mesas sectoriales.

[12] El documento del MINREX *Coordinación, Armonización y Alineamiento de la Cooperación para el Desarrrollo con Nicaragua* detalla los avances que han logrado las mesas sectoriales (MINREX 2004a).

## Avances hacia el APGS

*Iniciativa HIPC*

A3.13 Como se detalla en ¶A2.6, en enero del 2004 Nicaragua alcanzó el punto de culminación de la iniciativa HIPC. El cumplimiento de la condicionalidad de la iniciativa HIPC ha sido de vital importancia para garantizar que Nicaragua cumpla con las condiciones previas para el desembolso de APGS. Las condiciones para alcanzar el punto de culminación eran: (i) la ejecución de la ERCERP, (ii) un mecanismo de seguimiento para los fondos de la iniciativa HIPC, (iii) el mantenimiento de un marco macroeconómico estable apoyado por una estrategia de reducción de la pobreza y crecimiento económico (PRGF), (iv) la ejecución de reformas para promover el desarrollo del capital humano y la protección social, (v) la ejecución de medidas para fortalecer la gobernabilidad, (vi) la reforma del sistema de pensiones y (vii) la desinversión de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL) y de las unidades generadoras de energía de la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL). Asimismo, (viii) el nuevo gobierno se comprometió a reformar el sistema judicial. Véase el recuadro A3.3 para el estado de esas condiciones en el 2003 según el segundo informe de avance de la ERCERP.

**Recuadro A3.3: Condicionalidad para alcanzar el punto de culminación de la HIPC**

| | **Medidas** | **Estado** |
|---|---|---|
| **1** | Segundo informe de avance de la ERCERP. | Realizado |
| **2** | Uso interino del alivio de la HIPC. Mecanismo confiable para gastos a favor de los pobres. | Realizado |
| **3** | Marco macroeconómico estable y desempeño satisfactorio apoyado por el PRGF. | Realizado |
| **4** | Desarrollo de capital humano y protección social. | |
| | a. Aprobación de la Ley de Participación Escolar. | Realizado |
| | b. Aprobación de la Ley General de Salud y su implementación. | Realizado |
| | c. Introducción de un sistema efectivo de protección social. | Realizado |
| **5** | Gobernabilidad | |
| | a. Aprobación de la Ley de Servicio Civil y avances en su implementación | En proceso |
| | b. Introducción de un sistema satisfactorio de gestión y fiscalización del gasto público | Realizado |
| | c. Avance satisfactorio en la implementación de un plan para fortalecer y mejorar la eficiencia de la CGR. | Realizado |
| | d. Aprobación de la Ley de Reforma del Código de Procedimiento Penal. | Realizado |
| | e. Aprobación de la Ley Orgánica del Ministerio Público. | Realizado |
| **6.** | Restructuración del INSS e introducción de un Sistema Privado de Pensiones. | En proceso |
| **7** | Privatización | |
| | a. ENITEL | En proceso |
| | b. ENEL | Se está elaborando la estrategia del sector energético |

*Fuente*: Segundo informe de avance de la ERCERP (Government of Nicaragua 2003d).

A3.14 De acuerdo con una metodología acordada con el BM y el FMI, el BCN calcula anualmente el monto del alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC que se destina a financiar los objetivos de la ERCERP.[13] El gasto público para la reducción de la pobreza aumentó de 455.1 millones de dólares en el 2001 a 471.8 millones de dólares en el 2003. Durante este período, la iniciativa HIPC financió directamente entre el 18% y el 22% del gasto total destinado a la reducción de la pobreza. Véase el capítulo B3 y el anexo 3C para más detalles sobre el gasto público para la reducción de la pobreza. En el 2004, la asignación del alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC se decidió de la siguiente manera: la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia (SECEP), por medio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Comité Técnico de Inversiones (CTI), decidió las

[13] Véase el documento sobre el Punto de Culminación para la HIPC 2004 para una descripción detallada de esta metodología (IMF and World Bank 2004b:9).

prioridades en cuanto al gasto de capital, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) decidió las del gasto corriente en base a las prioridades de la ERCERP.[14]

*FSS*

A3.15 El Fondo Social Suplementario (FSS) se usa para hacer un seguimiento del gasto en pobreza bajo la iniciativa HIPC. Además del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza (PRPE) bajo la iniciativa HIPC, el FSS da seguimiento a otras posibles fuentes de financiamiento (donaciones de organismos bilaterales y ciertos préstamos del BID) que se asignan para financiar el PRPE. Este fondo fue establecido inicialmente en 1998 para responder a las preocupaciones de los donantes bilaterales con respecto a los efectos sociales del segundo ESAF (Dijkstra 1999). Inicialmente previsto para que funcionara por un período de tres años, a partir del 2000 continuó funcionando por tiempo indefinido con el objetivo de canalizar recursos a las prioridades del gasto para la reducción de la pobreza, identificadas con necesidades de financiamiento inmediato (comunicación del GdN del 2005). En el 2003, se rediseñó el FSS para mejorar la capacidad del GdN de dar seguimiento al gasto relacionado con la pobreza mediante el establecimiento de normas y procedimientos para la asignación, seguimiento y ejecución de los recursos del gasto público para la reducción de la pobreza. El FSS elabora informes anuales para proporcionar datos sobre el gasto público total para reducir la pobreza, por pilar, institución, proyecto y fuentes de financiamiento, incluidos los fondos de alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC (World Bank 2004c; SECEP 2003, 2003, 2004, 2005). Los fondos del FSS se registran como fondos complementarios del presupuesto, lo cual significa que no están sujetos a la asignación constitucional del 6% del presupuesto de gasto público total a las universidades y del 4% a la Corte Suprema. El FSS canaliza recursos a los programas prioritarios de la ERCERP en los sectores de educación, salud, protección social, crecimiento económico, inversión en capital humano, protección de grupos vulnerables y desarrollo institucional. En el anexo 3C se incluye un desglose de la asignación de los fondos del FSS, así como una descripción más detallada del funcionamiento del FSS.

A3.16 Desde el 2002, los SI que han proporcionado fondos al FSS han incluido a Dinamarca, Finlandia, el BID, Países Bajos, Noruega, Suiza y el BM (MINREX 2005 y comunicación del GdN del 2005). Véase el anexo 3C para información sobre las donaciones al FSS.

*BID – Préstamos programáticos*

A3.17 El BID es el tercer proveedor de fondos más importante para Nicaragua (según su promedio 1994–2004, OECD DAC 2005-2006) y en el 2005 brindaba apoyo a la ERCERP a través de dos préstamos basados en políticas:

1) el préstamo para la modernización del Estado y la reforma fiscal
2) el préstamo para el programa de reforma de las políticas sociales para el apoyo de la estrategia de reducción de la pobreza.

A efectos del presente estudio, estos préstamos no se clasifican como APGS. El préstamo para la modernización del Estado y reforma fiscal se desembolsa al MHCP con la designación de “Apoyo a la Balanza de Pagos” mientras que el préstamo para el apoyo de la estrategia de reducción de la pobreza se canaliza a través del FSS. Véase el anexo 3B (Cuadro 3B.2 – Otros programas relevantes para la evaluación) para más detalles sobre estos préstamos.

[14] En noviembre del 2005, el nombre de la SECEP cambió a SETEC (Secretaría Técnica de la Presidencia), pero este cambio no supuso ningún cambio significativo en sus funciones.

*Avances hacia el apoyo presupuestario*

A3.18 El foro de coordinación de la cooperación internacional dio inicio en el 2003 al debate sobre las condiciones previas necesarias para la provisión de apoyo presupuestario sectorial y general (recuadro A3.4).

**Recuadro A3.4: Precondiciones para el apoyo presupuestario en Nicaragua**

- Voluntad política y confianza mutua entre donantes y el país receptor
- Marco macroeconómico garantizado por el acuerdo con el FMI (PRGF)
- Existencia de una estrategia de desarrollo con indicadores intermedios y de impacto claros
- Avance en la implementación del SIGFA
- Capacidad para administrar el presupuesto y el avance para definir los programas multianuales
- Avances en la coordinación de la ayuda (mesas sectoriales y SWAp)

*Fuente:* MINREX 2003.

A3.19 El debate sobre el apoyo presupuestario fue motivado por los resultados positivos de los estudios de factibilidad completados por donantes bilaterales en el 2003 y 2004 (Government of Finland 2003; NORAD 2003a). La iniciativa fundamental de los SI con respecto al desarrollo del APGS en Nicaragua tuvo lugar en 2003: la formación del Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG) como foro de los SI para discutir el apoyo presupuestario. Con una alternancia rotativa de su liderazgo, varios SI (bilaterales y multilaterales) han participado en este grupo. Sus miembros actuales incluyen: Alemania, la CE, el BID, el BM, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza.

## APGS

A3.20 Los siguientes programas son programas de APGS en Nicaragua (véase el inventario en el anexo 3B para todos los detalles).

*Asdi*

A3.21 En el período 2002-2004, Asdi desembolsó un total de 22.1 millones de dólares en APGS. Suecia decidió brindar APGS en el 2002 basándose en varios factores: los pasos positivos en la lucha contra la corrupción; el establecimiento de una estrategia para la reducción de la pobreza que era apoyada por los donantes; y el desempeño general de Nicaragua en relación a los programas establecidos con el FMI y el BM. En el 2003 y 2004 Asdi utilizó la información de los informes del FMI y del BM para evaluar el desempeño y decidir continuar los desembolsos del APGS. El objetivo del financiamiento de APGS por parte de Suecia era apoyar la ERCERP y la puesta en práctica de las reformas económicas impulsadas por el gobierno para reducir la pobreza (Sida 2003a, 2003b).

*BM*

A3.22 El PRSC del BM abarca el período 2004–2005 con un total de 70 millones de dólares. Abarca todos los pilares de la ERCERP y presta particular atención al pilar IV (promover las instituciones públicas y la gobernabilidad) (World Bank 2003c). El PRSC es cofinanciado por Alemania, quien en el año 2005 desembolsó 5.2 millones de dólares.

*CE*

A3.23 El Programa de Apoyo a la Política del Sector Educativo (PAPSE) de la CE cubre el período 2004-2007, con un total de 52.5 millones de euros, y se concentra en el sector educativo (EC 2003). Aunque el programa tiene un enfoque sectorial, los fondos no son

asignados para un fin específico y, por ende, son APG.[15] El otro programa de APG de la CE es el PAP PND (Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo), que destina 68 millones de euros al período 2005-2009 y ofrece apoyo al PND (EC 2004b).

*ACF*

A3.24 En el 2004, el BSG se centró en desarrollar un mecanismo y un acuerdo común armonizado para brindar APGS. El resultado fue el primer acuerdo armonizado de APGS en Nicaragua: el Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) firmado en mayo del 2005 por nueve SI que tenían la intención de desembolsar APGS entre el 2005 y el 2009. Los nueve donantes signatarios se muestran en el recuadro A3.5. El ACF incorpora los dos programas de APGS que se iniciaron en el 2004 (el PAPSE de la CE y el PRSC del BM) y también incluye varias contribuciones bilaterales. Establece los mecanismos de diálogo, revisión, desembolso e informes e incluye una Matriz de Evaluación del Desempeño (MED). Este acuerdo enumera los compromisos/promesas de los SI para el período 2005–2007, quienes duplicaron sus aportaciones de APGS de 63 millones de dólares (11% de la AOD total) en el 2004 a alrededor de 110 millones de dólares (18% de la AOD total) en el 2005 (Budget Support Group 2005a).[16] En octubre del 2005 los compromisos del APGS para el 2005 se vieron reducidos a 89 millones de dólares (15% del total de AOD). Véase el cuadro A3.3 para el desglose de los compromisos según donante.

**Recuadro A3.5: Participación de los SI en el APGS**

| Donante | BSG | Asistencia Técnica asociada |
|---|---|---|
| **CE** | Miembro del BSG y signatario del ACF | Apoyo al PND (PAI-NIC) |
| **Finlandia** | | |
| **Alemania** | | |
| **Países Bajos** | | PSTAC |
| **Noruega** | | |
| **Suecia** | | PSTAC |
| **Suiza** | | Apoyo al desarrollo del MGMP |
| **Reino Unido** | | PSTAC |
| **BM** | | PSTAC |
| **BID** | Miembro del BSG | |
| **Francia** | Observador del Grupo de Apoyo Presupuestario | |
| **JICA** | | |
| **USAID** | | |

*Fuente:* Entrevistas con el BSG y otras partes interesadas, 2005.

[15] Lo mismo es cierto del programa de Acceso a la Justicia de la CE (en proceso de elaboración).
[16] Basado en el supuesto de que el APG no es adicional y que los donantes disminuyen su apoyo a los proyectos por el mismo monto por el que aumentan su APG.

**Cuadro A3.2: Desembolsos y Compromisos Totales de APGS 2003–2006**

| millones de dólares | 2002 Desembol-sado | 2003 Desembol-sado | 2004 Desembol-sado | 2005 Comprometido [2] | 2005 Desembol-sado | 2006 Comprometido |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **APGS** | | | | | | |
| *CE* | 0 | 0 | 19 | 20 | 0 | 32 |
| *Sida* | 6 | 8 | 8 | 8 | 0 | 9 |
| *BM* | 0 | | 36 | 35 | 0 | 20 |
| *Alemania* | | | | 6 | 5 | 2 |
| *Otros donantes de APGS* | | | | 21 | | 24 |
| **Total APGS** | **6** | **8** | **63** | **89** | **5** | **88** |
| APGS como % del total de AOD **[1]** | 1% | 1% | 11% | 15% | 1% | 15% |
| **Otra AOD** | **504** | **546** | **539** | | | |
| **Total AOD** | **510** | **553** | **602** | | | |

*Fuente*: MINREX 2005; Budget Support Group 2005a, 2005c.

Notas:
[1] El porcentaje correspondiente al 2002 está calculado con respecto al total de AOD desembolsada en 2002, el correspondiente al 2003 con respecto al total de AOD desembolsada en 2003, y el correspondiente al 2004-2006 basado en el total de AOD desembolsada en 2004.
[2] Fuente – carta del BSG a Mario Arana, MHCP, 14 octubre 2005

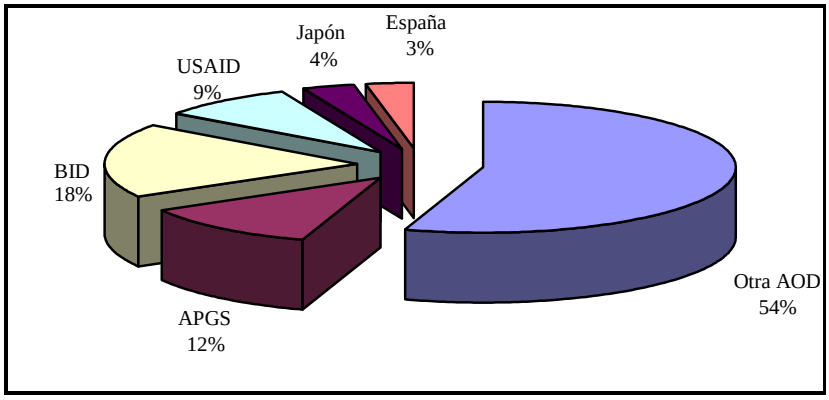
**Cuadro A3.3: Compromisos de APGS según SI 2005–2007**

| (millones de dólares) | 2005 (octubre 2005) | 2006 | 2007 (mayo 2005) | Total |
|---|---|---|---|---|
| **CE** | 19.9 | 32.4 | 44.7 | **97** |
| **BM** | 35 | 20 | | **55** |
| **Países Bajos** | 10.8 | 12 | 14.4 | **37.2** |
| **Suecia** | 7.7 | 9 | | **16.7** |
| **Suiza** | 5.1 | 5.1 | 5.5 | **15.7** |
| **Alemania** | 5.6 | 2.4 | | **8** |
| **Finlandia** | 1.8 | 2.4 | | **4.2** |
| **Noruega** | 3.1 | 2.9 | | **6** |
| **Reino Unido** | 0 | 1.8 | 1.5 | **3.3** |
| **Total** | **89** | **88** | **66.1** | **243.1** |

*Fuente*: Budget Support Group 2005a, 2005h.

A3.25 En lo referente al nivel de financiamiento (desde la perspectiva tanto del GdN como de cada uno de los SI), el APGS no es la principal modalidad de cooperación en Nicaragua. Véase la figura A3.1, que muestra una aproximación al tamaño relativo del APGS total comparado con importantes socios internacionales no relacionados con el APGS. Además, el panorama de la cooperación se torna aún más complejo con la introducción de enfoques globales para todo un sector (SWAps) y el suministro de APS por parte de donantes que participan en el APGS y de otros que no.

**Figura A3.1: APGS vs. AOD que no forma parte del APGS**




*Fuente*: APGS – desembolsos en el 2004 (Budget Support Group 2005b); Resto de SI – desembolsos en el 2003 (MINREX 2005)

A3.26 Para la mayoría de los SI que brindan APGS, los compromisos del APGS constituyen un porcentaje pequeño del monto total de su AOD si se toman sus compromisos para el 2004 como punto de referencia. Sin embargo, al examinar los compromisos de APGS para el 2005, parece que varios donantes bilaterales están comprometiendo un mayor porcentaje del monto total de su AOD a Nicaragua en APGS. En el cuadro A3.4 se ofrece un análisis del APGS para el 2004 y el 2005:

**Cuadro A3.4: Compromisos de APGS en 2004 y 2005 como % del total de cooperación comprometida**

| | 2004 | 2004 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|
| USD m | AOD total comprometida | APGS | APGS como % de AOD total [1] | APGS | APGS como % de AOD total [1] |
| **CE** | 74.9 | 18.6 | 24.80% | **19.9** | 26.60% |
| **BM** | 115.5 | 36 | 31.20% | **35** | 30.30% |
| **Holanda** | 56.5 | 8 | 14.20% | **7.7** | 13.60% |
| **Suecia** | 18.2 | | | **5.6** | 30.80% |
| **Suiza** | 17.2 | | | **10.8** | 62.80% |
| **Alemania** | 9.3 | | | **5.1** | 54.80% |
| **Finlandia** | 22.7 | | | **1.8** | 7.90% |
| **Noruega** | 1.8 | | | **3.1** | n/d |
| **RU** | 2.8 | | | **0** | |
| **Total** | **318.9** | **62.6** | | **89** | |

*Fuente*: MINREX 2005; Budget Support Group 2005h

Nota: [1] Porcentaje basado en los compromisos de AOD en el 2004.

# PARTE B: PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN: ANÁLISIS Y PRINCIPALES HALLAZGOS

## B1. La pertinencia del APG de socios

*¿Cómo responde el diseño en evolución del APGS a las condiciones, puntos fuertes y débiles específicos del país, a las prioridades del gobierno, y a las prioridades y principios de los socios internacionales?*

### Introducción

B1.1 Este capítulo está relacionado con el diseño del APGS en lo que respecta al contexto internacional y nacional, y a su evolución. Empezando por un análisis de las condiciones de entrada, se examina la pertinencia del APGS desde el punto de vista de sus componentes: fondos, diálogo en torno a las políticas, condicionalidad, asistencia técnica, capacitación, y armonización y alineamiento. Se refiere a los niveles 0 y 1 de la MED.

B1.2 El CAD define la pertinencia como: la medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades generales y las políticas de los socios y donantes.

B1.3 Antes de examinar la pertinencia del APGS, se brinda una visión de conjunto de su diseño. El anexo 3B contiene un inventario detallado del APGS y de los programas relacionados con el mismo. Cabe señalar que en Nicaragua el APGS es de reciente implantación y que se encuentra en evolución.

### Contexto situacional: el diseño del APGS

#### Objetivos e intención del APGS

B1.4 Como se mencionó en el capítulo A3, el APGS comenzó en Nicaragua en el año 2002 con el APGS bilateral de Suecia. En el 2004, además del primer desembolso de APGS de Suecia, se efectuaron los primeros desembolsos del PRSC del BM y del PAPSE de la CE, y Alemania (KfW) firmó un acuerdo bilateral de préstamo para cofinanciar el PRSC. El Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) firmado en el 2005 establece la estructura para los programas de APGS que se desembolsarán en el período 2005–2009, y que incluyen:

- el PRSC I del BM y las asignaciones del prometido PRSC II.
- el PAPSE de la CE y otros dos programas de APG (con un enfoque sectorial) previstos para el período 2005–2009:
  - el apoyo de la CE al Plan Nacional de Desarrollo, con un enfoque en el desarrollo rural (PAP PND).
  - el Programa de Apoyo Presupuestario General Acceso a Justicia en Nicaragua, de la CE.[17]
- los compromisos bilaterales de los fondos del APGS para el período 2005–2007.

[17] A fecha de noviembre del 2005, la CE aún no había tomado una decision final con respecto a este programa (paso previo a la elaboración del acuerdo bilateral).

B1.5 El objetivo del APGS de Suecia es apoyar el programa de reformas del país en lo referente a reformas económicas y reducción de pobreza, tal y como se representa en la ERP nacional (ERCERP), en el programa del FMI (PRGF II) y en el del BM (PRSC I).

B1.6 El objetivo general del PRSC I del BM es apoyar la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua, conocida como ERCERP. El PRSC se centra en las siguientes áreas de la ERCERP:

- *Fortalecimiento de las instituciones públicas y de la gobernabilidad* (Pilar IV) y, en particular: la reforma de la administración pública, la elaboración del Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP) y del programa de inversiones públicas, la gestión del gasto público (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría [SIGFA]), las adquisiciones del sector público, la participación ciudadana, las políticas de descentralización y el análisis de la pobreza.
- *Capital humano de las poblaciones pobres y vulnerables* (Pilares II y III) y, en particular: apoyo para la coordinación y la gestión de los recursos sectoriales; reformas sectoriales en educación primaria, salud, población, seguridad social, y agua y saneamiento.
- *Crecimiento económico y competitividad* (Pilar I) y, en particular: derechos de la propiedad de la tierra, agricultura, infraestructura, políticas de competencia y clima de inversión, sector financiero y reforma del sistema de pensiones (World Bank 2003c).

B1.7 El APGS de la CE tiene un enfoque sectorial con objetivos específicos para cada programa:

- PAPSE – apoyo a las políticas del sector educativo (EC 2003).
- PAP PND – apoyo a la ejecución del PND con enfoque en el desarrollo rural (EC 2004b).
- PAP Acceso a la Justicia – apoyo a la ejecución del nuevo código procesal penal centrándose en los aspectos relacionados con el acceso a la justicia, la coordinación interinstitucional y la seguridad ciudadana (EC 2005b).

B1.8 Las directrices de la CE para el APG (EC 2004a) definen la principal diferencia entre el APS y el APG de la siguiente manera: en el APG, el objeto del diálogo y de las condicionalidades de los desembolsos son las políticas y prioridades presupuestarias generales, mientras que en el APS, el diálogo se centra en temas sectoriales específicos. Esta diferenciación no está clara en el caso de Nicaragua. Aunque los nombres de los programas de la CE dan la impresión de que los temas sectoriales son el enfoque predominante, el diálogo para los tres programas se centra tanto en las políticas generales como en los temas sectoriales específicos. El tramo fijo del desembolso está basado en el desempeño general del país dentro del marco de la estabilidad macroeconómica y la ERP, mientras que el tramo variable está más vinculado a las políticas sectoriales.

B1.9 El ACF proporciona una estructura coordinada y armonizada para el APGS en Nicaragua ya que crea una definición común del APGS, define la responsabilidad del GdN y de los SI, establece mecanismos de seguimiento y evaluación compartidos, y establece un marco coordinado para el diálogo y la consulta entre el GdN y los SI (véase el recuadro B1.1 para más detalles sobre el ACF).

**Recuadro B1.1: ACF – Alcance, metas, responsabilidades y temas para el diálogo**

*Alcance*

- Establece los términos y los procedimientos conjuntos para el apoyo presupuestario armonizado al GdN y para la ERP de Nicaragua.
- Sirve como marco de coordinación para las consultas con el GdN, para evaluaciones conjuntas del desempeño, para los procedimientos comunes en torno a los desembolsos y para los informes y las auditorías.
- Los donantes establecen convenios bilaterales compatibles con el espíritu y las disposiciones de este ACF. En caso de inconsistencia o contradicción entre el ACF y cualquier acuerdo/convenio bilateral, prevalecerán las disposiciones de los acuerdos bilaterales.

*Metas*

- Apoyar los esfuerzos del GdN para alcanzar un crecimiento económico sostenible a largo plazo y la reducción de la pobreza como se define en la ERP.
- Los donantes se comprometen a alinearse al máximo grado con el sistema presupuestario del GdN, a mejorar la eficacia, eficiencia y previsibilidad de la ayuda financiera para alcanzar las metas de desarrollo, a reducir la carga administrativa y a minimizar los costos de transacción del GdN.

*Responsabilidades de los donantes*

- Basar el apoyo en el avance alcanzado en la ejecución de la ERP medido en función de la Matriz de Evaluación del Desempeño (MED).
- Comprometerse a mejorar la previsibilidad del apoyo presupuestario informando al GdN del apoyo plurianual anticipado.

*Responsabilidades del Gobierno:*

- Responsabilizarse de: a) mantener y ceñirse a un marco de políticas macroeconómicas satisfactorio; b) un avance satisfactorio en la ejecución de la ERP; c) ceñirse a los principios fundamentales que se mencionan en el preámbulo (vii) del ACF; d) asegurar la rendición de cuentas hacia los signatarios.

*Temas para el diálogo*

a) Los principios fundamentales del ACF; b) estabilidad macroeconómica y crecimiento; c) avance en la ejecución de la ERP; d) reforma del sector público y gobernabilidad; e) movilización de los recursos domésticos, política de deuda y gestión de las finanzas públicas; f) evaluación y revisión del desempeño en la ejecución presupuestaria, y de las prioridades del gasto, según los indicadores acordados descritos en la MED; g) alineamiento y armonización de las prácticas, transparencia y previsibilidad de las asignaciones de los donantes y de los desembolsos; y, h) ejecución del ACF.

*Fuente:* Budget Support Group 2005a

**Nivel y naturaleza del financiamiento de APGS**

B1.10 El APGS de Suecia es una donación anual de 60 millones de coronas suecas que serán desembolsados mediante un sólo pago después de que se firme el convenio con el país. El primer convenio de APGS (2002) estuvo vinculado al acuerdo con el FMI y a una estrategia nacional de reducción de la pobreza, de acuerdo con las directrices generales suecas de 1998 con respecto a los instrumentos de cooperación. Los acuerdos posteriores fueron firmados en base al avance en los compromisos con el FMI y el BM.[18] (Sida 2003b, 2004.)

B1.11 El PRSC es un crédito de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) de 70 millones de dólares, con dos pagos anuales de 35 millones de dólares que se desembolsarán en la primera mitad de cada año tras una evaluación del desempeño. Esta evaluación está basada en una matriz de indicadores que cubren las “premisas básicas” de la estabilidad macroeconómica, la protección del gasto en pro de la pobreza y los cuatro pilares de la ERCERP.

B1.12 Alemania suministró 5.2 millones de dólares en APGS en el 2005. La condición de entrada fue la firma del PRSC. El préstamo (acorde con las condiciones de la AIF) fue

[18] Está basado en el acuerdo del 2004. Los acuerdos anteriores no están disponibles. Sin embargo, se puede ver en el programa de país de Asdi para el período 2003-2005 que este enfoque también se utilizó en el 2003.

firmado después de la evaluación positiva del cumplimiento con las condiciones del primer tramo del PRSC que el KfW llevó a cabo en diciembre del 2003 tras la firma del PRSC I.

B1.13 Los programas de la CE son: PAPSE 52.5 millones de euros para el 2004–2006, PAP PND 68 millones de euros para el 2005–2009 y PAP Acceso a la Justicia 17 millones de euros para el período 2005–2009. El diseño de los programas de APG de la CE se deriva de un modelo probado en algunos estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que llevan acumulada experiencia en APG desde el año 2000 (en particular Burkina Faso). El objetivo del mecanismo con tramos fijos y variables es evitar situaciones intermitentes. Se considera que este mecanismo permite garantizar la continuidad de los fondos al mismo tiempo que se mantiene un vínculo entre éstos y los resultados obtenidos. Véase ¶B1.18 para más detalles sobre el tramo fijo/variable y la condicionalidad de la CE.

B1.14 Los SI están brindando APGS en lugar de, y no además de, la ayuda a proyectos. Por consiguiente, aunque existe un incremento en la proporción de la ayuda aportada en forma de APGS, este incremento no comporta un incremento en el total de la ayuda que brindan los SI. Los desembolsos de APGS en el 2004 fueron 5 millones de dólares menores de lo previsto debido a que no se desembolsó el tramo variable del PAPSE de la CE. A fecha de junio de 2005 no se habían desembolsado los fondos del PRSC ni del PAPSE, excepto los 5.6 millones de dólares desembolsados por Alemania en marzo del 2005 en su calidad de co-financiador del PRSC. El 28 de junio del 2005 el BSG comunicó al MHCP que no podía decidir sobre el monto que esperaba desembolsar para el 2005, ni hacer indicaciones preliminares para el 2006 (tal y como lo establece el procedimiento del ACF), debido a la falta de acuerdo con el FMI en aquel momento. El BSG además señaló que la falta de información adecuada sobre el programa con el FMI podría llevar a los SI a reasignar a otros países los fondos previstos para Nicaragua (La Prensa 2005c).[19]

**Diálogo sobre políticas y condicionalidad**

B1.15 La matriz del PRSC se divide en indicadores de activación, condiciones para el desembolso e indicadores no activadores. Hay un total de 61 indicadores, negociados entre el BM y un número limitado de funcionarios del GdN. Para las dos cuotas anuales hay 19 activadores que se reparten entre los pilares de la ERCERP (véase el recuadro B1.2).

**Recuadro B1.2 Activadores del PRSC**

| Enfoque | | Total Indicadores | Indicadores de activación |
|---|---|---|---|
| Premisas básicas | *Estabilidad macroeconómica y protección del gasto en pobreza* | 8 | 8 |
| Pilar I | *Crecimiento económico y competitividad* | 17 | 3 |
| Pilar II y III | *Capital humano de las poblaciones pobres y vulnerables* | 13 | 4 |
| Pilar IV | *Fortalecimiento de las instituciones públicas y gobernabilidad* | 23 | 4 |
| | Total | 61 | 19 |

*Fuente:* World Bank 2003c

[19] Tras la celebración de la segunda revisión del ACF, que tuvo lugar a finales de septiembre, el compromiso de fondos para el APGS fue comunicado oficialmente el 14 de octubre de 2005, un día antes de la presentación del presupuesto a la asamblea nacional. Un total de 89 millones de dólares se comprometieron para el 2005. Según se informa, la diferencia con respecto al monto prometido en el ACF para el 2005 (105 millones de dólares) fue debida a que no se cumplieron puntualmente todas las condicionalidades (Budget Support Group 2005d).

B1.16 La mayoría de los indicadores de activación para el primer y segundo tramos están relacionados con las acciones que son responsabilidad del MHCP.[20] Prevalecen los indicadores de activación relacionados con la estabilidad macroeconómica, el gasto en pobreza y las reformas de la administración pública, lo cual sugiere una asociación entre el BM y el FMI en cuanto a reformas macroeconómicas y estructurales. Existe continuidad con los programas anteriores del BM.[21] Por ejemplo, en la reforma de la administración pública o en las políticas sectoriales (educación, por ejemplo), los indicadores de activación y otros indicadores están relacionados con las reformas iniciadas bajo el Crédito Programático de Ajuste Estructural (PSAC) y el Crédito de Recuperación Económica (ERC).[22] Hay continuidad también en cuanto a las reformas políticas relacionadas con la iniciativa HIPC y otras condiciones.

B1.17 El convenio del PRSC no hace referencia explícita ni a un plan de diálogo en torno a las políticas ni a un diálogo con los ministerios sectoriales, pero sí que incluye una sección sobre condiciones para los desembolsos y disposiciones para el seguimiento. El diálogo se ve reducido a una evaluación del desempeño según la gran matriz, evaluación que lleva a cabo un equipo técnico establecido con el MHCP, la SECEP y el Banco Central.

B1.18 El APGS de Suecia está vinculado al desempeño general de Nicaragua en relación a los programas con el FMI y el BM, y Asdi utiliza los informes que suministran estas instituciones así como los informes de avance de la ERCERP para evaluar el desempeño de la ERP del GdN. En el caso del KfW, el desembolso está vinculado a la firma del PRSC.

B1.19 Los desembolsos de los programas de la CE están vinculados a los indicadores. Para el tramo fijo, éstos están relacionados con el desempeño general en la ejecución de la ERCERP (PAPSE) y el PND (los otros dos programas), con el diálogo con las IFI, y con el desempeño en el gasto y en los servicios en el sector particular dentro del marco del plan sectorial. Para los dos programas más recientes de la CE, el cumplimiento con la revisión y el diálogo del ACF es una condición para el desembolso del tramo fijo. Los indicadores del tramo variable se acuerdan cada año con el ministerio pertinente de acuerdo con las metas e indicadores incluidos en el Plan Común de Trabajo (PCT) del sector y en el PND-O. Cada indicador está asociado a una proporción del tramo variable total y el desembolso está basado en el cumplimiento de la meta.[23] En términos generales, la división de los fondos entre tramos variables y fijos es similar para los tres programas – alrededor de la mitad del total de los fondos para cada tipo de tramo, con un incremento en la proporción del tamaño del tramo variable en los últimos años de los programas. (El inventario en el anexo 3B contiene un desglose detallado.)

B1.20 El programa PAPSE de la CE difiere de los programas posteriores de la CE en el diálogo sobre políticas. En el PAPSE no se menciona explícitamente el diálogo con el GdN sino más bien una evaluación unilateral de aspectos clave como la estabilidad macroeconómica general, el avance en la ejecución de la ERCERP, el desarrollo institucional, y el avance en la gestión de las finanzas públicas (GFP) y en el sector educativo (EC 2003). La evaluación del avance en el sector de la educación lo realiza la CE y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) con indicadores acordados. No se detalla el método propuesto para evaluar otros aspectos más globales, aunque

[20] Siete de nueve para el primer tramo, y cinco de nueve para el segundo tramo.
[21] El PRSC se refiere a la coordinación con el FMI acerca de la aprobación del PRGF y su seguimiento subsiguiente (World Bank 2003c).
[22] Éstos incluyen: SIGFA, CUT, reforma de la administración pública, reforma del sistema de pensiones y la ley sobre educación participativa.
[23] Esto se calcula multiplicando el monto contemplado por un índice como se indica a continuación: no cumplimiento = 0; cumplimiento parcial = 0.5; cumplimiento total = 1.

implícitamente se haga referencia a otros métodos de los SI (como los informes de avance en la ERCERP y los informes del FMI sobre el contexto macroeconómico). En los dos programas posteriores de la CE el diálogo sobre políticas se realiza en el contexto del ACF y las mesas sectoriales.

B1.21 Toda una sección del ACF está dedicada a detallar el diálogo sobre políticas para el APGS, desde el contenido hasta los mecanismos que se utilizarán. El ACF incluye dos niveles de diálogo: por un lado, un nivel técnico con reuniones trimestrales que se centran en las diferentes áreas que cubre la MED y, por otro, un nivel de políticas con reuniones bianuales del BSG donde se discuten y revisan las políticas. En estas dos reuniones la revisión también incluye una evaluación general del desempeño del país con relación a los principios fundamentales del ACF, entre los que figuran la democracia, el estado de derecho y la estabilidad macroeconómica (Budget Support Group 2005a). El diálogo, los mecanismos de desembolso y de evaluación del desempeño se analizan con más detalle en relación a las respuestas a los criterios de evaluación en este capítulo y también en los capítulos B2 y B9.

**Armonización y alineamiento**

B1.22 Durante los primeros años del APGS de Suecia, el diálogo se centró en las evaluaciones del desempeño en la ERP nacional y en los programas del FMI y el BM. Actualmente Suecia suministra APGS dentro del marco del ACF.

B1.23 El programa PRSC apoya el esfuerzo del GdN en torno a la coordinación de la ayuda y al mecanismo de las mesas sectoriales mediante la promoción de un programa sectorial amplio en por lo menos tres sectores: educación, salud y agricultura. Asimismo, el objetivo de las reformas de las adquisiciones y de la gestión financiera que apoya el PRSC es elevar la confianza de que los recursos que se brindan bajo el enfoque global para todo un sector (SWAp) se utilizarán de manera transparente y eficiente. El préstamo del KfW para el APGS fue totalmente armonizado con el PRSC del BM.

B1.24 El mecanismo de ejecución para los programas de la CE está alineado con la estructura sectorial del GdN para el diálogo y la coordinación, a excepción del PAP Acceso a la Justicia, que establece como requisito la creación de una estructura específica para el diálogo institucional.[24]

B1.25 En comparación con los enfoques de APGS anteriores, los principales cambios evolutivos del ACF consisten en, primeramente, una mayor armonización de los SI, puesto que el diálogo del APGS ahora está basado en principios generales acordados y existe un consenso en torno a los mecanismos de revisión y respuesta que se necesitan, y, en segundo lugar, un cambio de orientación en el alineamiento, desde el PRSC del BM y la ERCERP al PND del GdN. El diálogo del ACF abarca los temas principales de la ERP del GdN y promueve un alto grado de socialización, ya que los donantes actúan conjuntamente como grupo a través de los mecanismos de coordinación establecidos por el GdN.

**Asistencia técnica y capacitación**

B1.26 Bajo el marco del APGS se brindan dos programas de AT: 1) el Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC) del BM, cofinanciado por Dinamarca, los

[24] Bajo el liderazgo del Ministerio de Gobierno (junto con las siguientes instituciones: la fiscalía, la CSJ, el Ministerio de la Familia [MIFAMILIA], la policía nacional y el MHCP), el Acuerdo de Coordinación Interinstitucional define la planificación, ejecución y distribución del presupuesto entre las instituciones y el seguimiento del programa de APG de la CE (EC 2005a).

Países Bajos, Suecia y el Reino Unido; y 2) el programa de apoyo institucional para la ejecución del PND financiado por la CE (PAI-NIC).

B1.27 Los objetivos del PSTAC son consolidar la capacidad del sector público y desarrollar y ejecutar las políticas sectoriales. Se centra en mejorar el uso eficaz y eficiente de los recursos así como en promover el buen gobierno y el desarrollo institucional para mejorar así la transparencia y reducir la corrupción en el sector público (World Bank 2004a). Se ejecuta mediante una unidad de ejecución de proyectos con consultores locales de alto nivel y personal de operaciones en los ministerios pertinentes (principalmente la SECEP, el MHCP, el MINREX y el MECD).[25] El PSTAC cuenta con 36.3 millones de dólares para el 2004–2008 y en el 2004 se desembolsaron 9.2 millones de dólares.

B1.28 El PAI-NIC de la CE asciende a 5 millones de euros en total e incluye AT por un valor de 3.3 millones para el período 2005-2007, un fondo de capacitación, una gira de estudios, consultores locales (900,000 euros) y otros insumos. Su objetivo es apoyar la ejecución del PND con un enfoque específico en la sociedad civil. Mientras que los primeros dos componentes son coordinados directamente por el GdN (SECEP) utilizando las normas de adquisición de la CE, los insumos más pequeños son canalizados a través del PNUD y del BM. Este programa comenzó en marzo del 2005 y tiene un objetivo doble: por un lado, facilitar la ejecución del APGS de la CE y, por otro, apoyar la implementación del PND. El componente principal incluye la asignación de cinco expertos internacionales que brindarán sus servicios durante unos tres años en lo que respecta a la coordinación de los donantes, la planificación y utilización del APG y de los SWAps, en las áreas de finanzas públicas, desarrollo rural, educación y justicia.

B1.29 Además de los dos programas anteriores, hay otros proyectos importantes de AT que han ofrecido apoyo a la ejecución de la ERP y de otras reformas en la gestión de las finanzas públicas a nivel del gobierno central, a saber: i) el Crédito de Asistencia Técnica para Gestión Económica del BM (2000–2003; 20.9 millones de dólares); ii) los préstamos del BID: el préstamo para la eficiencia y transparencia en las adquisiciones (2000–2004; 18 millones de dólares); AT a la SECEP para fortalecer la SECEP, SNIP y SIGFA (2004–2009; 7 millones de dólares); modernización y fortalecimiento de la Contraloría General de la República (2003–2006; 5.4 millones de dólares); iii) el programa contra la corrupción (2002–2003; 0.54 millones de dólares); y iv) AT de la Secretaría Estatal de Asuntos Económicos de Suiza (Seco) para apoyar la ejecución del MGMP (apoyo al Plan de Acción 2004 – 2005 y capacitación para el MGMP 2006-2009; 1.2 milliones de dólares). (Véase el inventario en el anexo 3B – cuadro 3B.2 Asistencia Técnica.)

## Valoración según los criterios de evaluación

### Pertinencia al contexto

| El grado al cual los puntos fuertes y débiles del contexto financiero, económico, social, político e institucional son tomados en cuenta en el diseño en evolución del APGS. | | |
|---|---|---|
| *Nivel:* ** | Tendencia: = | *Grado de confianza:* *** |

*Contexto financiero y económico*

B1.30 La comunidad de donantes consideró que la firma en el 2002 del PRGF II del FMI con condicionalidades vinculadas a la ERCERP y a una serie de reformas fundamentales en los sectores financiero, público y judicial, era una señal de que el país

[25] Por ejemplo, toda la gestión del SIGFA se paga con este crédito, así como la unidad dentro del MHCP que se encarga de la ejecución del Marco de Gasto a Medio Plazo.

estaba avanzando en la dirección correcta y ofrecía las garantías necesarias para permitir un debate entre el GdN y los SI acerca de la viabilidad del desembolso de APGS en Nicaragua. La iniciativa HIPC contribuyó enormemente a mejorar la sostenibilidad de la deuda de Nicaragua y, en particular, posibilitó la reestructuración de la deuda interna, lo cual redujo la tasa de interés y la presión general de los pagos, todo ellas importantes condiciones para la promoción y sostenibilidad del crecimiento económico. No obstante, el paquete de reformas incluido en el PRGF requiere que la AN apruebe varias leyes cruciales (Véase el párrafo ¶A2.5). En el contexto de la falta de apoyo al Ejecutivo por parte de la AN, desde que se alcanzó el punto de culminación de la iniciativa HIPC en enero del 2004, las reformas han avanzado muy lentamente.

*Contexto de la gestión de las finanzas públicas*

B1.31 El diseño del APGS se ha inspirado en los extensos análisis de los temas relacionados con la GFP (véase el anexo 4). Las evaluaciones de la iniciativa HIPC (AAPs del 2001 y 2004) fueron especialmente importantes para centrar la atención en los aspectos prácticos del desembolso utilizando los sistemas de gobierno, y para dar seguimiento a los gastos en pobreza del GdN. Entre el 2001 y el 2003, el BM llevó a cabo una serie de análisis (Revisión del Gasto Público [World Bank 2001b], Evaluación de la Rendición de Cuentas Financiera en el Sector Público [World Bank 2003a] e Informe sobre las Adquisiciones del País en 2003) que subrayaron que continúa existiendo un importante riesgo de que los avances en la aprobación de otras reformas legislativas en áreas fundamentales como el poder judicial se vean truncados. Asimismo, estos análisis resaltaron la fragilidad de las reformas promulgadas poco antes, y la alta vulnerabilidad del país a las conmociones externas. Sin embargo, en lo que respecta a las finanzas públicas, hubo un acuerdo general de que las condiciones eran satisfactorias. En el 2003, la CE realizó una prueba de conformidad para verificar si se cumplían los requisitos de la GFP para iniciar el APG. Los resultados de esta prueba indicaron una mejora significativa en la transparencia de la GFP. El KfW tomó en cuenta este resultado en su decisión de cofinanciar el PRSC.

*Contexto institucional*

B1.32 El panorama institucional de Nicaragua está fragmentado. Además de los ministerios existen poderosas instituciones semi autónomas, como el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP). Además, existen también fondos especiales y fundaciones creadas y financiadas casi exclusivamente por la comunidad de donantes mediante ayuda por proyectos. El diálogo directo entre los organismos financiadores y las instituciones ejecutoras ha contribuido a una visión de corto plazo así como a una falta de planificación más allá de cada uno de los distintos proyectos. Esto también ha limitado el diálogo intraministerial e interministerial, particularmente entre el MHCP y los ministerios sectoriales, y dificulta una eficaz priorización de objetivos.

B1.33 Un porcentaje significativo de los funcionarios del GdN tiene rango de consultor, y sus salarios son financiados mediante la cooperación externa. Los problemas que se derivan de esta situación incluyen: líneas verticales de responsabilidad dentro de las instituciones gubernamentales, una imagen distorsionada en cuanto al tamaño de la administración pública y una rotación frecuente de personal. Esto afecta la sostenibilidad de los esfuerzos para fortalecer la capacidad institucional y la ejecución de las reformas a largo plazo. Un análisis de estas problemáticas se incluye en el documento del PRSC (World Bank 2003c). Se han aprobado reformas fundamentales como parte de las condiciones de la iniciativa HIPC (la Ley de Participación Escolar, la Reforma de la Administración Pública, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de

Transferencias Municipales). Sin embargo, al hacerse los primeros desembolsos del APGS multilateral, en el 2004, la ejecución de estas leyes aún no había comenzado y el impacto fiscal de su ejecución en toda su dimensión se desconocía.[26] A diferencia del PRSC y del PAPSE, el ACF no incluye reflexiones adicionales sobre las necesidades institucionales del país y los motivos a los que se debe la lenta ejecución de las reformas.

*Contexto político*

B1.34 La elección del presidente Bolaños fue el factor fundamental para los SI en su valoración final de la factibilidad de brindar APGS. Durante la administración del presidente Alemán, en su calidad de vicepresidente, Bolaños había estado a cargo del principal programa del sector público financiado por el BM.[27] El fuerte compromiso del Presidente Bolaños con la lucha contra la corrupción (demostrado por el programa de reforma judicial y la acción tomada contra Alemán por corrupción), constituyó un cimiento importante para el lanzamiento del diálogo con los SI. La comunidad de SI acogió con agrado el importante avance del GdN en asumir una mayor apropiación del proceso de desarrollo a través de la coordinación y alineación de los SI en torno a las políticas definidas a nivel nacional, y lo elogió como un paso en la dirección de las recomendaciones de las recientes evaluaciones y de las políticas generales de sus respectivas sedes. Sin embargo, el contexto politico nacional se ha deteriorado desde la elección de Bolaños. A partir del 2003, los dos principales partidos se han opuesto al presidente en la AN. Los conflictos políticos han paralizado casi por completo las actividades legislativas, lo cual ha supuesto que se generara un enorme retraso en los proyectos de ley propuestos por el poder ejecutivo desde poco después de alcanzar el punto de culminación de la iniciativa HIPC en enero del 2004. La crisis institucional que tuvo lugar en el primer semestre del 2005 condujo al congelamiento del PRGF II del FMI y causó atrasos en la ejecución del APGS a las pocas semanas de firmarse el ACF. El papel de la sociedad civil en el diálogo político se ha ido deteriorando. En junio del 2005 el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) había dejado de funcionar y la marcha pacífica multitudinaria de las organizaciones de la sociedad civil que tuvo lugar ese mismo mes en contra el pacto entre el FSLN y el PLC es otra señal del deterioro del contexto democrático y de la disminución del diálogo político general.

*Evaluación del riesgo*

B1.35 Los SI son conscientes de los riesgos que existen. Éstos incluyen la falta de un MGMP y las críticas a la ERCERP/PND (véase el capítulo A3) especialmente en lo que respecta al contenido de la política económica nacional así como los retrasos en la definición y ejecución de las políticas sectoriales. El PRSC identifica, con razón, el conflicto político/institucional entre el poder ejecutivo y la AN como un riesgo crítico. Por otro lado, también fundamenta su análisis en la consideración de que las reformas apoyadas por el PRSC son, en su conjunto, aquéllas previstas en el punto de culminación de la iniciativa HIPC, para lo cual las fuerzas políticas llegaron a un acuerdo (World Bank 2003c) y, por lo tanto, no deberían estar amenazadas. Parece que las enseñanzas que brindaron las evaluaciones de desempeño del ERC I y II que llevó a cabo el BM no se están tomando en cuenta todavía (World Bank 2003b):

- La AIF debe rebajar sus expectativas en cuanto a qué reformas pueden lograrse a corto plazo. La AIF identificó correctamente qué tipo de riesgo de fracaso existe, pero sobreestimó la respuesta a las reformas apoyadas por ambos créditos…

[26] Por ejemplo, la ley de transferencias municipales, que contempla una transferencia progresiva de hasta el 10% de los recursos del GdN a las municipalidades, fue aprobada y su ejecución se inició sin una transferencia de responsabilidades en cuanto a los gastos de inversión seleccionados, lo cual, en lugar de crear neutralidad fiscal, crea el riesgo de adicionalidad.

[27] Bajo este programa, desde 1995 se ejecutaron una serie de políticas fundamentales para la reestructuración del sector público y la capacitación del personal técnico principal del gobierno central (en particular en el MHCP, la SECEP, la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación [SREC] y el MECD).

- Cuando el programa de ajuste requiere cambios económicos profundos, los problemas que requiren soluciones a largo plazo deben abordarse desde el principio, dentro de una estrategia global cuya motivación, restricciones y beneficios deben ser entendidosy aceptados antes de la aprobación del crédito. La AIF y el beneficiario del préstamo deberían poner ahínco en preparar a la sociedad civil para los cambios necesarios que vayan a ponerse en marcha, y cuyos beneficios no son, en un principio, evidentes al público en general.

B1.36 El diseño de los primeros programas de APGS (tanto de la CE como del BM) incluye medidas para abordar los riesgos/debilidades relacionadas con la GFP mediante asistencia técnica y una condicionalidad dirigida a consolidar las reformas aprobadas en el contexto de la iniciativa HIPC. Sin embargo, estos programas no incluyen medidas para garantizar una mejora en el diálogo y la búsqueda de un consenso entre los poderes del estado. El ACF indirectamente aborda estas cuestiones a través del principio general de gobernabilidad y democracia. El hecho de que el ACF y la MED incorporen también al poder judicial es otro paso adelante en la promoción del diálogo entre los poderes del estado. No obstante, por el momento, la única medida que se ha usado para promover el diálogo y para crear el ímpetu para que continúen las reformas ha sido la amenaza de congelar o hasta de reasignar los fondos de APGS (Budget Support Group 2005c) y el aplazamiento en la finalización de algunos componentes (el PAP Acceso a la Justicia de la CE).

*Conclusión*

B1.37 Se considera que el diseño evolutivo es moderadamente pertinente para el contexto. Los problemas y los riesgos políticos e institucionales son los que menos se abordan debidamente.

**Diálogo, condicionalidad y apropiación**

| El grado al cual el diálogo en torno a las políticas y las condicionalidades del APGS son coherentes con los altos niveles de empoderamiento del gobierno y con la sensibilidad hacia las limitaciones del país. | | |
|---|---|---|
| Nivel: ** | Tendencia: = | Grado de confianza: ** |

B1.38 No cabe duda de que el actual avance del APGS se puede considerar como el resultado de una asociación. Esto proviene de la disposición de una serie de importantes SI en Nicaragua a responder a la iniciativa del GdN de avanzar hacia una nueva era con una creciente alineamiento de la cooperación alrededor de las prioridades nacionales definidas por el GdN. El avance gradual hacia el uso de las mesas sectoriales para debatir las políticas sectoriales y definir prioridades, y dentro de ese marco, la definición de las políticas sectoriales y el desarrollo de mecanismos de financiamiento coordinados, son factores esenciales para aumentar el nivel de empoderamiento del GdN y lograr un diálogo de mayor calidad.[28] El ACF ha incorporado a nuevos socios en el diálogo tradicional con el gobierno en torno a las políticas, lo cual incrementa las opotunidades de negociación y de diálogo del gobierno, un diálogo que hasta ahora se había visto dominado por las IFI. Sin embargo, surgen reservas en cuanto al empoderamiento, en base a (a) la calidad y la apropiación de la ERP, (b) la continuidad de la pertinencia de la condicionalidad del FMI como condición de facto para los desembolsos de APGS, (c) la apropiación de la MED, y (d) la apropiación de la AT dada la práctica de financiar la AT y los salarios a través de proyectos, cosa que tiende a debilitar la integridad y la capacidad de apropiación del GdN.

[28] Por ejemplo, en el sector educativo, se informa de que este mecanismo, que se halla operativo desde el 2003, abrió el diálogo con donantes tanto en cuanto a aspectos específicos del desempeño de la gestión y de los proyectos, como a políticas sectoriales y temas como la calidad de la educación.

*El marco general de la ERP*

B1.39 La efectividad del PND como punto de partida para el empoderamiento es limitada porque: (i) El PND no está del todo elaborado, especialmente en lo que respecta a las estrategias sectoriales; (ii) se considera que su proceso de formulación (particularmente en el caso del PND-O) no contó con la participación significativa de una serie de actores[29]; y (iii) reconoce pero deja abierta una brecha financiera importante para alcanzar las MDM. No incluye ni todos los costos, ni se ha priorizado, ni se ha vinculado a los presupuestos del GdN.

*Apropiación de la Matriz de Evaluación del Desempeño (MED)*

B1.40 En su estado actual, la MED es más un instrumento que sirve para promover los intereses de los SI que un instrumento del GdN. Esto es debido al número excesivo de indicadores, la falta de capacidad del GdN en muchos de los sectores cubiertos, y porque la MED no está incorporada en el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID).

*La función del diálogo con el FMI y de su condicionalidad*

B1.41 El FMI y el MHCP mentienen un sólido diálogo técnico y sobre políticas que tradicionalmente se considera vital para el logro de las reformas. El mantenimiento de un marco macroeconómico apropiado es un requisito de todos los donantes. Aunque no siempre se enuncia explícitamente, esto corresponde, en la práctica, a un alineamiento con la evaluación que el FMI hace del avance en las reformas incluidas en el PRGF, y limita la flexibilidad del diálogo dentro del APGS, que por definición abarca mucho más que el contexto económico y de las finanzas públicas. Además, reduce la efectividad del ACF como instrumento de asociación ya que el diálogo esta sujeto a la potente influencia de un SI (el FMI) que no forma parte del BSG (aunque se ha señalado que participó en las reuniones a principios del 2004) y que tampoco es signatario del ACF.

**Orientación hacia la pobreza**

| El grado al cual el diseño del APGS refleja los objetivos y estrategias relacionados con todas las dimensiones de la reducción de la pobreza. | | |
|---|---|---|
| Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |

B1.42 Con la firma del ACF, el APGS ha pasado de apoyar la ERP incluida en la ERCERP a apoyar aquélla definida por el PND (2003) y operativizada en el PND-O (2004–2005) (la ERP de segunda generación). El gobierno de Bolaños ha criticado la ERP de primera generación por estar excesivamente "orientada a temas sociales" y ha promovido una nueva ERP basada en el dinamismo económico en zonas con potencial económico (conglomerados) según la cual la pobreza se reduce como consecuencia de un crecimiento sostenido. Sin embargo, se ha cuestionado de qué manera un enfoque en el crecimiento económico puede llevar en última instancia a una reducción de la pobreza. Este nuevo enfoque tiene como resultado una definición ambigua del gasto en pro de lo pobres, puesto que todo gasto que promueva el crecimiento antes mencionado puede entonces entenderse como en pro de los pobres. Según varios entrevistados de la sociedad civil, el enfoque del PND corre el riego de limitar la estrategia para la reducción de la pobreza a pura retórica (Hunt and Rodrigues 2004). Se considera, en particular, que esta estrategia no toma

[29] Varias entrevistas y evaluaciones de la sociedad civil (CONPES; Coordinadora Civil; Trócaire) indican que la consulta fue limitada y el flujo de información fue en una sola dirección en lugar de fomentarse un diálogo participativo eficaz. Aunque el PND-O debe ser aprobado por el Directorio del FMI y del BM, no está sujeto a la aprobación de la AN. En el momento de la visita de campo (mayo del 2005), el PND-O no había sido presentado oficialmente a la AN, aunque ya había sido objeto de varias revisiones a raíz de los comentarios de los donantes.

suficientemente en cuenta las diferentes dimensiones de la pobreza en Nicaragua: la pobreza extrema, la pobreza rural, el papel de las mujeres en la sociedad y la economía, y, por último, la desigualdad en la distribución de los ingresos que resulta en una desigualdad de acceso a las oportunidades económicas y a los servicios sociales y gubernamentales (Hunt and Rodrigues 2004; Acevedo Vogl 2003).

B1.43 Aunque los donantes del BSG apoyan los objetivos del PND, difieren en su opinión acerca de la eficacia de las políticas que se incluyen en el PND-O para abordar las fallas del mercado y para promover el balance correcto entre el sector público y privado para conseguir reducir la pobreza.[30] Sólo algunas políticas incluidas en el PND-O están completamente elaboradas con una estrategia y un plan de acción claros. Por consiguiente, la capacidad del APGS de reflejar todas las dimensiones de la pobreza dependerá del diálogo y de la participación de los socios del APGS en la definición de las políticas sectoriales.

**Coherencia del diseño**

| La coherencia y la conformidad del diseño del APGS, tomando en cuenta el grado al cual los diferentes socios (varios SI y el gobierno) manifiestan diferencias en sus expectativas y enfoques relacionados con el APGS o con alguno de sus componentes. | | |
|---|---|---|
| Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |

B1.44 Existe un acuerdo general entre el GdN y los SI en torno a las expectativas generales del APGS: aumentar la asociación, aumentar la apropiación por parte del gobierno y la alineación de los SI con las políticas y estructuras del gobierno, y mejorar la coordinación entre los donantes, todo ello con el objetivo de mejorar la efectividad general de la cooperación (MINREX 2003). Otra expectativa que albergaba el GdN era que el APGS reduciría los costos de transacción tanto a nivel de negociación como de gestión de la ayuda externa. Esto fue claramente expresado por un importante representante del MHCP:

> Esperamos reducir el costo de los proyectos y tener sólo un plan, un diálogo y un cronograma. Nuestro sueño es tener una sola matriz.

B1.45 La justificación del uso de APGS por parte de los donantes en Nicaragua es: i) la manifiesta poca efectividad de la cooperación a nivel de país, atribuible a la falta de coordinación de la ayuda, de apropiación por parte del gobierno y de planificación nacional así como a la debilidad de las instituciones nacionales (el CAD de la OCDE, USAID, Finlandia, Noruega y la Asdi han realizado estudios sobre la efectividad de la cooperación en Nicaragua) y ii) un cambio hacia la ayuda programática ya empleado en los países más pobres de África en el contexto de un claro compromiso nacional con la ERP y con un entorno macroeconómico estable.[31]

B1.46 En comparación con los primeros programas de APGS, el ACF constituye un avance en ciertos ámbitos: condicionalidad conjunta, armonización del mecanismo de

[30] Por ejemplo, el informe de país del Instituto de Estudios Sociales (ISS por sus siglas en inglés) del 2004 publicado por Sida (ISS 2004a) incluye un análisis bastante severo de la política de desarrollo económico que se incluye en el PND/ PND-O según el cual este enfoque se derivó de las negociaciones con el sector privado, las instituciones financieras y algunos donantes. (La Coordinadora Civil comparte esta opinión.)

[31] La Estrategia de Asistencia al País (CAS) del BM, aprobada en marzo del 2003 para el periodo 2003-05, propone una creciente dependencia en el financiamiento programático a fin de aumentar la apropiación por parte del gobierno y mejorar la coordinación entre los donantes (World Bank 2002b). Para la CE, la aprobación de la ERCERP, seguida de un nuevo acuerdo con el FMI, y los resultados de una reciente evaluación del desempeño de su cooperación a Nicaragua combinados con una revisión general de las políticas en la sede central dirigida a incrementar la eficacia de la cooperación mediante apoyo presupuestario sectorial y APG, abrió la posibilidad de aplicar esta nueva modalidad de cooperación en Nicaragua bajo la nueva estrategia de país para el periodo 2002–2006 (EC 2002).

revisión, promoción de las políticas sectoriales y planes de financiamiento a medio plazo, utilización de los mecanismos nacionales de coordinación, y alineamiento con la ERP contenida en el PND.

B1.47 Sin embargo, las diferencias entre donantes en cuanto al enfoque todavía son importantes. Los donantes difieren en su opinión de cómo debe funcionar el APGS, en particular en el vínculo entre la condicionalidad y los desembolsos, el tipo de indicadores, y el uso de AT. Por ejemplo, el PRSC del BM se desembolsa si se cumplen los indicadores de activación, que incluyen condicionalidad de políticas e indicadores de procesos y de resultados (en el caso de que no se cumplan, el desembolso se pospone hasta el siguiente año o revisión). En cambio, la CE, para evitar situaciones intermitentes, desembolsa el tramo variable de sus programas de APGS cuando se satisface cierta combinación de los indicadores de políticas y de resultados a través de un mecanismo pre-establecido.

B1.48 Con respecto a la AT, aunque todos los donantes reconocen la necesidad de consolidar la capacidad institucional, cada uno de ellos ataca la cuestión de manera diferente. Para el BM y otros organismos bilaterales que financian el PSTAC, un elemento importante en la consolidación de las capacidades consiste en la contratación de personal para cargos vitales dentro del gobierno que el GdN, debido al techo en el gasto público en general y el nivel salarial que se paga, no se puede permitir, pero que son esenciales para avanzar en el plan de reformas acordado. Para la CE, en cambio, la AT consiste principalmente en proporcionar expertos internacionales que trabajen con los funcionarios del GdN en temas relacionados con el APS, para así facilitar el proceso de ejecución del PND a través del APGS.

B1.49 Entre los socios del BSG existe una clara tensión entre una buena disposición a cambiar de enfoque en nombre de una mejor asociación y en apoyo al actual GdN, y una reticencia a correr el riesgo que implica proporcionar APGS en vista de la crisis política que atraviesa Nicaragua, el hecho de que el APGS esté en una fase piloto y la necesidad de rendir cuentas en el uso de fondos a aquellos quienes contribuyen a sus respectivas organizaciones, particularmente en cuanto a aquellos fondos que se han establecido para lograr las MDM. Esto en parte explica la actitud de algunos SI, que tratan de tener un control estricto sobre la ejecución y el uso de los fondos que se brindan a través de APGS (como lo ilustra el alto número de indicadores incluidos en la MED), y las evaluaciones bilaterales que se realizaron en paralelo a la revisión conjunta del APGS en mayo.[32]. Por otra parte, el debate entre los socios del BSG al final de la misión (junio 2005) plantea dos interrogantes: en primer lugar, el grado al cual la adopción del APGS, su diseño y sus mecanismos de ejecución fueron debatidos y analizados en detalle a nivel de país y, en segundo lugar, si su formulación se deriva del contexto del país y está acorde con dicho contexto, o si más bien se basa en un modelo teórico y en las decisiones de las sedes centrales de los SI.

[32] Finlandia llevó a cabo una evaluación de riesgo para decidir si brindaba APGS, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) llevó a cabo su propio estudio de riesgo y discutió las estrategias correspondientes para mitigar el riesgo, y se dijo que la sede central de la CE cuestionaba la factibilidad del APG en Nicaragua después de revisar el ritmo de desembolsos de los fondos asignados.

**Respuesta a problemas anteriores en la gestión de la cooperación**

| El grado al cual el diseño del APGS responde a los análisis acerca de los problemas anteriores en los sistemas y procesos de la gestión de la ayuda. | | |
|---|---|---|
| Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |

B1.50 No cabe duda de que el APGS se origina en un análisis de puntos flacos detectados en la gestión de la ayuda anteriormente. Durante la década de los noventa, hubo muy poca planificación de las inversiones a nivel central, y tanto los ministerios como las instituciones estatales se relacionaban de manera bilateral con los SI. Los límites en el gasto del gobierno impuestos por el ESAF llevaron a que se diera prioridad a los proyectos que no requerían fondos de contrapartida. En ocasiones, la falta de coordinación condujo a una situación caótica en la que, sin el conocimiento del MHCP, los ministerios establecían acuerdos para proyectos que requerían fondos de contrapartida (Dijkstra 1999). La reestructuración del sector público y el desarrollo de instituciones del gobierno central recibieron el apoyo de los SI a partir de 1995, pero se reconoce que las reformas estructurales necesarias sólo podrán llevarse a cabo a medio y largo plazo (World Bank 2003b). La revisión del gasto público realizada por el BM en el 2001 constituye un análisis detallado – y todavía pertinente – de los efectos adversos que la ayuda por proyectos brindada fuera del presupuesto tiene para la planificación y la presupuestación (World Bank 2001b).

B1.51 Sin embargo, no siempre queda claro hasta qué punto el diseño del APGS contribuye a poner fin a los puntos débiles mencionados. Por ejemplo, la AT asociada con el PRSC sigue utilizando una unidad de gestión de proyectos dentro de la estructura de gobierno; el uso de los fondos del PSTAC para pagar los salarios del personal básico de los ministerios clave que participan en las reformas (MHCP, SECEP, MINREX y MECD) no logra superar los problemas institucionales de la ayuda por proyectos. Además el ACF incluye una serie de excepciones a los procedimientos armonizados en las que las especificidades de los acuerdos bilaterales con los SI priman sobre el acuerdo común.

B1.52 Se suma a esto el hecho de que el ACF suele concentrar su atención y relación a nivel de los funcionarios principales del poder ejecutivo, a pesar de que los antecedentes de la cooperación en el país han demostrado claramente que esto no es suficiente para la ejecución sostenible de reformas estructurales cruciales en un período de tiempo limitado. Mientras la anterior ayuda a proyectos no prestó suficiente atención al fortalecimiento del gobierno central, provocando así un nivel bajo de coherencia entre políticas y limitando cualquier perspectiva a largo plazo, el hecho de que el APGS se concentre en la temática de los riesgos de la administración pública amenaza con socavar la importancia y el papel que se adscribe a otros actores (particularmente el gobierno local) en la ejecución de las políticas sectoriales.[33]

## Principales relaciones de causalidad

B1.53 Aquí no se investiga ninguna relación de causalidad. Este capítulo se centra en investigar la relación entre el nivel 0 y 1 y la capacidad de aprender de la experiencia del pasado en el diseño del APGS. Aunque se podría argumentar que ha habido un proceso de aprendizaje de las primeras modalidades de APGS y que el ACF está destinado a ser imperfecto al principio, parece no haber logrado deshacerse todavía de algunas deficiencias

[33] Los signatarios del ACF coinciden en que la falta de apoyo del Gobierno a otros sectores del estado y a la sociedad civil representa un impedimento importante. Según el protocolo, los donantes deben usar exclusivamente los canales del ejecutivo. Sin embargo, los donantes han promocionado encuentros y reuniones con la AN y la sociedad civil. Véase el análisis en ¶B5.14.

típicas de la ayuda a proyectos: objetivos muy ambiciosos; previsibilidad de los fondos limitada; y un análisis de los factores de riesgo que no queda suficientemente reflejado en los ajustes de la estrategia.

## Situación contrafactual

B1.54 El APGS es producto de un análisis de las deficiencias de modalidades anteriores y, en particular, de las desventajas de la ayuda no armonizada ni coordinada. Aunque todavía no ha logrado superar las deficiencias de previas modalidades, un enfoque tradicional de ajustes estructurales o ayuda a proyectos no podría brindar un apoyo integral a la política nacional de desarrollo y al gobierno. El apoyo sectorial por sí sólo no aseguraría los vínculos interministeriales y la coherencia entre el marco macroeconómico y las políticas sectoriales. Sin embargo, el APGS es considerado un complemento a otras modalidades de cooperación. La cuestión entonces es si la introducción del APGS ha mejorado (o podría mejorar) el desempeño general de la cooperación.

# B2. Los efectos del APGS sobre la armonización y el alineamiento

*¿Ha contribuido el APGS a una mayor armonización y alineamiento del proceso de cooperación?*

[Criterios de evaluación del CAD: eficacia y eficiencia]

## Introducción

B2.1 La parte del mapa de causalidad que se examina en este capítulo es si los insumos de armonización y alineamiento (A&A) en el nivel 1 del Marco de Evaluación Mejorado (MEM) conllevan una armonización y alineamiento de los SI alrededor de los objetivos y metas nacionales, nivel 2.

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

B2.2 Los donantes suponen firmemente que, si se ponen en práctica, la armonización y alineamiento harán que la cooperación sea más eficaz. Este capítulo se dedica a determinar si la armonización y alineamiento (armonización, alineamiento de políticas y alineamiento con los sistemas) están ocurriendo y hasta qué punto se deben al APGS. También vale la pena observar que la A&A constituye en sí misma un insumo (en tanto que el propio APGS incluye e incorpora la armonización y alineamiento) y, posiblemente también, un efecto sobre otros insumos de la cooperación (diferentes del APGS).

B2.3 El alcance de la armonización y alineamiento de los donantes está fuertemente influenciado por el gobierno. El alineamiento con las estrategias del gobierno presupone que dichas estrategias existen y son operativas (Lister 2004); el alineamiento con los sistemas del gobierno requiere que los donantes consideren que estos sistemas son adecuados y, en la práctica, la armonización entre donantes avanza más si éstos pueden converger hacia los sistemas del gobierno.

## Contexto situacional

B2.4 Desde que el gobierno de Bolaños asumió el poder el GdN ha mostrado un impulso cada vez mayor hacia una mejor capacidad de coordinación (véase el capítulo A3). Aun así, todavía no hay ningún plan nacional de acción definido para la armonización y el alineamiento. Existe un grupo de A&A (facilitado por el MINREX y con la participación de los principales SI, a saber, la CE, el PNUD y, últimamente, Países Bajos y Japón). El grupo ha preparado un borrador del plan de acción inicial que se presentó al Foro de Alto Nivel del CAD en el 2005 (París). Desde entonces, se ha dedicado a elaborar una matriz de acciones, que se esperaba fuera acordada a fines del 2005 para ser implementada en el 2006. El borrador del plan de acción de A&A de mayo del 2005 promueve la implantación de políticas nacionales con acciones específicas que se refieren al uso de APGS y el ACF. Éstas incluyen: i) a largo plazo, el 50% de las operaciones financiadas por dos o más donantes deberán utilizar un mecanismo común, tal como el ACF y la Matriz de Evaluación del Desempeño (MED) para informar y dar seguimiento a los fondos; y ii) la proporción de fondos desembolsados mediante mecanismos comunes de financiamiento (tales como apoyo presupuestario) deberá aumentar en un 50%. Los signatarios del ACF, después de haberse adherido a los principios de A&A del CAD, apoyan este proceso al facilitar también el debate de un plan nacional de A&A. El ACF también estipula que los SI le facilitarán al GdN toda la información pertinente para el seguimiento anual del plan de acción de A&A del GdN (Budget Support Group 2005a).

B2.5 El ACF es un ejemplo del compromiso explícito de los SI con la armonización y alineamiento. Establece procedimientos comunes para el diálogo sobre políticas, el compromiso de los donantes de proveer fondos y desembolsos, auditorías e informes, seguimiento y evaluación, e intercambio de información y cooperación entre los signatarios (Budget Support Group 2005a).

B2.6 En el ACF, el PRSC (BM y Alemania como cofinanciador) apoya la creación y el fortalecimiento de las mesas sectoriales, que constituye un mecanismo nacional fundamental de coordinación de donantes, y la AT de la CE procura apoyar el proceso de armonización y alineamiento así como el desarrollo de los SWAp.

## Valoración según los criterios de evaluación

### Alineamiento con las políticas

| El grado al cual el APGS ha ayudado a aumentar el alineamiento de los IP con las políticas del gobierno, a nivel nacional y sectorial:<br>(a) alineando los objetivos y condiciones de la ayuda con los objetivos y metas del gobierno. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B2.7 Una justificación fundamental del APGS es la alineación de la ayuda con los objetivos y las metas del gobierno. Los diversos instrumentos de APGS intentan hacer esto. Sin embargo, tal como ya se ha señalado, los documentos de planificación del gobierno objeto del alineamiento, son poco firmes y están sujetos a cambios y a una limitada apropiación dentro del gobierno. Las condiciones (por ejemplo, en la MED) no provienen directamente de la estrategia del gobierno, aunque el gobierno haya participado en la elaboración de la MED. Por consiguiente, el efecto general del APGS hasta ahora se considera débil.

### Liderazgo del gobierno

| (b) dependiendo cada vez más de la coordinación de ayuda del gobierno, los trabajos analíticos y la gestión de la AT. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B2.8 En general, este efecto ha sido débil porque, aunque el GdN y muchos donantes están de acuerdo en que es importante que el GdN tome la delantera, esto suele ser más una aspiración que una realidad. El GdN ha demostrado iniciativa para impulsar una mayor apropiación y fomenta el APGS (así como el APS), pero la falta de capacidad gubernamental en algunos sectores significa que los donantes no confían en el liderazgo del gobierno en estos sectores (por ejemplo el de agua, transporte o gobernabilidad) (OECD DAC 2004).[34] Esto afecta el grado al cual los SI (entre ellos, los SI del APGS) confían en el gobierno para la coordinación de la cooperación.

[34] Por ejemplo, el MECD ha expresado que "el gobierno ejerce plena autoridad para coordinar la ayuda para el desarrollo", mientras que en el sector del agua, "la mayor parte de las veces, los proyectos no reflejan las prioridades del sector, sino más bien las prioridades de los donantes" (OECD DAC 2004).

B2.9 La apropiación del proceso del ACF del APGS por parte del GdN estuvo amenazada por un prolongado debate sobre la designación de quién sería el propietario general de la MED dentro del gobierno. Esto quedó resuelto cuando la responsabilidad fue asumida por una unidad del MHCP. Sin embargo, aún quedan por designar las contrapartes del GdN que serán responsables de los cinco sectores individuales de la MED, un factor que el BSG considera crucial para una apropiación plena por parte del GdN y para que el seguimiento en el futuro sea eficaz (Budget Support Group 2005b).

B2.10 El mecanismo de ejecución asociado con los programas de APGS está alineado con la estructura sectorial del GdN para el diálogo y la coordinación. El PAP Acceso a la Justicia (que todavía no ha sido aprobado definitivamente por la CE) constituye una excepción, ya que requiere un mecanismo de ejecución independiente.

B2.11 La AT asociada con el APGS no ha cambiado en cuanto a su gestión, ya que continúa estando determinada por los procedimientos y las adquisiciones de los donantes, y sigue siendo administrada mediante contratos con los SI, en vez de la institución beneficiaria del GdN.

**Alineamiento con los sistemas del gobierno**

*Planificación gubernamental y ciclos presupuestarios*

| (c) alineando el compromiso y el desembolso de fondos con los ciclos de planificación y presupuestación del gobierno. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B2.12 El ciclo del GdN es el siguiente: en julio, el MHCP y el BCN establecen el marco de política presupuestaria dentro del marco del PRGF; de mayo a julio, la SECEP prepara el Programa de Inversión Pública (PIP); a principios de septiembre, cada entidad presupuestaria prepara planes sectoriales; a finales de septiembre, el Presidente y el Consejo Económico deciden los presupuestos de ingresos y gastos consolidados previos al anteproyecto y; antes del 15 de octubre, el Presidente envía el anteproyecto del presupuesto a la AN (World Bank 2003a).

B2.13 Una meta central del ACF es que los SI estén alineados con el sistema presupuestario del GdN a fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y la previsibilidad de la asistencia financiera, reducir la carga administrativa y minimizar los costos de transacción del GdN (Budget Support Group 2005b)[35], y esto se refleja en los mecanismos diseñados para la revisión y toma de decisiones de compromisos y desembolsos. Se convocan dos reuniones anuales para sincronizarse con los ciclos de planificación y presupuestación del GdN. La reunión anual del BSG en mayo busca identificar las proyecciones de apoyo presupuestario para el siguiente año, en tanto que la reunión de medio año, en agosto, se dedica a discutir temas normativos relacionados con los resultados obtenidos durante el año financiero en curso y con la propuesta de presupuesto nacional para el siguiente año fiscal. Se supone que los donantes deben confirmar sus compromisos para el siguiente año fiscal a más tardar el 15 de septiembre.

B2.14 Sin embargo, el ACF incluye una disposición con mecanismos de respuesta y calendarios de desembolsos para cada SI. Los mecanismos de desembolso del BM se

[35]La otra meta declarada es apoyar los esfuerzos del GdN en alcanzar un crecimiento económico y una reducción de la pobreza que sean sostenibles a largo plazo, tal como se define en la ERP (Budget Support Group 2005a).

establecen en el PRSC y también están alineados con el ciclo de presupuestación del GdN (las acciones de la matriz de políticas están alineadas con el acuerdo entre el FMI y el MHCP acerca de los límites del gasto para el año siguiente, y los informes anuales de avance en la ERCERP se presentan hacia el final del tercer trimestre para alinearse con el MHCP en su preparación del presupuesto del año siguiente) (World Bank 2003c). La CE especifica el uso del mecanismo de respuesta dividida, que consiste en un tramo fijo seguido de un tramo variable, y que es activado por las evaluaciones de los resultados obtenidos durante el año anterior. La CE se compromete a anunciar en septiembre del año n los montos exactos que se van a desembolsar para el tramo variable del año n+1. Como no se garantiza el desembolso del tramo variable, el GdN prefiere que estos fondos queden fuera del presupuesto y recurre a los suplementos presupuestarios si llegan a desembolsarse porque se hayan cumplido los criterios de desempeño. Esto resulta en incertidumbre e ineficacia en la ejecución del presupuesto del GdN (así, por ejemplo, el primer tramo del PAPSE se desembolsó después de que fuera aprobado el presupuesto del 2004, por lo que fue necesario reformar la ley del presupuesto). También Seco usa un mecanismo fraccionado de respuesta según el cual vincula parte de los desembolsos de APGS al desempeño de ciertas áreas de la MED, tales como la GFP y el desarrollo del sector privado. A diferencia de la CE, los desembolsos de Seco no tienen una respuesta variable que dependa del nivel que se haya alcanzado en los indicadores u objetivos marcados.

B2.15 Hasta ahora el alineamiento ha sido más teórico que práctico. Después de la primera revisión no se ha respetado el calendario previsto en el ACF debido al aplazamiento posterior de la misión de revisión del FMI. El alineamiento con la planificación a largo plazo del GdN se vuelve más difícil por la ausencia de un Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP) (OECD DAC 2004). Cuando se ejecute (si es que se ejecuta) el MGMP (planificado para el 2006), tendrá que cambiarse el diseño del APGS para alinearlo con el marco multianual del GdN. El PRSC del BM implica un compromiso de dos años (y un compromiso indicativo de varios años dentro de la estrategia de asistencia del BM al país), el PAPSE de la CE uno de 3 años y otros SI del APGS han firmado promesas de hasta 2 ó 3 años dentro del ACF.

*Sistemas de implementación del gobierno*

| (d) dependiendo cada vez más de la gestión de caja, las adquisiciones, la implementación, el seguimiento, los informes y la auditoria del gobierno. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B2.16 Anteriormente, gran parte de la ayuda se había manejado fuera del sistema de ejecución del gobierno. En este sentido, la introducción de la CUT es una mejora significativa en cuanto a la gestión del dinero (véase ¶B3.2).

B2.17 El ACF estipula que el GdN es plenamente responsable de la rendición de cuentas en la gestión de las contribuciones financieras de los SI, y que mantendrá registros financieros de los flujos de fondos entre el BCN y la CUT a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) del GdN. Para llevar a cabo su proceso de revisión, el ACF depende de los sistemas de información del GdN en cuanto al seguimiento de la ERP, la ejecución del gasto, el uso del FSS así como otros informes elaborados por el GdN en relación con la GFP, y se compromete a utilizar el informe anual de la Contraloría General de la República. El uso de la gestión de caja del GdN también desencadena el PRSC, el cual exige que todos los fondos de donantes canalizados por las entidades del

sector público queden registrados en la CUT, en coordinación con las agencias del GdN signatarias y los donantes (World Bank 2003c).[36]

B2.18 Aunque el ACF expresa que el BM deberá seguir el mismo proceso de diálogo y seguimiento que el ACF, en julio de 2005 el BM finalizó su propia revisión del PRSC. El PRSC establece un mecanismo de informes que consiste en reuniones trimestrales con un grupo de trabajo (que incluye a representantes del MHCP, el BCN, la SECEP, la mayoría de los cuales también son contrapartes en el programa PRGF del FMI) para dar seguimiento a la ejecución de las condicionalidades del PRSC, así como la preparación por parte del GdN de los informes anuales de avance de la ERCERP, que incluyen la situación de cumplimiento con las acciones y condicionalidades del PRSC. Se debatía si en el futuro la revisión del PRSC quedaría absorbida dentro de la que está prevista bajo el ACF. El BSG es consciente de que es necesario que se absorba la revisión del PRSC dentro de la del ACF, y los socios bilaterales subrayan el trabajo que se está haciendo para abordar este tema de la armonización entre el ACF y las revisiones del PRSC.[37]

B2.19 La MED es la matriz diseñada para dar seguimiento al APGS y es congruente con el PND-O. Tal como ya se mencionó, la MED fue elaborada al mismo tiempo que el PND-O. Así pues, es difícil afirmar cuál influenció a cuál, pero hay indicios de que el PND fue alineado con la MED. Hasta la fecha, el PND carece de un sistema nacional de seguimiento complementario. Cuando se desarrolle dicho sistema de seguimiento, si se desarrolla, el reto para el APGS será alinearse con este sistema (véase también el capítulo B9).

B2.20 También existe una disposición en el ACF según la cual los SI se reservan el derecho a solicitar auditores independientes (Budget Support Group 2005a).

**Armonización entre donantes y entre modalidades**

| El grado al cual el APGS ha ayudado a mejorar la coordinación y la complementariedad global de los programas de los SI. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: ** | Eficiencia: *** | Grado de confianza: *** |

B2.21 En vista de la experiencia de la iniciativa HIPC y el financiamiento del Fondo Social Suplementario (FSS) por parte de los SI, se ha ido avanzado progresivamente hacia la coordinación general y la complementariedad entre los programas de los SI. (Véase ¶A3.13–¶A3.16).

B2.22 El APGS representó apenas el 11% de la AOD desembolsada en el 2004; por ende, es solamente una de las diversas modalidades de cooperación operativas en Nicaragua. Aunque son algunos de los SI más importantes, los socios del APG son sólo nueve SI de un total de 42 SI que operan en Nicaragua. Por lo tanto, el APGS representa una proporción pequeña, tanto de los flujos totales de AOD que recibe el GdN como del número de SI. A su vez, el A&A de los SI se extiende más allá del grupo de APGS: según la encuesta del CAD de la OCDE sobre armonización y alineamiento del 2004, el 88% de los SI consideran que su AOD está alineada con la ERP del GdN (OECD DAC 2004). El BSG apoya el grupo de A&A, mientras que el ACF estipula que todos los SI deberán proporcionar

[36] Sin embargo, esta mayor dependencia no es aplicada de manera sistemática por el BSG. La CE estipula que los fondos del PAPSE desembolsados se cambien inmediatamente de euros a córdobas.
[37] La supervision del PRSC se llevó a cabo como parte de la reunión del ACF a mitad de año en el 2005.

al GdN la información pertinente para el informe anual de avance en la armonización y alineamiento.

B2.23 Ha habido una importante evolución en el diseño del APGS. Los programas de cada SI para el 2004 se encuentran ahora armonizados con todos los demás fondos de APGS comprometidos dentro del marco coordinador del ACF. Esto es una consecuencia del BSG, que funciona como foro consultivo desde el 2003, quien en la práctica ha mantenido un diálogo abierto con todo SI interesado. El ACF también representa un número mayor de SI comprometidos a proporcionar APGS: de cuatro SI en el 2004, a nueve en el 2005.

B2.24 El ACF también ha añadido nuevos socios al diálogo tradicional sobre políticas con el GdN: las agencias bilaterales europeas. Esto tiene el potencial de abrir el espacio de negociación y diálogo con el GdN, un proceso que hasta la fecha ha estado dominado por las IFI. El GdN también considera que el APGS es una modalidad que sirve para aumentar la armonización y el alineamiento y que puede funcionar bien con el enfoque de coordinación sectorial. Todos estos factores dan motivación al GdN para, mediante el ACF, dialogar con los SI acerca de una amplia gama de políticas institucionales y de desarrollo, a pesar de que, en términos monetarios, el APGS sólo represente una proporción limitada de la ayuda externa total.

B2.25 Cabe destacar que algunos de los SI más importantes, tales como el BID, Japón, España y los EE.UU. (todos ellos dentro del grupo de los 10 SI principales según su AOD neta promedio en el período 1994–2003, [OECD DAC 2005-2006]), no proporcionan APGS. El BSG ha buscado incluir a todos los SI y ha contado con la participación de algunos SI que no proporcionan APGS. Sin embargo, no todos los miembros del BSG han firmado el ACF (por ejemplo, el BID) ni tampoco todos se han comprometido a proporcionar APGS. Por otra parte, otros donantes importantes (por ejemplo, EE.UU. y Japón) no son miembros de este grupo. Significativamente, el FMI no ha sido un participante activo. Hay otras iniciativas importantes en funcionamiento en Nicaragua: por un lado, los préstamos del BID basados en políticas,que están fuera de la coordinación del ACF, y, por otro, el desarrollo de enfoques sectoriales para todo un sector que, una vez más, no son coordinados de forma sistemática con los SI del APGS.

B2.26 En el momento en que se llevó a cabo la presente evaluación no existía ninguna evaluación conjunta del riesgo fiduciario.[38]

| El grado al cual ha habido complementariedad específica entre el APGS y otras formas de cooperación. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: * | Grado de confianza: *** |

B2.27 Existe complementariedad entre el APGS, el enfoque sectorial y los proyectos allí donde la MED se basa en indicadores y metas sectoriales. Se ha utilizado la MED como plantilla para el borrador de la matriz de SWAp para el sector rural, PRORURAL. A su vez, los indicadores establecidos en el plan común de trabajo del sector educativo se han utilizado para la MED. Además, ocurre que SI del ACF ofrezcan apoyo mediante otras modalidades a sectores y políticas cubiertas por el ACF. Por ejemplo, el BM apoya la política del sector educación tanto con APGS a través del PRSC como con ayuda a

[38] La evaluación del gasto público y rendición de cuentas (PEFA) se inició a principios del 2006 como un ejercicio común entre el BID, BM, la CE y el DFID.

proyectos a través del proyecto educativo PASEN. Sin embargo, la relación con las mesas sectoriales en el nuevo mecanismo de revisión todavía no se ha formalizado y el BSG ha observado que éste es un paso vital para evitar la duplicación (Budget Support Group 2005b). En la actualidad no existen en el ACF vínculos formales con el APS ni con la ayuda a proyectos.

## Principales relaciones de causalidad

B2.28 Si se examina la hipótesis de relación de causalidad presentada en ¶B2.1, se concluye que esta relación se verifica de forma moderada ya que tanto el GdN como los SI promueven activamente un programa de buenas prácticas para la armonización y el alineamiento. En la práctica, los avances hasta la fecha han sido limitados (aunque también hay que tener en cuenta el poco tiempo que hace que se ha puesto en práctica el APGS en Nicaragua). Sin embargo, cabe señalar un logro importante: que el BSG, junto con el ACF que de él se derivó, ofrecen un marco para coordinar el aprovisionamiento de APGS, aumentando así la armonización y el alineamiento entre los SI. La armonización y alineamiento a través del APGS ha sido parte de plan de armonización y alineamiento más amplio cuyos efectos se han hecho notar en las distintas modalidades.

## Situación contrafactual

B2.29 La introducción del APGS ha brindado oportunidades e ímpetu adicionales a la A&A. La comunidad del desarrollo en Nicaragua (el GdN y los SI) considera que la mayor armonización y alineamiento radican en el APGS, y que éste es el líder de la reforma que fomenta más armonización y alineamiento. Una cartera de instrumentos de cooperación que no incluyera el APGS sería menos eficaz en fomentar la armonización y el alineamiento.

# B3. Los efectos del APG de socios sobre el gasto público

*¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS al desempeño del gasto público?*

## Introducción

B3.1 Este capítulo se refiere a la transición del nivel 2 (efectos inmediatos) al nivel 3 (productos) del Marco de Evaluación Mejorado (MEM). El capítulo se centra en la suposición de dos hipótesis en cuanto a relaciones de causalidad:

- que una creciente proporción de los fondos sujeta al presupuesto nacional (2.2) con una mayor previsibilidad (2.3) empodera al gobierno para afianza los sistemas (3.2) que incrementan la eficiencia operativa y de asignación de recursos de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (3.5/3.6).
- que el diálogo en torno a las políticas y la condicionalidad centrado en importantes prioridades y temas relacionados con el gasto público y con las políticas públicas (2.4/2.5), con asistencia técnica y capacitación apropiadas, contribuyen a un incremento de los recursos para la prestación de servicios (3.1).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

## Contexto situacional: tendencias en el gasto público

B3.2 Los datos sobre el gasto público en Nicaragua se deben tratar con cautela. Después del establecimiento de la CUT en el 2001 y el afianzamiento de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC), en los últimos años ha habido un aumento notable en la proporción de fondos externos que se gestionan a través del sistema financiero del gobierno. En el año 2004 todos los préstamos y la mayoría de las donaciones de ayuda a la cooperación ya se canalizaban a través de la CUT[39] y, por lo tanto, quedaban reflejados en el sistema financiero del país. Sin embargo, esto no significa que todos los fondos aportados figuraran en el presupuesto ya que los fondos administrados a través de la CUT incluyen también fondos para proyectos. La canalización de la cooperación a través de las cuentas públicas en la etapa de ejecución no significa necesariamente que la cooperación esté integrada en la planificación y la presupuestación. Además, ciertos fondos (incluidos la Cuenta Reto del Milenio [CRM] de la USAID y parte de los fondos JICA) permanecen al margen de la CUT.

B3.3 El sistema de GFP ha sido débil durante la mayor parte del período evaluado (véase el anexo 4 para una discusión sobre la GFP en Nicaragua) aunque ha mejorado desde el 2002, particularmente en cuanto al control y la divulgación de los datos financieros actualizados sobre los ingresos fiscales y los gastos. Sin embargo, persisten problemas significativos. El presupuesto sigue fragmentado debido a (i) la falta de una integración adecuada de las 'entidades presupuestarias descentralizadas' en el presupuesto nacional; (ii) la continua separación entre las funciones de planificación y finanzas (véase ¶B4.7); (iii) las asignaciones constitucionales (véase ¶B3.6); y (iv) la división entre los gastos recurrentes y los gastos de capital (y la práctica existente de pagar los salarios mediante la ayuda a proyectos). El predominio de la ayuda a proyectos significa que se desconocen las asignaciones exactas del gasto total ya que el presupuesto no refleja todas las asignaciones de recursos.

[39] Entrevista con el MHCP.

B3.4 El informe anual del GdN sobre el gasto en pobreza y el uso de los fondos de la iniciativa HIPC proporciona detalles sobre las tendencias en el gasto (SECEP 2005a). Los gastos relacionados con la pobreza pasaron del 46.5% del gasto público en el 2003 al 48.1% en el 2004, año en que fue equivalente al 12.7% del PIB (véase el cuadro B3.1). Esta cifra es más alta que la meta general de 11.6% establecida en el PRSC para el 2005. El gasto de capital constituyó el 61.9% del gasto relacionado con la pobreza (véase el cuadro B3.1). De los cuatro pilares del gasto relacionado con la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el gasto relacionado con la pobreza no vinculada a los ingresos (educación, salud, etc.), que asciende a 271 millones de dólares, representó la mayor porción: el 48%. Hubo un incremento del 31% on respecto al 2003 en el componente del gasto en pobreza relacionada con los ingresos (infraestructura física), que en el 2004 ascendió a 155 millones de dólares, equivalente al 28% del total. La protección social absorbió 45 millones de dólares, equivalentes al 8% del total del gasto en pobreza, lo cual representa un incremento del 48% con respecto al 2003. Por último, el gasto en gobernabilidad ascendió a 6.4 millones de dólares y representó el 1.1% del gasto total relacionado con la pobreza. Los dos temas transversales de la descentralización y el medioambiente sumaron 58.9 millones de dólares y 23.3 millones de dólares, respectivamente (véase el cuadro B3.2). En sus análisis del gasto público relacionado con la pobreza, no parece que los informes de avance de la ERCERP del GdN se fijen en la cuestión del género.

**Cuadro B3.1: Gasto público relacionado con la pobreza 1997–2004**

| **Millones de dólares** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gasto relacionado con la pobreza** | **302.0** | **295.5** | **429.2** | **457.0** | **455.1** | **409.2** | **471.8** | **559.6** |
| **Corriente** | 133.9 | 148.9 | 165.9 | 187.1 | 186.6 | 194.2 | 197.2 | 213.1 |
| **Capital** | 168.2 | 146.6 | 263.2 | 269.9 | 268.4 | 214.9 | 274.6 | 346.5 |
| **Como porcentaje del PIB %** | | | | | | | | |
| **Relacionado con la pobreza/ PIB** | **8.9** | **8.3** | **11.5** | **11.6** | **11.3** | **10.2** | **11.4** | **12.7** |
| **Corriente** | 4.0 | 4.2 | 4.4 | 4.7 | 4.6 | 4.8 | 4.8 | 4.8 |
| **Capital** | 5.0 | 4.1 | 7.0 | 6.8 | 6.7 | 5.4 | 6.6 | 7.9 |

*Fuente:* SECEP, MHCP (SECEP 2005a).

**Cuadro B3.2: Gasto relacionado con la pobreza por pilar 2001–2004**

| **millones de dólares** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004*** |
|---|---|---|---|---|
| **TOTAL** | **455.1** | **409.2** | **471.8** | **559.6** |
| **Pilares** | **387.3** | **366.1** | **420.0** | **477.5** |
| 1. Crecimiento económico | 109.7 | 100.3 | 118.3 | 155.2 |
| 2. Capital humano | 234.2 | 231.0 | 266.0 | 270.6 |
| *Educación* | *114.6* | *113.6* | *123.4* | *133.0* |
| *Salud* | *116.9* | *114.5* | *127.5* | *123.3* |
| *Población* | *1.8* | *0.1* | *2.3* | *5.0* |
| *Nutrición* | *0.8* | *2.8* | *12.8* | *9.3* |
| 3. Protección social | 41.3 | 30.2 | 30.5 | 45.3 |
| 4. Gobernabilidad | 2.1 | 4.6 | 5.3 | 6.4 |
| **Temas transversales** | **67.8** | **43.1** | **51.9** | **82.1** |
| Medioambiente | 22.8 | 18.7 | 18.7 | 23.3 |
| Descentralización | 45.0 | 24.4 | 33.1 | 58.9 |

*Fuente:* SECEP, MHCP (SECEP 2005a)

Notas*:* * Preliminar

B3.5 Las primeras estimaciones para el 2005 indican un incremento de 36.9 millones de dólares en el gasto para el crecimiento económico, comparado con 9.6 millones de dólares para educación, y una reducción de 4.2 millones de dólares para el sector salud (SECEP 2005a).

B3.6 El presupuesto de Nicaragua está sujeto a asignaciones constitucionales. La ley establece que un porcentaje cada vez mayor (de hasta el 10%) del ingreso nacional debe canalizarse a las municipalidades. Existen también restricciones constitucionales sobre el gasto público: el 6% del presupuesto total del gasto debe destinarse a las universidades y el 4% a la Corte Suprema. Los críticos argumentan que esta asignación constituye un "bloqueo estructural" del gasto en pro de los pobres. Algunos de los SI signatarios del ACF están proporcionando fondos para la reducción de la pobreza a través del Fondo Social Suplementario (FSS) (véanse los detalles en el anexo 3C). Los fondos incluidos en el FSS habían estado protegidos de las asignaciones constitucionales, pero desde el 2005 el FSS ha pasado a pertenecer al ámbito de las asignaciones constitucionales.

**Recuadro B3.1: Definición y seguimiento del gasto en pobreza en Nicaragua**

(El gasto en pobreza se denomina Gasto Público para la Reducción de la Pobreza (PRPE) en Nicaragua.)

**PRPE de primera generación**

La versión completa de la estrategia para la reducción de la pobreza, conocida como Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), fue aprobada en el 2001 (Government of Nicaragua 2001). Por primera vez en Nicaragua, se definió el Gasto Público para la Reducción de la Pobreza y un sistema de seguimiento presupuestario para dar seguimiento al gasto público para la reducción de la pobreza:

*Definición del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza:* La mayoría de los gastos definidos en el programa de gastos de la ERCERP son gastos de capital (que están desglosados por programa y por acción en torno a las políticas). Los gastos de capital definidos en la cartera de programas de la ERCERP están vinculados a los cuatro pilares de la estrategia – 1) crecimiento económico de base amplia y reformas estructurales; 2) inversión en capital humano; 3) protección de los grupos vulnerables; 4) desarrollo institucional – y a los tres temas transversales – 1) vulnerabilidad medioambiental; 2) equidad social; 3) descentralización. El gasto actual de la ERCERP se refiere, sobre todo, a los programas relacionados con las áreas de educación, salud, tecnología y servicios sociales (*GdN, ERCERP, SGPRS Second Progress Report* – Government of Nicaragua 2003d).

La ERCERP identificó las desventajas de esta definición, lo cual incluye algunos gastos no relacionados con la pobreza (por ejemplo, medioambientales, algunos proyectos de infraestructura) e incluye algunos gastos recurrentes y, por lo tanto, no es estrictamente comparable con el programa de inversiones públicas. Sin embargo, se considera que las ventajas son (a) el rigor con que los programas de la ERCERP están vinculados a sus cuatro pilares y tres temas transversales, y (b) lo fácil que es deducir los gastos corrientes de la ERCERP del presupuesto (Government of Nicaragua 2001).

*Monitoreo del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza*: se introdujo un sistema de etiquetado en la ERCERP para identificar los proyectos de inversión pública clasificados como Gasto Público para la Reducción de la Pobreza. El presupuesto del GdN especifica el origen, uso y clasificación del alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC y el Gasto Público para la Reducción de la Pobreza. El GdN utiliza el Fondo Social Suplementario (FSS) para gestionar las prioridades inmediatas de la ERCERP y la SECEP proporciona un informe anual sobre el Gasto Público para la Reducción de la Pobreza (World Bank 2004c).

La definición del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza en la ERCERP fue criticada por las partes interesadas a nivel nacional e internacional porque incluye el costo total de los cuadros superiores de los ministerios (como el MECD y el MINSA), que abarca los salarios de los funcionarios de alto rango y otras actividades cuyo objetivo no es necesariamente en pro de los pobres

(Government of Nicaragua 2005a). Además, a partir del 2001 se amplió la definición del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza a medida que se incorporaron nuevos programas vinculados directamente a los objetivos de la ERCERP, particularmente en el área del crecimiento económico amplio, que no fue desarrollada en el documento original (por ejemplo, programas relacionados con la zonificación territorial, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y la vulnerabilidad medioambiental, entre otros) (Government of Nicaragua 2003d).

**ERP de segunda generación**

El nuevo gobierno de Bolaños (a partir del 2002) consideró que el enfoque de la ERCERP estaba muy centrado en el gasto social para la reducción de la pobreza y no prestaba suficiente atención al gasto ocasionado directamente por el crecimiento. En consecuencia, el GdN ha desarrollado una ERP de segunda generación, elaborada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2005–2009 así como la versión operativa del PND (PND-O). La principal diferencia es que el pilar de crecimiento económico ahora reviste una influencia primordial en las prioridades de desarrollo. El Mapa de la Pobreza de la ERCERP fue reemplazado por un Mapa de Conglomerados de Crecimiento dedicado a potenciar la competitividad de los negocios en siete conglomerados (turismo, café, productos lácteos, silvicultura, industria pesquera, textiles, energía).

*Nueva definición del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza:* En el PND, el Gasto Público para la Reducción de la Pobreza ahora queda definido por 4 criterios: 1) recursos transferidos a grupos que viven en la pobreza extrema; 2) prestación de servicios sociales básicos; 3) programas orientados a la capacitación de los pobres para aumentar sus ingresos; 4) programas para mejorar la eficiencia del gasto en los sectores de salud, educación y servicios sociales. A partir del 2005, el PND utiliza esta definición como punto de partida para el nuevo marco del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza a mediano plazo.

*Seguimiento del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza*: el sistema de monitoreo establecido sigue funcionando; el FSS da seguimiento al Gasto Público para la Reducción de la Pobreza, y la SECEP proporciona informes anuales.

Se critica que la definición del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza en el PND ahora es aún más imprecisa e incluye "cualquier cosa que contribuya al crecimiento y a la reducción de la pobreza". Un informe reciente señaló: "El pilar de crecimiento económico de la estrategia, que inicialmente fue menos desarrollado, ahora amenaza con reemplazar la estrategia de reducción de la pobreza en su conjunto" (ISS 2004a).

## Valoración según los criterios de evaluación

### Influencia sobre la asignación de gastos

| La influencia de los fondos del APGS en los niveles y proporción del gasto total correspondiente a gasto en pro de los pobres. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B3.7 El flujo de los fondos de APGS es muy reciente, y se requiere cautela al valorar sus efectos. Sin embargo, el monto total de los fondos de APGS en el 2004 ascendió a 62.6 millones de dólares, equivalente en ese año al 15% de los gastos de capital del gobierno central, y al 5% del gasto total del gobierno central (MINREX 2005; SECEP 2005a). Esto equivale a casi el 10% del gasto en pro de los pobres. Sin embargo, esto no supone un incremento del total disponible sino más bien una re-etiquetación de los fondos puesto que el APGS se otorga más en sustitución de ayuda para proyectos que además de la misma. Al mismo tiempo, aunque no está aumentando el volumen total de los recursos aportados por los donantes, sí que se está introduciendo una mayor flexibilidad en el uso de estos recursos.

B3.8 En lo referente a los efectos del APGS sobre la distribución del gasto es necesario considerar si hay compromisos explícitos asociados con el APGS que tengan implicaciones directas o indirectas sobre las proporción del gasto destinado a cada objetivo (por ejemplo, compromisos explícitos en cuanto a los gastos en la MED, etc., o requisitos implícitos gastos cuyo objetivo es cumplir con compromisos que no se expresan en términos financieros). El componente PAPSE de la CE representa un incremento en los fondos para el sector educativo (o al menos un incremento en la certeza de su disponibilidad para el MECD) puesto que hay un entendimiento entre el MHCP y el MECD de que el 92% de los fondos del PAPSE de la CE se destinarán a este sector. Véase el análisis correspondiente en ¶B3.10.

**Gasto discrecional**

| El grado al cual los fondos APGS han contribuido al incremento en la proporción de los fondos externos sujetos al presupuesto nacional. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B3.9 Los fondos APGS son una reorientación de la cooperación existente y, por consiguiente, no aumentan de forma significativa el volumen de los fondos de cooperación que fluyen a través de la CUT. Sin embargo, los fondos de APGS son totalmente fungibles – el GdN los puede asignar mediante los mismos procedimientos que para los ingresos domésticos – y, por ende, constituyen un aumento en la discrecionalidad de la asignación del gasto del GdN. Véase ¶B2.17.

B3.10 Está también el asunto de si, en la práctica, la porción de la CE de los fondos de APGS aumenta la discrecionalidad presupuestaria (véase el capítulo B1). Se puede argumentar que esta “asignación voluntaria” refleja meramente los indicadores de desempeño asociados a las donaciones. En cuanto a si esto es congruente o no con el objetivo de aumentar la discrecionalidad del GdN depende de si el GdN comparte realmente las prioridades implícitas en los indicadores de desempeño acordados.

B3.11 Algunas autoridades del gobierno local temen que un aumento en el APGS a medio plazo pueda conducir a una reducción en el volumen de la ayuda externa que se canaliza directamente a las municipalidades mediante la ayuda a proyectos. Este temor parece infundado, ya que existe el requisito jurídico de que una proporción cada vez mayor (hasta un máximo del 10%) de la renta interior sea canalizada a las municipalidades. Otros señalan el 'bloqueo' estructural de los objetivos del APG en pro de los pobres causado por la asignación del gasto a las universidades y a la Corte Suprema (CSJ). En la discusión de la discrecionalidad del gasto hay un importante punto que tratar. Uno de los principales argumentos a favor del apoyo presupuestario es que colocar fondos en el presupuesto permite que el gobierno oriente sus prioridades más racionalmente que si el gasto queda determinado de forma arbitraria por las decisiones de un conjunto fragmentado de donantes (y del ministerio del sector). Pero las rigurosas leyes que requieren que el gobierno asigne (en el 2005) el 10% del gasto público a universidades y a la Corte Suprema, y el 6% de la renta interior a las municipalidades, limitan enormemente la discrecionalidad en el proceso de planificación y presupuestación.

**Previsibilidad**

| El grado al cual la programación y la entrega de fondos del APGS han contribuido a la previsibilidad general del gasto público y de los flujos de cooperación. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: - | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: perverso | Eficiencia: na | Grado de confianza: ** |

B3.12 En principio, el APGS debe aumentar la previsibilidad de los flujos de cooperación canalizados a través del sistema oficial del gasto público. Sin embargo, existe el peligro de un efecto perverso si el incumplimiento de las condiciones por parte del GdN conduce a suspensiones a corto plazo o a retrasos en el desembolso de APGS, como ocurrió en la segunda mitad del 2005. Es importante destacar que el APGS hasta ahora no ha logrado aumentar la previsibilidad de la cooperación.

B3.13 Existe también un interrogante en cuanto a la previsibilidad de los fondos APGS que se desembolsan mediante un mecanismo de tramo variable vinculado al desempeño (CE y el APGS de Suiza), dado que hasta el momento el GdN ha preferido dejar esos fondos fuera del presupuesto y recurrir a la ampliación del mismo, si los criterios de desempeño se cumplen y se desembolsan los fondos. Véase ¶B2.14.

**Eficiencia del gasto**

| El grado al cual la programación y la entrega de los fondos del APGS han contribuido a la eficiencia general del gasto público. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: * | Grado de confianza: ** |

B3.14 La eficiencia en la asignación del gasto depende de que se hagan asignaciones adecuadas entre sectores y dentro de los mismo. La eficiencia operacional concierne no sólo a la formulación del presupuesto, sino también a su ejecución. El anexo 4, que examina la gestión de las finanzas públicas en Nicaragua, destaca dos factores estructurales bien conocidos que contribuyen a la ineficiencia en el gasto público. Primero, el presupuesto tradicionalmente se elabora en base a las tendencias históricas de crecimiento, y no por programa, ni con un enfoque orientado hacia los resultados. Segundo, existen antecedentes de gastos no ejecutados a causa de los continuos problemas de capacidad administrativa. El nivel de gastos no ejecutados varía entre los ministerios y ha sido más alto en los ministerios de agricultura, de salud y de transporte e infraestructura. En el periodo más reciente, 2002–2004, ha habido una notable mejora en este aspecto (MHCP 2005a).

B3.15 El modo en que se maneja la ayuda tiene implicaciones directas para la eficiencia del gasto público. La PER del 2001 señalaba:

> La alta dependencia en la cooperación ha llevado a un énfasis excesivo en el gasto de capital, tanto a expensas del gasto recurrente como en función de una generalizada clasificación errónea de los gastos recurrentes como gastos de capital. La dependencia de los donantes ha tendido también a socavar la limitada capacidad de gestión del gasto por parte del sector público. Una manifestación de esto son las fluctuaciones inusualmente altas en el gasto de capital que reducen la efectividad de los programas (World Bank 2001b).

B3.16 La considerable brecha entre lo aprobado y los niveles de desembolso del gasto público se debe también a retrasos en los desembolsos de la ayuda externa, situación que afecta a todos los ministerios. Si los fondos no llegan a tiempo, el proyecto financiado por la ayuda no procede. Sin embargo, el presupuesto aprobado no se puede ajustar a la baja, ni se pueden desviar los fondos disponibles de las contrapartidas locales para otros fines. En

cambio, si inesperadamente llegan fondos de ayuda adicionales, se puede aprobar automáticamente un aumento del presupuesto sin que sea necesaria la aprobación de la AN. La diferencia entre el gasto agregado en el presupuesto y el gasto verdadero fue de entre el 10% y el 15% al principio del período reportado, pero ha disminuido considerablemente en años recientes. El gasto corriente total en el 2003 fue del 97.4% del presupuesto total aprobado, y el gasto capital total fue del 93.2% del presupuesto total aprobado (World Bank 2004c).

B3.17 En principio, el APGS debe permitir al GdN gestionar el gasto público con más eficiencia. Ofrece la posibilidad de mejorar la eficiencia por la clasificación clara de los gastos recurrentes y de capital (una condición para el PRSC) y por la mayor previsibilidad de los fondos. El proceso del MGMP que promueven los donantes del APGS también debe mejorar el proceso de presupuestación, dado que las asignaciones sectoriales se deciden en base al plan nacional de desarrollo, y las asignaciones dentro de cada sector en base a los indicadores de desempeño. Es muy temprano para percibir este efecto. La materialización de este efecto en su momento depende, en gran medida, del avance en el fortalecimiento general de la GFP (véase el capítulo B4 y el anexo 4). Esto también remite a la discusión acerca de lo previsibles que serán los fondos del APGS en la práctica (¶B3.13).

B3.18 Un problema recurrente para el GdN es el problema de las ampliaciones de presupuesto a lo largo del año fiscal, a menudo debidas a atrasos en los flujos de la ayuda. En el primer semestre del 2005 el paquete de leyes pendientes de aprobación por parte de la AN incluía una nueva ley de administración financiera y de presupuesto que coordinará todos los sistemas de administración del gasto público: el presupuesto, la tesorería, la contabilidad y el crédito público. Esta ley regulará todos los procesos relacionados con la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación del presupuesto nacional. En particular, reducirá la posibilidad de que el poder ejecutivo amplíe el presupuesto durante el año financiero sin la aprobación de la AN. El retraso en su aprobación, junto con otros factores (tales como los grandes aumentos salariales aprobados por la AN en el presupuesto del 2005, así como los atrasos en la aprobación de otras leyes) motivó que el FMI pospusiese su revisión del PRGF cosa que, a su vez, provocó la suspensión del desembolso de APGS del 2005. Se cree que la congelación de los fondos de APGS debida a la falta de aprobación de estas leyes combinada con el riesgo de que el FMI declare fracasado el proceso en el país podrían crear suficiente presión sobre la AN para que apruebe rápidamente (y sin grandes modificaciones) el paquete de leyes, a pesar de la tensión actual del diálogo entre el poder ejecutivo y el legislativo.[40] Estas reformas sentarían las bases para una futura contribución sólida del APGS para mejorar la eficiencia del gasto público.[41]

**Costos de transacción**

| La influencia del APGS sobre los costos de transacción del proceso de presupuestación y en la utilización de la cooperación. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: = | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B3.19 Hay claros ahorros para el GdN en los costos de transacción debido a que los fondos del APGS son desembolsados totalmente a través de los sistemas del GdN, sin

[40] Según fuentes clave del GoN, la Declaración del Presidente del BSG al MHCP con fecha del 29 de junio, elaborada de acuerdo con el Gobierno, se debe interpretar en este contexto (La Prensa 2005c).
[41] El análisis del rol de señalamiento ('juez') del FMI y la respuesta que esto genera en los donantes, así como una posible situación contrafactual a largo plazo (esto es, las posibles implicaciones de aportar apoyo presupuestario en un entorno de inestabilidad macroeconómica) se exponen en el Informe de Síntesis de la Evaluación del APG.

ningún requisito especial por parte de los donantes con respecto a las adquisiciones o la contabilidad. En principio, también se deben generar ahorros en los costos de transacción (por lo menos para el GdN) en su relación con los donantes en su conjunto (como se acordó en el ACF). Sin embargo, cualquier nuevo arreglo introduce costos de transacción iniciales, y es muy temprano para juzgar si el sistema del ACF generará ahorros significativos en los costos de transacción.

## Principales relaciones de causalidad

B3.20 El APGS está colocando más fondos externos bajo la discreción del presupuesto nacional, pero es demasiado pronto para poder observar los efectos (2.2/2.3—3.2—3.5/3.6) que puedan resultar de este cambio. También es prematuro emitir juicios acerca de si el APGS tiene como consecuencia un aumento de los recursos para la prestación de servicios (2.4/2.5—3.1)

## Situación contrafactual

B3.21 Las alternativas al APGS incluyen la ayuda programática para ajustes estructurales, la ayuda a proyectos, e intentos de hacer frente a los problemas identificados en la gestión de la ayuda y del gasto público mediante una mejor coordinación a nivel sectorial. La inclusión de los fondos de proyectos en el presupuesto a través de la CUT es una mejora valiosa, pero en sí misma sólo tiene un efecto limitado en la discreción presupuestaria del GdN. Aunque la fungibilidad asociada al APGS puede aumentar la discrecionalidad y la eficiencia en la gestión del gasto público, esto también se puede lograr a través del APS, aunque de una manera más limitada. De hecho, se observan mejoras en la coordinación y en el enfoque de la cooperación a nivel sectorial a través de las mesas sectoriales y las acciones relacionadas con los enfoques programáticos. No obstante, estas mejoras a nivel sectorial y el APGS no son incompatibles, y el funcionamiento del APGS a nivel nacional (más que sectorial) tiene mayores posibilidades de abordar eficazmente los aspectos sistémicos y generales de la gestión del gasto público. Por último, la reducción en los costos de transacción relacionada con el APGS es potencialmente más alta que para otras modalidades de cooperación. Sin embargo, éste y muchos otros efectos positivos atribuibles al APGS continúan amenazados debido al bajo nivel de previsibilidad actual.

# B4. Los efectos del APG de socios sobre los sistemas de planificación y presupuestación

*¿Hasta qué punto ha sido eficaz, eficiente y sostenible el aporte de APGS para mejorar el empoderamiento del gobierno, su capacidad de planificación y gestión, y la rendición de cuentas del proceso presupuestario?*

## Introducción

B4.1 Este capítulo examina los efectos del APGS sobre los sistemas de planificación y presupuestación. Se centra en el nivel 3 del MEM y examina la relación de causalidad desde el nivel 2 hasta el 3 para evaluar si:

- la alineación y armonización del diálogo de políticas, condicionalidad, AT y SI (2.4/2.5/2.6) han mejorado la capacidad del gobierno socio para fortalecer la GFP y los sistemas gubernamentales (3.2), y conllevado una eficiencia operativa y distributiva de los sistemas de GFP, un fortalecimiento de los incentivos intragubernamentales, y una mejor rendición de cuentas democrática (3.5/3.6/3.7/3.8).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

## Contexto situacional: los sistemas de planificación y presupuestación en Nicaragua

B4.2 El anexo 4 contiene información acerca del sistema de planificación y presupuestación. Es importante señalar aquí que aunque las reformas técnicas continúan en Nicaragua, éstas están sujetas a los factores políticos subyacentes. La presión de las instituciones financieras internacionales y de los donantes tiene una influencia a corto plazo, pero persisten las dudas en cuanto a la profundidad y la durabilidad de los cambios que resulten.

B4.3 Los estudios de diagnóstico que fueron llevados a cabo entre 1993 y 1994 (BM, USAID y BID) establecieron que la gestión de las finanzas públicas (GFP) de Nicaragua era deficiente y estaba limitada por la falta de capacidad del gobierno para ejecutar sus políticas y programas de manera eficaz, rentable y transparente (World Bank 2003a). Desde 1995 hasta el 2000, 23 millones de dólares en asistencia técnica (AT) del BM (el Crédito de Desarrollo Institucional) acompañaron al Crédito de Recuperación Económica (ERC), también del BM, para apoyar la ejecución de la reestructuración del sector público así como el fortalecimiento institucional del gobierno central. Esto fue instrumental para lograr algunos hitos importantes en el desarrollo del sector público, tales como la ley de reforma del sector público de 1998 (Ley 290), que estableció los roles y las funciones de los principales ministerios del gobierno central, o la introducción en 1995 del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA). (Véase el recuadro A4.1 para más detalles.) SIGFA es la parte relacionada con la gestión financiera pública de un programa de reforma del sector público que se está llevando a cabo con el apoyo de los donantes. Desde el 2002-2003 el desarrollo del SIGFA ha sido financiado por el Crédito de Asistencia Técnica para la Gestión Económica (EMTAC) del BM, que ha aportado 21 millones de dólares. Contribuyen además a su financiación el BM y otros organismos bilaterales mediante el Crédito de Asistencia

Técnica para el Sector Público (PSTAC), que asciende a 24 millones de dólares.[42] Véase el anexo 3B para más información acerca de estos programas.

**Recuadro B4.1: SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría)**

La implementación del SIGFA comenzó en la segunda mitad de 1995:

- Se puso en práctica en 1998 para las principales operaciones de gestión financiera del MHCP: presupuestación, contabilidad y tesorería.
- Se han introducido dos subsistemas: uno de gestión del dinero para la CUT y otro para las nóminas del personal del gobierno.
- Entró en pleno funcionamiento en el proceso presupuestario del 2002.
- A mediados del 2005, 58 organismos del sector público estaban vinculados al SIGFA, incluídos los 12 ministerios del gobierno central.

*Fuente:* Evaluación de la Rendición de Cuentas Financiera del País (World Bank 2003a).

B4.4 Desde el 2003 el proceso de planificación de la inversión se realiza a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este sistema fue creado con el apoyo de Alemania, el BID y el BM. Su desarrollo ha sido financiado gracias al EMTAC del BM y el PSTAC (SNIP 2005). El sistema tiene un doble cometido: por un lado, racionalizar el gasto público mediante la definición del proceso y procedimiento a seguir en la selección de propuestas de inversión; y, por otro, hacer un seguimiento de la ejecución de las inversiones públicas a través de la supervisión de los desembolsos de cada proyecto. Si bien el SNIP se maneja desde la SECEP, se trata de un sistema inter-institucional. El MHCP, el BCN, la SREC y los departamentos y ministerios sectoriales se hallan representados en él a través de diferentes órganos de consulta y ejecución. A largo plazo, el SNIP debería permitir la elaboración de un plan de inversión nacional coherente con los objetivos del PND y acorde con el Marco de Gasto a Medio Plazo (en preparación en el 2005). Su objetivo es evitar que los organismos públicos, a título individual, acuerden con los donantes programas de inversión que no estén incluídos en el plan de desarrollo nacional y sectorial acordado. La base de datos de los proyectos de inversión de los gobiernos locales y central permite hacer un seguimiento en línea de la ejecución de los proyectos. La información se encuentra disponible a través de un portal de Internet[43] y, desde el 2003, puede ser consultada en tiempo real por el MHCP, el BCN, la Asamblea Nacional y las unidades regionales de planificación de la inversión.

B4.5 La introducción de la CUT en el 2001 (tal y como se discute en ¶B3.2) amalgamó la multitud de cuentas bancarias que había mantenido previamente el GdN, y representa un avance importante hacia canalizar los flujos de ayuda externa a través de la tesorería (aunque todavía no se haya logrado que toda se contabilice en el presupuesto). Esta mejora se ha podido lograr gracias, en gran parte, a la consolidación de la SREC dentro del MINREX. La SREC es quien firma los acuerdos de ayuda extranjera y ha desarrollado una base de datos exhaustiva abierta al público y que incluye datos acerca de los flujos de ayuda oficial a Nicaragua. Se trata del SysODA, el Sistema de Información de la Cooperación Oficial al Desarrollo para Nicaragua (MINREX 2005 – 2006). Este sistema en línea proporciona un desglose de la ayuda según departamento geográfico, sector y donante. Otras reformas incluyen la mayor transparencia introducida mediante el portal del MHCP sobre servicios públicos a partir del 2003 así como información sobre las adquisiciones del gobierno, también disponible a través del portal del MHCP.[44]

[42] Entrevista con UCRESEP, junio 2005.
[43] www.snip.gob.ni
[44] www.consultaciudadana.mhcp.gob.ni y www.hacienda.gob.ni

B4.6 Aunque éstos son avances importantes, aún hay grandes deficiencias en el nivel de integración entre los procesos de planificación, presupuestación y del gasto público de Nicaragua. En primer lugar, tradicionalmente hay una falta de coordinación institucional entre el órgano responsable de la planificación (SECEP) y el que lo es de la presupuestación (MHCP). Esto ha supuesto un obstáculo a la coordinación eficaz de las iniciativas del SNIP y el SIGFA (así como del MGMP propuesto), y podría ser una de las razones por las que los desembolsos de la ayuda que se canalizan a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y del Instituto de Desarrollo Regional (IDR) (así como los gastos de las municipalidades y de algunas empresas estatales) aún no queden reflejados en el SIGFA. La decision en el ACF de designar el MHCP como coordinador principal del GdN en las negociaciones con los donantes de APGS, incluso de asignarle la responsabilidad general de dar seguimiento a la ejecución de la MED, sugiere que esta rivalidad podría estar disminuyendo. En segundo lugar, las prácticas habituales del ejecutivo de decretar aumentos presupuestarios durante el año fiscal y, con la aprobación tácita del FMI, de aprobar donaciones y préstamos una vez que el presupuesto nacional ya ha sido aprobado por la AN, causan estragos en los pronósticos financieros.

B4.7 El SNIP también presenta algunas deficiencias. Por el momento, el proceso de selección de los proyectos de inversión no incluye instituciones tales como el FISE, que es el organismo encargado de la mayoría de obras de infraestructura en el sector social. Asimismo, los proyectos de inversión que se llevan a cabo mediante donaciones no pasan de momento por el proceso de instrucción y selección del SNIP. Por ahora, el SNIP no está vinculado con el SIGFA, aunque está contemplado que lo esté en un futuro. La fiabilidad de la información que suministra el SNIP debe mejorar. Por último, las oficinas regionales del SNIP no cubren todo el país.

B4.8 Se esperan importantes avances en todos los procesos gracias a la Ley de Gestión Financiera y Presupuestaria aprobada en el segundo semestre del 2005 (parte de la condicionalidad del PRGF). Esta ley regula todos los procesos relacionados con la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación del presupuesto nacional. Además reduce las posibilidades de ampliación del presupuesto por parte del ejecutivo sin la aprobación de la AN, y aumenta la transparencia en el proceso. Asimismo, vincula el SNIP al MGMP propuesto y al proceso de formulación del presupuesto anual, promoviendo así la eficiencia global de la distribución.

B4.9 El conflicto entre la AN y el poder ejecutivo ha reducido el control efectivo que tiene el ejecutivo sobre el proceso presupuestario en general. Desde el 2002, la AN repetidamente ha intentado hacer cambios significativos en las asignaciones del gasto público. Esto ha causado grandes atrasos en la aprobación del presupuesto. Ante la ausencia de restricciones presupuestarias firmes, la AN también ha autorizado aumentos unilaterales en el gasto público durante el año fiscal. En el 2004, uno de estos aumentos obligó al ejecutivo a ejercer presión para la aprobación de una ley de emergencia cuyo fin era aumentar las recaudaciones fiscales para poder hacer frente a este aumento del gasto manteniendo el déficit fiscal dentro de los límites impuestos por el FMI.

## Valoración según los criterios de evaluación

### Efectos sistémicos en el proceso presupuestario

*Apropiación*

| El grado al cual un incremento en los recursos previsibles y discrecionales ha contribuido a aumentar la apropiación del proceso presupuestario y el compromiso de mejorar la presupuestación. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: * |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: * | Grado de confianza: * |

B4.10 En el anexo 4 se menciona que ha habido avances importantes en el potenciamiento de los instrumentos de asignación presupuestaria. Sin embargo, existen dudas en cuanto a la profundidad y el alcance de la apropiación de las reformas por parte del GdN. Las reformas son más bien de carácter técnico y no ponen demasiado énfasis en el nivel político. Como ya se señaló, el deterioro de la relación entre el poder ejecutivo y la AN también disminuye la apropiación de las reformas por parte de las instituciones más allá de los principales minsiterios del GdN.

B4.11 Hay serias dudas con respecto a la previsbilidad y discrecionalidad del APGS mismo (véase el análisis del capítulo B3). En cualquier caso, es demasiado temprano para juzgar los efectos del APGS dado que los primeros desembolsos se hicieron apenas en el 2004.

*Rendición de cuentas*

| El grado al cual la creciente utilización de los sistemas y procesos del gobierno ayudaron a mejorar la rendición de cuentas en el gasto público. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B4.12 Desde el 2002 ha habido una mejora importante en cuanto a someter más recursos públicos a los sistemas formales de contabilidad del GdN (véase el anexo 4). En particular, el SIGFA ha desempeñado una función importante en hacer que los aportes de los donantes sean más visibles en el sistema presupuestario del GdN. Sin embargo, como muestra el anexo 4, estos sistemas en sí no son demasiado sólidos. El APGS refuerza la tendencia hacia el uso de los sistemas contables del gobierno. Esto es positivo, pero no es suficiente en sí mismo para garantizar una contabilidad adecuada. Debido a que es tan reciente, los efectos del APGS en este sentido hasta finales del 2004 se consideran insignificantes.

*Durabilidad*

| El grado al cual el APGS apoya al gobierno en la apropiación de dichas mejoras (asegurando la sostenibilidad de todo el proceso). | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: nulo | Tendencia: = | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B4.13 Hay cierta evidencia de que estas mejoras han sido asimiladas por el GdN para asegurar la sostenibilidad de todo el proceso. Esto es más evidente en el BCN y el MHCP. Sin embargo, una preocupación que persiste es que las mejoras técnicas, como la creación del SIGFA y el establecimiento de la CUT, no han ido acompañadas de ningún movimiento significativo hacia la introducción general de un funcionariado profesional en la

administración pública. Estas mejoras técnicas tampoco abordan las tendencias fragmentarias del sistema político y de las instituciones de gobierno de Nicaragua, tendencias que son perjudiciales para las mejoras sostenidas y estables en la administración del gasto público. Así pues, la sostenibilidad de las mejoras recientes está lejos de estar garantizada.

*Capacitación*

| El grado al cual el APGS apoya la capacitación en la gestión de las finanzas públicas. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: - | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: * | Grado de confianza: *** |

B4.14 Los análisis citados en el anexo 4 demuestran que las deficiencias de la GFP son endémicas. Los párrafos ¶B4.3– ¶B4.5 del presente estudio detallan la AT de los donantes y las reformas del gobierno en este ámbito desde mediados de los noventa. En el contexto de la iniciativa HIPC, la preocupación compartida por los donantes y el GdN llevaron a un enfoque más integral y concertado para la reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas (con la Revisión del Gasto Público [World Bank 2001b] y los informes periódicos de la Evaluación y Seguimiento del Gasto Público y el Plan de Acción de la iniciativa HIPC [World Bank 2001c, 2004c]). La posibilidad de obtener recursos a través de la iniciativa HIPC impulsó las reformas sistemáticas relacionadas con la Gestión del Gasto Público y el seguimiento del gasto en la pobreza. El APGS se puede ver como una continuación y refuerzo del ímpetu que se derivó inicialmente de la iniciativa HIPC. Se observa una complementariedad significativa entre los insumos financieros y no financieros (AT, capacitación, diálogo y condicionalidad) del APGS para hacer frente a la capacitación. Aunque en las negociaciones que desembocaron en la firma del ACF se prestó poca atención explícita a las necesidades de AT que genera el APGS, varios de los donantes signatarios del ACF financian, a través del PSTAC y el PAI-NIC de la CE, AT relacionada con la ejecución del APGS.

B4.15 La creación de una canasta de fondos para la AT (PSTAC) y el diálogo sobre AT entre los miembros del BSG aumentan la perspectiva de una mejor coordinación de los insumos no financieros del APGS en el futuro. Indirectamente, la cooperación entre el BID y el BM debe permitir una coordinación con los insumos proporcionados por otros donantes para la capacitación. Sin embargo, sigue cumpliéndose que el PSTAC, que es el principal apoyo de AT asociado al APGS, se utiliza principalmente para pagar los salarios de los funcionarios y del personal de alto rango en el MHCP y en la SECEP. Aunque este enfoque permite que el GdN garantice el avance de las reformas al atraer a personal muy preparado, resulta contraproducente en cuanto a la sostenibilidad de la capacitación y del afianzamiento institucional. De nuevo, debido a que el APGS sustancial es tan reciente, las mejoras que se pueden atribuir directamente al APGS a fecha de finales del 2004 son insignificantes.

## Principales relaciones de causalidad

B4.16 En cuanto a la relación de causalidad presentada en ¶B4.1, se observa que el proceso de armonización y alineamiento de los donantes que precedió la introducción del APGS y del ACF (incluidas las innovaciones estimuladas por la iniciativa HIPC) contribuyeron hasta cierto punto a mejorar la apropiación y la capacidad administrativa del gobierno en el proceso de planificación y presupuestación. Aun cuando APGS es muy reciente para que los efectos sustanciales del mismo se hayan hecho visibles, el APGS probablemente reforzará los incentivos para que el gobierno y los donantes continúen colaborando en la reforma de la GFP. Se han logrado algunas mejoras técnicas y

procesales significativas, pero tal y como indica la valoración del anexo 4, son necesarias más mejoras sustanciales.

## Situación contrafactual

B4.17 En principio, las mejoras técnicas en los sistemas de planificación y presupuestación se pueden introducir por medio de proyectos. En la práctica, es más probable que se logren reformas institucionales cuando se idean a lo largo y ancho de cada sector y de forma transversal. El diálogo que se deriva del APGS (y, anteriormente, el diálogo en torno a la iniciativa HIPC) ha permitido que el gobierno y los donantes se ocupen de asuntos sistémicos que los proyectos y el trabajo sectorial no pueden abordar.

# B5. Los efectos del APG de socios sobre las políticas y los procesos de políticas

*¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS para mejorar los procesos de políticas públicas y las políticas en general?*

## Introducción

B5.1 Este capítulo examina el grado al cual el APGS ha mejorado las políticas públicas y los procesos. En tal sentido, se centra en dar seguimiento a la relación causa-efecto del nivel 2 hasta el nivel 4 en el MEM, para evaluar si, a través del APGS:

- el diálogo en torno a las políticas/condicionalidad se centró en las políticas públicas esenciales y en los temas y prioridades del gasto público (2.4); la AT y la capacitación se centró en las políticas públicas esenciales y en los temas relacionados con el gasto público (2.5); los SI armonizaron y alinearon sus acciones con los sistemas y los objetivos nacionales (2.6); ha habido una orientación hacia políticas en pro de los pobres y hacia grupos específicos (3.3) que haya conllevado políticas sectoriales adecuadas para hacer frente a las fallas del mercado (4.4) y a políticas de regulación del sector privado adecuadas (4.2).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

B5.2 Los principales desafíos son: i) atribuir resultados al APGS en lo que respecta a los procesos en torno a las políticas que se llevan a cabo a nivel sectorial dado el alto número de otros donantes que están activos a ese nivel a través de las mesas sectoriales y del enfoque global para todo un sector (SWAp); y ii) distinguir los efectos del APGS en las políticas y en los procesos en torno a las políticas, de aquéllos que son producto de las modalidades de cooperación o de los proyectos que estaban vigentes antes del 2003, particularmente la iniciativa HIPC.

## Contexto situacional

B5.3 En la década de los noventa, el apoyo al proceso de reformas de las políticas provino principalmente de programas multilaterales bajo el liderazgo del BM y el FMI. Las condicionalidades eran numerosas, a corto plazo y muchas veces excesivamente ambiciosas. Por ejemplo, la evaluación del BM de sus propios programas de crédito para la recuperación económica (ERC) indicó que las metas eran demasiado ambiciosas y las reformas institucionales necesitaban más tiempo para ser sostenibles (World Bank 2003b). Las reformas que se llevaron a cabo durante este período se centraron en la estabilización macroeconómica y en la restructuración del sector público, condiciones vitales para obtener la ayuda externa que tanto necesitaba el GdN. Desde mediados de los noventa, el apoyo del BM al proceso de reformas fue acompañado de créditos de AT (véase ¶B4.3). Esta AT fue instrumental para lograr algunos hitos importantes en el desarrollo del sector público. Aunque muchas reformas fueron iniciadas por el GdN, la influencia de las IFI fue muy importante en la definición de estrategias y objetivos en torno a las políticas (Dijkstra 1999, World Bank 2003c). El diálogo fue principalmente con el MHCP, tradicionalmente el interlocutor preferido de las IFI. A través de este diálogo especial, el MHCP pudo emprender las reformas que eran necesarias, 'protegido' eficazmente de cualquier interferencia política.[45]

[45] Algunas entrevistas realizadas durante el 2005 revelaron que la necesidad de respetar la condicionalidad establecida por los donantes es, con frecuencia, la única manera de poder llevar a cabo cierto tipo de reformas.

B5.4 A partir del 2000, los siguientes acontecimientos configuran el marco de las políticas y de los procesos en torno a las políticas: i) la formulación de la primera ERP en el 2000 y el posterior logro del punto de decisión de la iniciativa HIPC en diciembre del 2001, un mes después de las elecciones presidenciales; ii) la elaboración de la ERCERP, la primera ERP estructurada del país, con la cual los donantes comenzaron a alinear sus programas y a la cual se vinculó el seguimiento del gasto público en pobreza; iii) el PND presentado en octubre del 2003 ante la comunidad de donantes y que representa la posición del país en cuanto a sus futuras políticas de desarrollo (y presentado como una elaboración posterior del pilar I de crecimiento económico de la ERCERP); iv) el Decreto Presidencial No. 71-2003, que inició el mecanismo de las mesas sectoriales para el diálogo sobre políticas sectoriales y generales con los SI y la sociedad civil, y la posterior organización de una mesa general de donantes; v) la aprobación, entre el 2001 y finales del 2003, de un número de leyes de vital importancia para la reforma del sector público (anexo 2C), lo cual posibilitó que se alcanzara el punto de culminación de la iniciativa HIPC en enero del 2004; vi) la presentación de la versión operativa del PND –el PND-O 2005-2009– en septiembre del 2004; vii) el aprendizaje y evaluación conjunta de países realizada por la OCDE (JCLA por sus siglas en inglés) que concluyó en octubre del 2004, seguida de la elaboración de un plan nacional de armonización y alineamiento presentado al CAD en marzo del 2005; viii) la elaboración progresiva de un "mapa de ruta" para la ejecución de las políticas sectoriales representado por un SWAp, una política sectorial y un plan para lograr las MDM, un MdE y un plan común de trabajo a medio plazo; y ix) la presentación en abril del 2005 de una estrategia y un plan de acción para la elaboración de un MGMP y la inclusión de tres sectores piloto (educación, salud y transporte) en el MGMP para el presupuesto del 2006.

B5.5 Los acontecimientos anteriores han ocurrido en un contexto de: i) deterioro progresivo de las relaciones entre el poder ejecutivo y la AN; ii) cese de las actividades del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), de la sociedad civil y del órgano consultativo del GdN; e iii) inactividad de la Corte Suprema y una falta de confianza general de la población hacia el sistema judicial.

## Valoración según los criterios de evaluación

### Influencia sobre el proceso de reforma

*Apropiación y efectividad*

| El grado al cual el APGS (tomando en cuenta el rezago de sus operaciones) ha ayudado (o está ayudando) a establecer/mantener un proceso de reforma integral, coherente y eficaz en pro de los pobres que ha sido apropiado por el gobierno. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B5.6 En los capítulos A2 y B3 se han destacado algunas dudas acerca de la coherencia, durabilidad y orientación en pro de los pobres de las estrategias nacionales. Por consiguiente, los donantes de APGS no pueden simplemente apoyar una estrategia probada y coherente, pero de todos modos participan en la formulación de estrategias, lo cual genera riesgos inevitables para la apropiación nacional del proceso.

*Proceso general de las políticas de desarrollo*

B5.7 Hay una relación importante entre el APGS y el proceso de formulación de políticas que radica en la evolución de la relación entre la iniciativa HIPC y el proceso de la ERCERP, con una apropiación cada vez mayor por parte del GdN. Desde su origen en 2003, el BSG ha actuado como interlocutor en el diálogo sobre el proceso de reforma en pro de los pobres.

B5.8 El alineamiento de los donantes de APGS (incluido el BM) con los objetivos del PND en lugar de la ERCERP (a la cual están vinculados tanto el PRGF como el PRSC) constituye una diferencia importante con respecto a la iniciativa HIPC y debería facilitar que la apropiación por parte del país fuera en aumento. Sin embargo, la influencia de los SI de APGS sobre el proceso de formulación de políticas aún es alta. Primeramente, en el 2005 se preveía que el PND-O fuera aprobado por el FMI y el BM, pero no por la AN. En segundo lugar, la MED del ACF fue elaborada en paralelo a la revisión del PND-O motivada por los comentarios del BM y otros donantes. Esto significa que los objetivos del ACF están alineados con el PND, y que los indicadores de la MED proceden de la matriz del PND-O. El proceso ha sido en doble sentido: mientras que el diálogo del APGS influyó en el proceso de formulación de la política nacional orientándolo hacia la formulación de un plan más operativo y más consultado, el liderazgo cada vez mayor del GdN en tal proceso ha provocado un alineamiento cada vez mayor del APGS con el PND en lugar de con la ERCERP. Sin embargo, el hecho de que el ACF fuera firmado antes de que se finalizara el PND-O suscita algunas dudas en cuanto a si el proceso de reforma es verdaderamente un proceso apropiado nacionalmente, y si el gobierno cuenta con suficiente preparación en cuanto a su capacidad institucional (la capacidad del gobierno en ciertos sectores es insuficiente) y estructura política (dada la fragmentación de la administración y de la política de Nicaragua). Véase el análisis en ¶C4.1– ¶C4.4.

*Proceso de política sectorial en pro de los pobres*

B5.9 A nivel sectorial, el proceso de reforma en pro de los pobres se ha visto muy influenciado por el propio enfoque del GdN lanzado en el 2003, basado en la creación de mesas sectoriales para facilitar la coordinación con los donantes y el diálogo intra/interministerial sobre políticas financieras y sectoriales. Estas mesas son el foro para el debate y la formulación de las políticas sectoriales, y actualmente se utilizan para desarrollar el PND con un plan y estrategias mesurables. Dado que el APGS apenas había comenzado en el 2003, su aportación al establecimiento de este enfoque es limitado. De hecho, en el caso del sector educativo, la existencia y funcionamiento de una mesa sectorial y la política sectorial asociada han sido instrumentales para el inicio del APGS[46]. Por otra parte, no todos los sectores han avanzado de la misma manera que el sector educativo. En los subsectores como desarrollo rural, o en el sector de justicia, se están renovando las mesas sectoriales y se están desarrollando políticas sectoriales a través del APGS.[47] Cabe recordar que la ayuda a proyectos y el APS de los donantes que no son signatarios del ACF a los sectores fundamentales en pro de los pobres, como educación, salud o desarrollo rural, es importante tanto por la cantidad de fondos aportados como por la influencia que tienen los donantes. Por lo tanto, los avances sectoriales deben atribuirse más bien a la cooperación general y no sólo al APGS.[48]

[46] Esto fue el resultado de un fuerte liderazgo ministerial, y también del apoyo que recibió el sector en años anteriores mediante varios proyectos a través del marco de la iniciativa Educación para Todos (EFA por sus siglas en inglés).

[47] Por ejemplo, en el sector de justicia, la CE está facilitando, a través de su AT, la revisión de la política sectorial y la elaboración de un plan financiero coherente con las perspectivas financieras a mitad del período.

[48] El caso de la justicia podría ser una excepción, dada la poca presencia relativa de los fondos de los donantes en comparación con otros sectores, y al hecho de que el programa de acceso a la justicia de la CE, si se finaliza, será un participante importante al menos en lo que respecta al apoyo institucional y otras áreas secundarias, así como la aplicación del nuevo código penal y la seguridad ciudadana.

*Proceso de reforma de la administración pública e institucional*

B5.10 El proceso de reforma de la administración pública está estrechamente vinculado al APGS. La administración pública es esencial en el análisis de las condiciones previas del APGS, ya que un gobierno que funcione bien es fundamental para asegurar el éxito del APG. No obstante, es difícil atribuir las mejoras registradas al APGS dado que algunas reformas fundamentales fueron emprendidas antes de que se iniciara el APGS, ya fuese como condiciones previas para ingresar en la iniciativa HIPC, o como extensiones del proceso de reforma que se impulsó a partir de los noventa (por ejemplo, SIGFA, CUT, SNIP) a través de otros programas (tales como el ERC del BM y la AT que lo acompañó).

*Participación*

| ...en el cual una gama adecuada de partes interesadas participa en la revisión y formulación de políticas. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: * | Grado de confianza: *** |

B5.11 Desde mediados de los noventa, se han creado varias instituciones para aumentar la participación en el diálogo en torno a las políticas y su proceso de formulación. Esto incluye el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) (1994), que reúne a representantes del gobierno y de la sociedad civil a nivel local, y su mandato incluye el debate y la evaluación de todas las políticas sectoriales relacionadas con el desarrollo sostenible; el CONPES (1995), conformado por representantes del gobierno, los sectores económicos, la sociedad civil, representantes de los partidos, sindicatos y otras instituciones públicas; y la Coordinadora Civil (1998), una organización que aglutina a las ONG que trabajan en el campo del desarrollo humano sostenible. Durante el período de evaluación, varias leyes fueron aprobadas para mejorar la calidad y la cantidad de representantes de las partes interesadas en el proceso de reforma y formulación de políticas.

B5.12 A pesar de que ha mejorado la apropiación por parte del gobierno del proceso de planificación, la rendición de cuentas del proceso presupuestario en sí no ha mejorado significativamente en los últimos años, aunque los SI han procurado alentar la 'voz' de los pobres en la formulación de la estrategia nacional de desarrollo. El CONPES incluye actores que representan intereses muy distintos, por lo que sólo puede llegar a acuerdos generales, cosa que limita la eficacia de sus recomendaciones y consultación. Otro factor que debilita el rol del CONPES es que no existe un mecanismo de retroalimentación, y el Presidente del país tampoco está obligado a tomar en cuenta sus recomendaciones. El gobierno de Bolaños restructuró la composición del CONPES a fin de fortalecer la representación de los intereses de las empresas privadas, que ahora constituyen el 60% de su membresía. Aunque el GdN sostiene que el hecho de que el CONPES siga existiendo es una manifestación de que la sociedad civil participa en el proceso de planificación nacional, desde el 2002 y hasta mediados del 2005 la influencia del CONPES en la formulación de políticas y en la elaboración del presupuesto anual ha disminuido notablemente, esto es, precisamente, en el período previo a la introducción del APGS.

B5.13 La participación de otras partes interesadas en la formulación y revisión de las políticas en años recientes ha sido escasa. En particular, se ha criticado la falta de participación de la sociedad civil en las mesas sectoriales (ISS 2004a). El cese de actividad del CONPES ha dado lugar a que la sociedad civil quede excluida por completo de la estructura formal y del foro donde se desarrolla el diálogo en torno a las políticas. La AN hasta ahora ha tenido una asociación limitada con el diálogo. El proceso de elaboración del PND y del PND-O aún es considerado por la sociedad civil como escasamente participativo,

ya que el diálogo sólo incluye a algunas regiones y unos pocos representantes de la sociedad civil (Coordinadora Civil 2003; Hunt y Rodriquez 2004; ISS 2004a).

B5.14 En vista de los antecedentes arriba descritos, la contribución del APGS hasta la fecha ha sido limitada. El BSG ha interactuado con el GdN para incrementar las consultas en torno al PND, y ha expresado preocupación por las limitadas funciones que últimamente desempeña el CONPES, pero no ha podido iniciar el cambio necesario en el proceso de formulación de las políticas. A las organizaciones de la sociedad civil en particular les preocupa el hecho de que hayan sido excluidas del diálogo en torno al APGS.[49] En el momento de la misión (mayo 2005), el APGS no había mejorado tampoco el intercambio con la AN, que permanecía excluida del diálogo entre los donantes y el gobierno en torno al APGS y a las reformas apoyadas por el mismo.

B5.15 En su formulación actual, el ACF no refleja los nuevos mecanismos de participación ciudadana presentados en el 2003 para garantizar una mejor vinculación entre las municipalidades y el gobierno central, particularmente en la elaboración de políticas y en la planificación de la inversión. El ACF tampoco incluye un mecanismo de diálogo con los demás donantes que ejercen una función importante a nivel de país en cuanto al volumen de su cooperación, su influencia en las políticas, o su participación en apoyo a las políticas sectoriales.

*Aprendizaje*

| ...en el cual los procesos en torno a las políticas alientan tanto al gobierno como a los SI a aprender de la experiencia y a adaptar las políticas a las circunstancias del país. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: * | Grado de confianza: ** |

B5.16 En Nicaragua no hay ninguna tradición fuerte de compartir información y aprender del pasado. Esta fue una flaqueza importante de la ayuda durante la década de los ochenta. Sin embargo, en años recientes se han tomado varios pasos importantes para mejorar esto. Desde el 2002, el GdN ha establecido una base de datos de la cooperación (SysODA), la cual constituye un insumo importante para cualquier análisis acerca de la cooperación. Desde que se establecieron en el 2003, las mesas sectoriales, la mesa de donantes y los foros anuales de coordinación de la cooperación son mecanismos importantes para el debate de políticas, el intercambio de información y el proceso general de aprendizaje del GdN y de los SI. La primera Evaluación Conjunta de Aprendizaje (JCLA) sobre la A&A de la cooperación tuvo lugar en Nicaragua en octubre del 2004. No ha pasado suficiente tiempo para poder observar cómo serán usados estos nuevos mecanismos para adaptar/mejorar las políticas.

B5.17 El mecanismo de revisión del ACF representa un proceso adicional de aprendizaje. Con sus dos revisiones anuales basadas en un conjunto de indicadores de desempeño podría constituir un primer paso hacia un sistema nacional de revisión del desempeño. No obstante, no ha pasado suficiente tiempo para poder observar cómo van a interactuar esos mecanismos para crear una capacidad coordinada de aprendizaje, en lugar de sistemas paralelos, ni el impacto que tendrán en la configuración de las políticas en el futuro. El compromiso de los donantes de APGS de emprender evaluaciones conjuntas así como

[49] Representantes de los donantes del APG que fueron entrevistados indicaron que, debido a restricciones de tiempo, la participación de la sociedad civil no fue una prioridad durante la preparación de la revisión de mayo del 2005. Tras el prolongado proceso de creación de consenso, los SI consideraron que era mejor firmar el acuerdo y poner en marcha el proceso, y procurar después mejorar y perfeccionar el mecanismo.

misiones conjuntas de identificación, fortalecerá aún más la capacidad de los SI y del GdN para aprender del pasado y para adaptar las políticas a las circunstancias del país. Sin embargo, hasta el momento, la teoría va por delante de la práctica, según queda demostrado por el hecho de que la revisión anual del PRSC se llevó a cabo en julio del 2005, al margen de la revisión conjunta del ACF prevista para agosto.[50]

**Influencia sobre el contenido de las políticas**

*Sectores público y privado*

| ...en el cual las políticas abordan las mayores fallas del mercado, el entorno normativo y el equilibrio adecuado entre el sector público y privado. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: * | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B5.18 En la década de los noventa, como parte de los acuerdos con las IFI, Nicaragua inició un importante programa de privatización de las empresas estatales y compactación de la administración pública. El gobierno de Bolaños ha continuado este programa, y ha asumido compromisos en el PRGF II y PRSC I que cubren el sector bancario (marco normativo, supervisión y reglas prudentes), la reforma tributaria, la liberalización del comercio, y las mejoras en el sistema judicial. La ejecución de estas reformas ha avanzado con altibajos debido al marcado deterioro de la relación entre el poder ejecutivo y la AN. La AN a menudo ha alterado el contenido de las leyes propuestas, reduciendo así su eficacia. Los antecedentes históricos del país y las dificultades que surgen en la aprobación de las últimas reformas requeridas por el FMI siembran dudas en cuanto al ritmo de su ejecución y, por ende, en cuanto a la capacidad y eficacia de estas políticas de abordar las actuales fallas del mercado.

B5.19 El PND ha priorizado completar la transición a la economía de mercado, con un marcado énfasis en el desarrollo y el fortalecimiento del sector privado nacional y en atraer inversión externa directa de manera que se garantice el crecimiento y la reducción de la pobreza en el futuro. En tal contexto, el papel del Estado consiste en brindar apoyo al sector privado por medio de infraestructuras físicas, el apoyo a una creciente competitividad, la simplificación administrativa, la capacitación empresarial y el acceso al crédito, particularmente para la micro y pequeña empresa. Según algunos encuestados clave, este enfoque es arriesgado porque asume que el mercado es capaz por sí mismo de acomodar los cambios que trae consigo la ejecución de las políticas (particularmente aquéllas relacionadas con la migración, urbanización y los cambios en los métodos de producción agrícola) (Acevedo Vogl 2003).[51] Mientras, el PND acertadamente se concentra en el tema de los derechos de propiedad de la tierra y la seguridad, y en el acceso al crédito por parte de los pequeños empresarios y agricultores. No obstante, existe también el problema de la alta concentración de tierras (el 6% de las fincas abarcan el 50% de las tierras, mientras que el 70% están concentradas en apenas el 10% de las tierras). Una fuerte crítica atañe la falta de reconocimiento del papel de las mujeres, lo cual afecta la eficacia de la política de préstamos elaborada para los pequeños agricultores y las microempresas (Acevedo Vogl 2003). Como se indicó anteriormente, la puesta en práctica del PND aún estaba en proceso en el momento de la evaluación, y la política hacia los sectores productivos era una de las que quedaba por perfilar.

[50] Esta situación cambió en la segunda revisión del ACF que tuvo lugar a finales de septiembre del 2005. La revisión del PRSC tuvo lugar en el contexto de esta revisión del ACF, eliminando así el trabajo en paralelo anterior.
[51] Entrevista con representante de los pequeños agricultores, noviembre del 2004.

B5.20 El PND-O ha sido discutido extensamente con el BSG desde que fue originalmente elaborado en octubre del 2004. Una consecuencia es que los indicadores de la MED corresponden a los del PND-O. En cuanto al tema de la tierra, la condicionalidad incluida en el PRSC y en el PAP PND de la CE (que se centra en el desarrollo rural), juega un papel importante en la configuración futura de esta política.[52] Los indicadores del área de desarrollo del sector privado de la MED proceden en su mayoría de los indicadores del PRSC. La aportación de Alemania está vinculada al PRSC y el 25% del APGS de Suiza está vinculado a la evaluación del desempeño en el área de desarrollo del sector privado. Por otra parte, otros donantes influyentes (BID y USAID) trabajan activamente para promover el desarrollo del sector privado. El BID también participa activamente en la reforma de las políticas sectoriales (tales como las reformas comercial y bancaria).

B5.21 El APGS refuerza la condicionalidad de las IFI en torno a las políticas de las reformas estructurales que llevará a cabo el GdN, ya que el desembolso del APGS está vinculado a los indicadores de activación del PRSC[53] y a la condicionalidad del tramo fijo de los programas de la CE, que a su vez está vinculada a los desempeños en el marco de la estabilidad macroeconómica. Hay además una influencia indirecta del APGS sobre las reformas que se llevaron a cabo en el marco del PRGF dado que la existencia de un acuerdo con el FMI es un requisito, ya explícito o implícito, para que los donantes APGS desembolsen fondos.

*Políticas sectoriales*

| ...en el cual las políticas sectoriales adecuadas complementan el gasto público. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: * |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: * | Grado de confianza: * |

B5.22 Las políticas sectoriales incluidas en el PND se encuentran en diferentes fases de desarrollo y, en el momento de la evaluación, el MGMP, que constituye un vínculo crucial entre las políticas y los planes de gasto, se estaba planificando. Por consiguiente (véase el capítulo B4), la articulación de las políticas sectoriales con los planes de gasto es débil, y es demasiado pronto para que el APG haya podido modificar visiblemente esta situación.

B5.23 En general, la elaboración de las políticas sectoriales comenzó antes del APGS, en el contexto de la iniciativa PRSP/HIPC y de otras iniciativas internacionales, tales como Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés). Se considera que algunos sectores, como educación y salud, se encuentran en una fase avanzada, con políticas acompañadas de estrategias operacionales y análisis financieros. Otros, tales como el de justicia y desarrollo rural, se encuentran en fases de desarrollo diversas. (El plan operativo de desarrollo rural [PRORURAL], por ejemplo, se encontraba en la última fase de elaboración a mediados del 2005). En el caso de la educación y del desarrollo rural, los planes operativos de ambos sectores incluyen correctamente acciones a nivel institucional destinadas a consolidar al ministerio central en su función de coordinador general, planificador y supervisor, así como a nivel de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios prestados. Así, estos planes se centran en un rol más sostenible, eficiente y eficaz para el Estado como prestador de servicios. Sin embargo, igual que con otras políticas en el PND-O, ambos casos adolecen de una persistente brecha financiera (del 20–30% por lo general) en el cumplimiento de las metas establecidas para los próximos tres años y, por consiguiente, hay una falta de priorización del financiamiento de las actividades.

[52] El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) del BM es importante también en este ámbito.
[53] Once de los 19 indicadores de activación incluidos en el PRSC están relacionados con la estabilidad macroeconómica (7), la protección del gasto en la pobreza (1), y el crecimiento económico y la competitividad (3).

## Principales relaciones de causalidad

B5.24 En cuanto a las relaciones de causalidad especificadas en ¶B5.1, dado el volumen de los desembolsos de APGS y la brevedad del período, el único paso significativo que se observa es en cuanto a un mayor diálogo en torno a las políticas. Se observa también un enfoque que tiene como objeto influenciar el contenido de las políticas de reforma de la administración pública porque éste constituye el ámbito principal del PRSC y ya había sido el objeto de otros préstamos anteriores del BM, así como el contenido de las políticas en relación a la preparación del MGMP, un tema que es objeto de la AT reciente. Pese a esta relación a través del diálogo en torno a las políticas, los efectos del APGS en cuanto a cambios de los patrones tradicionales de conducta institucional en lo que atañe a una mayor participación de las partes interesadas pertinentes o mejoras en la rendición de cuentas a la sociedad civil son casi inexistentes. En cierto modo podría decirse que el APGS se ha adaptado a las circunstancias, incorporando los límites de los procesos existentes en lugar de precipitar un cambio. No obstante, el breve período que lleva funcionando el APGS significa que no se puede afirmar si esta actitud es debida a las circunstancias actuales, y a que el APGS está en una etapa piloto, o si va a continuar siendo así en el futuro.

## Situación contrafactual

B5.25 El buen funcionamiento de las mesas sectoriales y una mayor capacidad de diálogo, coordinación y planificación por parte de los ministerios posibilitarían el establecimiento de un vínculo coherente entre la política sectorial y el gasto público a través del APS y, posiblemente también, extender este vínculo a la ayuda a proyectos, si ésta se alineara con las prioridades del gobierno. Sin embargo, las mesas sectoriales en sí no abordan la coherencia mutua entre las políticas sectoriales y las propuestas de gasto.

B5.26 El APGS no sustituye los esfuerzos por respaldar el fortalecimiento de las políticas y las reformas a través de enfoques de proyecto y sectoriales, pero sí que se considera que es la modalidad de cooperación que mejor puede abordar los temas sistémicos. A través del ACF, el APGS ofrece a los SI la posibilidad de influenciar el proceso de formulación de las políticas y las políticas mismas, posibilidad que pocos donantes, especialmente entre los bilaterales, podrían tener si actuaran por su cuenta.

# B6. Los efectos del APG de socios sobre el desempeño macroeconómico

*¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS al desempeño macroeconómico?*

## Introducción

B6.1 Este capítulo examina qué tan eficiente, eficaz y sostenible es la contribución del APGS a los resultados macroeconómicos. Según el MEM, intervienen dos relaciones de causalidad:

- La primera relación plantea que un incremento en la cantidad de recursos externos para el presupuesto del gobierno (2.1), en los fondos que están sujetos al presupuesto nacional (2.2) y en la previsibilidad de estos últimos (2.3) llevará a una mejor disciplina fiscal (3.4) que, a su vez, creará un entorno macroeconómico más favorable para la inversión privada y el crecimiento (4.1), los cuales a su vez llevarán a un entorno más favorable para el crecimiento en general (4.6).
- La segunda relación de causalidad plantea que el diálogo sobre políticas/condicionalidad, y la AT y capacitación centradas en los principales temas y prioridades en torno a las políticas y el gasto públicos (2.4), junto con la armonización y alineamiento de los donantes con los objetivos y los sistemas nacionales, llevarán a una mejor disciplina fiscal (3.4) que, a su vez, propiciará un entorno macroeconómico más favorable para la inversión privada y el crecimiento de la misma (4.1), lo cual llevará a un entorno más favorable para el crecimiento en general(4.6).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

## Contexto situacional: Comportamiento macroeconómico

B6.2 Desde su recuperación de la hiperinflación a finales de la década de los ochenta, Nicaragua ha sufrido repetidas olas de inestabilidad monetaria, en una relación intermitente con el FMI y con los donantes (que generalmente condicionan su ayuda a que el país cumpla con el FMI). Desde 1990 se pueden distinguir tres períodos, marcados por la inestabilidad monetaria y por las divisiones/reconciliaciones entre las polarizadas agrupaciones políticas de Nicaragua, y entre el poder ejecutivo y los donantes:

- *1990–97: el recién electo gobierno de Chamorro, respaldado por los Estados Unidos,* tomó *por* iniciativa propia medidas inmediatas para controlar la hiperinflación, incluida la *convertibilidad* de la moneda local y la eliminación gradual de las múltiples tasas de cambio, la *liberalización* del comercio nacional, la reducción del gasto público y el control del crédito. En los primeros dos años se restauraron la inversión y el crecimiento e inicialmente hubo un fuerte influjo de ayuda externa. Pero en 1992, el gobierno norteamericano ya había suspendido su ayuda debido a que la ejecución de las condiciones procedía demasiado lentamente. Las IFI y muchos donantes bilaterales hicieron lo mismo (a pesar de que el FMI les exhortó a continuar ayudando a Nicaragua). El volumen de cooperación disminuyó durante los años centrales de la década de los noventa.
- *1998–2001:* El desastre causado por el huracán Mitch trajo una renovada unidad entre las facciones *políticas* rivales así como un renovado compromiso por parte de los donantes, con un resurgimiento de la cooperación. Las negociaciones de la iniciativa HIPC alcanzaron el punto de decisión en diciembre del 2000 y se formuló la primera estrategia para la reducción de la pobreza. Sin embargo, el GdN se salió del camino trazado por el FMI cuando hubo un incremento en la inflación (producto del

incremento pro cíclico del gasto del gobierno cuando aumentaron los ingresos públicos, alimentados por altos influjos de dinero y crecientes ingresos de las exportaciones) y cuando luego el déficit presupuestario aumentó al término de la bonanza exportadora. La ayuda programática disminuyó y terminó de manera drástica cuando el gobierno del presidente Alemán fue acusado de blanqueo de dinero.

- *2002–2005:* Con el compromiso del nuevo gobierno del presidente Bolaños de recuperar la estabilidad monetaria y de reducir la corrupción, hubo otro resurgimiento de la cooperación. Éste fue liderado por los programas del PRSC y de la ERCERP financiados por el BM y el FMI, y seguido por los donantes bilaterales, notablemente Asdi, que proporcionó el primer APGS en el período 2002–2004, basado en el PRGF del FMI y en el PRSC del BM. Al mismo tiempo, el BID además otorgó préstamos de apoyo a las políticas a través del FSS y el MHCP, además de la iniciativa HIPC. El punto de culminación de la iniciativa HIPC se alcanzó en enero del 2004. A pesar de las tensiones de este período, notablemente el colapso de bancos comerciales y el costo para el gobierno de los pagos a los depositantes, que controvertidamente fueron financiados a través de una mayor deuda interna,[54] se ha mantenido la estabilidad macroeconómica. El crecimiento económico se ha recuperado, las tasas de interés han bajado, se espera que la deuda externa disminuya del 163% del PIB en el 2003 al 74% en el 2005 (principalmente como resultado del alivio bajo la iniciativa HIPC) y la deuda interna del 50% del PIB en el 2002 al 39% en el 2005.[55] Persisten las amenazas a la estabilidad macroeconómica, particularmente debido a la perenne controversia entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Pero con al ayuda de los donantes, ha habido un fortalecimiento institucional en el BCN y en el MHCP (véase el capítulo B4).

B6.3 Cada uno de los períodos comenzó con un aumento sustancial de la cooperación. En los dos primeros períodos, la cooperación disminuyó a medida que los donantes perdieron confianza en la capacidad de respuesta del gobierno. Al igual que en los dos períodos anteriores, las relaciones con los donantes en el período actual comenzaron bien, hasta inicios del 2005 cuando el FMI suspendió de manera no oficial un PRGF de tres años debido a que no se había avanzado lo suficiente en las cinco leyes acordadas en el PRGF. Aunque la revisión del apoyo presupuestario en mayo fue satisfactoria, los donantes consideraron que no podían hacer ningún desembolso mientras Nicaragua no cumpliera con el PRGF (Budget Support Group 2005c).

## Valoración según los criterios de evaluación

### Efectos macroeconómicos

*Disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica*

| El grado al cual el APGS ha contribuido a una disciplina fiscal y a la estabilidad macroeconómica. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: * | Grado de confianza: *** |

B6.4 No se sabe hasta qué punto se pueden atribuir los mejores resultados macroeconómicos de Nicaragua desde el 2002 a la recuperación de los flujos de cooperación. La cooperación como porcentaje de la RNB es más baja en este período que a

[54] Los pagos a los depositantes por parte del gobierno fueron financiados mediante los Certificados Negociables de Inversión (CENIS) emitidos por el banco central. Estos bonos son objeto de intensos debates que se centran en la insatisfacción de que se estén desviando fondos de la iniciativa HIPC para pagar el servicio de la deuda interna a altas tasas de interés, y la sociedad civil está pidiendo que se restructure la deuda interna (Acevedo Vogl 2005).
[55] BCN; MHCP; y las estimaciones/proyecciones del personal del FMI.

mediados de los noventa, pero posiblemente entonces había un mayor flujo de fondos al gobierno (a través de la iniciativa HIPC y el FSS). No cabe duda de que la estabilidad macroeconómica y la recuperación en el crecimiento económico se beneficiaron del flujo de fondos bajo la iniciativa HIPC y del fuerte respaldo financiero que los donantes dieron al nuevo gobierno de Bolaños a finales del 2001 en base a la suposición de que sus políticas serían más favorables para la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la lucha contra la corrupción. Los flujos sustanciales de los fondos de APGS apenas comenzaron en el 2004, y dada la interrupción en el flujo de fondos de APGS en el 2005, es demasiado temprano para comentar sobre sus efectos generales.

B6.5 En lo referente a las reformas institucionales, los donantes han apoyado las reformas de políticas y la capacitación mediante programas sectoriales de apoyo a la ERCERP, especialmente en los sectores de educación, salud y gestión de las finanzas públicas (véanse los anexos 3 y 4). Igual que en el caso de los flujos de fondos de los donantes, el efecto del apoyo de los donantes a las reformas y a la capacitación es positivo, pero la magnitud de su contribución a la disciplina fiscal y a la estabilidad macroeconómica en general es incierta. Un ejemplo importante es el apoyo a la influyente CUT, que empezó sus operaciones en el 2001 y que surgió de un diálogo sobre políticas en torno a la ayuda programática a mediados de la década de los noventa. La CUT fue diseñada para que la tesorería logre una mayor liquidez a través de la canalización de todos los ingresos internos y externos, reduciendo así los requisitos para la obtención de empréstitos, el costo de los empréstitos y cualquier exclusión del sector privado. Aunque nuestras fuentes consideran que la CUT ya ha tenido una influencia beneficiosa[56] y es un avance en la eficacia de la tesorería, parece que otros factores son predominantemente responsables de la estabilidad macroeconómica a partir del 2002, particularmente la recuperación del crecimiento y el flujo de los fondos de la iniciativa HIPC al gobierno.

B6.6 En general, por lo tanto, las evaluaciones de la situación general a partir del 2002 indican que la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal han tenido una tendencia ascendente, que el costo de financiamiento del presupuesto ha disminuido, y que la ayuda programática ha contribuido a esto, pero los efectos del APGS aún no eran evidentes, ya que los mayores flujos financieros y la AT asociada apenas comenzaron en el 2004, y el diálogo en torno a las políticas, las condicionalidades y los esfuerzos hacia la armonización y alineamiento durante este período estuvieron dirigidos a crear el ACF. Una interpretación más amplia del diálogo sobre políticas del APGS podría argumentar que el modo de ver del APGS ha sido una parte esencial del diálogo general alrededor de las estrategias para la reducción de la pobreza desde finales de la década de los noventa y que, por ende, los beneficios del apoyo de los donantes a la capacitación a partir del 2000 (en su gran mayoría a través de programas sectoriales) se deben atribuir en parte al APGS. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación más restringida que se adoptó para esta evaluación, la valoración es que es ha pasado demasiado poco tiempo para que el APGS haya podido contribuir a la estabilidad macroeconómica y a la disciplina fiscal.

*Costo de financiamiento del presupuesto*

| El grado al cual los fondos de APGS han reducido los costos de financiamiento del presupuesto. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: ** | Grado de confianza: *** |

B6.7 El costo de financiamiento del presupuesto de Nicaragua disminuyó a partir del 2002 debido a que bajó el volumen y el costo de los préstamos del gobierno (las tasas de interés

[56] Un vocal del BCN consideró que la CUT ya ha ayudado a reducir los préstamos del gobierno y las tasas de interés.

que se pagan sobre la deuda del gobierno) (Banco Central de Nicaragua 2004b). Esto se debe, en parte, al retorno a la normalidad después de que el pago de indemnización del gobierno a los depositantes de los bancos fallidos aumentara notablemente los empréstitos del gobierno y las tasas de interés en el 2001. No obstante, tal como se indicó en los apartados anteriores, los influjos de fondos bajo la iniciativa HIPC y el apoyo de los donantes también han contribuido a reducir la necesidad de endeudamiento del gobierno. Dado que los desembolsos sustanciales del APGS apenas comenzaron en el 2004, éstos no han ayudado a reducir el costo de financiamiento del presupuesto. Sin embargo, como incluye donaciones y préstamos blandos, el APGS es una fuente de financiamiento del presupuesto con un costo relativamente bajo. Parece que el fortalecimiento institucional de la gestión macroeconómica (notablemente la CUT) ha contribuido a reducir los costos de financiamiento pero, como se señala en el apartado anterior, sólo se podría atribuir parte de dicho fortalecimiento institucional al APGS si se amplía la definición del APGS.

*Inversión privada*

| El grado al cual el financiamiento del APGS del gasto público ha afectado adversamente la inversión privada. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: = | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B6.8 A veces existe la preocupación de que la ampliación del gasto público, apoyado por el APGS, podría desplazar, directa o indirectamente, la inversión privada. El APGS en Nicaragua es muy reciente para que se pueda observar cualquier efecto de este tipo. En todo caso, no se observa dicho efecto de desplazamiento en Nicaragua.

*Ingresos internos*

| El grado al cual el financiamiento del gasto público con APGS ha afectado adversamente la recaudación de los ingresos internos. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: na | Grado de confianza: *** |

B6.9 Existe una preocupación general de que la ayuda con la que se financia el presupuesto podría reducir el esfuerzo del gobierno de recaudar ingresos. Por otra parte, los insumos no financieros relacionados con la cooperación podrían fortalecer la recaudación de ingresos, por ejemplo, mediante el apoyo a la gestión tributaria. Sin embargo, los flujos de fondos del APGS son muy recientes para que se pueda establecer cualquier relación entre el APGS y los ingresos internos. En años recientes, la recaudación de ingresos se ha aproximado a las estimaciones presupuestarias y la proporción del PIB correspondiente a ingresos fiscales ha superado los niveles a finales de la década de los noventa (véase el anexo 2A y el cuadro 2A.2).

**Facilitación del cambio institucional**

| | | | |
|---|---|---|---|
| El grado al cual dicha mejora se ha mantenido estable a lo largo de los años y ha permitido cambios en el desempeño institucional (inversión del sector privado, decisiones del banco central, etc.) | | | |
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: nulo | Eficiencia: nulo | Grado de confianza: ** |

B6.10 Tal como se indicó anteriormente, hubo repetidos episodios de indisciplina financiera e inestabilidad macroeconómica durante el período 1994–2004. En cambio, y a pesar de las incertidumbres políticas, el período más reciente, a partir del 2002, se ha caracterizado por un alto nivel de estabilidad macroeconómica. La capacidad institucional en la gestión macroeconómica claramente mejoró en la última década, como pone de manifiesto el fortalecimiento de los sistemas en el MHCP y en el BCN. Aunque la contribución de dicho fortalecimiento institucional a una mayor estabilidad reciente aún es limitada, sí que establece las bases para una mayor estabilidad futura. El APGS es demasiado reciente para que se pueda asegurar que ha contribuido a este fortalecimiento institucional. Sin embargo, el diálogo sobre las políticas y los fondos de la ayuda programática, incluidos los programas sectoriales, han ejercido una función fundamental. A medida que fluya de manera más confiable, el APGS posiblemente ejercerá una función importante en el futuro, y hasta podría decirse que más eficazmente que los programas previos debido a la incorporación de la armonización en el ACF.

B6.11 Los factores que afectan la inversión privada se revisan en el capítulo C2. Sin embargo, no se debe esperar una respuesta entusiasta a la actual macroestabilidad por parte de los inversores. Los inversores utilizan la actual estabilidad como un indicador de la estabilidad futura, ya que es en el futuro cuando tendrán o no ganancias. La actual estabilidad es un indicador poco fiable de la estabilidad futura cuando existen antecedentes de inestabilidad y el período de estabilidad es corto. Es decir, para aumentar la confianza en el mantenimiento de la estabilidad es necesario que ésta se mantenga. Por consiguiente, a pesar de la notable mejora en la estabilidad macroeconómica desde el 2002, no ha habido el correspondiente aumento en la inversión privada ni en el crecimiento que se le asocia. Las incertidumbres políticas que emanan del amargo conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y la falta de inversión pública en infraestructura rural parecen ser los factores subyacentes que frenan la inversión privada. Si se mantiene la estabilidad macroeconómica actual, esta situación podría cambiar, pero sólo hasta cierto punto.

## Principales relaciones de causalidad

B6.12 En cuanto a las hipótesis presentadas en ¶B6.1 referentes a las relaciones de causalidad, las observaciones indican que es demasiado pronto para afirmar con certidumbre cuáles son los efectos macroeconómicos del APGS puesto que los primeros desembolsos bajo los programas de financiación del APGS en Nicaragua fueron hechos en el 2004. Sin embargo, de no haber existido desde finales de los noventa la perspectiva del APGS dentro del diálogo de políticas y los programas de financiación, la motivación para incrementar la colaboración entre donantes, así como para incrementar la capacitación, hubiera podido ser mucho menor.

B6.13 Sin lugar a dudas, la condicionalidad implícita en el financiamiento que los donantes ofrecen para apoyar al PND está ayudando a que el flujo de fondos del APGS sea mayor, más previsible, y a que esté incluido en los presupuestos, todo lo cual llevará a una mayor disciplina fiscal. Sin embargo, el APGS es demasiado reciente para que se pueda determinar su contribución en este sentido (y por este motivo también, se estiman nulos sus

efectos en este capítulo). Sin embargo, la previsibilidad del financiamiento del APGS sigue siendo incierta en un país donde los conflictos de gobernabilidad entre el poder ejecutivo y el poder legislativo socavan la confianza de los inversores y de los donantes, como pone de manifiesto la suspensión del APGS en el 2005.

B6.14 Las relaciones de causalidad presentadas en ¶B6.1 incluyen también la hipótesis de que una mejor disciplina fiscal propiciará un clima macroeconómico más favorable para la inversión privada y, así, un entorno más favorable al crecimiento. A pesar de la estabilidad macroeconómica actual, existen antecedentes de repetidos episodios de inestabilidad. Por lo tanto, sería prematuro pretender encontrar una respuesta en la inversión a la actual estabilidad macroeconómica.

B6.15 Existe una fuerte relación causal entre las estrechas relaciones que se han ido forjando entre los donantes y el GdN en el diálogo sobre las políticas del PRSP/HIPC/APGS por un lado y, por otro, las reformas de la gestión fiscal que se están llevando a cabo y que podrían potenciar la estabilidad macroeconómica. Como ya se mencionó en capítulos anteriores, las negociaciones anteriores a la firma del ACF indican que es posible que la perspectiva de la introducción del APGS haya ayudado a fortalecer el actual acuerdo de condicionalidad al incorporar más explícitamente a otros donantes en el marco general del PRGF II del FMI.

## Situación contrafactual

B6.16 En lo que concierne al desempeño económico, si en Nicaragua no se hubiera dado el APGS, ¿qué se habría perdido? Como el APGS apenas ha comenzado, habría muy pocos cambios inmediatos. Sin embargo, el logro de estos primeros flujos financieros bajo el APGS es el resultado de una larga negociación sobre el ACF y apunta la perspectiva de crecientes flujos de fondos del APGS en el futuro. De esta manera, evaluar el impacto de los flujos financieros en base a los que se han materializado hasta la fecha sería subestimar los probables impactos futuros.

B6.17 Si la perspectiva del APGS hubiera estado ausente del diálogo sobre políticas en la iniciativa HIPC y la ERCERP, ¿se habrían visto reducidos de alguna manera los logros de estos procesos de asociación? Se podría decir que la contribución de la perspectiva de un futuro APGS al diálogo ha sido motivar a los donantes y al gobierno a realizar un esfuerzo para mejorar la apropiación y la capacidad del gobierno y para cambiar las prácticas de los donantes, con el fin de que incrementar gradualmente las aportaciones de fondos no asignados y dentro del presupuesto por parte de los donantes. Las actuales reformas fiscales (incluidas la CUT y la mejora de la gestión de la renta) se han beneficiado de esta dimensión del diálogo y, por ende, es posible que estas reformas hubieran sido más débiles/lentas o incluso inexistentes sin el APGS. Sería necesario un análisis histórico detallado para identificar los efectos de cada uno de los diferentes elementos del diálogo sobre políticas, y aún no se puede señalar ninguna contribución clara del APGS. No obtante, en una posible situación contrafactual en la que la perspectiva del APGS hubiera estado ausente en el diálogo sobre políticas y en los programas de financiamiento desde finales de los noventa, podría observarse también una menor motivación para fortalecer la capacidad del gobierno (incluidos el BCN y la tesorería) y para incrementar la colaboración entre donantes.

# B7. Los efectos del APG de socios sobre la prestación de servicios públicos

*¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS para mejorar los resultados obtenidos por el gobierno en la prestación de servicios públicos?*

## Introducción

B7.1 El análisis de los efectos del APGS constituye un reto debido a tres factores: i) el limitado período de tiempo que cubre el APGS (2002–2004) cuando se compara con el tiempo que se necesita para transformar los fondos en políticas e instituciones en mejores servicios y mejores proveedores de servicios; ii) el financiamiento paralelo de las políticas sectoriales en pro de los pobres a través del APGS, la ayuda a proyectos y, en particular, a través del Fondo Social Suplementario (FSS) a partir del 2002. Si se compara el gasto en pro de los pobres incluido en el FSS para el período 2002–2004 con los fondos de APGS desembolsados (véase el anexo 3C para más detalles), se observa que el primero es mucho mayor; iii) los primeros dos años que se proporcionó APGS (2002–2003) corresponden al APGS de la Asdi, que era totalmente fungible con los propios recursos del GdN y perseguía apoyar la ejecución general de la ERCERP. No se pueden distinguir los vínculos específicos entre el APGS y los servicios en pro de los pobres sino hasta en el 2004 mediante los fondos y la condicionalidad sectorial incluida en el PRSC I y en el PAPSE de la CE.

B7.2 Las hipótesis causales sobre la prestación de los servicios que se derivan del MEM son que el APGS contribuye a:

- una prestación de servicios más responsable, sensible/en pro de los pobres (4.7), mediante mayores recursos para la prestación de servicios (4.3), como resultado del mayor flujo de recursos hacia las entidades que prestan esos servicios (3.1); o
- una prestación de servicios más responsable, sensible y en pro de los pobres (4.7), mediante políticas sectoriales adecuadas para abordar las fallas del mercado (4.4) como resultado de una creciente eficiencia operativa y distributiva en el sistema de gestión de las finanzas públicas (3.5/3.6) y del mayor estímulo y poder de decisión del gobierno socio para fortalecer las políticas en pro de los pobres (3.3).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (el mapa de causalidad del MEM).

B7.3 Por lo que respecta a la primera hipótesis causal, en el capítulo B3 ya se señaló que de los donantes de APGS no surgió ningún flujo adicional significativo de recursos hacia las entidades que prestan servicios durante el período de la evaluación. En cuanto a la seguda hipótesis, en los capítulos B4 y B5 se indicó que las mejoras supuestas que pueden haber surgido del APGS en cuanto al sistema de gestión de finanzas públicas y a las políticas sectoriales son, en el mejor de los casos, incipientes. Por consiguiente, no se pueden distinguir los efectos del APGS en estas relaciones de causalidad.

B7.4 Sin embargo, los TdR solicitan una perspectiva futura, y el equipo examinó los aspectos de la prestación de servicios en el sector educativo más bien desde la perspectiva de la 'pertinencia' del APGS que del 'comportamiento' del APGS.[57] El equipo

[57] El sector educación fue seleccionado porque: a) figura prominentemente en las MDM y en la estrategia del GdN para la reducción de la pobreza; b) los donantes de APGS han apoyado el sector en el pasado; c) existe una política educativa,

se centró en las políticas del sector educativo que apoya el APGS. Esto incluye la política de educación participativa que durante muchos años han apoyado los donantes de APGS, especialmente el BM, y el programa de descentralización escolar hacia las municipalidades, que es el actual enfoque del MECD y que es apoyado por el PAPSE de la CE. Estas dos subpolíticas fueron examinadas durante la visita del equipo a los departamentos de Chontales y Boaco entre el 30 de mayo y el 3 de junio del 2005.[58]

## Contexto situacional: la prestación de educación básica

B7.5 Como antecedentes al presente capítulo, el anexo 6B proporciona un contexto institucional más detallado de la prestación de los servicios de educación básica. La educación básica en Nicaragua ha sido un sector de gran interés para los SI y en el cual el GdN ha centrado su interés como área prioritaria para una reforma. La asociación entre el GdN y los SI en el sector se ha ido fortaleciendo desde el 2003 gracias al acuerdo sobre enfoques globales para todo un sector (SWAp por sus siglas en inglés) y al establecimiento de un mecanismo de coordinación. En consecuencia, se ha acordado una política sectorial para la educación primaria y secundaria, así como un Plan Común de Trabajo (PCT) para el período 2005–2008.

### Política sectorial para la educación primaria y secundaria

B7.6 El futuro desarrollo del sector se anticipa alrededor de tres políticas principales: calidad y pertinencia de la educación (Política 1); ampliación y diversificación de la oferta educativa y estimulación de la demanda mediante un mayor acceso y equidad (Política 2); y desarrollo institucional centrado en la capacidad de gestión de las instituciones educativas y del ministerio, seguimiento y evaluación sectorial, y participación (Política 3).

### Plan Común de Trabajo 2005–2008

B7.7 El PCT para el período 2005–2008 incluye medidas en torno a las políticas diseñadas para abordar los problemas fundamentales del sector así como medidas específicas dirigidas a una nueva infraestructura física, a la mejora de los planes de estudios y de las becas escolares para los niños pobres, y a programas alimentarios complementarios. La política nº3 procura mejorar la asistencia a los niños, desarrollando una mejor relación entre la escuela y las familias mediante la participación de estas últimas en la gestión de la escuela. Además, se ofrece un incentivo económico directo a las escuelas para que aumenten la matrícula escolar. Bajo esta política se planifica la extensión del sistema de autonomía escolar y la descentralización de la educación con el apoyo del PRSC y del PAPSE de la CE. El MECD calcula que existe una brecha financiera de alrededor de 350 millones de dólares para lograr los resultados del período.

### Situación del sector educación

B7.8 Aunque en 2001 en promedio los alumnos recibían sólo cuatro años de escolarización, y los extremadamente pobres sólo uno, entre 1997 y 2004 el número de estudiantes ha aumentado en un 4.6% anualmente: 3% en primaria, 6.7% en secundaria y 11.3% en educación para adultos. El porcentaje de alumnos que completan la educación

complementada por un plan común de trabajo (2005–2008) dentro del marco de un SWAp, y una estimación de las necesidades de financiamiento para lograr los objetivos de las MDM establecidos en el PND-O; d) será uno de los sectores piloto que se incluirán en el MGMP a partir del 2006; e) existe una evaluación del riesgo fiduciario relacionado con el uso de los sistemas de adquisición y gestión de la cooperación del MECD; y f) ofrece una mejor comprensión de la prestación de los servicios descentralizados.

[58] En el anexo 6B se ofrece una descripción detallada de la educación básica en Nicaragua y de las principales reformas llevadas a cabo, específicamente los programas de autonomía escolar y de municipalización de la educación (parte del proceso general de descentralización activo en Nicaragua en el 2005). En el anexo también se detallan los pasos que el GdN y los SI han tomado en las áreas de financiamiento, planificación y coordinación sectorial.

primaria en 6 años ha aumentado del 20% en 1990 al 41% en el 2003 (MECD 2004). Sin embargo, unos 800.000 niños y niñas se encuentran fuera del sistema educativo. Esto corresponde a una matrícula neta del 84% para la educación primaria y del 40% para la secundaria. En base a los datos de la encuesta en los hogares de 1998, el MECD informa de que los principales motivos que justificaban el ausentismo de los niños de edad preescolar y primaria seran económicos (50%) y la falta de una escuela (17%). Para los niños en edad de escolarización secundaria, los principales motivos eran económicos (34%) y su dedicación a actividades económicas o de apoyo a la familia (30%) (MECD 2005a).

B7.9 En cuanto a la calidad del aprendizaje, las pruebas realizadas en el 2002 indican que entre el 62% y el 88% de los niños tienen sólo un conocimiento básico en matemáticas y lengua española. Un análisis de las razones no indica grandes diferencias entre los tipos de escuela (autónoma o central, privada o pública); más bien apunta que las diferencias se centran en la gestión escolar bajo el liderazgo del director y la labor del docente.

**Financiamiento del sector**

B7.10 En lo que respecta a los costos, el salario mensual promedio de un docente en el 2004 era de 123 dólares, lo cual equivale al 80% de la canasta de gastos básicos del hogar. El costo unitario de la educación en el 2003 era de 98 dólares, 69 dólares y 929 dólares anuales para educación primaria, secundaria y terciaria, respectivamente, y el presupuesto del MECD en el 2003 representaba el 2.5% del PIB y el 11% del gasto del GdN.

B7.11 El único gasto protegido se refiere a la educación terciaria para la cual hay una asignación constitucional (véase el capítulo B3). Sin embargo, el costo unitario de la educación básica ha disminuido desde el 2001. En el 2005, el presupuesto sectorial fue de 151.7 millones de dólares, lo cual equivale al 16% del gasto total del gobierno. Se espera mantener este porcentaje en los próximos cinco años (MECD 2005a).[59] En el 2005, el sector de la educación fue financiado con recursos internos (58.4%), préstamos externos (6.5%) y donaciones (35.1%).

**Fondos de APGS**

B7.12 El flujo de fondos del APGS al sector educativo se puede seguir en el PAPSE de la CE.[60] En el 2004, se desembolsó un total de 15 millones de euros, que fueron íntegramente al MECD. Según las cifras del MHCP, hasta abril del 2005 sólo se había gastado el 53% de este total.[61] Los fondos del PAPSE de la CE contribuyeron a la política número 3 (MECD 2005c).

B7.13 En lo que respecta a los otros fondos del APGS, dada su fungibilidad, es razonable pensar que contribuyeron al presupuesto sectorial en el 2002 de acuerdo con el compromiso de políticas de la ERCERP, y desde el 2003 de acuerdo con los indicadores de activación del PRSC del BM en el régimen de la educación participativa. La revisión anual del ACF realizada en mayo del 2005 señaló que se había cumplido el indicador del PRSC para el sector de la educación.[62]

[59] Incluye todos los niveles de educación, cultura y deportes.
[60] Los fondos del PAPSE no están asignados por el donante. Sin embargo, debido al título oficial del PAPSE, (APG para el Sector de la Educación), el MECD pudo negociar con el MHCP para recibir hasta el 92% de los fondos previstos en el PAPSE.
[61] Cuando tuvo lugar la misión (junio del 2005), la modalidad para transferir la parte restante al presupuesto del 2005 no había sido acordada con la CE, ya que este monto no estaba originalmente incluido en la ley del presupuesto para el 2005.
[62] Sin embargo, el plan operativo anual del 2005 para el sector de la educación que se aprobó a finales del 2004 indica que un número ligeramente inferior de escuelas se incorporará a este programa en el 2005.

## Valoración según los criterios de evaluación

### Prestación de servicios públicos en pro de los pobres

| El grado al cual el APG ha contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios públicos en pro de los pobres y a mejorar el acceso para los pobres. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: na | Eficiencia: na | Grado de confianza: ** |

B7.14 Si bien los servicios de educación mejoraron durante el período anterior en cuanto a la cobertura escolar, el acceso a las escuelas y la eficiencia interna de las escuelas, los resultados generales muestran que falta mucho por hacer. El acceso para los pobres es aún muy limitado, particularmente a la educación secundaria. En general, la calidad del aprendizaje es baja en todas las escuelas. Desde que comenzó el APGS, no ha aumentado sustancialmente la matrícula en la educación primaria. El principal aumento durante el período se registró en el año 2002 con el inicio de la iniciativa HIPC, la reforma del FSS y la firma del PRGF.

**Cuadro B7.1: Variación en la matrícula (%) por año y programa 1997–2004**

| Programa | 1997-98 | 1998-99 | 1999-00 | 2000-01 | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primaria | 0.67 | 4.29 | 2.66 | 3.59 | 6.32 | 0.41 | 1.64 |
| Secundaria | 7 | 5.92 | 3.68 | 6.21 | 8.66 | 3.41 | 4.7 |
| Formación docente | -3.45 | -5.36 | 9.43 | 6.9 | 9.68 | -8.82 | -4.84 |
| Educación de adultos | 37.53 | 48.47 | -1.71 | -3.14 | -6.12 | -15.33 | 16.14 |

Fuente: MECD 2004c.

B7.15 El APGS se centra principalmente en la ejecución de los programas de descentralización y educación participativa. Se han incorporado al menos 1.680 escuelas nuevas en el sistema desde el 2004.[63] Los indicadores de educación en la MED se centran en aumentar la tasa de matrícula y en la expansión del sistema participativo, y presupone que la estrategia de llevar a cabo esto último tendrá un impacto positivo sobre la primera. No obstante, el aporte del APGS a otros servicios relevantes en pro de los pobres será limitado si estos programas no demuestran tener efectos positivos en la calidad de la educación y en el mejor acceso a la educación por parte de los más pobres. Los indicadores seleccionados no hacen un seguimiento de los aspectos relacionados con la calidad. Varios estudios que se llevaron a cabo sobre el sistema de las escuelas autónomas indican que este sistema ha tenido poca incidencia en la calidad del aprendizaje.[64] La calidad depende del liderazgo de los directores, el tipo de gestión y la calidad de los docentes (Arcia y otros 2004a). Por otra parte, durante todo el período cubierto, las tasas de deserción y repetición fueron más bajas en las escuelas autónomas que en las escuelas centralizadas (Arcia y otros 2004b). El sistema participativo también ha ayudado a mejorar el nivel de vida de los docentes, lo cual podría reducir su tasa de ausentismo y tener un impacto positivo en este insumo de la educación. Sin embargo, esto no parece suficiente para compensar las difíciles condiciones de la enseñanza en las áreas rurales remotas. Además, el número de docentes no calificados (empíricos)[65] y docentes con pocos años de experiencia es aún muy alto (véase el anexo 6B). El mejora de la formación docente y el apoyo pedagógico a los docentes no forma parte del apoyo del APGS al sector.

[63] El PRSC requiere estas cifras, pero los proyectos del FSS también han apoyado este sistema.
[64] Véase, por ejemplo, los informes incluidos en la publicación del MECD sobre la situación de la educación en Nicaragua en el 2004 (MECD 2004c).
[65] Se calcula que los docentes no calificados representan el 30% de los docentes de educación primaria y secundaria, con un promedio de 12–13 años de escolaridad.

B7.16 Las estadísticas del MECD sobre el desempeño del sector cuanto a su eficiencia, calidad y prestación de los servicios educativos no se presentan de una manera que tome en cuenta el perfil de la pobreza en el país y el grado diferencial de vulnerabilidad de las municipalidades o grupos de población particulares.[66] Por consiguiente, es difícil llegado este punto determinar si ha habido una importante priorización del gasto en educación en pro de los grupos más vulnerables para asegurar un mayor acceso a la educación para los más pobres[67] ni si ha habido una contribución del APGS. Sin embargo, con el apoyo de la AT del PAI-NIC financiado por la CE, el MECD desarrollaba en el 2005 un indicador de vulnerabilidad que deberá permitir dicha priorización.

**Capacidad e interés de las instituciones prestadoras de servicios**

| El grado al cual el APGS ha contribuido al desarrollo de una capacidad de servicio sostenible en las instituciones prestadoras de servicios. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: ** | Tendencia: = | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: na | Eficiencia: na | Grado de confianza: *** |

B7.17 Existe evidencia de que el sistema de educación participativa ha mejorado la gestión general de las escuelas, aunque muchas veces esto ha sido a expensas de la función pedagógica de los directores y administradores escolares. El principal reto para el futuro fortalecimiento de la capacidad será apoyar el cambio de la estructura dentro del MECD para que sea acorde con el cambio en la función del ministerio: e proveedor de los servicios de educación,a supervisor de los servicios educativos que se prestan de manera descentralizada,y responsable de las directrices estratégicas generales, incluida la calidad de los insumos educativos (docentes, textos y planes de estudio). Esto requiere nuevas habilidades en planificación, definición de estrategias, presupuestación, negociación y coordinación, con las que no cuenta el MECD. Asimismo, requiere unidades de políticas, investigación y seguimiento más sólidas para supervisar la prestación de servicios La AT asociada con el APGS de la CE cubre estas áreas pero los mayores esfuerzos en cuanto a AT (por lo menos según las aportaciones económicas) provienen del proyecto PASEN del BM, que se centra en la función rectora del MECD, y también de otros donantes (tales como USAID y el BID). La posibilidad de que estos esfuerzos sean complementarios dependerá de que liderazgo del GdN en la mesa sectorial y en la ejecución de la política sectorial sea eficaz.

B7.18 La sostenibilidad de la capacidad ministerial es un asunto que sigue pendiente. El nombramiento del personal técnico de alto nivel en la sede central del ministerio se ve muy afectado por el cambio frecuente de ministro y por el hecho de que, con frecuencia, los salarios del personal central se sustentan a través de proyectos. La estabilidad del personal dependerá de la aplicación de la nueva Ley de Servicio Civil y de que se encuentre una solución sostenible para retener al personal técnico superior, cuyos salarios se pagan con los fondos para proyectos que proporcionan los donantes. Aunque la aplicación de la ley de servicio civil forma parte de los indicadores del PRSC, este enfoque, según los encuestados, no ataca de raíz el problema.

[66] Por ejemplo, el desglose que se presenta en el documento "La Situación de la Educación 2004" es sólo a nivel departamental y entre las áreas rurales y urbanas. Sin embargo, el MECD hizo un primer intento por vincular los resultados de la educación con la pobreza en su análisis del recién iniciado proceso de descentralización de la educación en 21 municipalidades (Porta et al 2005).

[67] Durante la visita de campo se observó que el programa de autonomía escolar ha sido asociado al suministro de recursos para las comidas escolares que preparan los padres de los niños. Este financiamiento fue suministrado o bien por ONGs o bien mediante programas financiados en el marco de la iniciativa FSS-HIPC. Sin embargo, no se ha informado acerca del uso de ningún sistema para atender a los niños más pobres.

**Capacidad y capacidad de respuesta de las instituciones prestadoras de servicios**

| El grado al cual el APGS ha ayudado a que las instituciones que prestan servicios respondan mejor a quienes se benefician de ellas. | | | |
|---|---|---|---|
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia:= | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: No se encontró | Eficiencia: No se encontró | Grado de confianza: ** |

B7.19 La aplicación de la ley de descentralización de la educación hacia las municipalidades aún no demuestra si ha mejorado la capacidad de las escuelas de adaptarse al entorno local.[68] El sistema de escuelas autónomas ofrece a los padres la oportunidad de seguir más de cerca cómo se desenvuelven sus hijos, pero no los ha preparado para que ejerzan una función proactiva.[69] El hecho de que los directores tengan más flexibilidad para organizar el presupuesto podría significar que pueden responder más eficazmente a las necesidades específicas de la escuela. Sin embargo, las evaluaciones indican que, al menos por ahora, esto depende esencialmente de la personalidad y del perfil del director y no tanto del sistema.

B7.20 En los próximos años, la contribución del APGS podría centrarse más en la capacitación de los directores escolares y de los representantes del MECD a nivel local para asumir sus nuevas funciones, lo cual podría mejorar la capacidad de respuesta a los beneficiarios. Sin embargo, esto se encuentra en una etapa muy temprana para que pueda materializarse.

B7.21 No se demuestra ningún mecanismo que proporcione al MECD y a los donantes una retroalimentación periódica sobre la satisfacción de las partes interesadas a nivel local con la ejecución del sistema participativo y el proceso de descentralización de la educación, en función de la capacidad de respuesta a los usuarios. El poco diálogo emprendido con las partes interesadas a nivel local y con las organizaciones de la sociedad civil en el marco del APGS en general, y del sector educativo en particular, no favorece la creación de dichos mecanismos, ni la asimilación de las críticas constructivas que puedan aportar los usuarios.

## Principales relaciones de causalidad

B7.22 Tal como se indicó en la introducción, los supuestos vínculos de causalidad que afectan la prestación de servicios no son aplicables porque el APGS no ha funcionado durante tiempo suficiente para influenciar los primeros eslabones de esta relación de causalidad.

## Situación contrafactual

B7.23 El apoyo al sector de la educación se obtiene a través de una variedad de modalidades y es cada vez más coherente gracias a las mesas sectoriales. El análisis del equipo en este capítulo sugiere una función relevante del APGS de maneras que son específicas de la modalidad del APGS. Primeramente, puede reforzar el diálogo y la revisión de las políticas sectoriales en su conjunto. En segundo lugar, a diferencia de otras modalidades, se podría utilizar para sufragar los gastos recurrentes y abordar así los aspectos relacionados con el desempeño que no se pueden resolver a través de la

[68] El estudio que el MECD llevó a cabo en los primeros 21 municipios no permite sacar conclusiones claras en este momento. Sin embargo, se mencionaron algunos ejemplos tímidos en esta dirección durante la visita de campo.
[69] En las escuelas que visitó el equipo los padres parecían tener poco conocimiento acerca de sus derechos y obligaciones dentro del sistema participativo de escuelas autónomas. Véase también el anexo 6B.

inversión de capital. Aunque este análisis se centró en el sector educativo, posiblemente surjan cuestiones análogas en la prestación de servicios públicos en otros sectores en los que el APGS también desempeña una función relevante.

# B8. Los efectos del APG de socios sobre la reducción de la pobreza

*¿Hasta qué punto ha fortalecido el APGS el impacto del gobierno sobre la pobreza?*

## Introducción

B8.1 Este capítulo está relacionado con la transición del nivel 4 (resultados) al nivel 5 (impactos) del MEM. Las cuatro principales hipótesis en cuanto a relaciones causales en la MED que se van a poner a prueba en este capítulo son que el APGS:

- ha llevado al empoderamiento y a la inclusión social de los pobres (5.3), mediante una prestación de servicios más sensible (4.7) a ellos;
- ha reducido la pobreza relacionada con los ingresos (5.1), al aumentar las oportunidades para que exista un entorno más favorable para la consolidación del crecimiento (4.6);
- ha reducido la pobreza no relacionada con los ingresos (5.1/5.2) mediante una mejor administración de la justicia, respeto por los derechos humanos, y confianza de la población en el gobierno (4.5) como resultado del fortalecimiento de los incentivos gubernamentales (3.7) y el empoderamiento del gobierno socio en el fortalecimiento de sus sistemas (3.2);
- ha reducido la pobreza no relacionada con los ingresos (5.1/5.2) mediante una mejor administración de la justicia, respeto por los derechos humanos, y confianza de la población en el gobierno (4.5) como resultado de una mejor rendición de cuentas democrática (3.8) y el empoderamiento del gobierno socio en el fortalecimiento de sus sistemas (3.2).

Estas relaciones de causalidad se muestran en la figura A1.1 (mapa de causalidad del MEM).

B8.2 Este análisis del impacto del APGS a nivel de los resultados está limitado por el período tan corto que lleva en funcionamiento. Además, los efectos del flujo de fondos del APGS en la reducción de la pobreza han sido eclipsados totalmente por los recursos que emanan del FSS, la totalidad de los cuales fueron destinados para proyectos y otras actividades identificadas en la ERP. En el período 2002–2004, los fondos del FSS ascendieron a 294 millones de dólares, comparados con sólo 77 millones de dólares desembolsados en fondos de APGS.

B8.3 Dado que los primeros desembolsos importantes del APGS tuvieron lugar en el 2004, este capítulo se dedicará a evaluar si se dan las condiciones que garanticen que los resultados y los impactos pueden ocurrir en el futuro, y si el diseño actual del APGS en ese sentido es o no adecuado. El análisis es más una evaluación interina que una evaluación de impacto.

## Contexto situacional: reducción de la pobreza

B8.4 Tal y como se detalla en ¶A2.2, entre 1993–2001 la proporción de la población que vivía en la pobreza disminuyó en 4.5 puntos porcentuales, mientras que la proporción de la población que vivía en la pobreza extrema se redujo en 4.3 puntos porcentuales (INEC 2003). Sin embargo, debido al crecimiento poblacional, se estima que el número de personas que vivían en la pobreza durante el período 1993–2001 aumentó en unas

280,000. Asimismo, ha habido variaciones sustanciales en los cambios en la pobreza por región, lo cual ilustra la alta vulnerabilidad de poblaciones específicas a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, con la inequidad manteniéndose siempre alta. Véanse los anexos A2 y 2B para más detalles sobre las tendencias de la pobreza.

**Pobreza relacionada con los ingresos**

B8.5 Un aspecto central de la visión del gobierno del presidente Bolaños en torno a la reducción de la pobreza y que es parte esencial del PND, es que el crecimiento económico, junto con el gasto social en pro de los pobres, es una manera efectiva de reducir la pobreza. Sin lugar a dudas, el GdN ha empezado a crear un entorno "favorable para el crecimiento" mediante la reducción de los impuestos y relajando la regulación de las nuevas inversiones. Esto ha conducido a un aumento en las inversiones en dos áreas principales: las maquilas y el turismo. Sin embargo, no se observa un impacto significativo de la inversión en los sectores de la maquila y el turismo en cuanto a la reducción de la pobreza relacionada con los ingresos. En la actualidad, unas 20,000 personas trabajan en las seis zonas de procesamiento para la exportación que constituyen el sector de la maquila. La inmensa mayoría de estos empleos está en las fábricas textileras coreanas, donde los niveles salariales son bajos y la seguridad laboral es mínima. Asimismo, existe un interrogante en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de este volátil sector después del 2006, momento en que se abolirán las cuotas textiles para el mercado estadounidense ya que dejará de estar en vigor el Acuerdo Multifibras de la Organización Mundial del Comercio. En cambio, el sector del turismo tiene mejores perspectivas para una creación sostenible de empleos. Sin embargo, mucha de esta inversión, altamente lucrativa, ha implicado la compra, desarrollo y reventa de tierra en la franja costera. Debido a que requiere un amplio crédito bancario, esta actividad es llevada a cabo normalmente por familias de la élite en asociación con inversionistas extranjeros. Junto con el establecimiento de hoteles, restaurantes e inmobiliarias en Managua, este crecimiento en el turismo está llevando a la profundización de la inequidad relacionada con los ingresos.

**Servicios básicos para los pobres**

B8.6 Durante el período 1994–2004 la mejora en los niveles de pobreza no relacionados con los ingresos fue limitada (en el anexo 2B se brinda información detallada sobre el avance de Nicaragua hacia las MDM). Los logros en educación han sido mixtos. Si bien la matrícula en primaria se aceleró y la matrícula en secundaria mejoró considerablemente, no han mejorado los indicadores de eficiencia para la educación primaria. La mayoría de los niños no reciben escolarización en su primera infancia, y ha habido un estancamiento en las tasas de alfabetización de jóvenes y adultos. La infraestructura productiva se ha estancado y ha habido poco progreso en materia de tendido eléctrico. Las mejoras en el acceso a carreteras pavimentadas se han concentrado en las áreas urbanas. La infraestructura básica de agua y saneamiento sólo ha mostrado una ligera mejoría, y menos de la mitad de los hogares en el campo tienen acceso a los servicios básicos. Las condiciones sanitarias en las barriadas densamente pobladas han empeorado. El avance en la lucha contra la diarrea y las infecciones respiratorias agudas en niños menores de cinco años ha sido lento. Si bien la incidencia de desnutrición ha ido disminuyendo constantemente en la última década, uno de cada cinco niños sigue padeciendo desnutrición crónica.

**Empoderamiento de los pobres**

B8.7 El hecho de que en Nicaragua haya un mayor respeto por los derechos civiles que en el resto de los países centroamericanos se ha atribuido a la tradición de la interacción de la policía con la comunidad, única en América Latina, que se introdujo durante el gobierno sandinista, un legado anterior a las reformas a la gestión del gasto público introducidas a finales de la década de los noventa.

B8.8 El Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE), reputado centro de investigación, da seguimiento periódicamente al nivel de confianza que tiene la población en el gobierno y ha registrado niveles extremadamente altos de desconfianza hacia los políticos en general, y hacia los miembros de la Asamblea Nacional (AN) en particular. La polarización de la vida política entre el FSLN y el PLC durante la última década, seguida del pacto post-2000 según el cual estos dos partidos comparten el control de dos importantes instituciones (la Corte Suprema y la Contraloría General de la República), ha socavado la confianza del público en las principales organizaciones de gobierno.[70]

## Valoración según los criterios de evaluación

### Servicios básicos para los pobres

| | | | |
|---|---|---|---|
| El grado al cual el APGS (tomando en cuenta los atrasos en sus operaciones) ha fortalecido, o está fortaleciendo, el impacto del gobierno en las diferentes dimensiones de la reducción de la pobreza, incluido:<br>(a) el uso de los servicios de salud, educación y otros servicios básicos por parte de los pobres. | | | |
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto: No se encontró | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B8.9 No se ha encontrado hasta ahora ningún efecto significativo. Lo más que se puede decir es que el APGS podría ser un medio eficaz para orientar el gasto en pro de los pobres.

B8.10 La presión externa sobre la asignación de los recursos del gobierno es particularmente relevante en un país caracterizado por una extrema desigualdad en la distribución de los ingresos y de la riqueza. Dado que las élites nacionales no muestran un grado de compromiso significativo hacia la reducción de la pobreza, estas presiones para mantener el nivel del gasto social en pro de los pobres son particularmente importantes. La MED del ACF estimula un compromiso continuo por parte del GdN hacia el gasto social, cuyas modalidades son dimensiones importantes para la reducción de la pobreza no relacionada con los ingresos. Los principales componentes del gasto social – salud, educación y agua – son identificadas 'en el total' de la MED, pero casi nunca se desglosan por indicadores que demostrarían un enfoque en la pobreza (p.ej., urbano/rural, género, región geográfica). La combinación de una definición amplia del gasto en pro de los pobres, la falta de metas en la MED para el gasto social, y las asignación constitucional del gasto público son factores que podrían limitar el impacto positivo del APGS en la reducción de la pobreza.

[70] Una encuesta realizada por M&R Consultores entre el 27 de mayo y el 2 de junio del 2005 en áreas urbanas y semi urbanas de Nicaragua reveló que el 72.4% de los nicaragüenses entrevistados creían que "el país es prisionero del pacto del 2000 entre el FSLN y el PLC." Sorprendentemente, el 66.5% de los sandinistas y el 70.2% de los liberales estaban de acuerdo con esta apreciación. El 67% de los encuestados concordaron con la afirmación de que las reformas constitucionales de enero del 2005 tenían como objetivo restar poder al ejecutivo y "crear inestabilidad e incertidumbre" (La Prensa en línea 2005b).

**Pobreza relacionada con los ingresos**

| | | | |
|---|---|---|---|
| El grado al cual el APGS (tomando en cuenta los atrasos en sus operaciones) ha fortalecido o está fortaleciendo el impacto del gobierno en las diferentes dimensiones de la reducción de la pobreza, incluido:<br>(b) la mejora del entorno macroeconómico favorable a la generación de mayores ingresos y mayores oportunidades económicas para los pobres. | | | |
| Situación general: | Nivel: *** | Tendencia: + | Grado de confianza: *** |
| Influencia del APGS: | Efecto: No se encontró | Eficiencia: ** | Grado de confianza: ** |

B8.11 De nuevo, no se ha encontrado hasta ahora ningún efecto significativo del APGS. Sus efectos potenciales son de dos tipos. Primero, refuerza la estabilidad macroeconómica, el enfoque del PRGF del FMI. Segundo, podría tener efectos más amplios si apoya y ayuda a financiar las reformas de políticas en pro de los pobres en el ámbito económico. No está claro si las estrategias nacionales son especialmente efectivas para reducir la pobreza relacionada con los ingresos, y el reto para los donantes del APGS será ayudar a desarrollar y apoyar dichas políticas.

**Empoderamiento**

| | | | |
|---|---|---|---|
| El grado al cual el APGS (tomando en cuenta los atrasos en sus operaciones) ha fortalecido o está fortaleciendo el impacto del gobierno en las diferentes dimensiones de la reducción de la pobreza, incluido:<br>(c) El empoderamiento de las personas pobres como resultado de una mejor rendición de cuentas por parte del gobierno, su mayor participación en los procesos de toma de decisiones, o una mejor administración de la justicia. | | | |
| Situación general: | Nivel: * | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |
| Influencia del APGS: | Efecto:No se encontró | Eficiencia: * | Grado de confianza: * |

B8.12 El APGS apoya los enfoques de empoderamiento que ya están en marcha, como la educación básica, la descentralización municipal, etc. Sin embargo, el posible impacto de estas medidas no debe exagerarse y en cualquier caso es demasiado pronto para que puedan discernirse resultados concretos.

B8.13 Los donantes también han prestado atención a aumentar la participación ciudadana y mejorar la rendición de cuentas y la administración de la justicia, y para ello han incluido en la MED del ACF indicadores que hacen referencia a la gobernabilidad, la participación y la justicia. Potencialmente, algunos de estos indicadores en el ACF podrían activar decisiones de desembolso. Por ejemplo, el programa PAP de la CE para el acceso a la justicia (todavía por perfilar) tiene un tramo variable que está vinculado a indicadores en el ámbito del acceso a la justicia y la seguridad ciudadana. El impacto del APGS en estos ámbitos puede verse limitado por la poca atención que se presta a la capacitación de la administración local asi como por la falta de una relación formal entre la prestación de servicios a nivel local y la ejecución de la política de descentralización. Al mismo tiempo, la inequidad y la falta de empoderamiento de los pobres tienen profundas raíces sociales, políticas e institucionales, y el impacto de la ayuda sobre esos factores subyacentes probablemente sea muy limitado. Aunque los donantes han contribuido durante mucho tiempo a los esfuerzos para mejorar la administración de la justicia, la neutralidad de los fallos judiciales al más alto nivel sigue siendo cuestionable, lo cual crea un clima de desconfianza generalizada en el sistema legal. En general, la confianza de la población en el gobierno sigue siendo muy baja. Una vez más, es importante no exagerar el posible impacto de la cooperación, incluido el del APGS.

## Principales relaciones de causalidad

B8.14 Como se señaló anteriormente, no ha transcurrido suficiente tiempo para que el APGS en Nicaragua alcance los niveles 4 y 5 del MEM.

## Situación contrafactual

B8.15 Igual que es demasiado pronto para hacer una evaluación real impacto del APGS sobre la pobreza, es también prematuro aplicar una situación contrafactual para evaluar los impactos observados. Una posible situación contrafactual pertinente sería comparar los insumos del APGS con los insumos de los fondos de ayuda promovidos a través del FSS para la reducción de la pobreza (que fueron desembolsados predominantemente mediante la modalidad de proyectos). No tenemos constancia de que se haya llevado a cabo ninguna evaluación de este tipo de los gastos del FSS.

# B9. La sostenibilidad del APGS

*¿Es sostenible el proceso del APGS como tal?*

## Introducción

B9.1 Este capítulo examina los circuitos de retroalimentación entre los resultados y el diseño del APGS como se muestra en el anexo 1A, figura 1A.1. En particular, está relacionado con el mecanismo de seguimiento y evaluación del desempeño asociado con el APGS y con cómo se mide el avance y se retroalimentan al ciclo del APGS las enseñanzas aprendidas.

B9.2 En el caso de Nicaragua, ha transcurrido demasiado poco tiempo para poder evaluar el ciclo en su conjunto. El APGS armonizado comenzó oficialmente en mayo del 2004 con la firma del ACF. En el caso del PAPSE y del PRSC, cuyo inicio se sitúa en el 2004, a mediados del 2005 todavía no se había realizado la revisión anual. En el caso del APGS de Suecia, la revisión del desempeño para los años 2003 y 2004 fue tomada de los informes sobre el avance en la ejecución de la ERCERP. Este capítulo se centrará más en el diseño del instrumento y los mecanismos de revisión previstos en el ACF así como en los resultados de la primera revisión anual que se realizó en mayo del 2005, para determinar si todos ellos pueden garantizar el circuito de la retroalimentación y servir como punto de partida para el aprendizaje compartido y los ajustes.

## Contexto situacional: seguimiento y retroalimentación

### Seguimiento de la pobreza en el marco del ERCERP

B9.3 En el 2003, con el apoyo del BID, se inauguró el Programa de Apoyo al Seguimiento de la ERCERP (PASE). Como parte de ese proyecto se estableció un Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de Pobreza (SINASIP) en la SECEP con el objetivo de dar seguimiento a la ERCERP mediante 33 indicadores vinculados a las seis MDM seleccionadas por el GdN. Aparte de un indicador sobre el porcentaje del gasto público que se dedica a la pobreza y otro sobre la tasa de crecimiento del PIB, los demás indicadores están relacionados con los servicios sociales y la infraestrucura (salud, educación, agua y saneamiento), nutrición y medioambiente, acorde con la dimensión social/en pro de los pobres de la ERCERP. Hasta hace poco, los indicadores incluidos en el SINASIP constituían la base de los informes que presentaba el GdN. Sin embargo, la información disponible sólo está actualizada para la mitad de los indicadores, mientras que la definición de la pobreza que se utiliza es muy general y amplia. Además, como el PASE sólo contemplaba el diseño y no la ejecución del sistema, su aplicación no fue sistemática (GTZ 2004). El PASE también incluía la representación departamental del SINASIP con el objetivo de contribuir a la formulación, ejecución y seguimiento del programa y de los proyectos de la ERCERP y de los indicadores a nivel local. Otro proyecto, conocido como el PAI (Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP), apoyado por el BID, complementó este sistema a nivel municipal en 22 municipios piloto.

B9.4 Además de lo anterior, el seguimiento de la pobreza se realizó mediante los informes anuales sobre el avance de la ERCERP. Desde que se aprobó la ERCERP se han presentado dos informes, en el 2002 y el 2003 (Government of Nicaragua 2002, 2003d). En

contraste con el SINASIP, estos informes proporcionan una evaluación del desempeño para los pilares específicos de la ERCERP teniendo en cuenta el contexto macroeconómico general y la iniciativa HIPC. Si bien el primer informe incluía la misma matriz de indicadores que el SINASIP, el segundo informe incluyó una matriz con las acciones de los cuatro pilares en torno a las políticas así como un calendario detallado de los diferentes pasos, fechas límite, y organismos responsables. Con la presentación del PND en el 2003 y el logro del punto de culminación de la iniciativa HIPC en enero del 2004, se puso fin al seguimiento de los avances de la ERCERP. No se elaboró ningún informe de avance sobre los resultados de la ERP en el 2004. En febrero del 2005, la SECEP publicó un documento sobre la situación y los avances en el uso de los fondos de la iniciativa HIPC y el gasto en pro de los pobres para el año 2004 que utilizaba la definición del gasto en la pobreza incluida en el PND (SECEP 2005a), pero no hacía referencia a ninguna matriz de indicadores del desempeño relacionados con la pobreza.

B9.5 Los informes anuales del FSS constituyen otra fuente de información sobre el gasto en pobreza, pero más bien centrados en el tipo de proyectos que financia el FSS que en la evaluación del uso de los recursos del FSS con relación a los indicadores de reducción de la pobreza acordados. Tampoco existe un sistema de seguimiento que vincule los proyectos financiados con los indicadores de la ERCERP o del PND.

B9.6 A nivel local, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) está apoyando la ejecución de un sistema de seguimiento basado en el plan de inversión municipal (PIM), pero no por el momento no se subraya el vínculo con el gasto en pobreza.

B9.7 Los mapas de la pobreza se crearon con datos de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (INEC 1998, 2001), y de los censos (población 1995 y agrícola 2001). Se considera que el actual mapa de la pobreza se basa en una metodología poco sólida ya que la principal variable para identificar la pobreza es el consumo de alimentos y no otros indicadores de desarrollo humano como la tasa de mortalidad infantil. Las críticas atañen a que no brinda una visión apropiada de la heterogeneidad dentro de áreas pequeñas y que no está al día, especialmente en relación a los datos del censo de 1995 (GTZ 2004). Esto limita seriamente el valor del ejercicio de "mapeo de la pobreza" y los subsiguientes estudios sobre la pobreza. Asimismo, los datos básicos sobre la salud sólo registran el nacimiento y las muertes en los puestos de salud públicos. Por consiguiente, se considera que la tasa oficial de mortalidad infantil – 12 por 1,000 nacidos vivos – está subestimada. De igual manera, se calcula que el 30-40% de los nacimientos en todo el país no se registran.[71] Por lo tanto, los resultados del censo poblacional realizado en mayo-junio del 2005 se esperan con muchas ansias.

B9.8 Además de lo mencionado anteriormente, existen también tres análisis del efecto sobre la pobreza y la situación social (PSIA por sus siglas en inglés) a nivel de sector realizados por el BM,[72] y también se cuenta con informes preparados por organizaciones de la sociedad civil, pero ninguno de ellos presenta de manera sistemática y continua la naturaleza evolutiva de la pobreza en Nicaragua.

**El sistema nacional de seguimiento a indicadores de desarrollo**

B9.9 Desde mediados del 2005, el SINASIP fue sustituido por el SINASID (Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo) que vincula el seguimiento al PND,

[71] Entrevista con el PNUD, noviembre 2004.
[72] Éstos cubren (i) la reforma fiscal, (ii) el plan de 'Educación para Todos' de la educación básica, y (iii) la estructura de la inversión pública.

poniendo así de relieve el enfoque más integral de las políticas de desarrollo del PND en comparación con la ERCERP. Este sistema, ubicado también en la SECEP, compila y consolida la información y los indicadores de las instituciones involucradas en la ejecución del PND. Su principal objetivo es apoyar el proceso de toma de decisiones en lo que respecta al logro de los objetivos del PND y brindar información a una audiencia más amplia mediante su portal de Internet.[73] El SINASID está formado por la unidad de coordinación técnica estadística, el comité técnico estadístico (con representantes de los ministerios que participan en la ejecución del PND) y las unidades regionales de seguimiento.

## Valoración según los criterios de evaluación

### Aprendizaje compartido entre el gobierno y los donantes

| El grado al cual el APGS permite un proceso de aprendizaje compartido entre el gobierno y los SI, con mecanismos flexibles para su ajuste a las enseñanzas (incluidos ajustes para maximizar la complementariedad entre diferentes modalidades de ayuda). | | |
|---|---|---|
| Nivel: nulo | Tendencia:+ | *Grado de confianza:* ** |

B9.10 Los informes de avance de la ERCERP constituyeron un primer paso hacia un proceso compartido para evaluar el desempeño y tomar decisiones con respecto a los desembolsos. Se han utilizado para hacer un seguimiento de los avances hacia el logro del punto de culminación de la iniciativa HIPC y, para algunos donantes bilaterales, han constituido un punto de partida para decidir si asignan fondos al FSS o al presupuesto nacional (p.ej., el primer APGS de Suecia). No obstante, la dependencia de este sistema de la ayuda externa significa que el seguimiento de los avances tiende a considerarse más bien como un proyecto aparte del GdN, y la información fue recopilada principalmente a nivel central (GTZ 2004).

B9.11 Los mecanismos de revisión contemplados por el ACF y las actividades periódicas del grupo de trabajo técnico del BSG representan una modalidad estructurada para el seguimiento de la ejecución de las diferentes políticas. Esto podría constituir una oportunidad importante para que todas las partes involucradas revisaran las políticas según un marco común acordado y pudieran beneficiarse de la publicación conjunta de resultados, algo que hasta ahora falta en el país y que no pudieron aportar los informes de la ERCERP.[74] El hecho de que el proceso de revisión se haya formulado de una manera bastante general deja abierta la posibilidad de que se vaya adaptando a las enseñanzas que se vayan aprendiendo y a los cambios en las circunstancias, proporcionando así un instrumento flexible para los SI y el GdN.

B9.12 En su estado actual, como herramienta para medir el desempeño relacionado con la ayuda y tomar decisiones con respecto a los desembolsos, el sistema principalmente potencia los intereses de los SI y corre el riesgo de convertirse en otro instrumento de evaluación del desempeño con una apropiación limitada por parte del GdN y paralelo al sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en la formulación de políticas. Que sea así lo sugieren los siguientes aspectos del sistema: 1) el ACF está basado en los objetivos del PND y la MED utiliza algunos de los indicadores que se incluyen en el PND-O, pero a veces no es fácil saber si fue el PND-O quien influenció la MED o a la inversa; 2) el grupo de trabajo técnico a través del cual se evaluará la MED está vinculado a las mesas sectoriales, pero no se especifica cómo funcionará ese vínculo; y 3) con 26 áreas, la MED

[73] www.secep.gob.ni/sinasid

[74] Una indicación en este sentido es el gran número de evaluaciones de la reducción de la pobreza o evaluaciones sobre la situación del país con un enfoque en la reducción de la pobreza que se han llevado a cabo en los últimos años de manera independiente y simultáneamente a los informes de avance de la ERP.

cubre casi todas las políticas del PND-O, y eso crea el riesgo de que haya un sistema paralelo que prevalezca sobre el actual sistema nacional de seguimiento de la ejecución de la política de desarrollo (SINASID).

B9.13 El ACF no indica explícitamente cuál es el objetivo de las actas que se elaboran después de cada revisión. No queda claro si se utilizarán para guiar el trabajo del período siguiente o para evaluar en la reunión siguiente los resultados obtenidos. Las actas de la revisión de mayo del 2005 apuntan hacia la primera opción. Sin embargo, las acciones que se relacionan en las actas están definidas de una manera bastante general y no queda claro quién se responsabilizará de llevarlas a cabo. El período para la ejecución de estas acciones está indicado de manera genérica como "siguientes pasos" y sólo unas pocas acciones están contempladas de manera clara para la siguiente reunión. Por consiguiente, según el modelo actual, este documento no llega a constituir una herramienta de trabajo para una retroalimentación e implementación de las enseñanzas aprendidas.

B9.14 Si los puntos anteriores no se aclaran/mejoran, el sistema actual podría convertirse en una carga adicional para el GdN, a pesar de que uno de los objetivos del ACF es reducir los costos de transacción mediante el alineamiento con los sistemas del GdN. Por último, la actual MED también podría desviar la atención del GdN de la creación de un sistema de seguimiento integral, coherente y sostenible en el PND y sus componentes sectoriales, ya que se podría dar prioridad a la aportación de información para el sistema de seguimiento vinculado a los desembolsos.

**Revisión y ajuste integrales y efectivos**

| | | |
|---|---|---|
| El grado al cual este proceso abarca los tres flujos principales de APGS (fondos, instituciones y políticas) con ajustes relacionados a los resultados reales en todas las etapas de las relaciones de causalidad (desde la calidad de los insumos hasta el impacto general sobre la pobreza). | | |
| Nivel: nulo | Tendencia:= | Grado de confianza: ** |

B9.15 La matriz única MED, que recoge todas las áreas de apoyo al PND y las inquietudes de todos los donantes, es indudablemente un resultado positivo del actual esfuerzo de armonización. La matriz también refleja la larga duración y complejidad del proceso de armonización que tuvo lugar entre el 2003 y el 2005, antes de la firma del ACF, así como las rigideces debidas a la necesidad de incorporar mecanismos de revisión basados en los indicadores y enfoques acordados bilateralmente para los primeros programas del APGS. En consecuencia, cuando se llevó a cabo la evaluación, la MED presentaba diversos puntos flacos.

B9.16 La MED incluye procesos, productos y resultados, así como algunos indicadores de impacto, lo cual indica un afán por crear un sistema de seguimiento que cubra toda la relación de causalidad, pero su uso no es equilibrado ni dentro de cada área, ni entre áreas, lo cual sugiere un diseño inefectivo y cierto desacuerdo en lo referente a la manera de encarar la revisión. En el caso del sector educativo, hay un indicador de proceso y dos indicadores de resultado, mientras que en el caso de salud hay indicadores de proceso, de resultado y de impacto; y para el medio ambiente hay, principalmente, indicadores de proceso y de producto; y así sucesivamente. En general, el uso de los indicadores de impacto es limitado, y no queda claro el vínculo entre el insumo y el impacto, ya sea en función de la reducción de la pobreza o de más crecimiento.

B9.17 El hecho de que los distintos tipos de indicadores se usen de manera diferente según el área o sector refleja también que el debate sobre la elaboración de políticas sectoriales ha sido incompleto, y que el grado de avance varía según el sector. En los sectores en que todavía no existe una poítica sectorial, como por ejemplo en el sector rural, la MED tiende a incluir indicadores que están más relacionados con el proceso que desembocará en estas políticas que con los resultados que se espera que éstas obtengan.

B9.18 Existe también la preocupación de que los indicadores reflejen las inquietudes de los donantes en lugar de fijarse en toda la cadena de causalidad y la lógica de la intervención sectorial. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en el sector de la educación, donde el vínculo entre los indicadores de proceso y los de resultados refleja una corriente particular dentro de la política sectorial – la implantación del sistema de escuelas autónomas apoyado por el BM y la CE – y no la estrategia general del sector. También refleja la diferente interpretación que los distintos SI hacen del APGS, como pone de manifiesto, por un lado, el fuerte enfoque sectorial de la MED y, por otro, las cuestiones en materia financiera.

B9.19 Se presta muy poca atención al seguimiento del gasto en pro de los pobres. El único indicador pertinente se refiere al gasto en pobreza como un porcentaje del PIB (no del gasto público total). Por ejemplo, no se incluyen indicadores relacionados con el porcentaje del gasto público que se debe destinar a los servicios sociales (tales como educación básica o salud) o al desarrollo de áreas muy pobres (como la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur), a pesar de que el gasto es un indicador importante (aunque no suficiente) de la factibilidad de un política dada y del compromiso con la misma.[75] Por último, se utilizan muy poco los indicadores de género o de grupos vulnerables en las áreas dedicadas a los indicadores de sector, lo cual hará difícil un seguimiento y evaluación integral de cualquier impacto sobre estos grupos.

B9.20 A pesar de que el análisis institucional es uno de los componentes de la evaluación de las condiciones previas para muchos donantes que participan en el APGS, la MED no refleja correctamente la dimensión institucional de la ejecución de la política de desarrollo y del apoyo proporcionado por el APGS. La matriz de las finanzas públicas es la que da cobertura, aunque sólo indirecta, al proceso de reforma del sector público y el correspondiente fomento institucional. Abarca un solo aspecto del proceso (los fondos y su gestión) y resta valor a la importancia del aspecto institucional para la sostenibilidad de la política y la calidad de los procesos. Un ejemplo claro es el caso de la descentralización. El único indicador referente a este tema en la MED refleja la preocupación por la neutralidad fiscal, y no se presta ninguna atención, por ejemplo, a los resultados que debe generar esta transferencia en cuanto a la gestión de los servicios y el gasto público, y a la planificación de las inversiones a nivel local. Si bien la capacidad de seguimiento y evaluación de las diferentes instituciones a nivel central y local es un requisito claro para la ejecución efectiva de las políticas y del APGS, en la MED no se presta ninguna atención la creación de esta capacidad, si es que se crea.

B9.21 Falta también una referencia a los mecanismos de rendición de cuentas y a la participación de la sociedad civil, a pesar de su clara importancia para la sostenibilidad general de los resultados. Ambos aspectos son importantes para garantizar estructuras gubernamentales más responsables y democráticas, y para el empoderamiento y la inclusión social de los pobres.

[75] El único indicador de gasto, además del indicador general de la pobreza, se refiere a la neutralidad fiscal que se debe mantener en la transferencia de fondos a las municipalidades.

B9.22 Finalmente, la relación real entre los desembolsos de APGS y la situación de cumplimiento con el PRGF del FMI (en el caso de que los desembolsos de APGS se vean retrasados por un incumplimiento de los requisitos del PRGF) afecta al flujo de fondos a sectores que prestan servicios para los pobres pero que no tienen una influencia directa sobre los factores relacionados con la condicionalidad del FMI.

**Retroalimentación a las partes interesadas**

| El grado al cual el proceso brinda una retroalimentación apropiada y oportuna a todas las partes interesadas para garantizar la continuidad y durabilidad del APGS. | | |
|---|---|---|
| Nivel: nulo | Tendencia: + | Grado de confianza: ** |

B9.23 Comparado con el mecanismo de revisión de la ERCERP y los primeros programas del APGS, el ACF es un avance importante. Sus revisiones bianuales deberían proporcionar una retroalimentación frecuente y rápida a las partes interesadas cuando el mecanismo esté listo. El hecho de que sea un acuerdo entre nueve donantes le da mayor credibilidad y constituye un avance importante para acordar soluciones comunes. Esto fortalece la credibilidad y la efectividad del APGS como instrumento para mejorar la eficacia de la cooperación, y también garantiza un diálogo más amplio y más rico con el GdN.

B9.24 Sin embargo, los resultados de la primera revisión anual (junio 2005) revelaron las limitaciones que existen en el sistema de revisión,[76] y las que el actual contexto político, en especial la incertidumbre del programa con el FMI y la tensa relación con la AN, impone sobre la eficacia del mecanismo.

B9.25 Una limitación importante es la falta de un estrategia transparente en el ACF para la comunicación de los resultados de las revisiones, lo cual limita, en última instancia, que terceros puedan seguir el proceso y sus resultados, y reduce la credibilidad del mecanismo de revisión. Ni la AN, ni la sociedad civil ni los representantes de los gobiernos locales fueron invitados a la revisión ni a las sesiones plenarias. Las actas finales de la primera revisión no incluyeron ni un anexo de estadísticas por sector ni un informe estructurado que recogiera los análisis llevados a cabo por los grupos de trabajo. La prensa centró su atención más en el hecho de que el ACF se hubiera firmado que en los resultados de la revisión, y tampoco explicó el mecanismo de revisión del ACF a sus lectores. Esto posiblemente sea debido a la falta de experiencia en la organización de reuniones de revisión, los problemas generales de los sistemas actuales de seguimiento y estadísticos, y a las circunstancias específicas del país en junio del 2005. En consecuencia, sólo un número limitado de funcionarios de los ministerios centrales y del personal de las instituciones donantes tuvieron acceso a los resultados de esta primera revisión, y el nivel general de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad civil y otras instituciones estatales fue bajo.

## Principales relaciones de causalidad

B9.26 Existe una dimensión temporal relacionada con los efectos del uso del APGS que no queda reflejada en un sistema de seguimiento. Para que un sistema de seguimiento sea una herramienta de retroalimentación efectiva debe estar basado en datos que están fácil y rápida o frecuentemente disponibles. Sin embargo, el objetivo final de un sistema de

[76] Estas limitaciones incluyen la falta de claridad acerca de la armonización del PRSC con el ACF (por ejemplo, la diferente misión de evaluación y la asignación de diferentes contrapartes para uno y otro, el MHCP para el PRSC y la SECEP para el resto de la MED). Estas limitaciones se superaron en la segunda revisión, que tuvo lugar en septiembre del 2005. La revisión del PRSC ha sido incorporada a la revision del ACF y el MHCP ha sido nominada institución responsable de realizar el seguimiento de toda la MED y del diálogo con el BSG.

seguimiento es garantizar el avance hacia los objetivos establecidos en torno a las políticas. La evaluación de esto último usualmente se lleva a cabo en un plazo de tiempo diferente y teniendo en cuenta el punto de partida y los avances. En estos momentos este vínculo entre seguimiento y evaluación, entre los logros de los resultados y su calidad y sostenibilidad, no existe.

B9.27 El flujo de fondos que debería acompañar la ejecución del APGS se monitorea sólo a nivel general en función del porcentaje que el gasto en pobreza representa respecto al PIB, e indirectamente mediante indicadores de insumo. Esto no parece suficiente para un seguimiento efectivo de si las políticas y estrategias llegan a alcanzar sus objetivos a través del apoyo con un nivel de recursos adecuado, especialmente cuando la definición del gasto en favor de los pobres es amplia y comprende también el apoyo al crecimiento económico.

## Situación contrafactual

B9.28 A nivel sectorial, en los casos en que se discuten las políticas en el marco de un SWAp y un PCT acordado con un programa anual (como en el caso de la educación), las mesas sectoriales facilitan un seguimiento coherente de la política sectorial, tanto en cuanto al cumplimiento de los objetivos como al gasto. Puesto que usualmente también incluye a representantes de otros ministerios (como la SECEP, el MHCP, el MINREX), la mesa sectorial puede garantizar la cobertura del diálogo intra e interinstitucional del proceso de reforma en general. Sin embargo, como ya se dijo, el grado de funcionamiento de las mesas sectoriales así como su capacidad para realizar una revisión del sector y dar seguimiento a los procesos varía según el sector. En cambio, el mecanismo de revisión del ACF debería permitir la revisión de todos los sectores en paralelo y con un enfoque uniforme. Además, por el momento, el seguimiento que realizan las mesas sectoriales está basado en los indicadores de sector y no en una matriz que refleje vínculos interinstitucionales. El enfoque del APGS es excepcionalmente integral y podría complementar y mejorar los ingresos a nivel sectorial.

# PARTE C: TEMAS TRANSVERSALES

## C1. Temas transversales en torno a las políticas

### Género

C1.1 Los derechos de género siempre han sido un fuerte componente del diálogo entre el GdN y la sociedad civil, y están bien protegidos por la Constitución y las leyes fundamentales. El enfoque general de los derechos de género en Nicaragua son los aspectos relacionados con el acceso a los servicios sociales y a los recursos financieros con una orientación hacia la reducción de la pobreza. En cambio, excepto en el PND-O, se presta poca atención al empoderamiento.

C1.2 La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) del PND-O del GdN incorpora una orientación de género para varias áreas económicas y sociales, y establece el empoderamiento de la mujer como propósito central. Otra iniciativa está liderada por varias instituciones en los sectores de la agricultura y el medio ambiente, que integran la Comisión Interinstitucional de la Mujer y Desarrollo Rural. Esta comisión ha promovido políticas para promover la equidad de género. Cabe señalar, no obstante, que estas iniciativas, en lo general, no han conseguido institucionalizar la perspectiva de género en los sistemas de gestión o en los presupuestos de los planes, programas y proyectos correspondientes. Asimismo, la mayoría de las políticas se han formulado sin la opinión, participación o consenso de las mismas mujeres a quienes se supone deben ayudar (Ocón Núñez 2003), limitando así su eficacia.

C1.3 La MED establece como meta la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres. En la matriz de gobernabilidad, se incluyen las siguientes metas en el aspecto del género:

- Establecimiento de la Comisión Nacional Consultiva de la Mujer por el gobierno y la sociedad civil
- Aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades y sus correspondientes reglamentos, así como una política de género
- Ejecución de un programa de equidad de género
- Incremento en el número de órganos locales que incluyen respresentantes de las organizaciones de mujeres: Comité de Desarrollo Departamental (CDD) y Comité de Desarrollo Municipal (CDM)

Otros indicadores dentro de la MED están desagregados por género: los casos de denuncias de violaciones a los derechos humanos, casos elevados a la Corte Suprema y la tasa neta de escolaridad primaria por sexos, entre otros. Es demasiado temprano para observar el efecto del APGS sobre la inequidad de género en Nicaragua.

C1.4 Igual que en el PND-O, en el ACF no se hace ninguna mención específica de la cuestión del género. Sin embargo, se puede decir que el género está cubierto indirectamente por los principios rectores del diálogo sobre políticas que incluyen el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos. Esto está respaldado por la formulación de una sección sobre derechos humanos en la MED del ACF específica para género y que establece explícitamente como meta “reducir la inequidad entre hombres y mujeres” y que cuenta con un indicador de organizaciones locales (CDD y CDM) con representantes de organizaciones de mujeres. Los casos de derechos humanos son

desglosados por género, grupo étnico, territorio, edad y agencia. La MED contempla el desglose por género en la aplicación de la nueva ley de servicios públicos en salud, educación y acceso a la justicia. Sin embargo, la especificidad de género no se ha incluido en otras áreas: sector productivo (microcrédito), derechos de propiedad de la tierra, y seguridad ciudadana.

## VIH/SIDA

C1.5 La incidencia del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) en Nicaragua es la más baja de Centroamérica; los cálculos del sector salud indican que entre 7,000 y 8,500 personas están infectadas. El VIH/SIDA se monitorea oficialmente desde 1987, año en que se registró el primer caso. Esta baja incidencia llevó a una insuficiente asignación de recursos en los años anteriores a la ejecución del Fondo Global. Sin embargo, según ONUSIDA

> Aunque la tasa de prevalencia del VIH/SIDA de 0.2% entre adultos en Nicaragua es más baja que en otros países centroamericanos, las tasas de prevalencia del VIH en ciertos grupos de población son causa de alarma. Según ONUSIDA, la prevalencia del VIH en varones que tienen relaciones sexuales con varones es del 9.3%, y la prevalencia del VIH entre reclusos en Managua es del 4.6%. Las poblaciones en movimiento, particularmente los trabajadores migrantes, y las esposas de los hombres que presentan comportamientos de riesgo también tienen un alto riesgo de infección (UNAIDS 2005).

C1.6 Las principales campañas de prevención, educación, sensibilización y consejería las desarrollan las ONG y organizaciones de la sociedad civil como la Cruz Roja, Xochiquetzal, el Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS), el Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS) y SI Mujer, entre otras. Hace 10 años se constituyó una Comisión Nacional de Lucha contra el SIDA con representantes de diferentes instituciones públicas, la Iglesia Católica, el sector privado y la sociedad civil. A pesar de que en 1996 se promulgó la Ley de Derechos Humanos para las Víctimas del VIH/SIDA, y se reglamentó en 1998, la discriminación laboral y en la atención médica persiste.

C1.7 Los países y las agencias de cooperación que más se han comprometido en la lucha contra el VIH/SIDA en Nicaragua son los Países Bajos, Noruega, Suecia y USAID. En la MED del ACF se incluyen dos indicadores de VIH/SIDA. Sin embargo, se han hecho pocos esfuerzos por garantizar su integración plena en las políticas sectoriales y nacionales, y que haya suficiente presupuesto para evitar que aumenten los niveles de incidencia.

## Medio Ambiente

C1.8 Los problemas medioambientales vinculados a la explotación indiscriminada de los recursos naturales producto de la expansión de las actividades ganaderas y agrícolas y la alta vulnerabilidad a las catástrofes naturales hace que este sector sea crucial para el futuro desarrollo económico y la reducción de la pobreza en Nicaragua. Con la expansión de la agricultura y la ganadería, los incendios forestales y la extracción de madera y leña en los últimos treinta años, la cobertura vegetal se ha reducido a un ritmo estimado entre 50.000 y 100.000 hectáreas anuales. La reducción de la superficie cubierta por bosques ha provocado cambios climáticos y alteraciones del ciclo hidrológico, que han disminuido los caudales de la red hidrográfica y modificado el comportamiento de las principales cuencas del país. Al mismo tiempo, el uso indiscriminado de agroquímicos, la salinización y el manejo inadecuado de aguas residuales domésticas e industriales han provocado la contaminación de los más importantes ríos del país. Ante la pérdida de su hábitat, varias especies de plantas y animales se hallan en peligro de extinción. La proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua y a mejores

servicios de saneamiento es relativamente alta a nivel nacional, aunque las diferencias según la zona de residencia, en perjuicio de la población rural, son significativas.

C1.9 Para la conservación de la biodiversidad, el país cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas conformado por setenta y seis áreas legalmente establecidas que comprenden el 17% del territorio nacional. Además, en comapración con otros sectores, en éste se han dictado una gran cantidad de normas. Su ejecución, empero, se ve afectada por la superposición de funciones, las divergencias y contradicciones con otras leyes económicas, el conflicto de competencias entre instituciones de diferentes niveles de gobierno, y la falta de voluntad política para la aplicación de las normas.

C1.10 La degradación del medio ambiente y la vulnerabilidad ecológica son uno de los temas transversales de la ERCERP, cuyos indicadores de políticas están relacionados con tres áreas principales: la restauración medioambiental y el proceso de producción sostenible; la gestión de los bosques; el fortalecimiento de la gestión medioambiental a nivel institucional y local; y la incorporación de la dimensión demográfica en la planificación territorial. Las acciones en torno a las políticas asociadas a estos temas incluyeron la ley sobre biodiversidad, el plan nacional de desarrollo sostenible y la ley sobre el agua, la minería y la gestión de los recursos naturales. Una evaluación del BM en cuanto al grado en que los países (y el BM) han integrado (racionalizado) los auntos medioambientales en sus PRSPs clasifica a Nicaragua como un país con una calificación alta y lo identifica como un ejemplo de buenas prácticas en la discusión de las propuestas sobre el medio ambiente en los informes de avance del ERCERP (Bojö et al 2004).

C1.11 La racionalización del medio ambiente es uno de los ejes de la matriz de seguimiento del PND con una referencia específica a la aplicación de los acuerdos internacionales y al desarrollo sostenible, con el fin de estabilizar la base de producción de la población rural, garantizando el suministro de agua y la conservación del suelo. Sin embargo, existe la preocupación dentro de la sociedad civil de que el PND no presta suficiente atención a la contaminación urbana relacionada con la progresiva urbanización de la población.

C1.12 El documento del PRSC no incluye el medio ambiente en la matriz de indicadores, ni los indicadores que se utilizan muestran una racionalización en áreas relacionadas con el apoyo al crecimiento económico y el desarrollo de la infraestructura rural. Por ejemplo, la matriz cubre acciones dirigidas a aumentar la productividad agrícola y forestal, pero los indicadores correspondientes no se refieren al uso de la evaluación del impacto medioambiental ni al vínculo necesario con la Ley General de Recursos Naturales.[77] Sin embargo, un anexo proporciona detalles sobre los proyectos medioambientales del BM y complementa la política y las acciones de políticas y de reformas del PRSC (Bojö et al 2004).

C1.13 La atención del ACF a la racionalización del medio ambiente está relacionada con la aplicación del plan nacional para la gestión de los recursos naturales, cuyos indicadores están relacionados con el porcentaje de territorio que cubre este plan, pero sin vincularlo a la población rural o a otros grupos vulnerables. Igual que el PRSC, el ACF también ataca la cuestión del agua y el saneamiento con un objetivo medioambiental y de reducción de la pobreza. Los indicadores son desglosados por población urbana y rural, y el enfoque en éstos últimos se centra en el suministro de agua potable y la provisión de servicios de

[77] Esto a pesar de que el documento del PRSC indica que hay problemas en la aplicación de las disposiciones para garantizar la aplicación correcta de la evaluación del impacto medioambiental.

saneamiento. Se espera que el APGS dé apoyo al futuro plan para el sector rural (PRORURAL). Asimismo, la MED del ACF se centra en la aprobación y ejecución de un plan "que promueva la inversión pública y privada en productos de alto valor agregado" sin hacer ninguna referencia a los temas del medio ambiente.

## Democracia y derechos humanos

C1.14 Desde su independencia en 1838, Nicaragua ha pasado 120 años de guerra y solamente 47 años de paz. Tras la dictadura militar de la dinastía de los Somoza (1929–79), la guerra de liberación (1979), un gobierno revolucionario y una guerra civil (1979–1990), Nicaragua inició un proceso político de transición a la democracia.

C1.15 Los últimos 15 años se han caracterizado por la desmovilización e inserción social del personal militar involucrado en el conflicto bélico de los ochenta, la privatización de empresas estatales, la instauración de una economía de mercado, una sucesión de conflictos políticos y la implementación de reformas del Estado, que han incluido, entre otras, la reforma de la administración pública, reformas constitucionales, la modernización del sistema judicial, y la reforma de los derechos de la propiedad.

C1.16 Durante este período ha habido importantes cambios institucionales y técnicos en materia de rendición de cuentas. Estos cambios incluyen: la creación de la Coordinadora Civil (una organización que aglutina a las ONGs que trabajan en el campo del desarrollo humano sostenible); la creación de los consejos nacionales, el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES); la ley de participación ciudadana; las leyes de transferencias municipales; la ley de educación participativa; la diseminación de información del gobierno a los ciudadanos mediante el Internet; la lucha contra la corrupción iniciada por el Presidente Bolaños; y el avance hacia un plan nacional de desarrollo basado en indicadores de resultados.

C1.17 Según el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), el año 2003 estuvo marcado por una inestabilidad política en todos los estamentos de la sociedad nicaragüense. El esfuerzo del gobierno se centró en firmar el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. y en cumplir los compromisos con el FMI para tener acceso a los fondos de la iniciativa HIPC. En el informe del PNUD de 2003 sobre desarrollo humano, Nicaragua pasó de ocupar la posición 118 a ocupar la 121 de una lista de 175 países y quedó así el último de los países centroamericanos (UNDP 2003).

C1.18 La debilidad del sistema judicial afecta a la población, especialmente a la más pobre. La credibilidad del poder judicial frente a la población nicaragüense y a la comunidad internacional quedó severamente afectada por la actuación de los magistrados de la Corte Suprema y de otros funcionarios judiciales. En consecuencia, este poder del estado atraviesa la peor crisis institucional de su historia, con la Corte Suprema supeditada a los intereses de las cúpulas de los partidos FSLN y PLC. El número de denuncias contra las autoridades del poder judicial aumento en un 5% respecto al número rgistrado durante el 2002; el número de denuncias de violación de los derechos humanos se incrementó en un 9%.

C1.19 La inclusión de una sección sobre gobernalidad en la MED, con un enfoque en la justicia, los derechos humanos, la seguridad y la participación ciudadana, es un indicio claro de la importancia que confieren los donantes del APGS a estos asuntos en su asociación con el GdN. Los derechos humanos y principios democráticos, incluso elecciones libres e independientes, la independencia del poder judicial así como los procesos democráticos

libres y transparentes, figuran entre los principios fundamentales del ACF y ocupan un lugar predominante en el plan de revisiones bianuales. Sin embargo, hasta ahora los avances en estas áreas han sido los más lentos y se han visto muy afectados por las actuales tensiones políticas en el país. El programa de APGS de la CE (PAP Acceso a la Justicia), diseñado para ofrecer apoyo a algunas áreas relacionadas con la justicia, aún no se ha aprobado. Asimismo, aunque el *aide mémoire* de la última revisión del ACF recalcó la mayor participación en el diálogo de las instituciones estatales en el sector, también expresó preocupación por la lentitud de los avances en el área de los derechos humanos y por la aplicación e idoneidad de la ley de carrera judicial.

# C2. Asuntos relacionados con los sectores público y privado

## Introducción

C2.1 Este capítulo se inspira en los resultados anteriores para hacer una evaluación general de las reformas en el sector público y el privado (véase ¶B5.18—B5.21).

## El sector privado y el crecimiento en la estrategia nacional

C2.2 La reforma del sector público empezó en 1995 con una reducción importante del sector público, vinculada a la privatización, y un distanciamiento de la estructura marxista de la economía que predominó durante el periodo sandinista. Hoy el país se considera una plena economía de mercado, aunque el proceso de privatización y algunas reformas estructurales (relacionadas con los servicios bancarios y financieros, el marco normativo, los precios de la energía, el comercio y la infraestructura en las áreas rurales) siguen siendo parte de la condicionalidad del PRGF y del PRSC. Esto continúa el tradicional apoyo e influencia de las IFI en el proceso general de las reformas de mercado emprendidas a principios de los años noventa.

C2.3 La función del Estado sigue siendo importante en la prestación de los servicios sociales como educación, salud, agua y saneamiento, y vivienda, aunque el sector privado brinda servicios de educación y salud (entre otros). En el caso de la educación, el GdN otorga subvenciones a las escuelas privadas, especialmente en las zonas donde no hay escuelas públicas.

## Influencias sobre el mercado privado

C2.4 La actividad empresarial es limitada en el sector privado tradicional, principalmente integrado por grandes productores y ganaderos. En su lugar, la actitud más común consiste en creer que el estado (y, en particular, el gobierno central) es el responsable de reducir los principales riesgos a los que hacen frente los negocios, y se sospecha de forma generalizada que unos pocos magnates de los negocios tienen la capacidad de manipular al estado en beneficio propio. La absorción por parte del GdN de la deuda creada por la quiebra de cuatro de los bancos privados más importantes en el 2000-2001, y el consiguiente escándalo acerca de quién se había beneficiado de esta acción, es un ejemplo de esto. La emisión de bonos del tesoro para financiar la deuda aumentó las tasas de interés y, en consecuencia también, el costo del crédito tanto para las empresas privadas como para el gobierno. El gobierno financia la infraestructura productiva a nivel local directamente a través de instituciones como el FISE o mediante el suministro de créditos a través de estructuras como el IDR, utilizando los recursos de la ayuda externa (ayuda a proyectos).

## El APGS y el entorno del sector privado

C2.5 Como parte de la nueva ERP, más enfocada al crecimiento económico que a los sectores sociales (como la ERCERP), el PND incluye una política muy fuerte de desarrollo del sector privado. En esta política, el estado actúa como facilitador del entorno en cuanto al marco jurídico, infraestructura, educación vocacional, apoyo empresarial, mayor acceso al sector financiero para la micro, pequeña y mediana empresa, y la atracción de inversión extranjera directa.

C2.6 Según algunas organizaciones de la sociedad civil, el papel directo del estado en la reducción de la pobreza se ha visto disminuido en grado excesivo en el PND, que ha dejado esa responsabilidad en manos del sector privado y el mercado.

C2.7 El ACF ha adoptado el enfoque general del PND y pasó de un enfoque fuertemente orientado a los servicios sociales básicos del APGS (véase la condicionalidad del PRSC y del PAPSE de la CE) a una mayor inclusión de medidas para estimular el desarrollo del sector privado y el crecimiento económico. Las reformas estructurales se apoyan mediante la incorporación de los indicadores de activación del PRSC en el área del sector público y de las finanzas públicas, y como parte del diálogo general sobre el marco macroeconómico adecuado evaluado mediante el cumplimiento del PRGF, que también incluye reformas estructurales.

C2.8 Nicaragua tiene índices de formación de capital fijo bruto relativamente altos en comparación con sus países vecinos (Honduras, El Salvador, Costa Rica) (World Bank 2005b). Los índices de formación de capital fijo, y la inversión extranjera en Nicaragua después del 2001 se mantienen constantes, a pesar del entorno macroeconómico más estable.[78] Así, el énfasis del PND, del PRSC y del ACF en el desarrollo del sector privado y en la infraestructura económica no han aumentado hasta ahora esta tendencia.[79]

C2.9 El gasto público y la ayuda parecen haber tenido poco impacto en el nivel de inversión privada en Nicaragua.[80] El desarrollo de la industria de la maquila en seis zonas francas en todo el país parece haberse logrado con una mínima inversión pública en el desarrollo de la infraestructura. Asimismo, el rápido desarrollo del sector turístico alrededor de la zona costera de San Juan del Sur no ha estado ni impulsado ni acompañado por una importante inversión pública por parte del gobierno central o local.

C2.10 Los datos recopilados por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) sobre la aprobación de las inversiones desde el 2003 no muestran aún ningún incremento significativo en el volumen de la inversión privada. Usualmente la tasa relativamente baja de inversión privada se atribuye de manera general al temor en torno a la 'inestabilidad política' y, en particular, a la disputa en torno a la compensación por tierras confiscadas durante el gobierno sandinista. En mayo del 2005, Carlos Pellas, un acaudalado hombre de negocios nicaragüense, declaró que la inestabilidad política provocada por el perenne conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, estaba ahuyentando a los inversionistas domésticos y foráneos por igual (La Prensa 2005a). Los temores a la inestabilidad política podrían reducir la inversión sobre todo en sectores como la energía geotérmica, el suministro de agua en áreas urbanas y las telecomunicaciones, ya que éstas requieren una estrecha colaboración con el estado. Por otra parte, las inversiones en sectores como el turismo, que no requieren un involucramiento cercano con el Estado, podrían ser más inmunes a la inestabilidad política que predomina. Se podría argumentar que esta diferencia podría significar que se desalienta más a los inversionistas domésticos que a los extranjeros, quienes han encontrado un nicho en el desarrollo turístico.

[78] El fortalecimiento del córdoba desde el 2001, combinado con los aumentos en el costo de la vida, hace que la tasa de cambio real de Nicaragua sea menos competitiva. Pero el fortalecimiento de la moneda posiblemente refleje que se ha recuperado la confianza con respecto a su mantenimiento después de las incertidumbres del 2001.

[79] La revisión del ACF en mayo del 2005 indicó avances lentos y mixtos durante el ultimo año, comparado con los indicadores incluidos en la MED (Budget Support Group 2005b).

[80] Esto podría suceder en el futuro, si se tiene en cuenta que tanto el PRSC como el ACF apoyan el desarrollo del sector privado, la infraestructura económica y los servicios financieros. Sin embargo, la revisión del ACF que tuvo lugar en mayo del 2005 indicó avances lentos y encontrados en el 2005 comparado con los indicadores incluidos en la MED (Budget Support Group 2005b).

C2.11 Sin embargo, la información reciente sugiere que incluso la inversión en el sector turístico está amenazada por las incertidumbres políticas:

> Gildan Activewear de Canadá tenía planes de montar una fábrica de textiles en Nandaime, que generaría 500 nuevos empleos y significaría una inversión de 60 millones de dólares en la industria textilera. Una fábrica mexicana iba a ser un importante fabricante de pantalones tipo "vaquero". Ambas empresas han detenido sus planes debido al posible riesgo que corren sus inversiones. El turismo también se ha visto afectado. Una cadena hotelera costarricense y otra norteamericana decidieron posponer indefinidamente la construcción de sus hoteles en Nicaragua. En total ocho proyectos distintos se han cancelado a causa de la actual inestabilidad política, equivalentes a un monto total de más de 500 millones de dólares (Nicaragua Network Hotline 2005).

C2.12 La delincuencia es otro factor de gobernabilidad que a menudo se cita para explicar las tendencias en la inversión privada, particularmente del capital doméstico. Nicaragua tiene la tasa de criminalidad más baja de América Central. Sin embargo, la escala de inversión doméstica y extranjera sigue siendo mucho más baja que en los otros países de la región como Guatemala y El Salvador. En el 2002, la inversión privada ascendió a 256 millones de dólares, con la creación de 21,300 empleos, de los cuales 8,741 fueron en el sector de la maquila.

C2.13 La baja inversión por parte de pequeños empresarios parece estar muy influenciada por el bajo nivel de desarrollo rural en una sociedad que es predominantemente rural. La red de carreteras y los servicios de agua y electricidad, que requieren una participación activa del sector público, tienen un desarrollo muy incipiente y los ingresos en Nicaragua son mucho más bajos que la media regional de América Latina. Así, los indicadores del BM sobre el entorno empresarial otorgan a Nicaragua puntuaciones cercanas a las medias latinoamericanas en cuanto a la apertura de un negocio (cantidad de procedimientos, tiempo, capital mínimo), contratación y despido de trabajadores (si bien en Nicaragua es más fácil contratar que despedir), registro de la propiedad (cantidad de procedimientos, tiempo, costo), obtención de crédito (índice de derechos legales, índice de información crediticia), protección a los inversionistas (índice de divulgación de la información), ejecución de los contratos (procedimiento que requiere menos tiempo en Nicaragua, pero que también es menos frecuente) y el cierre de negocios. Sin embargo, las grandes diferencias están en el alto costo que supone iniciar un negocio en Nicaragua (170% de los ingresos per cápita comparado con el 63% en promedio para la región latinoamericana) y en la baja cobertura de Nicaragua por parte de los agentes de crédito privados (0 prestatarios por cada 1000 adultos en Nicaragua, comparado con 325 en la región) y por parte de los agentes de crédito público (62 por cada 1000 adultos en Nicaragua comparado con 86 en la región) (World Bank 2005c).

C2.14 Lo anterior sugiere que gran parte del motivo del bajo nivel de inversión privada en Nicaragua podría encontrarse en el gobierno: por la inestabilidad de la gobernabilidad y el insuficiente suministro por parte de la instituciones públicas de infraestructura de desarrollo y de servicios en las zonas rurales. Si es así, entonces una reorientación del gasto del gobierno y el logro de una estabilidad en la gobernabilidad serían esenciales para aumentar la inversión privada, especialmente por parte de los pequeños inversionistas locales. Hasta el momento, la ayuda (incluido el APGS) no parece haber desempeñado ningún papel en este proceso.

# C3. Capacidad y capacitación del gobierno

## Introducción

C3.1 La capacidad es una problemática tanto en términos sistémicos como institucionales, y no sólo en relación con las habilidades de los individuos. Se ha reconocido que uno de los efectos adversos de la ayuda externa en Nicaragua es que ha debilitado la estructura del GdN, debido a los siguientes factores: en primer lugar, el uso de las unidades ejecutoras de proyecto para la ejecución de la ayuda en lugar de los sistemas gubernamentales; en segundo lugar, la promoción de la rendición de cuentas al donante y no al superior jerárquico o a los ciudadanos; y, por último y especialmente, el uso de los recursos de la ayuda para financiar salarios en los diferentes sectores y a nivel ejecutivo en la estructura del gobierno, cosa que ayuda a perpetuar una administración fragmentada dada la inexistencia de un servicio público eficiente. En cambio, el APGS apoya la capacitación sistémica.

## Asuntos relacionados con la capacitación

C3.2 El proceso de descentralización en el sector educativo y, de forma más general, la ley de participación ciudadana y la transferencia de fondos a las municipalidades, han creado una nueva gran demanda de capacitación. Esta necesidad sigue insatisfecha o se cubre de forma fragmentada mediante la ayuda a proyectos, y existe poca articulación con el principal proceso de reformas a nivel central. Al mismo tiempo, los gobiernos locales tienen que trabajar con diferentes modalidades de planificación, informes y gestión, según la fuente de financiamiento, lo cual genera una proliferación de sistemas. Como se ilustra en el anexo 6A, dada la debilidad de la sociedad civil en las zonas rurales de Nicaragua y la fuerza política de las familias de las élites locales, es poco probable que el actual programa de descentralización pueda empoderar a los pobres o aumente el gasto en pro de los pobres de parte de las municipalidades a menos que se establezcan mejores directrices y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

## El APGS y la capacitación

C3.3 La AT que tiene el mayor presupuesto en el marco del APGS es el PSTAC, que representa anualmente alrededor del 5% de los fondos comprometidos de APGS, y es un monto importante. El ACF, y el APGS en general, promueven el uso de las estructuras del gobierno, sobre todo a nivel sectorial, en ámbitos como la educación, donde el SWAp y las mesas sectoriales están funcionando bien. Esto en sí promoverá el desarrollo y el fortalecimiento institucional.

C3.4 Hay grandes retos que superar. El APGS en sí requiere gestión y liderazgo, así como habilidades de negociación y de creación de consenso, mientras que el cambio hacia un enfoque basado en resultados introducido en el PND y en la MED del ACF requiere habilidades de planificación y presupuestación, estadística, seguimiento y evaluación. Estas habilidades no existen actualmente o son desiguales dentro de las instituciones del GdN. La AT asociada al APGS se utiliza más bien para pagar al personal en los ministerios pertinentes que para fortalecer su capacitación, y falta una estrategia coordinada para el fortalecimiento de la capacitación que vincule la AT con las mejoras sistémicas. Esto se ve agravado por la “proyectización” del personal del GdN. La sostenibilidad y la eficacia de la AT y, de manera más general, del apoyo del APGS al proceso de reforma del Estado seguirá en riesgo hasta que haya un debate abierto sobre la reforma del servicio civil y las

necesidades de recursos humanos del GdN para la gestión de la aplicación de las políticas y la cooperación.

# C4. Calidad de la asociación

## Apropiación y condicionalidad

C4.1 El APGS está basado en la premisa de que el carácter de la condicionalidad debe cambiar, alejándose de la condicionalidad coercitiva asociada con los programas de ajuste estructural, y alineándose con una estrategia nacional según la cual las metas de desempeño se establezcan conjuntamente y no sean impuestas desde afuera. La situación del APGS en Nicaragua es ambigua en el mejor de los casos: ciertamente parece que hay una mayor apropiación por parte del GdN, pero existen reservas en cuanto a la profundidad y la efectividad de esa apropiación.

C4.2 La firma del ACF debería potenciar la apropiación del proceso de desarrollo por parte del GdN, como ha demostrado el alineamiento del ACF con el PND. El GdN está logrando un mayor liderazgo y apropiación dentro de los sectores mediante el mecanismo de las mesas sectoriales y los SWAp, a pesar de la continua y alta dependencia de Nicaragua de la ayuda externa. Si bien la relación del GdN con los SI está basada, en teoría, en los principios de una asociación de confianza, en la práctica persiste una tensión entre la apropiación del proceso por parte del GdN y la preponderancia de los SI en la relación de asociación. Esto lo demuestra el número elevado de indicadores que enmarcan la evaluación del GdN con respecto al uso de los fondos del ACF, y la aún fuerte política de condicionalidad en relación a la gestión macroeconómica/financiera. Asimismo, el proceso para mejorar la apropiación requiere una fuerte capacidad de liderazgo, coordinación, gestión y organización, capacidades que no están presentes en todas las unidades del gobierno. De esta manera, la apropiación por parte del GdN suele ser desigual por sector. La fragmentación de la política y la administración nicaragüense y la volatilidad reflejada en la reformulación de las estrategias nacionales inevitablemente limita la intensidad de la apropiación nacional.

C4.3 La apropiación comienza con la posibilidad de disponer de los recursos presupuestarios de acuerdo con los planes y los sistemas del gobierno. El APGS constituye un paso importante en esta dirección, pero la fungibilidad de los recursos aún está limitada a unos 89 millones de dólares en AOD comparado con un influjo promedio de 534 millones de dólares anuales.[81] Además, con una deuda pública que representa el 140% del PIB y una ayuda externa que representa un alto porcentaje del gasto público, la apropiación por parte del GdN es aún menor en la práctica.

C4.4 Los comentarios de un prominente funcionario del GdN en el marco de la evaluación del desempeño del ERC I y II por parte del BM en 2003, ilustran los antecedentes históricos de la influencia de la ayuda en las políticas y en el proceso de formulación de políticas en Nicaragua:

> …En general, los países que cambian de una economía dirigida a una economía de mercado enfrentan decisiones muy complejas en torno a las políticas. Los programas de la AIF (conjuntamente con los programas del BID y del FMI) abarcan un conjunto de políticas que incluyen complejos problemas de diseño y planificación, así como problemas de ejecución aún más complejos. […] . El proceso se debe hacer de tal manera que haya una fuerte apropiación por parte del país del programa de reformas, con el fin de restaurar y mantener un entorno macroeconómico estable. Todo este proceso, sin embargo, debe contar con una alta coordinación entre las IFI y otros donantes que en Nicaragua, según parece, ha sido muy lento y a veces contradictorio.

[81] Según informó el GdN en la revisión del ACF de septiembre de 2005

> … Se debe poner de relieve que el fortalecimiento institucional debe estar a la vanguardia de los esfuerzos para mejorar el crecimiento y reducir la pobreza. […] El principal interrogante sigue siendo, ¿qué podría constituir una agenda de reforma apropiada para un país como Nicaragua, en función del diseño institucional, las estrategias y las prioridades de las reformas?
> … el documento debe estar más consciente de cómo los intereses personales podrían debilitar el proceso de reforma. Cuando las cargas son desiguales e injustamente compartidas, los perdedores, sobre todo los grupos nacionales dominantes bien organizados, pueden debilitar los esfuerzos de reforma, influenciar el cálculo del costo y beneficio político de las autoridades y atrasar el proceso de toma de decisiones (Comentarios del Sr. Mario Alonso Icabalceta en la revisión del BM del ERC I y II [World Bank 2003b]).

## Interacción entre las modalidades de cooperación

C4.5 Tal como se indicó en los capítulos A2 y A3, la situación de la cooperación en Nicaragua está caracterizada por una multitud de donantes y el uso de modalidades de ayuda paralelas, entre las cuales la ayuda a proyectos es la principal modalidad que se utiliza para proporcionar AOD.

C4.6 El establecimiento de las mesas sectoriales en el 2003 fue una iniciativa importante del GdN para coordinar las diferentes modalidades de cooperación a nivel sectorial y para aumentar su coherencia con los planes del GdN. Por lo tanto, el APGS opera dentro de un marco común que, cuando funciona, ha aumentado el alineamiento con el GdN y, por ende, facilita la complementariedad de las diferentes modalidades de cooperación. En el sector educativo, por ejemplo, la ayuda a proyectos, el APS y el APG funcionan dentro de una estructura coordinada. El ACF reafirma el apoyo de los donantes de APGS a los principios de armonización y alineamiento entre donantes del CAD de la OCDE, como se indica en el preámbulo del ACF. Se espera que estos donantes sean promotores del proceso de armonización y coordinación con otros donantes en el marco de las mesas sectoriales y de la promoción del fortalecimiento de las mesas sectoriales.

C4.7 Un mismo donante utiliza diversas modalidades de cooperación para alcanzar fines similares. Por ejemplo, el BM utiliza la ayuda a proyectos (PASEN) y la ayuda programática (PRSC) para apoyar políticas idénticas dentro del sector educativo. Algunos de los signatarios bilaterales del ACF también realizan aportaciones para sufragar gastos relacionados con la reducción de la pobreza a través del FSS, que carece de los principios de transparencia y alineamiento con los sistemas y mecanismos de planificación y presupuestación del GdN del ACF. Otro ejemplo se encuentra en la CE, que suministra APGS con un enfoque en el desarrollo rural, pero también proporciona ayuda a proyectos a través de ONGs locales e internacionales (mediante partidas presupuestarias específicas como la ayuda alimentaria y cofinanciamiento). No siempre está claro si la combinación de modalidades es ad hoc o si refleja una búsqueda deliberada de la complementariedad por parte de los donantes en su portfolio.

C4.8 En cambio, hay una fuerte sinergia entre las diferentes modalidades de cooperación que utilizan los donantes en el área de las reformas estructurales y en la gestión del gasto público, particularmente en lo que respecta al riesgo fiduciario. El PRGF del FMI y los préstamos del BID basados en políticas se complementan entre sí (y con el PRSC) en lo que respecta a las reformas propuestas y la condicionalidad (el inventario del anexo 3B proporciona más detalles). El cofinanciamiento del PSTAC y el fondo común para el programa contra la corrupción son otros ejemplos de coordinación y complementaridad entre las modalidades de cooperación y los donantes. Estos ejemplos muestran que cuando existe un fuerte interés común (como reducir el riesgo fiduciario) o un enfoque dominante (como el que lideran las IFI en cuanto a reformas estructurales para lograr un crecimiento

económico, estabilidad y disciplina fiscal), los donantes han podido aunar esfuerzos y dialogar con el GdN.

C4.9 La interacción dentre las modalidades de cooperación es menos coherente y coordinada en la cuestión del desarrollo local y la descentralización. Los donantes que tradicionalmente operan a nivel local, como JICA, Danida y el BID, no son signatarios del ACF, y el ACF no incluye ningún diálogo puente con estos donantes. Tampoco existe una evidencia clara (en forma de un acuerdo formal entre los donantes) de que exista una división del trabajo en el BSG en lo referente al apoyo a los temas relacionados con el desarrollo local y el proceso de descentralización mediante un apoyo a la capacitación coherente con las reformas y las acciones en torno a las políticas acordadas a nivel central. El uso del FSS y de financiamiento directo a través de instituciones como el FISE o IDR para el desarrollo local es otra señal de la variedad en el uso de las diferentes modalidades de cooperación.

C4.10 Existe la opción de un análisis más explícito de las ventajas comparativas de las diferentes modalidades de ayuda y su mejor acoplamiento, tanto a nivel intra e intersectorial como a nivel de cada SI individual.

## Costos de transacción

C4.11 La mayor parte de la cooperación aún se proporciona mediante la ayuda a proyectos, de acuerdo con su propio ciclo, requisitos de negociación, procedimientos de informe, evaluaciones y misiones**.** Por ejemplo, el MHCP informó de que en la primera mitad de junio de 2005 esperaba 17 misiones diferentes. Con el APGS, el ahorro para el GdN en cuanto a costos de transacción es claro en la medida en que los fondos del APGS se desembolsan completamente a través de los sistemas del GdN sin requisitos adicionales de contabilidad o adquisición. La reducción de los costos de transacción en la negociación de la cooperación y el seguimiento de su uso han sido algunos de los resultados esperados del APGS. Este efecto del APGS sobre el total de los costos de la gestión de la ayuda del GdN aún no es observable dado que el APGS representa sólo una pequeña proporción de la ayuda total.

C4.12 El APGS podría también cambiar la naturaleza de los costos de transacción. El APGS, incluso más que la ayuda a proyectos o el APS, requiere habilidades técnicas de alto nivel, tanto por parte del GdN como de los SI si se quiere asegurar un diálogo efectivo. Además, con el APGS, se debe llegar a un acuerdo sobre varias reformas con una serie de donantes, lo cual exige que se dedique mucho tiempo a las negociaciones y a la formación de consenso. Por consiguiente, existe el riesgo de que en lugar de disminuir los costos de transacción, el efecto del APGS consista en cambiar su naturaleza. Probablemente los costos de transacción serán altos durante las etapas iniciales del APGS.

C4.13 Un costo de transacción que ha sido particularmente alto en Nicaragua hasta ahora está relacionado con la baja previsibilidad de los fondos del APGS después de la firma del ACF. Esto reduce la capacidad de planificación de los ministerios y requiere que se ajuste continuamente el gasto, lo cual podría desviar la atención de los gerentes de su función principal, la ejecución de los planes.

# C5. Gobernabilidad política y corrupción

## Gobernabilidad política

C5.1 Se da por sentado que la gobernalidad en Nicaragua se ve muy afectada por la situación política, particularmente la polarización de los partidos, que resulta en caudillismo, falta de representatividad, y un diálogo político conflictivo. El panorama político está dominado por el PLC y el FSLN y, sorprendentemente, por la supremacía de sus principales representantes, Arnoldo Alemán del PLC y Daniel Ortega del FSLN. Sus puntos de vista polarizados sobre el futuro desarrollo del país ha significado que, desde principios de los noventa, el poder ejecutivo se ha visto obligado a recurrir a procesos informales de negociación y a una serie de compromisos con los diferentes grupos dominantes a fin de poder avanzar en el proceso de reformas.

C5.2 Si bien Nicaragua superó el índice promedio latinoamericano en reformas estructurales y en el número de cambios institucionales que implementó para aumentar la transparencia y la inclusión, se registra una pérdida de confianza en las instituciones del Estado, lo cual queda reflejado en la poca legitimidad y representatividad de los actores del gobierno y del sistema político en general (Montenegro 2005). Las crisis institucionales y políticas han ido empeorando desde el 2001, y la tensión que se ha generado entre el poder ejecutivo y la AN implica que las ocasiones para el diálogo con la sociedad civil han ido disminuyendo gradualmente, como lo demuestra la menor actividad del CONPES.[82] Las organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación de que se les excluya del diálogo entre los SI y el GdN, y también han protestado ante su exclusión de los diálogos entre el GdN y la AN.

C5.3 Si bien el ACF incluye la gobernabilidad entre sus principios fundamentales así como indicadores relacionados con la democracia y la justicia en la MED, predomina el énfasis tradicional en la rendición de cuentas y la transparencia y en aquellos aspectos relacionados con el riesgo fiduciario. Hasta ahora no se ha podido comprobar que el APGS haya ayudado a sentar las bases ni para un diálogo que incluya a más actores, ni para un sistema de evaluación compartido cada vez más transparente.

## Corrupción

C5.4 Según los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, el índice de control de corrupción, que mide la percepción de la corrupción (definido convencionalmente como el ejercicio del poder público para beneficio privado) sufrió un deterioro en Nicaragua hasta el 2000, y en el 2001 presentó un giro relativamente acusado a mejor a raíz de la campaña contra la corrupción que iniciara la nueva administración de Bolaños (World Bank 2006). El GdN ha dado pasos importantes hacia la formulación e promulgación de leyes y normas administrativas dentro del marco del Plan Nacional de Integridad, aprobado en mayo de 1999[83].

[82] Dada la falta de apoyo de la AN al Ejecutivo, el Presidente ha utilizado al CONPES más bien como una base de apoyo que de consulta, lo cual ha comprometido al CONPES y, para ciertos actores, como la Coordinadora Civil, el espacio para el diálogo con el gobierno central se ha visto reducido. El reciente nombramiento del nuevo Secretario General del CONPES y la preocupación que expresaron los donantes acerca del papel reducido del CONPES en los últimos meses parece que ha dado un nuevo impulso al CONPES (Budget Support Group 2005b).

[83] Este Plan incluye, entre otras, la Ley Electoral del 2000; la reforma y modificación del Código Penal del 2002; el establecimiento de la Oficina de Ética Pública en el 2002; la Ley de Administración Pública del 2002; el nuevo Código Procesal Penal del 2002.

C5.5 Sin embargo, a pesar de todas las reformas legales y administrativas, Transparencia Internacional recientemente registró un aumento en el índice de percepción de la corrupción en Nicaragua, desde 2.6 en el 2003 (ocupando la posición 88 de 133 países) a 2.7 en el 2004 (ocupando la posición 97 de 146 países) (Transparency International 2005). La percepción de la corrupción revelada por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD dice que:

> en general, la opinión de la ciudadanía expresada a través de encuestas anuales realizadas durante 1997-2000 refleja que cerca del 90% de los ciudadanos perciben que hay corrupción en el Estado (UNDP 2003).

C5.6 El objetivo del programa contra la corrupción financiado entre el 2002 y 2003 por los donantes bilaterales de APGS era apoyar al gobierno de Bolaños en su lucha contra la corrupción y abonar el terreno para iniciar el APGS. Las principales mejoras en la gestión de las finanzas públicas se han logrado mediante el desarrollo progresivo del SIGFA. Sin embargo, hay instituciones importantes en cuanto al volumen del presupuesto que manejan (como el FISE y el IDR) que aún no se han incluido en el SIGFA. A nivel local, las municipalidades usan un sistema similar al SIGFA, pero la multitud de fuentes de financiamiento hacen difícil controlar el doble financiamiento y el uso correcto de los recursos que llegan del gobierno central. Asimismo, no se ha generalizado la práctica, a nivel municipal, de publicar e informar sobre el presupuesto y el uso de los recursos, lo cual deja a las organizaciones de la sociedad civil con una capacidad limitada y pocas posibilidades de ejercer una función de seguimiento y rendición de cuentas.

C5.7 El ACF firmado recientemente por el GdN y los SI incorpora la lucha contra la corrupción como uno de sus principios fundamentales, y ésta figura prominentemente en el diálogo político. En la primera revisión anual del ACF, los SI expresaron su preocupación por la calidad de la matriz de gobernabilidad de la MED y presionaron por una extrategia más amplia contra la corrupción. El sistema judicial es particularmente débil ya que se ha visto muy afectado por las tensiones políticas entre el poder ejecutivo y la AN. La fuerte asociación del APGS con el poder ejecutivo también ha significado que hasta ahora el poder judicial, controlado por el partido sandinista, ha permanecido fuera del diálogo institucional con los donantes de APGS, y el trabajo en la mesa sectorial no ha podido avanzar rápidamente. En la última revisión del ACF se informó de que esta situación ha mejorado a raíz del reciente acuerdo entre Bolaños y Ortega (el llamado '*acuerdo marco'*).

# PARTE D: SÍNTESIS – CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

## D1. Evaluación global del APGS en Nicaragua

### Introducción

D1.1 Se requiere que esta evaluación sea al mismo tiempo retrospectiva y con la mira puesta en el futuro. Por consiguiente, este capítulo presenta un resumen y una evaluación general de los resultados del APGS en Nicaragua hasta la fecha. El capítulo D2 considera las perspectivas futuras para el APGS, y el capítulo final D3 resume las recomendaciones del informe y muestra su relación con los hallazgos de la evaluación.

### Hallazgos de causalidad

D1.2 La evaluación se guió por el Marco de Evaluación Mejorado (MEM) y por el mapa de causalidad (véase el anexo 1A donde se detallan estos elementos del MEM, y el mapa de causalidad en la figura A1.1 del capítulo A1). En cada uno de los capítulos de la parte B se consideran relaciones de causalidad específicas, mientras que en la parte C se analizan los temas transversales. En el anexo 5 se ofrece un resumen de los hallazgos de causalidad en Nicaragua.

D1.3 Como se ha demostrado, el APGS en Nicaragua se encuentra aún en una etapa de formación, lo cual naturalmente limita la posibilidad de conclusiones definitivas en cuanto a causalidad. Tras el primer APGS bilateral, con Suecia en el 2002, más SI han participado en el APGS, desde los primeros programas del PRSC del BM y del PAPSE de la CE, que comenzaron en el 2004, hasta el actual APGS armonizado en el marco del ACF firmado en mayo del 2005. Asimismo, hay una mayor consolidación de los enfoques de los donantes a través del ACF.

D1.4 Como consecuencia de esas limitaciones, el esfuerzo del estudio por seguir las relaciones de causalidad entre los insumos, efectos, productos y resultados del APGS solamente reveló vínculos claros entre las condiciones de entrada (nivel 0), los insumos (nivel 1), efectos/actividades inmediatas (nivel 2):

- Existe una relación que evoluciona con el tiempo entre el diseño del APGS y el contexto del país (capítulo B1).
- Todos los insumos del APGS están listos – fondos, medidas de armonización y alineamiento, condiciones acordadas para el diálogo de políticas, y la AT y capacitación. Sin embargo, la AT y la capacitación no están vinculadas a una estrategia sistémica de capacitación (capítulo B1).
- La armonización es un efecto inmediato prominente tanto del APGS como del proceso HIPC. El efecto se hace notar en especial porque anteriormente la armonización había sido escasa (capítulo B2).
- La consolidación de la GFP mediante la inclusión de los recursos en el presupuesto y un mejor seguimiento del gasto público ha continuado con el APGS, pero éstos no tienen su origen en APGS (capítulo B3).
- El incremento en el gasto en pro de los pobres no es todavía consecuencia del APGS puesto que los fondos del APGS son un factor poco significativo en este sentido (capítulo B3).

- Aún no se observa un incremento en los recursos para la prestación de servicios que sea atribuible al APGS (capítulo B3).

## Valoración global

D1.5 El APGS en Nicaragua está aún en etapa de formación. Tanto es así, que resulta prematuro llevar a cabo una evaluación retrospectiva propiamente dicho. Esto queda reflejado en los hallazgos sobre causalidad, de alcance necesariamente limitado (véase más arriba).

D1.6 Asimismo, el APGS se está desarrollando en un contexto difícil: existe una fragmentación institucional y política en Nicaragua, unas limitaciones importantes tanto en las políticas como en los sistemas con los que se supone que se debe alinear el APGS y a los cuales debe ofrecer su apoyo, y también una cierta heterogeneidad entre los socios internacionales.

D1.7 El APGS surgió de la iniciativa HIPC y de la ayuda programática previa, y hasta la fecha en muchas áreas los efectos del APGS no se distinguen de los de estas otras iniciativas. Como tal, el APGS forma parte de acciones más amplias para una gestión de la cooperación más coordinada y liderada por el país (mesas redondas, enfoques programáticos, etc.) (¶A3.11). El enfoque sistémico adoptado por el APGS es también una respuesta directa a la necesidad de reducir los efectos adversos de la ayuda anterior sobre el desarrollo institucional y el proceso de formulación de políticas del país, y lo hace mediante la promoción de un enfoque estructurado para el diálogo interministerial en torno a las políticas, la planificación, las finanzas y el seguimiento de los resultados (párrafo ¶A3.8). Asimismo, constituye una respuesta a la presión nacional e internacional para que haya una mayor apropiación y liderazgo por parte del país en lo que respecta a las decisiones en torno a las políticas de desarrollo y las reformas (párrafo ¶A3.9).

D1.8 El efecto más destacado del APGS hasta la fecha es, teniendo en cuenta su punto de partida, el gran impulso que ha aportado a la armonización entre donantes, y que, a su vez, ha llevado a un esfuerzo colectivo para diseñar el APGS de manera que sea cada vez más pertinente a su contexto (¶B1.22–¶B1.25). Éste es un efecto positivo y atribuible al APGS que hace que la evaluación general del mismo en Nicaragua indique que se trata de un primer paso prometedor para empezar a hacer frente a los problemas subyacentes de la cooperación en un entorno político difícil.

D1.9 Los desafíos a los que se enfrenta incluyen:

- *Cómo superar las limitaciones de las modalidades de cooperación del pasado*: una limitada apropiación por parte del GdN, una influencia desproporcionada de la cooperación, un predominio de la visión a corto plazo y unas relaciones intermitentes con el gobierno son problemas imperantes. El diseño del programa no muestra todavía una plena incorporación de las enseñanzas del desempeño de la cooperación durante la década de los noventa.[84] El APGS tampoco ha alcanzado aún la masa crítica necesaria para tener una fuerte influencia sobre todos los donantes y sobre el gobierno (nótese el contraste con la iniciativa HIPC, que, en vista del alto precio a pagar, consiguió acercar al poder ejecutivo y el legislativo en una singular colaboración para asegurar que se cumplieran sus condiciones).

[84] Véase, por ejemplo, el informe de evaluación del desempeño de los programas del ERC realizado por el BM (World Bank 2003b).

- *Cómo superar la actual práctica de una pre-asignación excesiva de los fondos:* los donantes del APGS quieren asegurarse de que sus aportaciones se gasten en pro de los pobres y, por lo tanto, son reacios a abandonar la práctica de la pre-asignación de fondos. La asignación constitucional que garantiza un porcentaje fijo del presupuesto total del gasto público a las universidades y a la corte suprema llevó a que los donantes de la iniciativa HIPC y del APGS canalizaran sus aportaciones en pro de los pobres a través de un fondo especial (FSS). Además, existe la preocupación de que el APGS puede resultar más vulnerable a la suspensión que el financiamiento asignado a sectores específicos. Estos problemas y riesgos deben abordarse si se desea crear un nivel de confianza que permita la reducción de la pre-asignación de fondos.

- *Cómo crear un enfoque a largo plazo*: es preciso contar con un compromiso a largo plazo para mejorar la previsibilidad, para sustentar el cambio institucional y para poner fin a la intermitencia que ha caracterizado a la cooperación en Nicaragua desde inicios de la década de los noventa. Existe la tentación de poner el énfasis en compromisos a corto plazo a fin de presionar para obtener resultados, pero existen dudas también en cuanto a la "capacidad de absorción de las reformas" de un país como Nicaragua, que se considera en transición hacia un proceso efectivo de gobierno.

- *Cómo alinearse con los planes nacionales para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza:* El plan nacional de desarrollo operativo (PND-O) sigue siendo débil y presentando muy poca relación con el presupuesto, fruto en parte de la falta de colaboración entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Esto limita la participación e identifica a los donantes con el apoyo a sólo una parte del GdN (el poder ejecutivo) y, en particular, a un individuo (Bolaños). Esto tiene implicaciones, por un lado, para la relación con todo el estado (gobierno central y agencias sectoriales, legislativo, nivel descentralizado, actores no gubernamentales), y, por otro, para la posibilidad de crear una asociación a largo plazo entre los donantes y el GdN. Esto último constituye un desafío muy presente en Nicaragua en el contexto de las elecciones generales que se celebrarán durante el 2006.

D1.10 Emprender un APGS con su enfoque sistémico que abarca los principales sectores de prestación de servicios y las reformas medulares relacionadas con la gobernabilidad, es una estrategia ambiciosa en un país con una profunda división política como es Nicaragua. Al mismo tiempo, sin embargo, es un instrumento que reduce ciertas ineficiencias críticas que presentó la ayuda a la cooperación brindada en el pasado.

D1.11 La conclusión general es que el APGS es un instrumento adecuado, en evolución, que debe entenderse en relación a las dificultades que presenta el contexto y que debe vincularse explícitamente a las estrategias de otros instrumentos. Por consiguiente, como se indica en el capítulo siguiente, existen argumentos sólidos a favor de continuar el APGS.

# D2. APGS en Nicaragua – perspectivas futuras

## Introducción

D2.1 Tanto el contexto que hace que el APGS sea pertinente como los factores que lo dificultan seguirán vigentes. En este capítulo se identifican, en primer lugar, las que se esperan sean las principales características del contexto del APGS en Nicaragua y, a continuación, las direcciones en las que se propone que se desarrolle el APGS.

D2.2 Al hacer las recomendaciones se ha evitado entrar en detalle, por dos razones: (a) ese detalle está fuera del alcance del presente estudio y corre el riesgo de restar claridad a los principales temas estratégicos; (b) existe un peligro real de sobrecargar el APGS. Por consiguiente, se proponen los principios de diseño más que los detalles del mismo. Es de vital importancia dar prioridad y adoptar una escala de tiempo realista para el desarrollo del modelo de APGS en Nicaragua. Los socios de APGS deberían evitar intentar abordar a la vez todos los temas que aquí se plantean; el APGS busca idear procesos sostenibles que puedan funcionar bien mediante un programa de cambios.

## Contexto

D2.3 El contexto nicaragüense no está a punto de cambiar. Tanto la demanda como la oferta de la cooperación para Nicaragua probablemente continúen dado que Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. Tampoco va a disminuir la necesidad de coordinar la cooperación y de vincularla al desarrollo institucional para la reducción de la pobreza. El crecimiento económico actual, por muy bien recibido que sea, no va a generar por sí solo desarrollo institucional. A nivel político no se puede asumir que la división entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se vaya a subsanar. Además, Nicaragua es vulnerable a terremotos y huracanes, eventos que provocan alteraciones dramáticas en las prioridades de la cooperación, para hacer frente a la situación de emergencia y que, como en el caso del huracán Mitch en 1998, pueden perturbar más que consolidar la colaboración a largo plazo. Además de estos datos concretos, está la culminación de la iniciativa HIPC. Debido a las cantidades que supone, la iniciativa HIPC ha tenido una fuerte influencia. Es improbable que emerja en un futuro próximo en el contexto de la cooperación en Nicaragua otra iniciativa de colaboración de la escala de la HIPC.

D2.4 Todo lo anterior pone de relieve que el APGS no puede confiar en que haya cambios en el contexto nicaragüense para superar las dificultades a las que se enfrenta. La única manera de avanzar parece ser que la estrategia y el diseño del APGS se desarrollen de tal manera que éste sea más eficaz en el contexto actual.

## Asuntos de diseño

### Asuntos generales de diseño

D2.5 Surgen algunos asuntos generales relacionados con el diseño:

*D2.6* Asociación: una asociación con el poder ejecutivo no es suficiente para garantizar la ejecución eficaz y eficiente de programas que aborden reformas globales y la política de desarrollo general si el poder ejecutivo no goza del apoyo de los demás poderes del estado. Este tipo de enfoque puede poner en riesgo la sostenibilidad y continuidad de las propias reformas (¶B1.52, ¶C5.7). Teniendo en cuenta sus principios de asociación, apropiación y

de apoyo a la gobernabilidad, la cooperación externa y, en particular, el APGS, deberían tener una base de diálogo más amplia que abarque al estado en su conjunto.

> *Recomendación:* Los donantes y el GdN deben tratar de lograr una apropiación en torno al APGS colaborando con una muestra más representativa del estado (incluidas las autoridades locales[85]) y de la sociedad civil.

D2.7 Influencia: Siguiendo el ejemplo de la iniciativa HIPC, los donantes deberían colaborar para fortalecer la escala de incentivos que comprende el APGS (¶B2.21–¶B2.25,¶C4.5–¶C4.10)

> *Recomendación:* Debería haber una participación más inclusiva de los donantes para alcanzar una masa crítica tanto de financiamiento de APGS como de donantes comprometidos con el APGS. Esto se verá potenciado por una coordinación más estrecha con las demás modalidades de cooperación.
>
> *Recomendación:* Los donantes y el GdN deberían tratar los enfoques del APS, de la ayuda a proyectos y del APGS como complementarios, asegurándose de que las modalidades sectoriales no socaven el desarrollo de los sistemas nacionales.
>
> *Recomendación:* La participación del BID en el BSG debería desembocar en que sus préstamos basados en políticas así como los préstamos relevantes de AT formasen parte del ACF, y que la evaluación de su desempeño se llevara a cabo dentro del marco de diálogo del APGS.

D2.8 Prioridad a la calidad de la planificación y la presupuestación: Hasta la fecha, los donantes de APGS han asignado menor prioridad a la planificación y a la presupuestación que a los temas relacionados con el riesgo fiduciario (¶B1.35–¶B1.37).

> *Recomendación:* Los donantes deberían ofrecer un apoyo mayor a la planificación coherente de los servicios públicos, las inversiones y los ingresos, situándola en el centro del APGS. No es sólo cuestión de introducir un marco presupuestario a medio plazo y la legislación que lo facilite, lo cual se iniciará en el 2006, sino también de garantizar la calidad del proceso de ejecución subyacente.

D2.9 Unificación del seguimiento del PND y de la MED: es importante asegurarse de que el seguimiento de la MED se encuentre dentro del seno del seguimiento que el gobierno nacional hace del PND (¶B1.40, ¶B2.19).

> *Recomendación:* Los donantes y el GdN deberían establecer el seguimiento conjunto de la ejecución del PND y del presupuesto, así como apoyar el desarrollo de capacidad de seguimiento y evaluación dentro del núcleo del gobierno y de los sectores principales.

D2.10 Enfoque por fases en la solución de los problemas de ejecución del APGS: será preciso un esfuerzo conjunto y sostenido, no una serie de condicionalidades, para lograr que los desembolsos se hagan a tiempo y reducir el riesgo de suspensión de APGS (¶B1.41, ¶B3.18).

> *Recomendación:* Los donantes deberían desarrollar junto con el GdN un calendario a medio plazo por etapas dirigido a lograr los cambios necesarios para que el APGS funcione mejor, incluidas una GFP[86] y servicio de mejor calidad, así como mejoras en las capacidades de la administración pública, y en la capacidad de planificación y presupuestación de las administraciones locales.

[85] Especialmente importante dado el proceso de descentralización en marcha.
[86] Lo cual incluye, en particular, la búsqueda de una alternativa a las actuales asignaciones constitucionales del presupuesto (reduciendo así la fragmentación que provoca el FSS).

*Recomendación:* Los donantes deberían mejorar los procedimientos de compromiso a fin de permitir una mejor planificación presupuestaria por parte del GdN.

*Recomendación:* Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo "todo o nada" en el APGS.[87]

D2.11 Capacitación en las principales instituciones del gobierno: es necesaria la integración del financiamiento de conocimientos técnicos en el APGS. Esto probablemente suponga una revisión más profunda de la estructura actual de la administración pública con el fin de establecer un funcionariado profesional permanente para los cargos esenciales (¶B1.33, ¶C3.4).

*Recomendación:* El GdN, con la ayuda de los donantes, debería desarrollar un plan de recursos humanos para las instituciones fundamentales vinculado a incrementos en la productividad.

*Recomendación*: Los donantes y el GdN deberían centrarse en el fortalecimiento de la administración pública, lo cual supondría una mejora institucional importante. (Esto requiere una estrategia nacional que los SI puedan apoyar y según la cual una mejora sistémica apoyada por el APGS sea complementada con AT y recursos para la capacitación.)

*Recomendación:* Los donantes deberían poner fin a la práctica de pagar los salarios de personal del GdN con fondos de la cooperación.

**Asuntos específicos del diseño**

D2.12 Los temas más específicos del diseño se centran en cómo desarrollar la MED:

D2.13 Las complejas condicionalidades en la MED son producto de deficiencias en el diseño más amplio del APGS: si bien la MED representa un avance en la armonización y el alineamiento, sus complejas condicionalidades reflejan las deficiencias en el diseño más amplio del APGS, como se indicó anteriormente. Dado que el principio del alineamiento dicta que los indicadores y metas de la MED deben ser los del plan nacional de desarrollo (PND), la mejora de la MED y del PND deben ir de la mano. La MED sigue un proceso de desarrollo en la medida en que está conformada por diferentes enfoques y rigideces debidos a la incorporación del PAPSE y del PRSC, que fueron firmados con anterioridad. Los siguientes son los principales puntos débiles de la MED:

- En su estructura actual, corre el riesgo de convertirse en un instrumento adicional de evaluación del desempeño con poca apropiación por parte del GdN y que funciona en paralelo al sistema del GdN para el seguimiento del desempeño de las políticas de desarrollo en su conjunto (SINASID) (¶B9.12).
- El patrón intermitente en la ayuda programática que se brinda a Nicaragua se debe en parte al uso que se ha dado del cumplimiento con el PRGF en la aplicación de los principios fundamentales del ACF (¶B1.41, ¶B3.18). En la actualidad el FMI está buscando la manera de que sus advertencias en lo que respecta al cumplimiento con el PRGF causen menos alarma entre los demás donantes y esto debe ser tomado en cuenta en la evaluación del desempeño vinculada a los desembolsos de fondos del APG (véase el artículo del FMI donde se analizan los posibles cambios y adaptaciones a sus instrumentos y prácticas para que acaben fomentando políticas más sensatas en países de bajos ingresos [IMF 2005a:15-16]).

[87] Como parte de esto, la función indicativa más mesurada que se contempla para el FMI debería constituir un aporte en esa dirección (véase ¶D2.13)

- Cada donante disfruta de una gran discrecionalidad y existe un vínculo poco claro entre evaluación y el monto que se va a desembolsar, lo cual tiene implicaciones importantes para la previsibilidad de los fondos (¶B1.47).
- Existen cuestiones no solventadas en cuanto al equilibrio entre indicadores de insumos, productos, resultados e impactos, y al adecuado uso de los diferentes indicadores como activadores de desembolsos (¶B9.15– ¶B9.18).
- Se presta muy poca atención al seguimiento detallado del flujo de fondos para el gasto en pro de los pobres (por ejemplo, mediante el uso de una parte del gasto en pro de los pobres para un servicio, un área o un grupo concreto). Además, los indicadores rara vez se desglosan por género o por grupos vulnerables, lo cual dificulta la realización de un seguimiento y evaluación minuciosos del impacto sobre estos grupos (¶B9.19).
- A pesar del gran número de indicadores y de áreas cubiertas, pocos hacen referencia a los esfuerzos de desarrollo institucional implícitos en el plan de reformas, lo cual presenta el riesgo de que este proceso no se tenga en cuenta en la evaluación general del desempeño (¶B9.20).
- Los resultados de los análisis sólo se publican dentro de un restringido círculo de donantes y del gobierno central, a pesar de las importantes implicaciones que tienen para la economía política del país (¶B9.21, ¶B9.25).

*Recomendación:* Los donantes y el GdN deberían buscar la convergencia entre las metas de la MED y las del PND.

*Recomendación:* Los donantes del APGS deberían forjar vínculos más claros con el FMI en relación al diálogo de políticas y a la evaluación del desempeño en políticas estructurales macroeconómicas.

*Recomendación:* Los donantes y el GdN deberían fortalecer el análisis de la incidencia de la pobreza y del impacto de las políticas relacionadas con la misma, brindando apoyo al seguimiento y a la evaluación nacionales tanto del PND como de la MED en lo que concierne al avance anual y a los resultados a largo plazo, detallando las cadenas de resultados e incrementando el desglose por género y región, y proporcionando una capacitación más armonizada en este campo a nivel sectorial y local.

*Recomendación:* Los donantes y el GdN deberían revisar las definiciones del gasto en pro de los pobres, y debatir las asignaciones constitucionales.

# D3. Resumen de las Conclusiones y Recomendaciones

## Introducción

D3.1 En el Informe Inicial (véase el párrafo ¶3.3 del mismo) se señaló la importancia de distinguir entre:

> *hallazgos* (hechos), *conclusiones* (interpretación de los hechos según el criterio de los evaluadores) y *recomendaciones* (asesoría razonada basada en los hallazgos y conclusiones de la evaluación) (IDD & Associates 2005).

La matriz del cuadro D3.1 está diseñada para resumir las recomendaciones del Informe de País para Nicaragua y, al hacerlo, demostrar los vínculos entre hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

D3.2 La matriz cubre uno tras otro todos los capítulos de las partes B y C del presente informe. En la primera columna se presenta para cada capítulo un breve resumen de los hallazgos; en la segunda, las conclusiones a las que se ha hecho referencia en los párrafos relevantes del capítulo revisado; las recomendaciones, en la tercera columna, están referenciadas a los temas relevantes planteados en los capítulos C1–D3.

D3.3 La última columna indica quiénes o qué estructuras deberían encargarse de llevar a cabo las recomendaciones. El marco de tiempo para poner en práctica las recomendaciones también se sugiere, según la siguiente clave:

- I significa acción inmediata
- CP significa acción a corto plazo, es decir en los próximos seis meses
- MP significa acción a medio plazo, es decir que llevará más de un año

## Resumen de las recomendaciones

D3.4 Las expectativas en cuanto al APGS deben ser realistas: el APGS no puede resolver todos los problemas a un mismo tiempo. Las cuestiones se centran en las prioridades, la gestión del riesgo y la vinculación del APGS a estrategias más amplias para la reducción de la pobreza y la cooperación. El APGS es un instrumento en evolución que debería formar parte de una estrategia más general para lograr una gestión de la cooperación más coordinada y más apropiada por el país. Además de APGS, la estrategia general incluye mesas redondas sectoriales y enfoques programáticos, todo ello dentro del marco del PRSP. Por lo tanto:

R1 El diálogo en torno al APGS debería contar con una representación más amplia del estado (incluidas las municipalidades) y de la sociedad civil para promover así una apropiación más generalizada; vínculos más fuertes con los donantes que no forman parte del APGS;

R2 Debería haber una participación más inclusiva de los donantes para alcanzar una masa crítica tanto de financiamiento de APGS como de donantes comprometidos con el APGS;

R3 Los donantes y el GdN deberían tratar los enfoques del APS, de la ayuda a proyectos y del APGS como complementarios, asegurándose de que las modalidades sectoriales no socaven el desarrollo de sistemas nacionales;

R4 Los donantes de APGS deberían forjar vínculos más claros con el FMI en relación al diálogo de políticas y a la evaluación del desempeño en políticas estructurales y macroeconómicas;

R5 La participación del BID en el BSG debería desembocar en que sus préstamos basados en políticas así como los préstamos relevantes de AT formasen parte del ACF, y que la evaluación de su desempeño se llevara a cabo dentro del marco de diálogo del APGS;

R6 Los donantes y el GdN deberían ofrecer un apoyo mayor a la planificación coherente de los servicios públicos, las inversiones y los ingresos, situándola en el centro del APGS y relacionándola con un marco presupuestario a medio plazo;

R7 Los donantes y el GdN deberían elaborar un calendario de reformas a medio plazo;

R8 Los donantes y el GdN deberían concentrarse en el desarrollo institucional de un funcionariado fuerte (esto requiere una estrategia nacional que los SI puedan apoyar, según la cual las mejoras sistémicas acordadas a nivel nacional y apoyadas por APGS se vean complementadas con asistencia técnica y capacitación);

R9 El GdN, con el apoyo de los donantes, debería integrar en el APGS el financiamiento para conocimientos técnicos especializados mediante planes de recursos humanos para los departamentos/ministerios relacionados con una mayor productividad;

R10 Se debería poner fin a la práctica de pagar los salarios de personal del GdN con fondos de cooperación;

R11 Los donantes y el GdN deberían buscar la convergencia entre las metas de la MED y las del PND;

R12 Los donantes y el GdN deberían apoyar el seguimiento y la evaluación nacionales tanto del PND como de la MED en lo que respecta al avance anual y a los resultados a largo plazo, detallando las cadenas de resultados, aumentando el desglose regional y por género en los indicadores, y proporcionando además una capacitación más armonizada en este campo a nivel sectorial y local;

R13 Los donantes y el GdN deberían revisar las definiciones del gasto en pro de los pobres y debatir las asignaciones constitucionales;

R14 Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo “todo o nada” en el APGS y revisar su sistema de condicionalidad, asegurándose de que sus criterios sean plenamente transparentes para el GdN;

R15 Los donantes deberían reducir la fragmentación del financiamiento a través del Fondo Social Suplementario (FSS);

R16 Los donantes deberían mejorar sus procedimientos de compromiso para permitir una mejor planificación presupuestaria por parte del GdN.

**Cuadro D3.1: Resumen estándar de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones**

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE1 Pertinencia del APGS*** | | | |
| • Las operaciones que concuerdan con la definición del APGS son el APGS de Suecia a partir del 2002, el PRSC del BM, y, de la CE, el APGS general (PAP PND) y el de educación (PAPSE). El ACF entre múltiples donantes, que no se firmó sino hasta el 2005, tiene como fin brindar un enfoque común para éstos y otros donantes de APGS en el futuro. Es así como el diseño del APGS ha ido evolucionando durante todo el período de esta evaluación, y se han registrado importantes diferencias de enfoque entre los donantes del APGS. | • Los riesgos políticos e institucionales son los que peor aborda hasta ahora el diseño evolutivo del APGS (¶B1.30–¶B1.36). | • El diálogo en torno al APGS debería contar con una representación más amplia del estado (incluidas las municipalidades), y promover así una apropiación más generalizada (¶D2.6, ¶D2.7). | • GdN y donantes – MP |
| | • Mientras que el APGS tiende a una mejor asociación y mayor apropiación por parte del país, el PND constituye un punto de partida limitado para la apropiación por parte del país dado que su cobertura sectorial es incompleta y sufre flaquezas en los costos y en la priorización a pesar de que se reconoce que existe una brecha financiera con respecto a las MDM (¶B1.38–¶B1.39). | | |
| • El diseño del APGS es moderadamente relevante al contexto nicaragüense ya que aborda algunos puntos flacos de previas operaciones de ayuda bien documentados, en particular la falta de apropiación por parte del país y la fragmentación asociada con los proyectos. | • Esto significa que, en la práctica, los SI adoptan una función rectora en la definición de metas y condiciones (como se refleja en la matriz del PRSC y, más recientemente, en la MED del ACF). Al mismo tiempo, no se presta suficiente atención a la capacidad de absorción del GdN en lo que concierne a las reformas (¶B1.38, ¶B1.40). | | |
| • El contexto nicaragüense plantea varias dificultades: las incertidumbres macroeconómicas amenazan la continuidad de los flujos de APGS; la fragmentación institucional del GdN, la división entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y la falta de una administración pública profesional plantean dificultades en lo que respecta a la apropiación y la asociación por parte del GdN. | • La vinculación de las condiciones del APGS a las del PRGF del FMI, si bien es lógica, refuerza la percepción del GdN de que la condicionalidad no ha cambiado mucho y convierte al FMI en "socio invisible" en el APGS (¶B1.38, ¶B1.41). | • Los donantes de APGS deberían forjar vínculos más claros con el FMI en relación al diálogo de políticas y a la evaluación del desempeño en políticas estructurales y macroeconómicas (¶D2.13) | • GdN y donantes – CP a MP |
| | • Las diferencias de enfoque entre los SI y su preocupación por limitar los riesgos que perciben han dificultado el acuerdo en torno a un enfoque conjunto y han llevado a una MED más bien compleja (¶B1.47–¶B1.49) | • Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo "todo o nada" en el APGS y revisar su sistema de condicionalidad, asegurándose de que sus criterios sean plenamente transparentes para el GdN (¶D2.10). | • donantes – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE2 Armonización y alineamiento***<br>• El desarrollo del APGS ha dado ímpetu a la armonización y el alineamiento.<br>• El grado de alineamiento en las políticas se ve limitado por los cambios y puntos débiles de los documentos nacionales de las políticas con las que se alinean los SI.<br>• La iniciativa impulsada por el GdN de establecer mesas sectoriales es un avance importante que ha contribuido a potenciar la armonización y la coordinación entre los donantes, pero la capacidad de liderazgo del GdN es reducida y varía significativamente de un sector a otro.<br>• El alineamiento con los sistemas financieros del GdN se ha visto afianzado por la Cuenta Única del Tesoro (para todas las formas de cooperación), así como por el propio APGS.<br>• En principio, el propio APGS se alinea con el ciclo de planificación y presupuestario del GdN, pero las demoras en los desembolsos del ACF han socavado el alineamiento en la práctica, y los donantes del APGS siguen funcionando en base a un horizonte de planificación corto. | • El APGS impulsa el proceso de coordinación y armonización entre donantes (ya iniciado con la iniciativa HIPC). El hecho de que los signatarios del ACF sean de los más influyentes en el país y de que se espere que apoyen el plan nacional de A&A debería tener una influencia positiva en la A&A a nivel nacional (¶B2.22–¶B2.24).<br><br>• El FMI, como "socio invisible" fuerte del BSG y del ACF, tiene claras implicaciones para la transparencia del diálogo en torno a las políticas, la verdadera naturaleza de la asociación y la eficacia del mecanismo de diálogo del BSG/ACF con el gobierno en lo que concierne a su agenda de reformas (¶B2.25).<br><br>• La armonización entre los donantes se ha visto potenciada por la colaboración entre los miembros del BSG, pero el avance se ve limitado por el hecho de que algunos de los donantes más importantes e influyentes (Japón, BID, USAID) no forman parte del ACF (¶B2.25). | • Debería haber una participación más inclusiva de los donantes para alcanzar una masa crítica tanto de financiamiento de APGS y como de donantes comprometidos con el APGS (¶D2.7).<br><br>• Los donantes de APGS deberían forjar vínculos más claros con el FMI en relación al diálogo de políticas y a la evaluación del desempeño en políticas estructurales y macroeconómicas (¶D2.13).<br><br>• La participación del BID en el BSG debería desembocar en que sus préstamos basados en políticas así como sus préstamos relevantes de AT formasen parte del ACF, y que la evaluación de su desempeño se llevara a cabo dentro del marco de diálogo del APGS (¶D2.7). | • donantes – CP a MP<br><br>• donantes –CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE3 Gasto público***<br>• El flujo de fondos del APGS es muy reciente y se requiere cautela al evaluar sus efectos. El APGS se brinda más en substitución de la ayuda a proyectos que como complemento a ésta.<br>• Los fondos de APGS figuran en el presupuesto, pero la contribución específica del APGS en cuanto a incrementar la discrecionalidad sigue siendo marginal (el APGS sólo constituye el 10% del gasto público para la reducción de la pobreza [PRPE] y la discreción en general se ve limitada, entre otras cosas, por las asignaciones constitucionales).<br>• El PRPE como porcentaje del gasto público y del PIB ha aumentado desde el 2002, pero el papel que haya podido jugar el APGS no queda claro ya que en el mismo periodo hubo un influjo de fondos de la iniciativa HIPC.<br>• El APGS aún no ha traído consigo un incremento en la previsibilidad de los fondos. Las opiniones del FMI en cuanto a los aspectos macroeconómicos y las implicaciones de un contexto político e institucional débil para la evaluación de los otros principios fundamentales del ACF han perturbado los planes.<br>• Los datos disponibles son insuficientes para determinar si el proceso presupuestario y el uso dado a la ayuda han tenido una influencia sobre los costos de transacción. | • Aunque el mecanismo para comprometer y desembolsar fondos contemplado en el ACF está acorde con el ciclo presupuestario, en la práctica no ha sido suficiente para permitir un proceso eficaz y eficiente de planificación del presupuesto (¶B3.13)<br><br>• El incremento mucho mayor con relación al PIB del gasto en pro de los pobres comparado con incrementos menores para capital humano y protección social, se debe a una ambigüedad en torno al concepto del gasto en pro de los pobres (¶B3.5, recuadro B3.1) | • Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo “todo o nada” en el APGS y revisar su sistema de condicionalidad, asegurándose de que sus criterios sean plenamente transparentes para el GdN (¶D2.10).<br><br>• Los donantes deberían mejorar sus procedimientos de compromiso para permitir una mejor planificación presupuestaria por parte del GdN (¶D2.10).<br><br>• Los donantes deberían reducir la fragmentación del financiamiento a través del FSS (¶D2.10).<br><br>• Los donantes y el GdN deberían revisar las definiciones gasto en pro de los pobres, y debatir las asignaciones constitucionales. (¶D2.13). | • donantes – CP a MP<br><br>• donantes – CP a MP<br><br>• donantes – CP a MP<br><br>• GdN y donantes – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE4 Sistemas de planificación y presupuestación*** | | | |
| • En los últimos años se han fortalecido varios sistemas técnicos para apuntalar los procesos de planificación y presupuestación, gracias a la AT brindada por los socios internacionales (por ejemplo, SIGFA, SNIP, y CUT). Sin embargo, estos mecanismos no abordan automáticamente las debilidades sistémicas subyacentes como es la fragmentación de las responsabilidades entre las instituciones del GdN.<br>• El APGS pretende continuar y reforzar una serie de mejoras motivadas por el proceso HIPC.<br>• Es demasiado pronto para juzgar los efectos sistémicos del APGS sobre el proceso presupuestario. El APGS potencia la tendencia hacia el uso de los sistemas contables del gobierno dado que los fondos de APGS van automáticamente a los sistemas contables del gobierno a pesar de que estos sistemas no son muy fuertes.<br>• Además de los nuevos sistemas de planificación y presupuestación, también ciertas otras instituciones esenciales del GdN son financiadas por los donantes de APGS mediante otras modalidades de cooperación, lo cual resta méritos de los esfuerzos de los donantes por aumentar su alineamiento con el GdN para mejorar la gestión financiera. | • La AT brindada en el marco del APGS y sus precursores ha sido relevante y eficaz. La AT ha brindada al GdN la posibilidad de contratar a personal para trabajar a nivel técnico en las principales reformas y de tener acceso a conocimientos y experiencia relevante en el ámbito internacional. Sin embargo, el enfoque de la AT sigue mostrando una perspectiva de corto plazo en el apoyo al proceso de reforma ya que no ataca el principal problema de la falta de una administración pública profesional permanente. El aspecto del la capacitación es particularmente débil a nivel local, tanto dentro de las municipalidades como en la prestación de servicios, a pesar de la fuerte orientación hacia la descentralización y la desconcentración (¶B4.13– ¶B4.15). | • Los donantes y el GdN deberían ofrecer un apoyo mayor a la planificación coherente de los servicios públicos, las inversiones y los ingresos, situándola en el centro del APGS y relacionándola con un marco presupuestario a medio plazo (¶D2.8). | • GdN y donantes – MP |
| | | • Los donantes y el GdN deberían elaborar un calendario de reformas a medio plazo (¶D2.10). | • GdN y donantes – CP a MP |
| | • Se tiende a subestimar el intenso esfuerzo institucional que requiere el proceso de reforma que supone el APGS, y el debate sobre las necesidades en materia de recursos humanos por parte del GdN y sobre las implicaciones de la existencia de instituciones semi autónomas que manejan importantes recursos, aunque fuera del marco de políticas sectoriales y de responsabilidad ministerial, es limitado (¶B4.13– ¶B4.15). | • Los donantes y el GdN deberían concentrarse en el desarrollo institucional de un funcionariado fuerte (esto requiere una estrategia nacional que los SI puedan apoyar, según la cual las mejoras sistémicas acordadas a nivel nacional y apoyadas por APGS se vean complementadas con AT y capacitación) (¶D2.11). | • GdN y donantes – MP a LP |
| | | • El GdN, con el apoyo de los donantes, debería integrar en el APGS el financiamiento para conocimientos técnicos especializados mediante planes de recursos humanos para los departamentos/ministerios relacionados con una mayor productividad (¶D2.11). | • GdN y donantes – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE5 Políticas y procesos en torno a las políticas***<br>• El diálogo en torno a políticas entre los donantes del BSG y el GdN ha desempeñado un papel importante en la evolución del PND al PND-O como resultado de un incremento en la consulta y en la inclusión de aspectos que en un inicio no estaban bien desarrollados.<br>• Actualmente los actores locales y, en particular, los gobiernos locales, participan muy poco en los mecanismos contemplados por el APGS para el análisis y el debate en torno a la ejecución.<br>• Existe un fuerte vínculo con la reforma de la administración pública, que es el principal ámbito del PRSC, y la preparación del MGMP, que constituye el objeto de la AT reciente. Sin embargo, es muy poco el efecto del APGS sobre los patrones de comportamiento institucional tradicionales en el sentido de aumentar la participación de las partes interesadas pertinentes, así como la promoción de una creciente rendición de cuentas ante la sociedad civil. | • El APGS, como señal de apoyo fuerte al ejecutivo actual ha reducido su apertura hacia otros actores vitales (sociedad civil y gobierno local) tanto en el diálogo en torno a la agenda de reformas acordada con el GdN como en los mecanismos para dar seguimiento a los resultados obtenidos y evaluarlos. La historia del país en los últimos quince años muestra que la inestabilidad política y poca representatividad e inclusión han supuesto factores de riesgo importantes. Hasta el momento, se han dedicado pocos fondos a reducir este riesgo y a promover un diálogo efectivo con todos los actores. (¶B1.34, ¶B5.13–¶B5.15)<br>• A pesar de su enfoque holístico y sistémico, el APGS no se ha concentrado en el vínculo entre las distintas políticas a fin de asegurar su efectividad en la reducción de la pobreza (¶B5.15). | • El diálogo en torno al APGS debería contar con una representación más amplia del estado (incluidas las municipalidades) y de la sociedad civil para promover así una apropiación más generalizada (¶D2.6, ¶D2.7). | • GdN y donantes – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE6 Desempeño macroeconómico***<br>• El APGS es aún demasiado reciente como para haber podido hacer alguna aportación a los resultados macroeconómicos. La estabilidad macroeconómica es el campo de las reformas acordadas entre el GdN y el FMI en el marco de el PRGF. El diálogo en torno al APGS y la condicionalidad del APGS han sido estructurados de tal manera que ha incrementado la presión por llevar a cabo las reformas que se incluyen en el PRGF. | • Es pertinente que el APGS refuerce la PRGF. Sin embargo, el desafío es desarrollar respuestas graduales de manera que el financiamiento sectorial no se vuelva automáticamente más volátil que bajo otras modalidades (¶B3.18, ¶B6.3, ¶B6.15). | • Los donantes deberían evitar los desembolsos de tipo "todo o nada" de APGS y revisar su sistema de condicionalidad, asegurándose de que sus criterios sean plenamente transparentes para el GdN (¶D2.10). | • donantes – CP a MP |
| ***PE7 Prestación de servicios públicos***<br>• Es demasiado pronto para evaluar los efectos del APGS sobre la prestación de servicios públicos, ya que sólo desde el 2004 ha sido posible distinguir vínculos específicos entre el APGS y los servicios en pro de los pobres (con los fondos y la condicionalidad sectorial de PRSC I y del PAPSE de la CE). | | | |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE8 Reducción de la pobreza***<br>• No hay indicios claros sobre los resultados en cuanto a reducción de la pobreza en el período cubierto por el APGS, y la presencia de fondos de la iniciativa HIPC y del FSS en el gasto en pro de los pobres complica aún más el análisis y la atribución. Asimismo, y debido a que los fondos son limitados y que el periodo de tiempo que lleva el APGS en Nicaragua es corto, hasta la fecha no se pueden atribuir efectos concretos al APGS. | • No está claro que las políticas nacionales sean especialmente eficaces en la reducción de la pobreza, de manera que contribuir y apoyar el desarrollo de estas políticas constituirá un desafío para los donantes del APGS (¶B8.11). | • Los donantes y el GdN deben apoyar el seguimiento y la evaluación nacionales, tanto del PND como de la MED, con miras a fortalecer el análisis sobre la incidencia y el impacto en la pobreza de las políticas relacionadas con la misma. (¶D2.13).<br>• Los donantes y el GdN deberían revisar las definiciones del gasto en pro de los pobres y debatir las asignaciones constitucionales (¶D2.13). | • donantes y GdN – CP a MP<br>• donantes y GdN – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***PE9 Sostenibilidad*** | | | |
| • Los sistema nacionales de seguimiento y evaluación son bastante irregulares y la retroalimentación sistemática para la formulación de políticas es limitada. Los informes de seguimiento para el primer PRSP (ERCERP) ya caducaron. | • La MED tiene el mérito de ser un marco común para la evaluación del desempeño y de incluir un mecanismo para compartir y acordar los resultados, algo que hasta ahora faltaba en el país y que los informes de la ERCERP no lograron brindar. Sin embargo, la MED sigue en proceso de desarrollo y su estructura actual significa que corre el riesgo de convertirse en un instrumento de evaluación del desempeño que funcione en paralelo al sistema del GdN para el seguimiento de los desempeños generales de las políticas de desarrollo (¶B9.11–¶B9.14) | • Los donantes y el GdN deberían buscar la convergencia entre las metas de la MED y las del PND (¶D2.13). | • GdN y donantes – CP a MP |
| • No se observa un debate formal, estructurado y abierto sobre el contenido de las evaluaciones. Si bien se han recopilado muchos datos, a nivel central hay muy poca apropiación de los sistemas de seguimiento actuales, como el sistema de seguimiento de la ERCERP, dado que son financiados en su totalidad con recursos externos en calidad de proyectos. | | • El diálogo en torno al APGS debería contar con una representación más amplia del estado (incluidas las municipalidades) y de la sociedad civil para promover así una apropiación más generalizada (¶D2.6). | • donantes – CP a MP |
| • La publicación de los resultados de las revisiones periódicas del ACF sigue estando limitada a un círculo restringido de donantes y del gobierno central, a pesar de las implicaciones que estos resultados tienen para la economía política del país. | • Las acciones en pro de los pobres dependerán del funcionamiento efectivo de la estructura participativa y de un sistema de contabilidad más sólido; en el 2005, la MED no cubría esta cuestión (¶B9.21). | • Los donantes y el GdN deberían fortalecer el análisis de la incidencia de la pobreza y del impacto de las políticas relacionadas con la misma (¶D2.13). | • GdN y donantes – CP a MP |
| • El procedimiento y los instrumentos de diálogo y seguimiento en torno al APGS parecen ser muy pertinentes, pero existe el peligro de que se conviertan en un requisito adicional y en exceso ambicioso de los donantes en lugar de formar parte de los sistemas nacionales. | | • Establecer un seguimiento conjunto de la ejecución del plan y del presupuesto y apoyar el desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación en el núcleo del gobierno y de los sectores (¶D2.9). | • GdN y donantes – MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***C1 – Temas transversales de las políticas***<br>• En la MED del APGS el género se aborda de manera irregular. Se incluyen indicadores de VIH/SIDA, pero es poco el esfuerzo que se hace por asegurar su incorporación en todas las políticas nacionales y sectoriales. La MED incluye un área sobre gobernabilidad que se centra en la justicia, los derechos humanos, y la seguridad y participación ciudadana, un indicio claro de la importancia que los donantes del APGS atribuyen a estos temas en su asociación con el GdN. | • La MED no presta suficiente atención a las cadenas de resultados, y el desglose de los indicadores por género y región es limitado (capítulo C1). | • Los donantes y el GdN deberían apoyar el seguimiento y la evaluación nacionales tanto del PND como de la MED en lo que respecta al avance anual y a los resultados a largo plazo, detallando las cadenas de resultados, aumentando el desglose regional y por género en los indicadores (¶D2.13). | • GdN y donantes – MP |
| ***C2 – Temas de los sectores público y privado***<br>• El PND incluye una política muy fuerte de desarrollo del sector privado como parte de la nueva ERP, basada más en el crecimiento económico que en los sectores sociales (conocida como la ERCERP). El ACF adopta el enfoque general del PND. | | | |
| ***C3 – Capacidad del gobierno y capacitación***<br>• El ACF y, en general, el APGS promueven el uso de las estructuras de gobierno, especialmente a nivel sectorial en aquellas áreas, tales como la educación, donde el SWAp y las mesas sectoriales funcionan bien. La AT de APGS PSTAC es utilizada en su mayor parte para pagar los salarios del personal en los ministerios pertinentes en lugar de aumentar la capacidad de los ministerios. | • La sostenibilidad y eficacia de la AT brindada seguirá en riesgo hasta que se ponga fin a la práctica de pagar los salarios de cierto personal del gobierno con fondos de cooperación (¶C3.4). | • Se debería poner fin a la práctica de pagar los salarios de personal del GdN con fondos de cooperación (¶D2.11). | • donantes y GdN – CP a MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***C4 – Calidad de la asociación***<br>• En el mejor de los casos la situación en Nicaragua en lo que respecta a la condicionalidad es ambigua: hay una apariencia de una mayor apropiación por parte del GdN, pero hay reservas en cuanto a la profundidad y efectividad de esa apropiación.<br>• En Nicaragua el campo de la cooperación se caracteriza por una multitud de donantes y por el uso de modalidades paralelas de cooperación, si bien la ayuda a proyectos representa la principal modalidad para brindar AOD. Tanto a nivel general como para cada uno de los donantes de APGS, el APGS sigue siendo parte de una cartera de cooperación más amplia.<br>• Los costos de transacción para el GdN serán más bajos con APGS que con la ayuda a proyectos debido a que el APGS utiliza los sistemas del GdN. Los costos de transacción de desarrollar e introducir el APGS son altos y la apropiación por parte del GdN inevitablemente requiere personal muy preparado dentro del GdN. | • El alto número de indicadores que enmarcan la evaluación del GdN en el uso de los fondos del ACF y la aún fuerte condicionalidad de las políticas en torno a los temas de gestión macroeconómica/financiera demuestran que persiste una cierta tensión entre la apropiación del proceso por parte del GdN y la preponderancia de los socios internacionales en la relación de asociación (¶C4.1– ¶C4.2).<br><br>• La relación entre las distintas modalidades de la cooperación usadas por un mismo donante no siempre corresponde con un uso claro de una modalidad de cooperación para un objetivo dado en un sector específico (¶C4.5 – ¶C4.10). | • Los donantes y el GdN deberían tratar los enfoques del APS, de la ayuda a proyectos y del APGS como complementarios, asegurándose de que las modalidades sectoriales no socaven el desarrollo de sistemas nacionales (¶D2.7).<br><br>• Debería haber una participación más inclusiva de los donantes para alcanzar una masa crítica tanto de financiamiento de APGS como de donantes comprometidos con el APGS (¶D2.7). | • GdN y donantes – MP a LP<br><br>• GdN y donantes – MP |

| Hallazgos | Conclusiones | Recomendaciones | Ejecución (quién/cuándo) |
|---|---|---|---|
| ***Capítulo C5: Gobernabilidad política y corrupción***<br>• El ACF se centra en la responsabilidad y la transparencia financieras y en aquellos aspectos estrictamente relacionados con los riesgos fiduciarios. La lucha contra la corrupción es uno de los principios fundamentales del ACF y está muy presente en la agenda política. | • La historia del país en los últimos quince años indica que la inestabilidad política y una escasa representatividad e inclusión han constituido un factor de riesgo importante. Hasta la fecha se han dedicado pocos fondos a la reducción de este riesgo y a la promoción de un verdadero diálogo entre todas las partes. El ACF continúa centrándose, como tradicionalmente se ha hecho, en el riesgo fiduciario y no se observa hasta el momento que el APGS haya contribuido a establecer las bases para un diálogo más inclusivo o bien un sistema de evaluación del desempeño cada vez más transparente y compartido (¶C5.1–¶C5.3). | • El diálogo en torno al APGS debería contar con una participación más representativa del estado (incluidas las municipalidades) y de la sociedad civil para promover así una apropiación más generalizada (¶D2.6). | • GdN y donantes – MP a LP |

# BIBLIOGRAFÍA


Acevedo Vogl, A. (2003). *Análisis Somero del Denominado "PND" y de Algunas de sus Implicaciones"*. Managua: Coordinadora Civil.

Acevedo Vogl, A. (2005). *We Must All Demand Restructuring of the Public Debt*. Speech given at the Revista Envío offices. Available from http://www.envio.org.ni/articulo/2878. (March 2005) Managua: Coordinadora Civil.

Arcia, G. (2003). *The Financing of Public Education in Nicaragua: A Sector Expenditure Review.* Managua.

Arcia et al (2004a). *Análsis de los factores asociados con el rendimiento académico en 3° y 6° grados de primaria.* G. Arcia, E. Porta, J. Laguna. (September 2004) Managua: MECD, Program to Promote Educational Reform for Latin America and the Caribbean (PREAL), UNICEF and CARE.

Arcia et al (2004b). *Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004.* G. Arcia, E. Porta, J. Laguna. (December 2004) Managua: MECD.

Avendaño, N. (2004). *Nicaragua – Evolución de la Economía del 2005.* (September 2004) Managua: Fundación Friedrich Ebert.

Bojö et al (2004). Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits. J. Bojö, K. Green, S. Kishore, S. Pilapitiya, R. Chandra Reddy. World Bank Environment Department, Paper No, 102 (November 2004) Washington D.C.: World Bank.

Budget Support Group (2005a). *Joint Financing Arrangement on General Budget Support Between the Government of Nicaragua and the Donor Group.* Signed Agreement. (18 May 2005) Managua.

Budget Support Group (2005b). *Arreglo conjunto de financiamiento para apoyo al presupuesto general entre el Gobierno de Nicaragua y el Grupo de Donantes: Anexos, Ayuda Memoria, Declaración y Informe Técnico. Revisión Anual 2005.* (18 May–1 June 2005) Managua.

Budget Support Group (2005c). *Letter of BSG to Mario Arana of the MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). (*28 June 2005) Managua.

Budget Support Group (2005d). *Letter of BSG to Mario Arana of the MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).* (14 October 2005) Managua.

Burke et al (2004). *General Budget Support – An Alternative Approach: Nicaragua Country Case Study.* R.V. Burke, D. Colin, J. Alden, L. Gonzalez. USAID.

Central Bank of Nicaragua (2004a). *Nicaragua en la Iniciativa HIPC – Memoria y Perspectivas.* Managua: Banco Central de Nicaragua.

Central Bank of Nicaragua (2004b). *Statistical tables of macroeconomic variables (1994–2004)*.

CIDA (2005). (*Information on Support to Basic Education Initiative 2005-2012*) http://www.acdi-cida.gc.ca [Accessed January 2006]

DFID (2005). *Riesgo de Nicaragua Versión 5.* April 2005.

Dijkstra, G. (1999). *Debt, Dependence and Fragile Development: Programme Aid to Nicaragua. (*September 1999) Stockholm: Sida.

Dijkstra, G. and Evans, T. (2003). *Results of International Debt Relief in Nicaragua: Case Study For The IOB Evaluation Of Dutch Debt Relief*. (May 2003) Working Document Series. The Hague: Policy and Operations Evaluation Department (IOB) Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Dijkstra, G. (2005). *The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua.* Development Policy Review, 2005, 23 (4): 443-464.

EC (2002). *Country Strategy Paper 2002–2006 Nicaragua*. (May 2002).

EC (2003). *Disposiciones Técnicas y Administrativas – Programa de Apoyo a las Políticas del Sector Educativo y Descentralización*.

EC (2004a). *Aid Delivery Methods Volume 2: Guidelines on Design and Management of General Budget Support. Supporting effective implementation of EC External Assistance.* EC – EuropeAid.

EC (2004b). *Anexo ii. Disposiciones Técnicas y Administrativas del Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo*.

EC (2005a). *Nicaragua Concept Note. Borrador para diálogo.*

EC (2005b). *PAP Acceso a la Justicia: Propuesta de Financiación.* ALA 2004/016-843.

Economist Intelligence Service (2005). *Country Risk Service – Nicaragua.* London: EIU.

Government of Finland (2003). *Estudio sobre al apoyo presupuestario por parte del Gobierno de Finlandia al Gobierno de Nicaragua. Conclusiones y Recomendaciones.*

Government of Nicaragua (1998). *Ley 290 – Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo.* La Gaceta No.102. (June 1998) Managua.

Government of Nicaragua (2001). *A Strengthened Poverty Reduction Strategy (SGPRS).* Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2002). *Strengthened Poverty Reduction Strategy (SGPRS) First Progress Report*. Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2003a). Informe Ejecutivo Actividades FSS Ener –Diciembre 2002. (February 2004) Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2003b). *Fondo Social Suplementario (FSS): Reglamento Operativo del Fondo Social Suplementario*. (November 2003) Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2003c). *Ley 476 – Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.* La Gaceta No.235 (December 2003) Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2003d). *SGPRS Second Progress Report*. (July 2003) Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2004). *Informe Ejecutivo Actividades Enero–Diciembre 2003*. (February 2004) Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2005a) *Plan Nacional de Desarrollo 2005–2009.* Draft. (28 April 2005).

Government of Nicaragua (2005b). *Proyecto De Ley De Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.* Managua: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua (2005c). *Informe de Avance Físico Financiero. Enero a Diciembre 2004.* Fondo Social Suplementario (September 2005). Managua: Government of Nicaragua.

GTZ (2004). *Monitoreo nacional de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza (ERPs) Versión Breve Del Informe y Estudio Sobre Nicaragua.* (August 2004) Eschborn: GTZ.

GTZ (2005). *Informe final sobre experiencia y aplicación de la Ley 466 de transferencias municipales en el periódo enero-diciembre de 2004.* In collaboration with INIFOM (Municipal Development Institute) and UNDP.

Harmonisation and Alignment Group (2005). *Draft Harmonisation Action Plan: Acciones estratégicas.* (May 2005) Managua.

Hunt, S. and Rodrigues, Y. (2004). *Trócaire Nicaragua Update. (*August 2004) Managua: Trócaire.

IADB (1999). *Executive Summary Program To Strengthen The Institutional Framework Of The Technical Secretariat Of The Office Of The President.* Ni-0109. Inter-American Development Bank. (February 1999) IADB.

IADB (2000a). *Executive Summary Program for Efficiency and Transparency in Government Procurement (NI 0143)*. Inter-American Development Bank. (November 2000) IADB.

IADB (2000b). *Executive Summary Program to Support Implementation of the Poverty Reduction Strategy (NI 0140)*. Inter-American Development Bank. (December 2000) IADB.

IADB (2002). *Social Policy Reform Program to Support the Poverty Reduction Strategy.* NI 0109. Inter-American Development Bank. (November 2002) IADB.

IADB (2003). *Modernisation of the State and Fiscal Reform Loan Proposal.* N1-0172. Inter-American Development Bank (November 2003) IADB.

IADB (2004). *Improving Maternal and Child Health Performance-Driven Loan.* NI L1001. Inter-American Development Bank. (December 2004) IADB.

IADB (2005) (Information accessed on IADB Programmes and Loans in Nicaragua) http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/lcnica.htm. [Accessed September 2005]

IDD & Associates (2005). *Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report*. (May 2005) Glasgow: DFID.

IMF (2003a). *2002 Article IV Consultation and Request for a 3-Year Arrangement Under the PRGF and for Interim Assistance Under the Enhanced HIPC Initiative.* IMF Country Report No.03/24. (February 2003) Washington D.C.: IMF.

IMF (2003b). *First and Second Reviews Under the 3-Year Arrangement Under the PRGF*. IMF Country Report No.03/349. (November 2003) Washington D.C.: IMF.

IMF (2004a). *Fourth Review Under the 3-Year Arrangement Under the PRGF*. IMF Country Report No.04/71. (March 2004) Washington D.C.: IMF.

IMF (2004b). *Fifth and Sixth Reviews Under the 3-Year Arrangement Under the PRGF*. IMF Country Report No.04/347. (November 2004) Washington D.C.: IMF.

IMF (2005a). *Policy Support and Signaling in Low-Income Countries.* (10 June 2005) Washington D.C.: IMF.

IMF (2005b). *Statement by an IMF Mission to Nicaragua.* Press Release No. 05/215 (23 September 2005) Washington, D.C.: IMF.

IMF and World Bank (2000a). *Joint Staff Assessment of the Interim PRSP. (*September 2000).

IMF and World Bank (2000b). *Decision Point Document for the Enhanced HIPC Initiative*. In collaboration with the IADB. (December 2000).

IMF and World Bank (2001). *Joint Staff Assessment of the PRSP.* (August 2001).

IMF and World Bank (2002). *Joint Staff Assessment of the PRSP Annual Progress Report*. (November 2002).

IMF and World Bank (2004a). *Joint Staff Assessment of the PRSP Second Progress Report*. (January 2004) Washington D.C.: IMF.

IMF and World Bank (2004b). *Enhanced HIPC Initiative – Completion Point Document. (*April 2004) Washington D.C.: IMF.

IMF and World Bank (2004c). *Evaluation of the PRSP process and arrangements under the PRGF.* (July 2004). Independent Evaluations Office, IMF and Operations Evaluation Department, World Bank

IMF and World Bank (2004d). *Summaries of ten country case studies undertaken as part of the IEO Evaluation of the PRSP/PRGF and OED review of the Poverty Reduction Strategy (PRS) process.* (July 2004).

IMF and World Bank (2005a). *The Poverty Reduction Strategy Initiative Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support.* Washington D.C.: World Bank.

IMF and World Bank (2005b). *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending.* (12 April 2005).

INEC (1998). *Informe General - Encuesta Nacional Sobre Medicion Del Nivel De Vida 1998.* National Institute of Statistics. Managua: Government of Nicaragua.

INEC (2001). *Informe General - Encuesta Nacional Sobre Medicion Del Nivel De Vida 2001.* National Institute of Statistics. Managua: Government of Nicaragua.

INEC (2003). *Perfil Comparativo de la Pobreza en Nicaragua (Encuesta Nacional de Hogares sobre Medicion de Nivel de Vida) 1993–1998–001.* (August 2003) National Institute of Statistics. Managua: Government of Nicaragua.

IOB Policy and Operations Evaluation Department (2003). *Results of International Debt Relief 1990-1999. Case studies of Bolivia, Jamaica, Mozambique, Nicaragua, Peru, Tanzania, Uganda and Zambia.* IOB Evaluations NR 292. (May 2003) The Hague: Policy and Operations Evaluation Department (IOB) Ministry of Foreign Affairs.

ISS (2003a). *Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina – Informe País 2003. '¿Estrategia sin Dueño?'* (December 2003) The Hague: Sida.

ISS (2003b). *Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina – Informe Regional 2003 Reducir la Pobreza: ¿Se puede? Experiencia con las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina.* (December 2003) The Hague: Sida.

ISS (2003c). *Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina – Informe Temático 2003 Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua*. (December 2003) The Hague: Sida.

ISS (2004a). *Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina –Informe de País 2004. Nicaragua: Cambio y Continuidad.* (December 2004) The Hague: Sida.

ISS (2004b). *Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina –Regional*

*Report 2004 Ilusiones and Disilusiones del Crecimiento Pro Pobre.* (December 2004) The Hague: Sida.

ISS (2004c). *Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina – Informe Temático 2004 Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua.* (December 2004) The Hague: Sida.

Jané et al (2004). *Revisión de las experiencias de armonización en Nicaragua.* E. Jané, A. Morales, P. de la Corte, J. Martínez. Barcelona: HLSP Consulting.

La Prensa (2005a). *Desconfianza mina el diálogo.* Available from http://www-ni.laprensa.com.ni. (28 May 2005) Managua: La Prensa.

La Prensa (2005b). *División antisandinista propicia triunfo FSLN.* Available from http://www-ni.laprensa.com.ni. (20 June 2005) Managua: La Prensa.

La Prensa (2005c). *Cooperantes presionan y FMI accede*. Available from http://www-ni.laprensa.com.ni (30 June 2005) Managua: La Prensa.

Lawson et al (2005). *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support*. A. Lawson, R. Gerster, D. Hoole. Study commissioned and financed by SECO in the framework of the General Budget Support Evaluation undertaken by the OECD DAC, November 2005.

MECD (2003). *Necesidades Presupuestarias y Brecha Financiera para la Implementación de la Política Educativa de Mediano y Largo Plazo (2004–2015).* Ministry of Education, Culture and Sport. Managua: MECD.

MECD (2004a). *Convenio de Delegación de Atribuciones para compartir la Administración del Servicio de Educación entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y la Alcaldía de Boaco.* Ministry of Education, Culture and Sport. Managua: MECD.

MECD (2004b). *Caso de Estudio Para Nicaragua Mesa Sector Educación.* Ministry of Education, Culture and Sport. (September 2004) Managua: MECD.

MECD (2004c). *Plan Común de Trabajo del MECD: Prioridades Estratégicas para el periodo 2005–2008.* Ministry of Education, Culture and Sport. (September 2004). MECD.

MECD (2005a). *Estado del Sistema Educativo Nicaragüense: Una Perspectiva Municipal.* Ministry of Education, Culture and Sport. (February 2005) Managua: MECD.

MECD (2005b). *Estrategia para la Descentralización Territorial de la Educación.* Second Draft. Ministry of Education, Culture and Sport. (March 2004) Managua: MECD.

MECD (2005c). *POA Institucional 2005, Informe de Ejecucion Financiera Primer Trimestre*. (June 2005).

MHCP (2005a). *Estrategia para el Desarrollo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo en Nicaragua.* Ministry of Finance (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). (April 2005) Managua: Government of Nicaragua.

MHCP (2005b) *Dirección de Presupuesto, November 2004*. Ministry of Finance (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Managua: Government of Nicaragua.

MHCP (2005c). *Presentation - Nicaragua: Evolución económica y principales desafíos. Estado actual del Programa PRGF.* Ministry of Finance (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Managua: Government of Nicaragua.

MINREX (2002). *Documento preparado para el Primer Foro de la "Coordinación de la Cooperación Internacional".* Ministry of External Relations. (18 June 2002) Managua: Government of Nicaragua.

MINREX (2003). *Volume II. Document for the Second Forum – Sector-Wide Approach "An Alternative for Improving Coordination of International Cooperation".* Ministry of External Relations. (26–27 June 2003) Managua: Government of Nicaragua.

MINREX (2004a). *Progress of the Sector Coordination Roundtables and Results of the Third Forum on Coordination of International Cooperation.* Summarised version. Ministry of External Relations. (October 2004) Managua: Government of Nicaragua.

MINREX (2004b). *Informe de Cooperación Externa 2003.* Ministry of External Relations. Managua: MINREX.

MINREX (2005). *SysODA official aid database*. Available from http://www.sysoda.cancilleria.gob.ni Ministry of External Relations. [Accessed March 2005–December 2005]

Montenegro, S. and Cuadra, E. (2004). *La descentralización en Nicaragua: Diagnóstico del proceso*. (August 2004) Managua: CINCO.

Montenegro et al (2005). *La gobernabilidad en Nicaragua: Primer Informe.* S. Montenegro, E. Cuadra, A. Saldomando, Y. Zamora. (April 2005) Managua: CINCO.

Nicaragua Network Hotline (2005). (*Information on Nicaragua tourist sector investment.*) http://www.nicanet.org [Accessed December 2005]

Nickson, A. (2001). *Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración? Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina*. London: Institute of Latin American Studies, University of London.

NORAD (2003a). *Possibilities for providing budget support to Nicaragua. Report from mission to Nicaragua, 19–23 May 2003.* NORAD.

Ocón Núñez et al (2003). *Informe Final Consultoría Estudio "Caracterización De Los Grupos Con Situación De Vulnerabilidad En Nicaragua Para La Política De Protección Social".* L. Ocón Núñez, C. Hernandez, M. Calero. Managua: SECEP.

Ocón Núñez, L. (2003). *Diagnóstico de las políticas públicas con perspectiva de género del sector agropecuario y ambiental de Nicaragua.* Managua.

OECD DAC (2004). *Survey on Progress in Harmonisation and Alignment.* Paris: OECD.

OECD DAC (2005–2006). *International Development Statistics Database. http://*www.oecd.org/dac [Accessed 2005 and 2006].

PEFA Secretariat (2005). *Public Financial Management: Performance Measurement Framework.* (June) Washington, DC: PEFA Secretariat, World Bank.

Porta et al (2005). *Estado del Sistema Educativo Nicaragüense: Una Perspectiva Municipal.* E. Porta, R. Gutiérrez, J.R. Laguna. February 2005. Managua: MECD.

Ruiz Sotelo, F. (2003). *Direct Budget Support Review.* (22 September 2003) Managua.

SECEP (2002*). Informe del Gasto en Pobreza 2001.* Secretariat of Strategy and Coordination of the Presidency. (December 2002) Managua: Presidency of the Republic of Nicaragua.

SECEP (2003*). Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2002 y Enero-Junio 2003*. Secretariat of Strategy and Coordination of the Presidency. (October 2003) Managua: Presidency of the Republic of Nicaragua.

SECEP (2004*). Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2003.* Secretariat of Strategy and Coordination of the Presidency. (March 2004) Managua: Presidency of the Republic of Nicaragua.

SECEP (2005). *Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2004.* Secretariat of Strategy and Coordination of the Presidency. (February 2005) Managua: Presidency of the Republic of Nicaragua.

Sida (2003a). *Country program for Swedish support 2003–2005*. Stockholm: Sida.

Sida (2003b). *Swedish Budget Support Memorandum 2003.* Sida.

Sida (2004). *Budget Support Agreement with the Government of Nicaragua.* Managua: Sida.

Transparency International (2005). *Corruptions Perceptions Index 2005.* http://legacy.transparency.org [Accessed December 2005]

UNAIDS (2005). *(Information on Nicaragua and HIV/AIDS)* Available from http://www.unaids.org/en/ [Accessed December 2005]

UNDP (2002). *Human Development Report Nicaragua 2002. Conditions for hope*. UNDP.

UNDP (2003). *Human Development Report 2003 Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty.* New York: UNDP.

UNDP (2005). Human Development Report Statistics. http://hdr.undp.org/statistics/ [Accessed December 2005]

World Bank (1995*). Memorandum of the IDA President on the Institutional Development Project.* Report No. T-6534-NI. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (1999). *Project Appraisal Document for an Economic Management Technical Assistance Credit.* Report No: 19977 NI*.* (December 1999) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2001a). *Nicaragua Poverty Assessment - Challenges and Opportunities for Poverty Reduction*. Report No.20488-NI. (21 February 2001) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2001b). *Public Expenditure Review: Improving The Poverty Focus Of Public Spending.* Report No. 23095-NI. (7 December 2001) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2001c). *Nicaragua: Tracking Poverty Related Spending Assessment and Action Plan.*

World Bank (2002a). *IDA Program Document for Proposed Programmatic Structural Adjustment Credit in the amount of SDR 11.4m (USD 15m equivalent) to the Republic of Nicaragua.* Report No. 25372-NI. (1*8* December 2002) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2002b). *Memorandum of the President of The International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of The World Bank Group for The Republic of Nicaragua.* Report No.25043-NI. (18 December 2002) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003a). *Nicaragua Country Financial Accountability Assessment.* Report No.27922-NI. (13 January 2003) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003b). *Project Peformance Assessment Report. Nicaragua Economic Recovery Credit (Credit No.2302-NI) and Second Economic Recovery Credit (Credit No.2631-NI*). Report No.25887. (8 May 2003) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003c). *International Development Association Program Document for a Proposed Credit in the amount of SDR 49m (USD 70m Equivalent) to the Republic of Nicaragua for a Poverty Reduction Support Credit.* Report No.27491-NI. (16 December 2003) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003d). *Nicaragua Poverty Assessment - Raising Welfare and Reducing Vulnerability*. Report No.26128-NI. (23 December 2003) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2004a). *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the amount of SDR 15.8m (USD 23.5m equivalent) to the Government of Nicaragua for a Public Sector Technical Assistance Project.* Report No.27967-NI. (1 March 2004) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2004b). *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the amount of SDR10.5m (USD 15m equivalent) to the Republic of Nicaragua for a Nicaragua Education Project (PASEN).* Report No.209042-NI. (28 May 2004) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2004c). *Nicaragua: tracking poverty related spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC).* (July 2004).

World Bank (2004d). *Nicaragua at a glance.* World Bank.

World Bank (2005a). *Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR7.2m (USD 11m equivalent) to the Government of Nicaragua for a Health Services Extension and Modernisation Project. Report No.31740-NI.* (4 March 2005) Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2005b). *World Development Indicators Database*. Available from http://web.worldbank.org/ [Accessed 2005]

World Bank (2005c). *Doing Business Database.* Available from http://www.doingbusiness.org [Accessed December 2005]

World Bank (2006). *World Bank Governance Indicators 1996–2004.* Available from http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/ [Accessed January 2006]

**EVALUACIÓN CONJUNTA DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL 1994–2004**

*Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam*

# Informe de País Nicaragua

# ANEXOS

**April 2006**

# Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General
## INFORME DE PAÍS NICARAGUA, ANEXOS

## Contenido


**ANEXO 1: ENFOQUE Y MÉTODOS** **153**
Anexo 1A: Resumen de la Metodología de Evaluación 153
Anexo 1B: Enfoque y métodos en Nicaragua 174
Introducción 174
Equipo y calendario 174
Métodos de investigación 176
Aplicación del Marco de Evaluación Mejorado 177
Reflexiones 178

**ANEXO 2: ANTECEDENTES DEL PAÍS** **183**
Anexo 2A: Datos Básicos del País 183
Anexo 2B: Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) 193
Anexo 2C: Eventos Clave 201

**ANEXO 3: AYUDA A NICARAGUA** **203**
Anexo 3A: Datos de la Ayuda 203
Anexo 3B: Inventario de APGS y Programas Relacionados con el Mismo 210
Anexo 3C: HIPC y el Fondo Social Suplementario 284
HIPC 284
Fondo Social Suplementario (FSS) 292

**ANEXO 4: GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN NICARAGUA** **298**
Introducción 298
Panorámica de la GFP en Nicaragua 301
La ayuda externa y la GFP 303
Principales documentos consultados sobre la GFP en Nicaragua 305

**ANEXO 5: RESUMEN DE LOS HALLAZGOS DE CAUSALIDAD** **335**

**ANEXO 6: CONTEXTO INSTITUCIONAL** **350**
Anexo 6A: Descentralización 350
Anexo 6B: Prestación de Servicios de Educación Básica 363


### Figuras


Figura 1A.1: El Marco de Evaluación Mejorado (esquemático) 157
Figura 1A.2: Mapa de Causalidad para el Marco de Evaluación Mejorado 164
Figura 2A.1: Crecimiento Económico, Inflación y Desempleo 190
Figura 2A.2: Finanzas del Gobierno Central (en porcentajes del PIB) 191
Figura 3A.1: Desembolsos Totales de AOD 203
Figura 3A.2: AOD Total como % del RNB 1994–2003 204
Figura 5.1 Leyenda del Mapa de Causalidad 336


### Recuadros


Recuadro 1A.1: Definición General del Apoyo Presupuestario y del APG 154
Recuadro 1A.2: Los Criterios de Evaluación del CAD 156
Recuadro 1A.3: Marco de Evaluación Mejorado – Secuencia lógica de los efectos 158
Recuadro 1A.4: Preguntas Clave de Evaluación 166


### Cuadros


Cuadro 1B.1: Organizaciones Visitadas 179
Cuadro 2A.1: Datos Demográficos Clave 184
Cuadro 2A.2: Indicadores de Desarrollo Clave 185

Cuadro 2A.3: Incidencia de la Pobreza 186
Cuadro 2A.4: Razones Económicas Clave y Tendencias a Largo Plazo 189
Cuadro 2B.1: Perfil de Nicaragua según las MDM 193
Cuadro 3A.1: Destino de la AOD y Ayuda Oficial Total Neta 1994–2004, CAD de la OCDE 205
Cuadro 3A.2: AOD por Sector 1997–2003 (millones de dólares) 207
Cuadro 3B.1: APGS y otros flujos de ayuda 212
Cuadro 3B.2: Inventario de APGS y otros programas relacionados con el mismo 213
Cuadro 3C.1: Impacto del Alivio Total de la Deuda Externa (términos nominales) 285
Cuadro 3C.2: Alivio Total de la Deuda Pública Externa bajo la Iniciativa HIPC 286
Cuadro 3C.3: Alivio Provisional de la Deuda 2001-2004 286
Cuadro 3C.4: Alivio de la Deuda bajo la Iniciativa HIPC 2001–2004 288
Cuadro 3C.5: Fuentes de Financiamiento del Gasto relacionado con la Reducción de la Pobreza 2001–2003 290
Cuadro 3C.6: Asignación de los Fondos de la HIPC 292
Cuadro 3C.7: Asignación de los fondos del FSS 295
Cuadro 4.1: Indicadores de Medición del Desempeño de la PEFA GFP para Nicaragua 307
Cuadro 5.1: Mapa de Causalidad: Resumen de los Hallazgos de Causalidad para los Hallazgos en Nicaragua 337

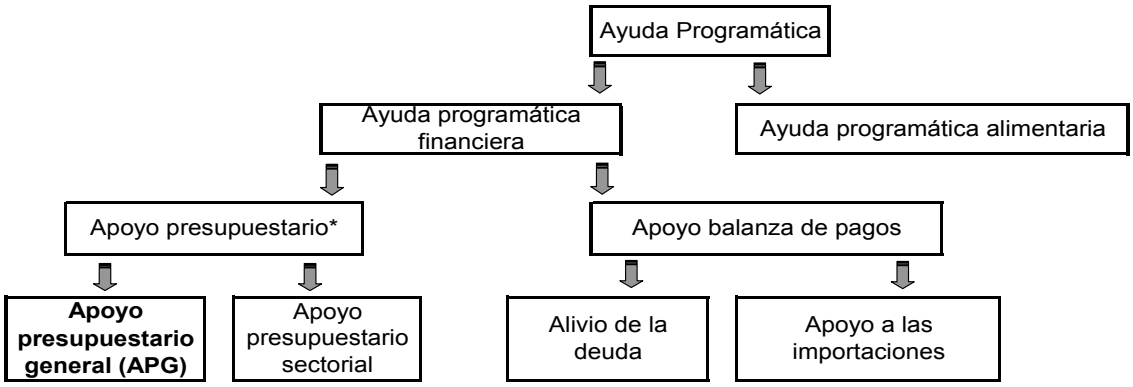
# ANEXO 1: ENFOQUE Y MÉTODOS

## Anexo 1A: Resumen de la Metodología de Evaluación

1. Este anexo contiene un breve resumen de la metodología de evaluación. Véase el Informe Inicial para los detalles completos (véase también la Nota sobre el Enfoque y los Métodos que acompaña al Informe de Síntesis). En el recuadro 1A.1 se muestra la relación del APG con otras formas de ayuda programática, mientras que en el recuadro 1A.2 se definen los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La figura 1A.1 ofrece una perspectiva general del Marco de Evaluación Mejorado (MEM).

### Recuadro 1A.1: Definición General del Apoyo Presupuestario y del APG

Según lo definido para fines de esta evaluación, **la ayuda programática** se puede dividir en ayuda programática alimentaria y financiera. La ayuda programática financiera incluye tanto el apoyo presupuestario como el apoyo a la balanza de pagos (alivio de la deuda y apoyo a las importaciones). El apoyo presupuestario, a su vez, se puede dividir en apoyo presupuestario sectorial (APS) y apoyo presupuestario general (APG).




* El apoyo presupuestario corresponde al apoyo presupuestario directo del *Marco de Evaluación*.

Las características generales del **apoyo presupuestario** son que se canaliza directamente a los gobiernos socios, utilizando los sistemas de asignación, adquisición y contabilidad propios del mismo, y que no está vinculado a actividades de proyecto específicas. Todos los tipos de apoyo presupuestario incluyen la transferencia de una suma global en divisas; sin embargo, existen diferencias en cuanto al grado de asignación de los fondos y al nivel y tipo de diálogo en materia de políticas y condicionalidad.

**El apoyo presupuestario sectorial** se distingue del **apoyo presupuestario general** en que es asignado a un sector o sectores específicos sin ninguna condicionalidad relacionada con esos sectores. Más información sectorial podría aumentar la contabilidad normal del gobierno, aunque los medios de desembolso también están basados en los procedimientos del gobierno.

*Fuente:* IDD & Associates 2005; recuadro 2.1.

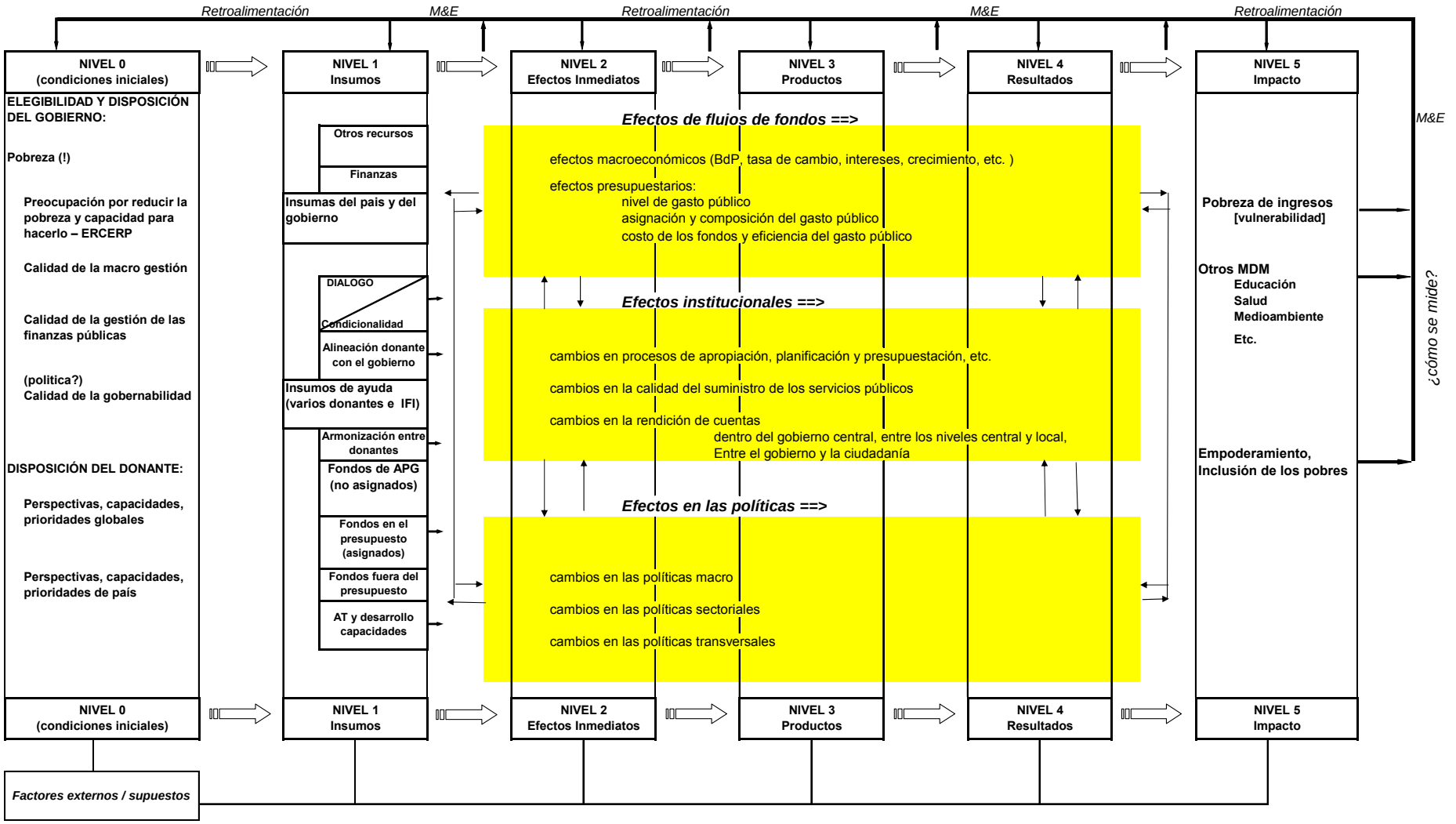
### Recuadro 1A.2: Los Criterios de Evaluación del CAD

Los cinco criterios de evaluación del CAD son:

- *Eficacia*: El grado al cual se alcanzaron o se espera alcanzar los objetivos de la intervención de desarrollo, tomando en cuenta su relativa importancia.
- *Eficiencia*: Una medida de cómo los recursos/insumos económicos (fondos, pericia, tiempo, etc.) se convierten en resultados.
- *Relevancia*: El grado al cual los objetivos de una intervención de desarrollo coinciden con las necesidades de los beneficiarios y del país, las prioridades globales, y las políticas de los socios y los donantes.
- *Impacto*: Los efectos a largo plazo, positivos y/o negativos, primarios y secundarios, producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, contemplados o no contemplados.
- *Sostenibilidad*: La continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo una vez que se completa una ayuda sustancial para el desarrollo. La probabilidad de beneficios continuos a largo plazo. La resistencia de los flujos de beneficios netos al riesgo con el paso del tiempo.

*Fuente:* IDD & Associates 2005: recuadro 3.1.

## Figura 1A.1: El Marco de Evaluación Mejorado (esquemático)



2. En el cuadro 1A.3 se reflejan las hipótesis hechas en cuanto a los efectos que resultan del APG a cada nivel del marco lógico. Estos efectos constituyen la primera columna (la "secuencia lógica") de las preguntas de evaluación detalladas que se anexan al Informe Inicial.[1]

**Recuadro 1A.3: Marco de Evaluación Mejorado – Secuencia lógica de los efectos**

**Nivel 1 (el diseño)**

**1. El nuevo APG brinda la cantidad y calidad adecuadas de insumos:**

**1.1 Fondos**

**1.2 Diálogo en materia de políticas**

**1.3 Condicionalidad**

**1.4 AT/desarrollo de capacidades vinculado a**

- La gestión de las finanzas públicas
- Políticas sectoriales a favor de los pobres y buena gobernabilidad

**1.5 Alineamiento y armonización**

- Alineamiento de los socios internacionales con las metas y sistema del gobierno
- Armonización de los socios internacionales

**Nivel 2 (los efectos/ actividades inmediatos)**

**2.1 Más recursos externos para el presupuesto del gobierno (adicionalidad)**

**2.2 Incremento en la proporción de fondos externos sujetos al proceso presupuestario nacional (mayor fungibilidad)**

**2.3 Incremento en la previsibilidad del financiamiento externo en el presupuesto nacional**

**2.4 Las condicionalidades y el diálogo en torno a las políticas se sitúan dentro del marco de políticas en beneficio de los pobres y de una mejor Gestión de las Finanzas Públicas.**

**2.5 AT/ desarrollo de capacidades establecida para:**

- Mejorar los procesos de Gestión de las Finanzas Públicas, incluidas la presupuestación, la contabilidad, el control financiero y la auditoría.
- Mejorar el vínculo entre la Gestión de las Finanzas Públicas y las políticas sectoriales en beneficio de los pobres y la buena gobernabilidad.

**2.6 Existen acciones para asegurar que hay alineamiento de los socios internacionales**

**Existen acciones y acuerdos para mejorar la armonización entre los SI**

**Nivel 3 (los productos)**

**3.1 Mayores recursos para la prestación de servicios:**

- Los recursos externos se tratan como adicionales
- Se reduce el costo de financiar el déficit presupuestario

**3.2 Se alienta y se faculta al gobierno socio para que fortalezca la Gestión de las Finanzas Públicas y los sistemas de gobierno con el objetivo de que:**

- utilice el presupuesto para alinear los programas sectoriales con los objetivos, sistemas y ciclos del gobierno (ERCERP/ MGMP)
- establezca sistemas de monitoreo del desempeño que permitan medir la eficiencia del gasto público a nivel de los beneficiarios finales.
- promueva el alineamiento y la armonización por parte de los socios internacionales.

**3.3 Se alienta y se faculta al gobierno socio para que fortalezca las políticas en beneficio de los pobres con el fin de:**

- establecer y llevar a cabo una secuencia adecuada de reformas que aseguren la estabilidad macroeconómica y el desarrollo del sector privado.
- establecer y ejecutar políticas en beneficio de los pobres y orientadas hacia la salud, la educación y el desarrollo agrícola y rural.
- mejorar las políticas de inclusión social mediante la descentralización y la participación de la sociedad civil, la reforma de la administración de justicia y el respeto por los derechos humanos.

[1] Véase el anexo G del Informe Inicial (IDD & Associates 2005) para el conjunto detallado de las preguntas de evaluación.

**3.4 Mejoras en la disciplina fiscal general:**

- flujos de financiamiento más previsibles.
- incidencia reducida de deficiencias en la liquidez y, en consecuencia, menos sobregiros del BCN y menor acumulación de pagos atrasados.

**3.5 Se mejora la eficiencia operativa del gasto público mediante:**

- reducciones en ciertos tipos de costos de transacción al gobierno socio (por ejemplo, sistemas desiguales de compras, efectos de fuga de cerebros ligadas a estructuras de gestión de proyectos paralelas).
- reducción de los gastos superfluos, mejor control de la corrupción y diseminación de lecciones positivas a todo el sector público por medio de una mejor planificación, ejecución y supervisión.

**3.6 Se mejora la eficiencia en la asignación del gasto público mediante:**

- un proceso presupuestario más eficiente: plurianual, orientado hacia resultados, transparente, participativo; con una ejecución y una auditoría eficientes; con un adecuado sistema de rastreo.
- una mayor captura de fondos de proyecto en el presupuesto.
- partes interesadas que toman más en serio el presupuesto doméstico (porque ahí es donde está el dinero).

**3.7 Se fortalecen los incentivos y las capacidades intragubernamentales:**

- hay más respeto por los canales oficiales para brindar información (verticales a través del gobierno hacia el gabinete, y no horizontales hacia los SI)
- se potencian los incentivos de desempeño en los servicios públicos, de tal manera que se implementan las políticas, funcionan los sistemas de auditoría y adquisición, y se reduce la corrupción.

**3.8 Se mejora la rendición de cuentas democrática:**

- un mayor papel del parlamento en el monitoreo de los resultados presupuestarios.
- se mejora la rendición de cuentas a través de las instituciones nacionales del gasto financiado por los socios internacionales.
- se mejoran la condiciones para una democratización generalizada, incluida la confianza de la población en su gobierno y, por consiguiente, su nivel de expectativas.

## Nivel 4 (los resultados)

**4.1 Entorno macroeconómico es favorable a la inversión privada y el crecimiento:**

- se controla la inflación.
- se alcanza una tasa de cambio realista.
- el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento interno sostenibles y no disuaden la inversión privada.

**4.2 La regulación de la iniciativa privada funciona para garantizar la confianza, equidad, eficiencia y sostenibilidad empresarial:**

- se persiguen decididamente políticas sobre los derechos de propiedad y contra la corrupción.
- se crean instituciones favorables al mercado

**4.3 Más recursos fluyen hacia las agencias prestadoras de servicios**

**4.4 Las políticas sectoriales correspondientes incluyen acciones públicas para abordar los principales fracasos en el mercado, incluidos aquéllos que surgen de las inequidades de género.**

**4.5 Un gobierno más eficiente y más responsable mejora la administración de la justicia y el respeto por los derechos humanos, así como la confianza general de la población en el gobierno.**

**4.6 Un entorno facilitador que propicia el crecimiento**

**4.7 Servicios públicos prestados de manera eficiente y en beneficio de los pobres:**

- se cumplen las metas de prestación de servicios para los principales servicios en beneficio de los pobres.
- evidencia de un creciente uso de los servicios por parte de los pobres (incluidas las mujeres pobres).

## Nivel 5 (el impacto)

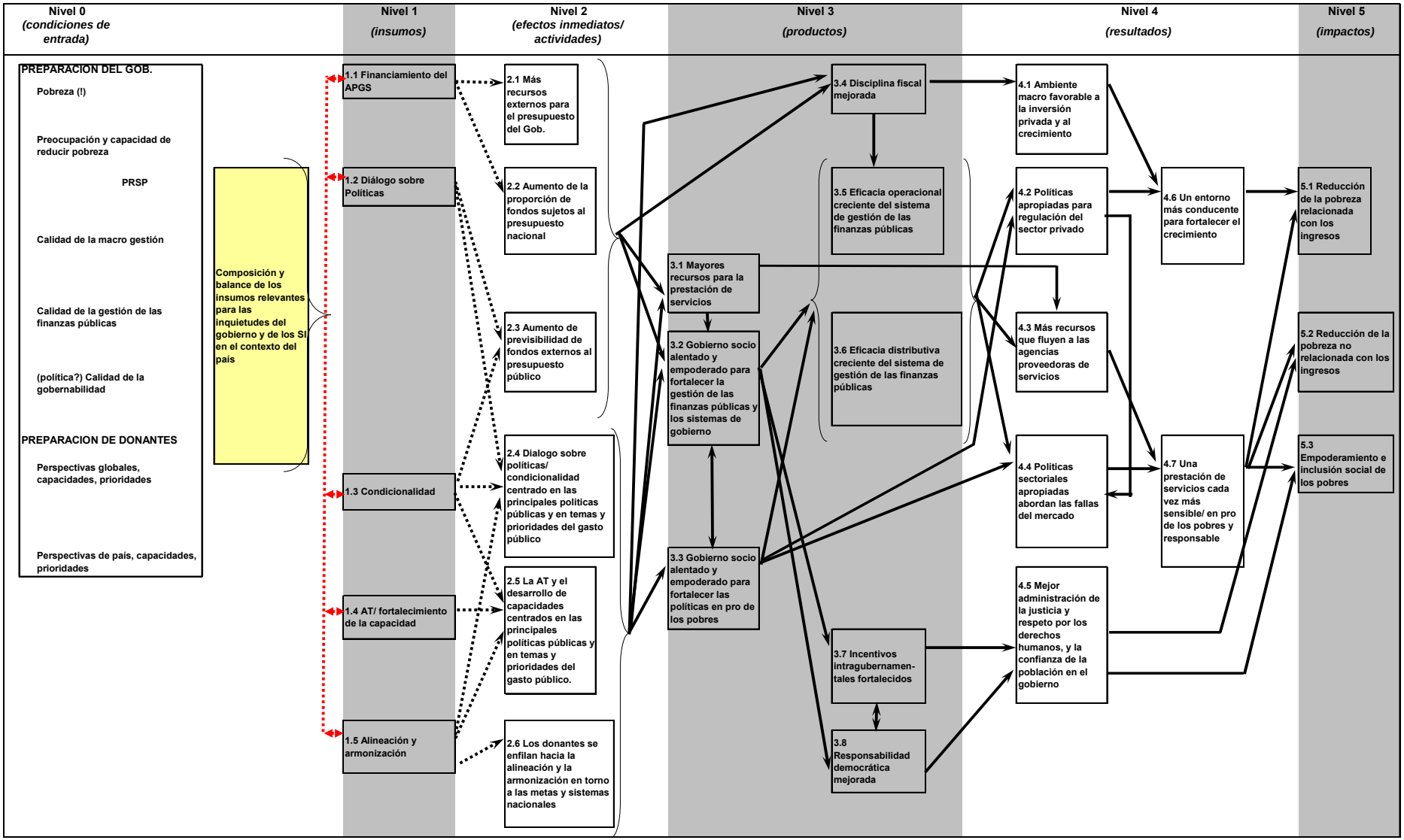
**5.1 Reducción de la pobreza relacionada con el ingreso.**

**5.2 Reducción de la pobreza no relacionada con el ingreso.**

**5.3 Empoderamiento e inclusión social de los pobres.**

3. En el mapa de causalidad (Figura 1A.2) se presentan los principales vínculos hipotéticos entre los insumos y los consiguientes efectos en los diferentes niveles. Cabe señalar que no son los únicos vínculos posibles, y los equipos encargados de la evaluación verificarán si aparecen otros vínculos importantes en algunos países en particular.

## Figura 1A.2: Mapa de Causalidad para el Marco de Evaluación Mejorado



4. Un conjunto de preguntas de evaluación clave generales (recuadro 1A.4) proporciona el marco organizador para la evaluación de país y una estructura para los informes de país.[2]

**Recuadro 1A.4: Preguntas Clave de Evaluación**

1. ¿Cómo responde el diseño en evolución del APGS a las condiciones específicas, puntos fuertes y débiles específicos del país, a las prioridades del gobierno, y a las prioridades y principios de los socios internacionales?
2. ¿Ha contribuido el APGS a una mayor armonización y alineamiento del proceso de cooperación?
3. ¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS al proceso de ejecución del gasto público?
4. ¿Hasta qué punto ha sido eficiente, eficaz y sostenible la contribución del APGS para mejorar el empoderamiento del gobierno, su capacidad de planificación y gestión, y la rendición de cuentas del proceso presupuestario?
5. ¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS para mejorar los procesos de políticas públicas y las políticas en general?
6. ¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS al desempeño macroeconómico?
7. ¿Qué tan eficiente, eficaz y sostenible ha sido la contribución del APGS a mejorar los resultados obtenidos por el gobierno en la prestación de servicios públicos?
8. ¿Hasta qué punto ha fortalecido el APGS el impacto del gobierno sobre la pobreza?
9. ¿Es sostenible el proceso del APGS como tal?

5. Bajo cada pregunta principal de evaluación se formula una serie de subpreguntas (criterios de evaluación) (las casillas sombreadas en cada uno de los capítulos en la Parte B del informe principal). Para facilitar las comparaciones y la consistencia entre todos los estudios de país, se usan símbolos que reflejan la calificación de la situación general y de la influencia que se considera que ha tenido el APGS. La clave de las calificaciones y de los símbolos es la siguiente:

(a) Donde la lógica de la pregunta (implícita) lo requiere – i.e. en los Capítulos B2-B8 [3] – las calificaciones distinguen entre la situación general, a la cual se refiere la pregunta, y la influencia que ha tenido el APGS sobre la misma. La calificación de la situación general está expresada en un nivel y una tendencia.

(b) La influencia del APGS está expresada en dos clasificaciones:

- Para el *efecto*. Ésta evalúa el efecto del APGS sobre la situación general.
- Para la *eficiencia*: Es posible que se determine que el APGS tiene un efecto débil o nulo, no porque el APGS sea inherentemente ineficaz, sino porque su efecto es relativamente pequeño ("una gota en un balde de agua") comparado con la situación general. La "eficiencia", por ende, evalúa si el APGS tiene un efecto significante con relación a los recursos suministrados a través del APGS. (En términos generales, ¿Ha sido el APGS una forma económica de buscar el efecto deseado?)

[2] Véase el anexo K en el Informe Inicial para la matriz completa de las preguntas de evaluación clave, incluidos los criterios de valoración, la evidencia, las fuentes de información y los casos hipotéticos. En la *Nota Final sobre Enfoque y Métodos* se observarán las modificaciones menores y se evaluará la experiencia del uso del Marco de Evaluación Mejorado.

[3] Los criterios de evaluación en los Capítulos B1 y B9 se refieren directamente al APGS y, por lo tanto, no hay que considerar ningún "efecto general" por separado.

(c) Se incluye una calificación en cuanto a *confianza* por separado, tanto para la situación general como para la influencia del APGS.

(d) Se usan los mismos símbolos para las calificaciones de "nivel", "efecto", "eficiencia" y "confianza".

| | |
|---|---|
| *** | fuerte / alto |
| ** | mediano / moderado |
| * | bajo / débil |
| nulo | el nivel/efecto es cero o insignificante |
| ne [no se encontró] | no encontramos ninguna evidencia en ningún sentido |
| na | la clasificación no es aplicable a esta pregunta |

(e) La "tendencia" es la tendencia al final del período de evaluación, y las opciones son:

| | |
|---|---|
| + | aumentando/mejorando |
| = | estable (o ninguna tendencia discernible) |
| - | disminuyendo/empeorando |
| na | no es aplicable, si el nivel correspondiente está clasificado como nulo / no se encontró / no es aplicable |

(f) En los pocos casos en que se identifican efectos perversos (es decir, cuando se registra un efecto negativo cuando la pregunta suponía que se esperaba un efecto positivo), esto se muestra como "perverso" (y la explicación siempre está resaltada en el texto).

(g) Como guía aproximada a las calificaciones de confianza:

| | |
|---|---|
| *** | fuerte/mucha confianza<br>Estamos seguros de qué evidencia se necesita para contestar a esta pregunta, y la evidencia que tenemos parece sólida y concluyente (es decir, nos sorprendería que cualquier información adicional cambiara nuestras calificaciones) |
| ** | mediana/moderada confianza<br>Hay cierta incertidumbre en cuanto a si la evidencia que tenemos es sólida y suficiente; más evidencia podría llevar a una calificación algo diferente. |
| * | baja/débil confianza<br>Hay incertidumbre acerca de qué evidencia es pertinente para la pregunta, y/o la evidencia que tenemos es limitada o no confiable. |

(h) Las calificaciones de la "situación general" y la "influencia del APGS" podrían estar basadas en diferentes conjuntos de evidencia (aunque éstos podrían solaparse); es posible que los niveles de confianza para cada uno difieran, por lo que están clasificados por separado.

(i) Como guía aproximada a las calificaciones de efecto:

| | |
|---|---|
| *** | fuerte efecto:<br>El APGS ha tenido una influencia definitiva y muy significante sobre la situación general; no es necesariamente el único factor que ha causado tal influencia, pero es importante. |

| | |
|---|---|
| ** | efecto moderado:<br>El APGS ha tenido una influencia definitiva ymoderadamente significante sobre la situación general; pero podría ser un factor subsidiario, o uno entre un número considerable de factores significantes. |
| * | efecto bajo/débil:<br>El APGS sólo ha tenido una pequeña influencia sobre la situación general. |
| nulo | Se ha valorado que el APGS no ha tenido ninguna influencia, o sólo una diferencia insignificante sobre la situación general. |
| ne [no se encontró] | No encontramos ninguna evidencia sobre el efecto del APGS en cualquier sentido. |
| na | La pregunta implícita no se aplica a este caso. |

(j) Como guía aproximada a las calificaciones de eficiencia:

| | |
|---|---|
| *** | eficiencia alta<br>El APGS ejerce una influencia fuerte hacia el efecto en cuestión, en proporción a los recursos consignados por el APGS. |
| ** | eficiencia moderada<br>El APGS ejerce una influencia moderada hacia el efecto en cuestión, en proporción a los recursos consignados en el APGS. |
| * | eficiencia baja<br>El APGS sólo ejerce una influencia débil hacia el efecto en cuestión, en proporción a los recursos consignados en el APGS. |
| nulo | Se ha valorado que el APGS no ha ejercido ninguna influencia, o sólo una influencia insignificante hacia el efecto en cuestión. |
| ne [no se encontró] | No encontramos ninguna evidencia de la influencia del APGS en cualquier sentido |
| na | La pregunta implícita no se aplica a este caso. |

6. La evidencia que se utilizó para evaluar las calificaciones se explica en el texto, y sigue las directrices generales de los anexos G y K en el Informe Inicial (IDD & Associates 2005). Las calificaciones han sido revisadas para lograr la coherencia entre los distintos estudios de país. Al mismo tiempo, el equipo de evaluación reconoce las limitaciones de este tipo de calificaciones. No es posible ni deseable reducir totalmente los asuntos cualitativos a opiniones cuantitativas. Las calificaciones son solamente un complemento al texto.

# Anexo 1B: Enfoque y métodos en Nicaragua

**Introducción**

1. Este anexo describe y analiza el enfoque y los métodos de estudio en Nicaragua. Constituye un complemento del capítulo A1, que resume el marco conceptual del estudio en su conjunto.

**Equipo y calendario**

2. El estudio comportó dos visitas a Nicaragua. Una visita inicial de dos semanas en noviembre del 2004, seguida de otra visita de tres semanas en mayo-junio del 2005.

3. Los miembros del equipo fueron Paola Gosparini (Líder del Equipo), Andrew Nickson, Mike Hubbard, Lola Ocón Núñez (consultora local) y Rebecca Carter.

4. Los donantes a nivel de país que coordinaron las visitas fueron Suecia y Suiza. El punto de contacto dentro del Gobierno de Nicaragua fue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. Durante la visita inicial, se celebró una primera reunión con el Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG) para presentar el objetivo y el enfoque del estudio, y se organizó una segunda reunión al final de la misión para presentar y discutir los primeros hallazgos. La segunda visita culminó con un taller con más de 50 participantes del GdN, de los SI y representantes de la sociedad civil, con el fin de discutir y validar los resultados de la segunda visita y compartir las conclusiones preliminares a la luz del MEM. El taller incluyó una presentación del MHCP (introducción sobre el estudio de evaluación, los objetivos generales y el equipo) y una presentación por parte del equipo a cargo de la evaluación (visión general del enfoque y de la metodología de la evaluación y los principales hallazgos preliminares del estudio de país). La sesión de la tarde se dividió en dos grupos de trabajo para discutir las siguientes áreas:

- *Grupo de trabajo 1 'El presente' niveles 1-3*: ¿qué pertinencia y relevancia tiene el actual modelo de APGS en su contribución a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico? Al examinar los diferentes insumos del APGS, ¿cuáles deben mejorarse en Nicaragua? ¿Qué aplicabilidad tiene el modelo teórico en Nicaragua?
- *Grupo de trabajo 2 'El futuro' niveles 3-5*: ¿Qué factores son necesarios para que el APGS pueda contribuir a una reducción de la pobreza y a un crecimiento económico sostenibles? ¿De qué maneras puede aplicarse el modelo teórico en Nicaragua? ¿Se pueden lograr los mismos resultados con otras modalidades de cooperación?

En un ejercicio posterior con el BSG se distribuyeron notas sobre las discusiones en los grupos de trabajo y se obtuvieron comentarios adicionales del BSG en respuesta a las mismas.

6. Una Nota Interina fue elaborada en enero del 2005 para resumir las conclusiones preliminares de la visita. El Informe Inicial fue presentado en enero del 2005 y el borrador del Informe de País en septiembre del 2005.

**Métodos de investigación**

7. Se revisó una amplia bibliografía que queda reflejada en la bibliografía al final del Informe de País.

8. En Nicaragua, se llevaron a cabo una serie de entrevistas con SI, ministerios del gobierno, representantes de la Asamblea Nacional (AN) y representantes de la sociedad civil. Se incluye una lista al final del presente anexo.

9. Durante la etapa inicial del proyecto se envió un cuestionario a todos los donantes, solicitándoles que resumieran los instrumentos de ayuda que habían utilizado durante el período del estudio y que describieran en detalle sus compromisos y desembolsos. Diez cuestionarios fueron devueltos. No fue posible usar el cuestionario para presentar los datos financieros del APG por donante.

10. En la segunda visita, la prestación de servicios de educación y el proceso de descentralización fueron seleccionados como objeto de los estudios de caso. Se realizaron entrevistas en los siguientes departamentos y municipalidades, con el fin de obtener una visión general de la educación y la descentralización como áreas de estudio de caso.

| *Departamento* | *Municipalidad* |
|---|---|
| Boaco | Camoapa |
| | San José de los Remates |
| Chontales | La Libertad |
| | Villa Sandino |

11. Se obtuvo retroalimentación adicional de los SI (a nivel de la sede central y del país) y, en particular, del BSG, en respuesta al taller que tuvo lugar durante la segunda visita de campo. El grupo de dirección de la evaluación del APG brindó retroalimentación tanto sobre el Informe Inicial como sobre el borrador del Informe de País.

**Aplicación del Marco de Evaluación Mejorado**

12. La principal dificultad en la aplicación del MEM fue aislar cada efecto del APGS en Nicaragua. Primeramente, la definición del APGS en Nicaragua no resultó fácil debido a las diferentes definiciones que los SI aplican en sus programas. Además, los 'insumos' de diálogo, condicionalidad, armonización y alineamiento a veces son compartidos con otros instrumentos y modalidades. Nos hemos adherido a la definición acordada del APG como apoyo presupuestario no asignado, o sólo conceptualmente asignado, para usos específicos. En la práctica, la línea divisoria entre el APG y el APS es imprecisa.

13. En segundo lugar, el APGS lleva poco tiempo funcionado (desde el 2002). Por consiguiente, es muy temprano para discernir los impactos del nivel 3 al nivel 5 del MEM con cualquier grado de certidumbre.

14. Por último, el APGS representa un porcentaje muy pequeño de la AOD total y, por ende, es difícil distinguir entre el APGS y la influencia de otros factores en cuanto a sus efectos sobre el flujo de fondos y el diálogo en materia de políticas.

15. Cabe señalar que las inconsistencias entre los datos del gobierno y de los SI sobre el APGS han hecho aún más difícil evaluar la importancia relativa del APGS, así como el grado al cual se incluye en el presupuesto. Además, la falta de datos anuales sistemáticos y completos acerca de la ayuda programática en 1994–2004 (comparable a través de los años) ha limitado el análisis comparativo detallado del APGS con años anteriores.

**Reflexiones**

16. En general, el MEM ofrece un mecanismo útil para valorar la pertinencia del diseño del APGS en Nicaragua. La selección de Nicaragua en esta evaluación ofrece la oportunidad de evaluar el inicio de un proceso de APGS para un país; sin embargo, debido

al corto tiempo que ha estado operativo el APGS en Nicaragua, la evaluación no ha podido seguir el MEM a lo largo de sus cinco niveles.

**Cuadro 1B.1: Organizaciones Visitadas**

**GdN**

FISE – Fondo de Inversión Social de Emergencia
INIFOM – Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
MAGFOR – Ministerio Agropecuario y Forestal
MHCP – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC – Ministerio de Fomento Industria y Comercio
MECD – Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MINREX – Ministerio de Relaciones Exteriores – SREC – Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación
SECEP – Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SIGFA (MHCP) – Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SINASIP (SECEP) – Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de Pobreza
SNIP – Sistema Nacional de Inversión Pública
UCRESEP – Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público
INEC – Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
BCN – Banco Central de Nicaragua
Asamblea Nacional – Comisión Económica
PRODEP (Programa de Ordenamiento de la Propiedad), MHCP

**Sociedad civil**

CONADES – Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
Coordinadora Civil – ONG
CONPES – Consejo Nacional de Planificación Económica Social
Centro de Investigaciones y de la Comunicación, CINCO (ONG)
Ética y Transparencia (ONG)
UNAG – Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
EDUQUEMOS – ONG en el campo de la educación

**Otros**

BCIE – Banco Centroamericano de Integración Económica
COSEP – Consejo Superior de la Empresa Privada
Cámara de Comercio de Nicaragua
MSH – Management Sciences for Health (consultor internacional de USAID)
Programa de Televisión “Esta Semana”

**Organismos internacionales**

BSG – Grupo de Apoyo Presupuestario
Danida – Agencia Danesa de Cooperación
DFID – Departamento para el Desarrollo Internacional (Gobierno del Reino Unido)
Embajada de Finlandia

Embajada de Francia
Embajada de los Países Bajos
Embajada de Japón
CIDA – Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CE – Comisión Europea
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
FMI – Fondo Monetario Internacional
NORAD – Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo
Asdi – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
BM – Banco Mundial

**Departamentos y municipios**

Boaco – Comité de Desarrollo Departamental (CDD)
Camoapa – Comité de Desarrollo Municipal (CDM)
La Libertad – Comité de Desarrollo Municipal (CDM)
San José de los Remates – Comité de Desarrollo Municipal (CDM)
Villa Sandino – Comité de Desarrollo Municipal (CDM)
Acoyapa – Comité de Desarrollo Municipal (CDM)

# ANEXO 2: ANTECEDENTES DEL PAÍS

## Anexo 2A: Datos Básicos del País

**Cuadro 2A.1: Datos Demográficos Clave**

| | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 |
|---|---|---|---|
| ***Fertilidad*** | | | |
| **Nacimientos Anuales (en miles)** | 157 | 168 | 175 |
| **Tasa Bruta de Natalidad (‰)** | 38.02 | 35.33 | 32.19 |
| **Tasa Global de Reproducción** | 4.82 | 4.32 | 3.82 |
| **Tasa Bruta de Reproducción** | 2.35 | 2.11 | 1.85 |
| **Tasa Neta de Reproducción** | 2.16 | 1.95 | 1.75 |
| ***Mortalidad*** | | | |
| **Muertes Anuales (en miles)** | 26 | 27 | 28 |
| **Tasa Bruta de Mortalidad (‰)** | 6.34 | 5.62 | 5.15 |
| ***Esperanza de vida al nacer*** | | | |
| **Ambos sexos (en años)** | 66.05 | 67.95 | 69.48 |
| **Hombres (años)** | 63.53 | 65.65 | 65.65 |
| **Mujeres (años)** | 68.7 | 70.36 | 70.36 |
| **Tasa de Mortalidad Infantil (‰)** | 48 | 39.5 | 35.5 |
| ***Crecimiento Natural*** | | | |
| **Crecimiento Anual (en miles)** | 131 | 141 | 147 |
| **Tasa de Crecimiento Natural (‰)** | 31.68 | 29.72 | 27.03 |
| ***Migración*** | | | |
| **Migración Annual (en miles)** | -10 | -12 | -6 |
| **Tasa de Migración (‰)** | -2.42 | -2.53 | -1.11 |
| ***Crecimiento Total*** | | | |
| **Crecimiento Anual (en miles)** | 121 | 129 | 141 |
| **Tasa de Crecimiento Total (‰)** | 19.25 | 27.18 | 25.95 |

*Fuente*: INEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

## Cuadro 2A.2: Indicadores de Desarrollo Clave

| | 1999 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| **Gente** | | | |
| **Población total** | 4.9 millones | 5.3 millones | 5.5 millones |
| **Crecimiento poblacional** | 2.7 | 2.6 | 2.6 |
| **Tasa nacional de pobreza** | .. | .. | .. |
| **Esperanza de vida (años)** | .. | 68.7 | 68.8 |
| **Tasa de fertilidad (nacimientos por mujer)** | .. | 3.4 | 3.4 |
| **Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacimientos vivos)** | .. | .. | 30 |
| **Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por cada 1,000 niños)** | .. | .. | 38 |
| **Nacimientos atendidos por los servicios de salud (% del total)** | .. | .. | .. |
| **Malnutrición infantil, peso por edad (% menores de 5 años)** | .. | .. | .. |
| **Inmunización infantil, sarampión (% de menores de 12años)** | 97 | 98 | 93 |
| **Prevalencia de VIH, total (% de la población entre 15-49)** | .. | .. | 0.2 |
| **Tasa de alfabetización, hombres adultos (% hombres de 15 años o mayores)** | 65.9 | .. | .. |
| **Tasa de alfabetización, mujeres adultas (% de mujeres de 15 años o mayores)** | 66.4 | .. | .. |
| **Tasa de cumplimiento del nivel escolar primario, total (% de la población en edad escolar primaria)** | 70 | 75 | .. |
| **Tasa de cumplimiento del nivel escolar primario, femenino (% de la población en edad escolar secundaria)** | 74 | 79 | .. |
| **Escolaridad primaria neta (% del grupo de edad relevante)** | 79.4 | 85.5 | .. |
| **Escolaridad secundaria neta (% del grupo de edad relevante)** | .. | 39 | .. |
| **Economía** | | | |
| **RNB, Método Atlas (USD corriente)** | 3.5 billones | 3.9 billones | 4.1 billones |
| **RNB per capita, Método Atlas (USD corriente)** | 710 | 730 | 740 |
| **PIB (USD corriente)** | 3.7 billones | 4.0 billones | 4.1 billones |
| **PIB crecimiento (% anual)** | 7 | 1 | 2.3 |
| **PIB implícito con precio desinflador (% anual de crecimiento)** | 9.2 | 4.7 | 5.6 |
| **Valor agregado en agricultura (% del PIB)** | 17.8 | 18.1 | 17.9 |
| **Valor agregado en industria (% del PIB)** | 24.7 | 25.5 | 25.7 |
| **Valor agregado en servicios (% del PIB)** | 57.5 | 56.4 | 56.3 |
| **Exportación de bienes y servicios** | 22 | 22.6 | 24.4 |
| **Importación de bienes y servicios** | 54.6 | 49 | 51.1 |
| **Formación de capital bruta (% del PIB)** | 39.6 | 36.3 | 37.6 |
| **Renta, excluyendo donaciones (% del PIB)** | 18 | 19.3 | 20.9 |

*Fuente*: Base de datos de indicadores de desarrollo mundial (World Bank 2005b).

## Cuadro 2A.3: Incidencia de la Pobreza

Incidencia Nacional de la Pobreza según Área y Región de Residencia

| Área Geográfica | | No Pobres | Pobreza | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | General | Extrema | |
| **Nivel Nacional y Tipo de EMNV** | | | | | |
| Nacional | 1993 | 49.7 | 50.3 | 19.4 | 100.0 |
| | 1998 | 52.2 | 47.9 | 17.3 | 100.0 |
| | 2001 | 54.2 | 45.8 | 15.1 | 100.0 |
| **Área de Residencia y Tipo de EMNV** | | | | | |
| Urbano | 1993 | 68.1 | 31.9 | 7.3 | 100.0 |
| | 1998 | 69.5 | 30.5 | 7.6 | 100.0 |
| | 2001 | 69.9 | 30.1 | 6.2 | 100.0 |
| Rural | 1993 | 23.9 | 76.1 | 36.3 | 100.0 |
| | 1998 | 31.5 | 68.5 | 28.9 | 100.0 |
| | 2001 | 32.2 | 67.8 | 27.4 | 100.0 |
| **Región de Residencia y Tipo de EMNV** | | | | | |
| Managua | 1993 | 70.1 | 29.9 | 5.1 | 100.0 |
| | 1998 | 81.5 | 18.5 | 3.1 | 100.0 |
| | 2001 | 79.8 | 20.2 | 2.5 | 100.0 |
| Pacífico Urbano | 1993 | 71.9 | 28.1 | 6.4 | 100.0 |
| | 1998 | 60.4 | 39.6 | 9.8 | 100.0 |
| | 2001 | 62.8 | 37.3 | 5.9 | 100.0 |
| Pacífico Rural | 1993 | 29.3 | 70.7 | 31.6 | 100.0 |
| | 1998 | 32.9 | 67.1 | 24.1 | 100.0 |
| | 2001 | 43.2 | 56.8 | 16.3 | 100.0 |
| Central Urbano | 1993 | 50.9 | 49.2 | 15.3 | 100.0 |
| | 1998 | 60.6 | 39.4 | 12.2 | 100.0 |
| | 2001 | 62.4 | 37.6 | 11.1 | 100.0 |
| Central Rural | 1993 | 15.3 | 84.7 | 47.6 | 100.0 |
| | 1998 | 26.0 | 74.0 | 32.7 | 100.0 |
| | 2001 | 24.9 | 75.1 | 38.5 | 100.0 |
| Atlántico Urbano | 1993 | 64.6 | 35.5 | 7.9 | 100.0 |
| | 1998 | 55.6 | 44.4 | 17.0 | 100.0 |
| | 2001 | 57.1 | 43.0 | 13.1 | 100.0 |
| Atlántico Rural | 1993 | 16.4 | 83.6 | 30.3 | 100.0 |
| | 1998 | 20.7 | 79.3 | 41.4 | 100.0 |
| | 2001 | 23.3 | 76.7 | 26.9 | 100.0 |

Fuentes: *EMNV 1993, 1998, 2001*

Las definiciones generales de línea de pobreza extrema y general utilizadas, son las siguientes:

- **La Línea de Pobreza Extrema**, se define como el nivel de consumo total mensual en alimentación por persona, necesario para satisfacer una cantidad definida de necesidades mínimas calóricas diarias.[4]

- **La Línea de Pobreza General**, se define como el nivel de consumo mensual por persona en alimentos para satisfacer los requerimientos mínimos calóricos diarios (*Línea de Pobreza Extrema*), más un monto adicional para cubrir el consumo de servicios y bienes no alimenticios esenciales como: vivienda, transporte, educación, salud, vestuario y los de uso cotidiano en el hogar.

Los valores de las líneas de pobreza para 1993, 1998 y 2001 son las siguientes:[5]

| Año de la EMNV | Valor por mes de la Línea de Pobreza General (en C$ del año de la encuesta) | Valor por mes de la Línea de Pobreza Extrema (en C$ del año de la encuesta) |
|---|---|---|
| 1993 | 214.47 | 101.32 |
| 1998 | 354.92 | 187.17 |
| 2001 | 429.75 | 224.25 |

Fuentes: EMNV 1993, 1998, 2001

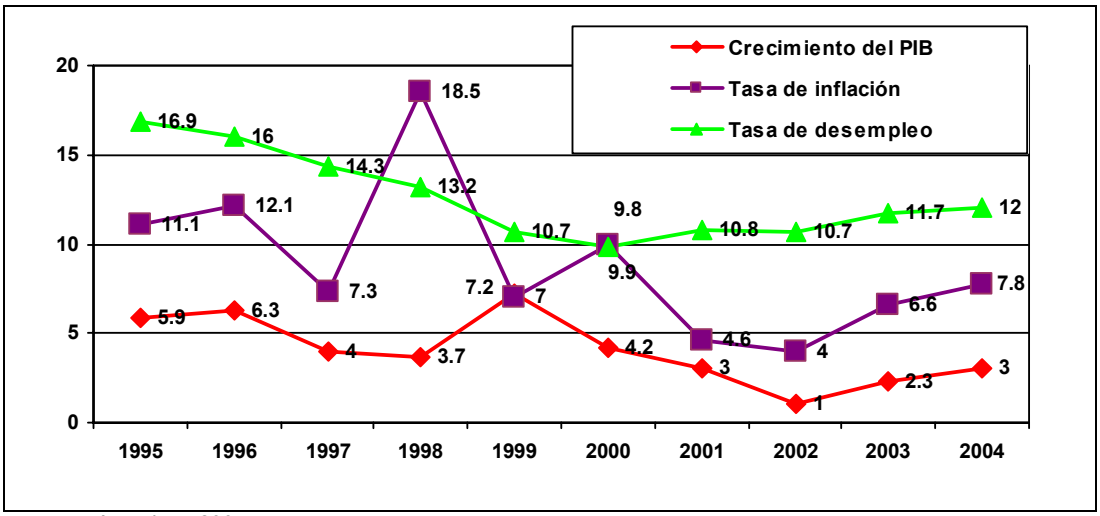
*Fuente:* INEC 2003.

**Cuadro 2A.4: Razones Económicas Clave y Tendencias a Largo Plazo**

| | | 1983 | 1993 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|
| **PIB (billones de dólares)** | | 2.8 | 1.8 | 4.0 | 4.1 |
| **Inversión doméstica bruta/PIB** | | 22.5 | 19.5 | 32.1 | 31.2 |
| **Exportación de bienes y servicios/PIB** | | 19.4 | 20.4 | 22.9 | 22.8 |
| **Ahorro doméstico bruto/PIB** | | 11.9 | -8.0 | 6.0 | 6.0 |
| **Ahorro nacional bruto/PIB** | | 5.5 | -29.2 | 12.8 | 13.6 |
| **Balance de cuenta corriente/PIB** | | -21.3 | -51.5 | -19.6 | -17.6 |
| **Pago de intereses/PIB** | | 1.4 | 3.2 | 1.1 | 1.3 |
| **Deuda Total/PIB** | | 148.9 | 643.5 | 162.0 | 166.6 |
| **Total servicio de la deuda/exportaciones** | | 21.2 | 34.1 | 10.9 | 12.3 |
| **Valor presente de la deuda/PIB** | | .. | .. | 71.5 | .. |
| **Valor presente de la deuda/exportaciones** | | .. | .. | 205.9 | .. |
| | **1983-93** | **1993-03** | **2002** | **2003** | **2003-07** |
| ***promedio del crecimiento anual*** | | | | | |
| **PIB** | -2.6 | 5.3 | 1.0 | 2.3 | 4.0 |
| **PIB per cápita** | -5.1 | 2.5 | -1.6 | -0.3 | 1.7 |
| **Exportaciones de bienes y servicios** | 1.2 | 3.6 | -3.3 | -5.1 | 6.6 |

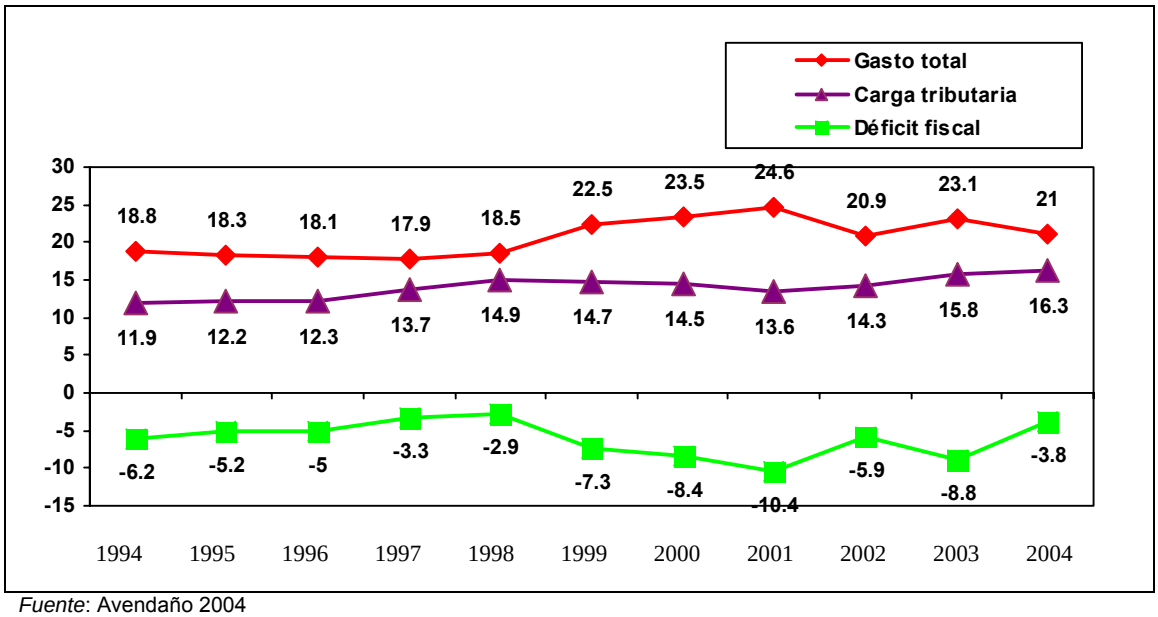
*Fuente*: World Bank 2004d.

**Figura 2A.1: Crecimiento Económico, Inflación y Desempleo**




*Fuente*: Avendaño 2004

**Figura 2A.2: Finanzas del Gobierno Central (en porcentajes del PIB)**




*Fuente*: Avendaño 2004

# Anexo 2B: Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)

### Cuadro 2B.1: Perfil de Nicaragua según las MDM

| | 1990 | 1995 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| **1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre** | *2015 meta = reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a $1 dólar por día; reducir a la mitad la tasa de desnutrición* | | | |
| Población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (%) | .. | .. | 45.1 | .. |
| Coeficiente de la brecha de pobreza a 1 dólar por día (%) | .. | .. | 16.7 | .. |
| Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población | .. | .. | 3.6 | .. |
| Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan malnutrición (%) | .. | 11.0 | 9.6 | .. |
| Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria | 30.0 | 33.0 | 29.0 | .. |
| **2 Lograr la enseñanza primaria universal** | *2015 meta = matricula neta 100* | | | |
| Tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria (% del grupo por edad) | 72.2 | 77.6 | 81.9 | .. |
| Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado | 45.6 | 47.0 | 54.2 | .. |
| Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. | 68.2 | 69.9 | 86.2 | .. |
| **3 Promover la igualdad entre los sexos** | *2015 meta = proporción 100* | | | |
| Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria (%) | 111.7 | 106.3 | 105.3 | .. |
| Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (%) | 101.4 | 101.6 | 106.2 | .. |
| Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (%) | 49.0 | .. | .. | .. |
| Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%) | .. | 16.0 | .. | .. |
| **4 Reducir la mortalidad infantil** | *2015 meta = reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años* | | | |
| Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (por 1,000 niños) | 66.0 | 54.0 | 45.0 | 41.0 |
| Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacimientos vivos) | 52.0 | 43.0 | 37.0 | 32.0 |
| Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión | 82.0 | 81.0 | 99.0 | 98.0 |
| **5 Mejorar la salud materna** | *2015 meta = reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes* | | | |
| Tasa de mortalidad materna (por 100,000 nacimientos vivos) | .. | .. | 230.0 | .. |
| Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado | .. | .. | 66.9 | .. |
| **6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades** | *2015 meta = detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA, etc.* | | | |
| Tasa de incidencia del VIH entre las mujeres (% 15-24 años) | .. | .. | 0.1 | .. |
| Tasa de uso de anticonceptivos (% de mujeres, 15-49 años) | 44.0 | .. | .. | .. |
| Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA | .. | .. | 2,000.0 | .. |
| Tasa de incidencia de la tuberculosis (por 100,000 personas) | .. | .. | 69.0 | 64.4 |
| Porcentaje de casos de tuberculosis detectados | .. | 77.0 | 94.0 | 85.5 |

| | 1990 | 1995 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| **7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente** | *2015 meta = diversos (véase notas)* | | | |
| Superficie cubierta por bosques (% del total de tierras) | 36.7 | .. | 27.0 | .. |
| Superficie protegida para mantener la diversidad biológica (% del total de tierras) | .. | 7.4 | 7.5 | 17.8 |
| PIB por unidad de utilización de energía (PPA $ por kg de petróleo o equivalente) | 3.0 | 4.1 | 4.8 | .. |
| Emisiones de $CO_2$ (toneladas métricas per cápita) | 0.7 | 0.6 | 0.7 | .. |
| Acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua (% de la población) | 70.0 | .. | 77.0 | .. |
| Acceso a mejores servicios de saneamiento (% de la población) | 76.0 | .. | 85.0 | .. |
| Derecho seguro a la tenencia de tierra (% de la población) | .. | .. | .. | .. |
| **8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo a desarrollo** | *2015 meta = diversos (véase notas)* | | | |
| Tasa de desempleo (% de la población activa de 15-24 años) | 11.1 | 23.3 | 20.0 | .. |
| Número de líneas de teléfono y teléfonos móviles (por 1,000 habitantes) | 12.6 | 23.2 | 59.8 | 69.7 |
| Computadoras personales (por 1,000 habitantes) | .. | 10.3 | 24.9 | 27.9 |
| **Indicadores generales** | | | | |
| Población | 3.8 millones | 4.4 millones | 5.2 millones | 5.3 millones |
| Renta Nacional Bruta (RNB) (USD) | 1.3 billones | 1.5 billones | 3.1 billones | 3.8 billones |
| RNB per cápita (USD) | 340.0 | 350.0 | 600.0 | 710.0 |
| Tasa de alfabetismo (% de adultos de 15 años o mayores) | 62.7 | 64.6 | 76.7 | .. |
| Tasa de fertilidad (nacimientos por mujer) | 4.8 | 3.9 | 3.6 | 3.4 |
| Esperanza de vida al nacer (años) | 64.5 | 67.3 | 68.5 | 68.7 |
| Ayuda (% de la RNB) | 33.6 | 44.6 | 25.1 | 13.6 |
| Deuda externa (% de la RNB) | 1,087.8 | 709.6 | 173.1 | 170.2 |
| Inversión (% del PIB) | 19.3 | 24.9 | 32.1 | 32.1 |
| Comercio (% del PIB) | 71.3 | 91.6 | 72.8 | 71.9 |
| Nota: En algunos casos, los datos corresponden a años anteriores o posteriores a los citados. | | | | |
| Meta 1: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. | | | | |
| Meta 2: Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria para el 2015. | | | | |
| Meta 3: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015. | | | | |
| Meta 4: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años. | | | | |
| Meta 5: Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna. | | | | |
| Meta 6: Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la propagación del VIH/SIDA. Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves. | | | | |
| Meta 7: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países e invertir la pérdida de recursos ambientales. Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso sostenible al agua potable. Lograr, para el 2020, una mejora significativa en las vidas de por lo menos 100 millones de personas que viven en las barriadas. | | | | |
| Meta 8: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo. Encarar de manera especial los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. En cooperación con los países en vías de desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en vías de desarrollo. En colaboración con el sector privado, poner al alcance los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. | | | | |
| *Fuente*: Base de datos de indicadores de desarrollo mundial (World Bank 2005b). | | | | |

# Anexo 2C: Eventos Clave

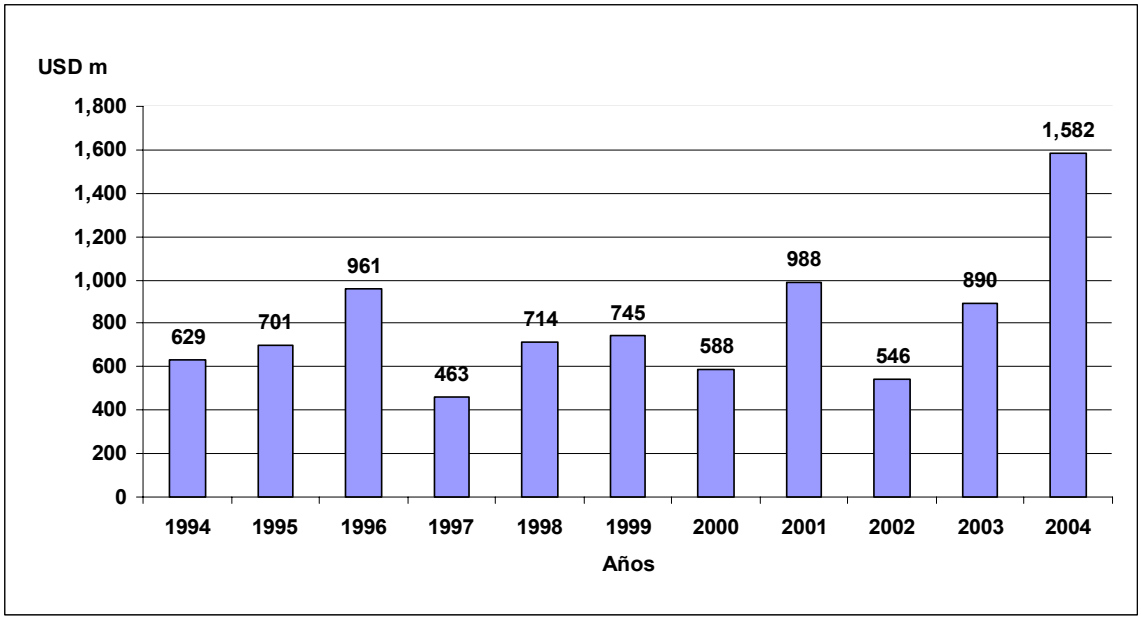
| | Gestión de la ayuda | Gobernabilidad | Sector Público | Privatización de empresas públicas y desarrollo sector privado | Sistema Tributario | Sector financiero | Política comercial | Seguridad Social | Medio-ambiente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1994 | | Programa para la modernización del sistema | | | | | | | |
| 1995 | | | | | | *(1995–96) Nueva Ley de Bancos y Ley Orgánica del Banco Central.<br>*Eliminación de los controles en la tasa de interés y del crédito administrado<br>*Gestión y recuperación de los activos bancarios. | | | *1996 Ley del Ambiente y Recursos Naturales |
| 1996 | | *Alemán elegido a la presidencia (nov.) | *Reforma Constitucional | *Separación de las funciones normativas y operativas en los servicios públicos. | | | | | |
| 1997 | *1er ESAF (FMI) | *Ley de Municipios<br>*Ley Reformada de la Propiedad Urbana y Rural | | *El sector del agua: ENACAL.<br>*Electricidad: Ajustes en las tarifas de los servicios públicos. | *Aprobación de la reforma tributaria mediante la Ley de Justicia Tributaria y Comercial. | | | | |
| 1998 | *Grupo Consultativo (GdN/SI) | | | | | *Liquidación del Banco Nacional de Desarrollo. | | | *Huracán Mitch. |
| 1999 | | *Pacto entre el Frente Sandinista y la Alianza Liberal.<br>*Emisión de títulos de propiedad en áreas urbanas y rurales. | *Pacto entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal Constitucionalista. Reestructuración e incremento de los órganos de justicia, auditoría, electoral y de gobierno y del número de ministerios. | *Arrendamiento de la empresa estatal de importación de petróleo, PETRONIC Arrendamiento de las instalaciones portuarias en Puerto Cabezas a la empresa norteamericana DELASA. | | | * Ley de Inversiones Extranjeras revisada. | *Ley para la Reforma del Sistema de Seguridad Social. | |
| 2000 | I-PRSP presentado | *Fortalecimiento institucional para la supervisión de los fondos públicos, reforma a la Ley de la Contraloría. | | *Privatización de empresa energía eléctrica (ENEL) (Requisito de la PRGF) | *Autonomía administrativa y financiera otorgada a la Dirección General de Ingresos y a la Dirección General de Servicios Aduaneros. | | | *Ley de Pensiones. | *Ley de Mitigación y Prevención de Desastres. |

| | Gestión de la ayuda | Gobernabilidad | Sector Público | Privatización de empresas públicas y desarrollo sector privado | Sistema Tributario | Sector financiero | Política comercial | Seguridad Social | Medio-ambiente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | *(Septiembre) PRSP aprobado por FMI/BM | *Bolaños elegido a la presidencia (nov.)<br>*Alcanzado el punto de decisión de la HIPC (dic.)<br>*GdN presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND).<br>*Ley 290, reformas a la organización, competencias y procedimientos del poder ejecutivo (dic.) | | | | | | *Ley del Superintendente de Pensiones. | |
| 2002 | *Foro de "coordinación de la cooperación internacional".<br>*Primer PRGF (FMI) firmado. | *Arnoldo Alemán acusado de corrupción y sentenciado a prisión. | | | | *Liquidación del Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC).<br>*Ley del Fondo de Garantía de Depósitos. | | | |
| 2003 | "Foro de "coordinación de la cooperación internacional".<br>*Decreto 71-2003 establece las mesas sectoriales.<br>*Grupo Consultivo – Declaración de Managua.<br>*1er PRSC aprobado. | *Ley de Participación Ciudadana<br>*Ley de Transferencias Municipales<br>*Certificación de la deuda interna y externa del sector público.<br>Ley para el fortalecimiento del registro de la propiedad descentralizado.<br>*Nuevo Código Penal. | *Ley de Servicio Civil. | *Privatización de empresa de telecomunicaciones (ENITEL). | *Nueva reforma tributaria. | *Liquidación del Banco Popular.<br>*Reforma de la Ley del Fondo de Garantía de los Depósitos.<br>*Presentación a la Asamblea Nacional de las enmiendas legales necesarias para una supervisión bancaria efectiva. | *Incentivos fiscales para atraer a las maquilas a las zonas francas.<br>*Participación (junto con El Salvador, Honduras y Guatemala) en el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA por su sigla en inglés) | | |
| 2004 | *Uno de cuatro países piloto del CAD de la OCDE-CAD en JCLA .<br>*Foro "Coordinación de la Cooperación Internacional".<br>*Plan de acción de A&A presentado (borrador cero). | * Punto de culminación (HIPC) alcanzado (enero).<br>*PAPSE de la CE firmado.<br>* GdN presentó Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O)<br>*Ley de Administración Municipal (octubre)<br>*Ley de Carrera Judicial (nov.) | *Ley de Administración Municipal (octubre). | | | | | | |
| 2005 | *Foro de alto nivel en París – presentación de JCLA, Nicaragua<br>*Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) firmado (mayo).<br>* Pendiente presentación del plan de acción de A&A para 2005-2007 | *Pendiente la presentación del PRSP II en el 2005 (2005 2009) | | | | *Leyes enviadas a la Asamblea Nacional en el 2005: Ley de Gestión Financiera y Presupuestación; enmienda a la Ley de Bancos; Enmienda a la Ley de Fondo de Garantía de depósitos; Enmienda a la Ley de la Superintendencia de Bancos y Otras instituciones financieras. | | | |

# ANEXO 3: AYUDA A NICARAGUA

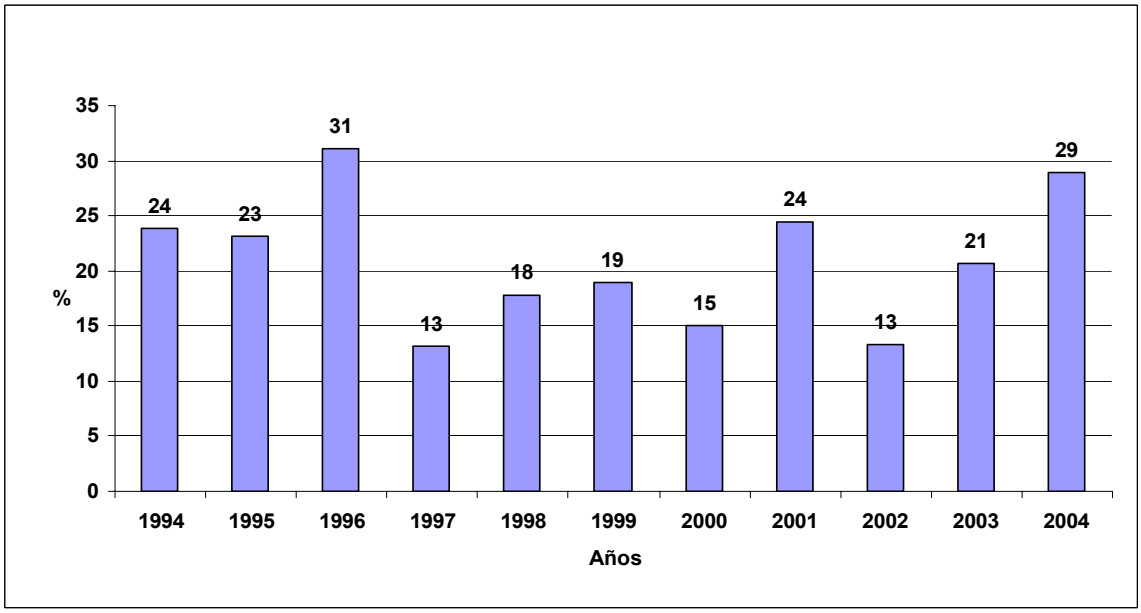
## Anexo 3A: Datos de la Ayuda

### Figura 3A.1: Desembolsos Totales de AOD




*Fuente*: OECD DAC 2005–2006.

### Figura 3A.2: AOD Total como % del RNB 1994–2003




*Fuente*: OECD DAC 2005–2006.

## Cuadro 3A.1: Destino de la AOD y Ayuda Oficial Total Neta 1994–2004, CAD de la OCDE

| millones de dólares (USD) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Total | Promedio 1994-2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alemania** | 48.18 | 175.12 | 403.25 | 29.05 | 50.24 | 28.53 | 27.07 | 32.66 | 36.62 | 152.60 | 460.68 | 1,444.00 | 131.27 |
| **BID Fondo Especial** | 66.37 | 90.73 | 55.40 | 67.43 | 108.48 | 85.22 | 70.07 | 112.51 | 107.45 | 101.60 | 144.11 | 1,009.37 | 91.76 |
| **BID** | 52.07 | 18.13 | 68.80 | 50.48 | 104.62 | 120.27 | 87.26 | 68.27 | 79.74 | 120.73 | 136.13 | 906.50 | 82.41 |
| **España** | 12.85 | 34.34 | 31.68 | 17.44 | 40.20 | 22.05 | 19.67 | 399.47 | 24.98 | 76.01 | 207.75 | 886.44 | 80.59 |
| **Estados Unidos** | 60.00 | 30.00 | 30.00 | 41.00 | 65.48 | 64.18 | 72.77 | 100.56 | 66.81 | 70.15 | 80.68 | 681.63 | 61.97 |
| **Japón** | 54.69 | 51.87 | 70.53 | 49.02 | 29.03 | 44.84 | 76.47 | 63.90 | 36.43 | 29.80 | 148.89 | 655.47 | 59.59 |
| **CE** | 22.33 | 31.77 | 43.87 | 30.18 | 30.73 | 26.81 | 42.76 | 31.21 | 33.77 | 52.67 | 61.31 | 407.41 | 37.04 |
| **Países Bajos** | 30.18 | 53.00 | 42.01 | 27.03 | 29.37 | 22.59 | 18.42 | 52.31 | 26.01 | 22.26 | 40.84 | 364.02 | 33.09 |
| **Suecia** | 30.66 | 31.82 | 49.43 | 21.48 | 19.83 | 33.29 | 33.32 | 22.72 | 38.65 | 35.92 | 41.10 | 358.22 | 32.57 |
| **Dinamarca** | 20.59 | 44.41 | 33.56 | 25.76 | 28.47 | 24.42 | 27.17 | 27.97 | 24.99 | 32.04 | 37.70 | 327.08 | 29.73 |
| **SAF+ESAF+PRGF(FMI)** | 28.63 | | | | 22.82 | 107.49 | 26.63 | | 9.02 | 29.23 | 41.28 | 265.10 | 24.10 |
| **Francia** | 7.77 | 15.91 | 13.79 | 1.88 | 92.14 | 6.93 | 3.34 | 2.82 | 0.89 | 26.28 | 65.27 | 237.02 | 21.55 |
| **Italia** | 107.39 | 0.73 | 32.74 | 22.99 | 1.92 | 7.58 | 1.75 | 1.98 | 2.29 | 45.87 | 2.26 | 227.50 | 20.68 |
| **Noruega** | 20.25 | 27.83 | 24.01 | 19.37 | 16.77 | 16.95 | 13.25 | 14.63 | 9.08 | 12.67 | 12.55 | 187.36 | 17.03 |
| **Austria** | 11.21 | 10.49 | 8.89 | 5.10 | 9.62 | 43.78 | 4.95 | 5.73 | 4.45 | 7.12 | 8.65 | 119.99 | 10.91 |
| **Suiza** | 8.64 | 18.86 | 11.37 | 4.53 | 8.71 | 8.64 | 6.92 | 4.85 | 6.19 | 15.10 | 17.56 | 111.37 | 10.12 |
| **Canadá** | 9.27 | 8.76 | 13.57 | 18.71 | 12.93 | 6.68 | 2.80 | 6.45 | 7.65 | 8.45 | 8.95 | 104.22 | 9.47 |
| **Finlandia** | 5.06 | 6.41 | 5.13 | 7.59 | 7.85 | 25.12 | 7.85 | 6.71 | 5.90 | 7.89 | 9.34 | 94.85 | 8.62 |
| **PMA** | 7.57 | 6.91 | 1.10 | 3.27 | 8.79 | 16.53 | 8.40 | 3.60 | 2.12 | 1.66 | 4.52 | 64.47 | 5.86 |
| **Luxemburgo** | 1.86 | 1.49 | 3.15 | 2.15 | 4.77 | 9.34 | 7.90 | 5.12 | 3.21 | 7.13 | 6.91 | 53.03 | 4.82 |
| **Agencias Árabes** | | 12.00 | 0.10 | 3.96 | 1.44 | 1.14 | 3.72 | 5.79 | 2.93 | 10.87 | 2.92 | 44.87 | 4.08 |
| **Fondo de Desarrollo Nórdico** | 0.80 | 6.48 | 2.48 | 1.07 | 2.50 | 1.10 | 8.01 | 3.25 | 1.26 | 3.01 | 6.70 | 36.66 | 3.33 |
| **Reino Unido** | 0.93 | 1.33 | 1.57 | 1.24 | 2.49 | 5.85 | 1.73 | 0.95 | 1.28 | 2.73 | 13.39 | 33.49 | 3.04 |
| **Bélgica** | 2.40 | 3.35 | 2.88 | 3.01 | 2.73 | 4.49 | 3.11 | 1.86 | 2.00 | 1.94 | 3.24 | 31.01 | 2.82 |
| **PNUD** | 6.73 | 7.02 | -0.13 | -0.01 | 2.22 | 3.26 | 2.76 | 1.51 | 2.21 | 2.30 | 2.88 | 30.75 | 2.80 |
| **FIDA** | 1.18 | 1.10 | 0.64 | 2.09 | 3.13 | 3.00 | 5.06 | 3.74 | 2.07 | 1.41 | 1.67 | 25.09 | 2.28 |
| **UNFPA** | 1.52 | 1.76 | 2.03 | 2.71 | 2.24 | 1.76 | 1.20 | 2.43 | 2.03 | 2.12 | 3.42 | 23.22 | 2.11 |
| **UNICEF** | 3.40 | 2.03 | 3.45 | 1.60 | 1.57 | 0.94 | 0.77 | | 0.68 | 0.72 | 0.84 | 16.00 | 1.45 |
| **UNTA** | 1.18 | 1.79 | 0.62 | 0.91 | 1.00 | 1.53 | 1.16 | 1.11 | 1.00 | 1.48 | 1.82 | 13.60 | 1.24 |
| **Otras agencias de la ONU** | 3.56 | 3.75 | 2.94 | 0.04 | | 0.05 | 0.34 | 0.70 | 0.38 | 0.24 | 0.06 | 12.06 | 1.10 |
| **Corea** | 0.14 | 0.11 | 0.07 | 0.73 | 0.57 | 0.05 | 0.22 | 0.04 | 2.25 | 4.26 | 0.32 | 8.76 | 0.80 |
| **GEF** | | | | 0.30 | 0.31 | 0.35 | 0.81 | 1.11 | 0.98 | 1.77 | 1.95 | 7.58 | 0.69 |
| **Otros donantes bilaterales** | 0.82 | 1.03 | 2.47 | 0.34 | 0.20 | 0.15 | 0.13 | 0.06 | 0.04 | 0.04 | 0.17 | 5.45 | 0.50 |
| **Irlanda** | 0.15 | 0.37 | | 0.33 | 0.29 | 0.39 | 0.25 | 0.23 | 0.48 | 0.98 | 0.97 | 4.44 | 0.40 |
| **Australia** | 0.22 | 0.01 | | | | | | 0.11 | 0.11 | | 3.81 | 4.26 | 0.39 |
| **República Checa** | | | | | 0.14 | 0.23 | 0.05 | 0.31 | | 0.39 | 0.96 | 2.08 | 0.19 |
| **ACNUR** | 0.10 | 0.08 | 0.09 | 0.09 | 0.06 | | | 1.02 | | | | 1.44 | 0.13 |
| **Nueva Zelanda** | | 0.04 | | 0.06 | | 0.06 | 0.08 | 0.20 | 0.10 | 0.07 | 0.17 | 0.78 | 0.07 |
| **Grecia** | | | | | 0.03 | | | | | | 0.00 | 0.03 | 0.00 |
| **Polonia** | | | | | 0.03 | | | | 0.00 | | | 0.03 | 0.00 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL** | **628.70** | **700.83** | **961.49** | **462.93** | **713.72** | **745.59** | **588.17** | **987.89** | **546.05** | **889.51** | **1,581.77** | **8,806.65** | |

*Fuente*: OECD DAC 2005–2006.

## Cuadro 3A.2: AOD por Sector 1997–2003 (millones de dólares)

| Sector / Sub-Sector | 1997-2003 | | 1997-2001 | | 2002 | 2003* | 2002-2003 | | Tasa de crecimiento de los promedios anuales |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Promedio Anual | Total | Promedio Anual | | | Total | Promedio Anual | |
| **PRODUCTIVO** | **761,485.8** | **108,783.7** | **563,145.9** | **112,629.2** | **98,907.2** | **99,432.7** | **198,339.9** | **99,170.0** | **-12.00** |
| Agricultura | 359,797.0 | 51,399.6 | 273,911.8 | 54,782.4 | 46,988.4 | 3,889.8 | 85,885.2 | 42,942.6 | -21.61 |
| Industria | 27,704.9 | 3,957.8 | 24,641.8 | 4,928.4 | 1,891.0 | 1,172.1 | 3,063.1 | 1,531.6 | -68.92 |
| Minería | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -73.08 |
| Pesca | 3,040.2 | 434.3 | 2,744.7 | 548.9 | 77.7 | 217.8 | 295.5 | 147.8 | 20.60 |
| Recursos Naturales | 119,991.8 | 17,141.7 | 80,943.9 | 16,188.8 | 16,527.3 | 22,520.6 | 39,047.9 | 19,524.0 | -3.20 |
| Otros 1/ | 250,951.9 | 35,850.3 | 180,903.7 | 36,180.7 | 33,422.8 | 36,625.4 | 70,048.2 | 35,024.1 | |
| **INFORMACIÓN ECONÓMICA** | **815,768.7** | **116,538.4** | **594,277.0** | **118,855.4** | **116,679.8** | **104,811.7** | **221,491.7** | **110,745.9** | **-6.8** |
| Energía | 95,782.7 | 13,683.2 | 64,555.1 | 12,911.0 | 18,001.5 | 13,226.1 | 31,227.6 | 15,613.8 | 20.93 |
| Transporte y Comunicaciones | 453,909.3 | 64,844.2 | 318,891.5 | 63,778.3 | 66,324.8 | 68,693.0 | 135,017.8 | 67,508.9 | 5.85 |
| Agua y Saneamiento | 196,373.9 | 28,053.4 | 144,650.0 | 28,930.0 | 29,270.4 | 22,453.5 | 51,723.9 | 25,862.0 | -10.61 |
| Telecomunicaciones | 13,888.4 | 1,984.1 | 10,827.3 | 2,165.5 | 2,621.8 | 439.3 | 3,061.1 | 1,530.6 | -29.32 |
| Puertos | 17,200.0 | 2,457.1 | 17,200.0 | 3,440.0 | 0.0 | | 0.0 | 0.0 | -100.00 |
| Otros | 38,614.4 | 5,516.3 | 38,153.1 | 7,630.6 | 461.3 | | 461.3 | 230.7 | -96.98 |
| **SOCIAL** | **1,128,033.0** | **161,147.6** | **741,869.6** | **148,373.9** | **176,144.3** | **210,019.1** | **386,163.4** | **193,081.7** | **30.1** |
| Educación | 256,382.5 | 36,626.1 | 172,045.5 | 34,409.1 | 44,795.8 | 39,541.2 | 84,337.0 | 42,168.5 | 22.55 |
| Salud | 273,247.6 | 39,035.4 | 171,146.5 | 34,229.3 | 40,785.4 | 61,315.7 | 102,101.1 | 51,050.6 | 49.14 |
| Programas Sociales | 405,800.2 | 57,971.5 | 282,490.5 | 56,498.1 | 58,348.2 | 64,961.5 | 123,309.7 | 61,654.9 | 9.13 |
| Programas Municipales | 103,567.0 | 14,795.3 | 69,775.0 | 13,955.0 | 17,320.0 | 16,472.0 | 33,792.0 | 16,896.0 | 21.07 |
| Cultura | 7,395.0 | 1,056.4 | 6,618.1 | 1,323.6 | 719.7 | 57.2 | 776.9 | 388.5 | -70.65 |
| Vivienda | 23,055.2 | 3,293.6 | 14,305.8 | 2,861.2 | 4,670.6 | 40,078.8 | 8,749.4 | 4,374.7 | 52.90 |
| Otros | 58,585.5 | 8,369.4 | 25,488.2 | 5,097.6 | 9,504.6 | 23,592.7 | 33,097.3 | 16,548.7 | 224.63 |
| **FINANCIERO** | **548,752.7** | **78,393.2** | **425,512.2** | **85,102.4** | **52,845.1** | **70,395.4** | **123,240.5** | **61,620.3** | **-27.6** |
| **OTROS SECTORES 2/** | **288,543.5** | **41,220.5** | **165,521.5** | **33,104.3** | **65,900.7** | **57,121.3** | **123,022.0** | **61,511.0** | **85.8** |
| **TOTAL GLOBAL** | **3,542,583.7** | **506,083.4** | **2,490,326.2** | **498,065.2** | **510,477.1** | **541,780.4** | **1,052,257.5** | **526,128.8** | **5.6** |

Notas:

*: Cifras preliminares

**: se refiere al promedio de la tasa de crecimiento anual para 2002–2003 comparado con 1997–2001

1/ Incluye los programas gestionados por el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)/IDR

2/ Incluye los programas de gobernabilidad y fortalecimiento institucional

# Anexo 3B: Inventario de APGS y Programas Relacionados con el Mismo

**Cuadro 3B.1 APG de Socios (APGS) y otros flujos de ayuda**

**Cuadro 3B.2 Inventario de APGS y otros programas relacionados con el mismo**

**APGS**

- **Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) armonizado**
- **Detalles de cada programa de APGS**
- **Otro APGS**

**Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)**

- **Fondo Social Suplementario (FSS)**
- **Sector educación**
- **Sector salud**

**Otros programas relevantes para la evaluación**

- **Otros programas posteriores al 2000**
- **Otros programas anteriores al 2000**

**Asistencia Técnica**

- **AT asociada con el APGS**
- **Otra AT 1994-2004**

**Nota sobre los datos**

El cuadro 3B.1 ofrece una visión general del APGS y otros flujos de ayuda durante el período 1994-2004 de acuerdo con los datos estadísticos comparables a nivel internacional (CAD de la OCDE y las Estadísticas Financieras Internacionales [IFS] del FMI). El cuadro 3B.2 utiliza datos nacionales. A menos que se indique otra fuente, todos los datos referentes al financiamiento (compromisos y desembolsos) son los que proporciona el SySODA del GdN (MINREX 2005-2006).

## Cuadro 3B.1: APGS y otros flujos de ayuda

| | (todas las cifras en millones de dólares a menos que se indique lo contrario) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Source |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (A) | **Total AOD (real) [1]** | 628.7 | 700.8 | 961.5 | 462.9 | 713.7 | 745.6 | 588.2 | 987.9 | 546.1 | 889.5 | 1,581.8 | *CAD de la OCDE citado en anexo 3A* |
| (B) | **Total AOD exceptuando la de emergencia y la alimentaria (real)** | 624.6 | 683.4 | 929.8 | 432.6 | 651.5 | 684.2 | 547.7 | 951.6 | 504.3 | 854.4 | 1,546.8 | *CAD de la OCDE citado en nexo 3A* |
| (C) | **Total desembolsos de APG de socios [2]** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.4 | 7.7 | 62.6 | *Anexo 3B.2 Inventario* |
| | *Donantes que suministran APGS* | | | | | | | | | *Suecia* | *Suecia* | *BM, CE, Suecia* | |
| (D) | **[programas del ESAF] seguidos de (desembolsos del) PRGF** | [28.63] | 0 | 0 | 0 | [22.82] | 69.3 | 15.5 | 0 | 5.1 | 14.0 | 17.9 | *total de préstamos 1994 -1998 CAD de la OCDE y FMI 1999 -2004* |
| (E) | **Total desembolsos de otra ayuda programática no asignada [3]** | 217.0 | 72.0 | 84.0 | 47.0 | desconocido | | | | 52.6 | 79.0 | 50.4 | *1994-1997 Banco Central de Nicaragua, Dijkstra. 2002-2004 MINREX 2005.* |
| | *Donantes que suministran ayuda programática no asignada* | *BID, BM, FMI, y organismos bilaterales* | | | | | | | | *BM y desconocido* | *BM y desconocido* | *Desco-nocido* | |
| (F) | **Fondos de la iniciativa HIPC** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 99.40 | 239.00 | 241.90 | 232.50 | *GdN - Informe de avance de la ERCERP* |
| (G) | **Gasto del gobierno central [4]** | 548.7 | 562.7 | 599.2 | 605.3 | 661.1 | 827.6 | 926.7 | 976.9 | 808.8 | 926.9 | 1,016.4 | *Estadísticas Financieras Internacionales (IFS) del FMI* |
| (Ga) | **AOD como % del RNB (%)** | 23.9% | 23.1% | 31.2% | 13.2% | 17.8% | 19.0% | 15.0% | 24.4% | 13.3% | 20.7% | 29.0% | *CAD de la OCDE* |
| (H) | **APGS como % del total de la AOD (%)** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 1.2% | 0.8% | 4.0% | |
| (I) | **APGS como % del gasto del gobierno central (%)** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0.8% | 0.8% | 6.2% | |

[1] Los datos del CAD de la OCDE son por años naturales. Los datos del CAD de la OCDE son nominales. Los datos del CAD de la OCDE en cuanto a AOD incluyen tanto nuevos préstamos como donaciones ya desembolsadas. Los datos del CAD de la OECD para el 2004 son sólo provisionales

[2] De acuerdo con el anexo 3C (inventario), el APGS empezó en el 2002 con el APG de Suecia. En el 2004 el BM (PRSC) y la CE (PAPSE) empezaron a desembolsar APG.

[3] Los datos correspondientes a la ayuda programática no asignada anterior al APGS no se encuentran disponibles según donante y año para el período cubierto por la presente evaluación. Debido a este motivo, esta fila está incompleta.

[4] El resumen de estadísticas de las finanzas del gobierno están disponibles en la sección 80 de las Estadísticas Financieras Internacionales (IFS) del FMI. Los datos se presentan tal y como se proporcionan en las IFS. Los datos incluyen las operaciones del gobierno central presupuestario o del gobierno central consolidado. Esto es, operaciones del gobierno central presupuestario, las unidades extra-presupuestarias, y los fondos de seguridad social. Las operaciones del gobierno central consolidado no incluyen necesariamente todas las unidades extra-presupuestarias y/o fondos de seguridad social. Los datos corresponden a flujos y se contabiliz en efectivo. El gasto (sección 82 de las IFS del FMI) incluye todo los pagos no reembolsables del gobierno, ya sea con o sin fondos de contrapartida, y para propósitos corrientes o de capital. En términos nominales.

***Notas adicionales***

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (J) | **Ayuda de emergencia** | no disponible | 13.23 | 17.44 | 16.31 | 43.74 | 34.79 | 20.03 | 15.06 | 23.75 | 10.89 | 23.97 | *CAD de la OCDE* |
| (K) | **Ayuda alimentaria para el desarrollo** | 4.1 | 4.2 | 14.3 | 14.1 | 18.5 | 26.6 | 20.4 | 21.3 | 18.0 | 24.19 | 11.0 | *CAD de la OCDE* |
| (L) | **Gasto del gobierno (millones de NIO)** | 3,688.7 | 4,245.9 | 5,054.8 | 5,719.3 | 6,995.4 | 9,773.8 | 11,754.5 | 13,062.9 | 11,527.1 | 14,000.0 | 16,199.2 | *IFS del FMI* |
| (M) | ***CIAL DE CAMBIO (Unidades: moneda nacional por cada USD)*** | 6.7 | 7.5 | 8.4 | 9.4 | 10.6 | 11.8 | 12.7 | 13.4 | 14.3 | 15.1 | 15.9 | *IFS del FMI* |

## Cuadro 3B.2: Inventario de APGS y otros programas relacionados con el mismo

### APGS
### Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) armonizado

| Donante / Título del Programa | Fondos[4] (Millones de dólares) | | | | | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | | | | | |
| **Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF)** | (mayo 05) | (oct 05) | (mayo 05) | (oct 05) | (mayo 05) | Apoyar las metas de reducción de pobreza y desarrollo a medio y largo plazo según lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). | Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). | El ACF establece procedimientos de desembolso comunes.<br>En noviembre de cada año, los donantes y el GdN decidirán un calendario trimestral para los desembolsos.<br>Depositado en las cuentas corrientes del BCN en divisas y, en base a las necesidades de liquidez del GdN, el BCN transferirá el contravalor en córdobas a la Cuenta Única del Tesoro (CUT).<br>*[Véase los detalles de cada programa más adelante.]* | El ACF establece los principios fundamentales (políticos, estabilidad macro-económica, reducción de la pobreza).<br>El desempeño general es definido en forma de resultados en función de indicadores y metas establecidas en la Matriz de Evaluación del Desempeño (MED).<br>(Véase los detalles de cada programa en la siguiente página.) | Reunión anual y semi-anual del BSG.<br>Presidido por el MHCP.<br>Los GTT monitorean la Matriz de Evaluación del Desempeño y se reúnen cada trimestre.<br>BSG y los GTTs incluyen a la SECEP, el MHCP, y el MINREX. | A través del grupo de apoyo presupuestario (BSG) |
| | 109.2 | 89.0 | 103 | 88.0 | 66.1 | | | | | | |
| ***Compromisos de cada SI:*** | | | | | | | | | | | |
| **Finlandia** | 3.9 | 1.8 | 2.6 | 2.4 | | | | | | | |
| **Suecia** | 8.5 | 7.7 | 8.5 | 9.0 | | | | | | | |
| **Alemania** | 5.3 | 5.6 | 7.9 | 2.4 | | | | | | | |
| **Países Bajos** | 11.8 | 10.8 | 13.1 | 12.0 | 14.4 | | | | | | |
| **Suiza** | 5.5 | 5.1 | 5.5 | 5.1 | 5.5 | | | | | | |
| **Reino Unido** | 0.85 | 0 | 1.1 | 1.8 | 1.5 | | | | | | |
| **Noruega** | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 2.9 | | | | | | | |
| **CE** | 35.1 | 19.9 | 36.1 | 32.4 | 44.7 | | | | | | |
| **BM** | 35.0 | 35.0 | 25.0 | 20.0 | | | | | | | |

[4] Fuente: Budget Support Group (2005a, 2005b). *Joint Financing Arrangement for General Budget Support between the Government of Nicaragua and the Donor Group*.

## Detalles de cada programa de APGS

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BM**<br><br>**Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC)** | 2004–2005 | Total comprometido: 70 millones<br><br>Desembolsados 2004: 36 m<br><br>Por desembolsar 2005: 34 m | Apoyar la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Nicaragua (ERCERP) con énfasis en el Pilar IV: Fortalecimiento de las Instituciones Públicas y la Gobernabilidad, como factor clave para reducir la corrupción y lograr las salvaguardas fiduciarias necesarias para los préstamos basados en políticas. | Con la ERCERP | Requiere la aprobación del Directorio de la AIF y de la Asamblea Nacional para cada crédito.<br><br>Compromiso indicativo multianual bajo la Estrategia de Asistencia al País (CAS).<br><br>Desembolso determinado mediante la evaluación/negociación del PRSC. Dos tramos. El primer tramo será desembolsado una vez que se apruebe el crédito y se cumplan las condiciones previas. El segundo tramo, para el 2005, será desembolsado una vez que cumplan las condiciones indicadas en la matriz de desempeño - aún no está aprobado (junio 2005).<br><br>Acuerdos de desembolso del BM: Se mantendrá una cuenta de depósito en dólares en el BCN, la cual será incorporada en los registros contables y estados financieros del GdN a través del SIGFA. Una vez que se retiren los fondos del crédito y se conviertan en córdobas a través del BCN, el contravalor será depositado en córdobas en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) | Matriz de desempeño basada en un conjunto de indicadores de proceso y resultados generales definidos alrededor de tres objetivos principales: a) premisas básicas: estabilidad macroeconómica y protección del gasto para la pobreza; b) fortalecimiento de las instituciones públicas y de la gobernabilidad; c) capital humano de la población pobre y vulnerable.<br><br>Uso de evaluaciones de desempeño conjuntas del GdN y los donantes, particularmente en función de acciones previas seleccionadas de la MED y acordadas con el GdN para su inclusión en el PRSC.<br><br>Intervenciones seleccionadas de la MED y acordadas con el GdN, identificadas como acciones previas para el crédito propuesto para el siguiente año. | Basados en la Carta de Política de Desarrollo del MHCP al presidente del Banco indicando el programa de desarrollo para los próximos dos años, el compromiso de mantener el desempeño macroeconómico apoyado por la PRGF y de usar la matriz del PRSC como base para el monitoreo del programa. | Cofinanciamiento del KfW utilizando la misma matriz de políticas y la evaluación del BM sobre el cumplimiento de las condicionalidades. El Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC) del BM que lo acompaña es cofinanciado por el DFID, Países Bajos, Dinamarca y Asdi (*Véase apartado del inventario: AT asociada al AGPS)* |
| **Alemania**<br>**Cofinanciador PRSC** | 2005 | Compromiso 2005: 4.4m<br>Desembolsado 2005: 5.2m | Como el PRSC/ACF | Como el PRSC/ACF | Como el PRSC/ACF | El desembolso se hará en base a la MED o en el contexto del PRSC financiado conjuntamente con el BMI | Como el PRSC/ACF | BM y BSG |

*CONTINUACIÓN: Detalles de cada programa de APGS*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **CE**<br><br>**PAPSE**<br>**Programa de Apoyo a la Política del Sector Educativo.** | 2004–2006 | Total comprometido: 72.54 millones<br><br>Desembolsado: 2004: 18.6 m<br><br>Por desembolsar en 2005: 13.6 m 2006: 20.5 m 2007: 19.8 m | Apoyar la implementación del Plan Nacional de Educación en cuatro áreas: i) descentralización; ii) reforma del sistema escolar secundario; iii) apoyo a los docentes tanto en términos de salario como de sus habilidades pedagógicas; y iv) apoyo a la Costa Atlántica para ampliar la autonomía escolar y los recursos financieros disponibles.<br><br>No está asignado a una actividad específica. | Con el PND y el Plan Nacional de Educación. | 1 tramo fijo y dos tramos variables.<br><br>2004: Fijo: 18.6 m<br>2005: Fijo: 8.7 m, Variable: 5 m<br>2006: Fijo: 7.4 m, Variable: 13 m<br>2007: Fijo: 7.4 m, Variable: 12.4 m<br><br>Conversión inmediata a moneda nacional. Pago directo al presupuesto nacional.<br><br>Desembolsos directos en euros a la cuenta especial en el BCN, estipulando que los fondos deben convertirse inmediatamente en córdobas y depositarse en la CUT. | Tramos variables basados en los indicadores alcanzados en el sector educativo .<br><br>Monto a desembolsar para tramo variable establecido en septiembre del año n para desembolso en año n+1. | En el marco del ACF. | BSG.<br><br>Enfoque sectorial en educación (SWAp). |

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **CE**<br><br>**PAP PND**<br><br>**Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo** | 2005–2009 | Total comprometido: 86.4 m[5] | Apoyo al PND con enfoque en el desarrollo rural para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables, mejorando las posibilidades de producción de los productores pobres y el acceso a la tierra, dentro del marco de los objetivos generales del PND. | Con el PND. | Tramo fijo será evaluado después de la primera revisión del ACF (mayo 2005).<br><br>Tramo variable hecho con la segunda reunión del ACF en agosto (n-1), monto exacto de desembolso decidido en septiembre.<br><br>2005: fijo: 8.9 m<br>2006: fijo: 10.2 m<br>2007: fijo: 12.7 m, variable: 12.7 m<br>2008: fijo: 12.7 m, variable: 14.6 m<br>2009: fijo: no disponible; variable: 14.6 m | Tramo variable (49% del presupuesto del programa) desembolsado al evaluar los indicadores seleccionados de la MED.<br><br>Desempeño macroeconómico.<br><br>Indicadores y metas anuales decididas mediante proceso de aprobación de la MED del ACF a través de un diálogo entre la CE y el GdN. | Guiado por el ACF. | BSG. |
| **CE**<br><br>**PAP Acceso a la Justicia** | 2005–2009 | Total comprometido: 21.6 m[6] | Apoyar la implementación del nuevo Código Procesal Penal, centrándose en los siguientes aspectos:<br>- Acceso a la justicia;<br>- Coordinación interinstitucional;<br>- Seguridad ciudadana. | Con el PND. | 2005: fijo: 3.8 m<br>2006: fijo: 3.8 m<br>2007: fijo: 2.5 m, variable: 2.5 m<br>2008: fijo: 1.3 m, variable: 3.8 m<br>2009: fijo: n.d., variable: 3.8 m | Acuerdo con el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de la Familia, la Policía Nacional y el MHCP – establecer indicadores y metas para tramos variables.<br><br>MED y ACF. | Guiado por el ACF en el marco. | BSG.<br>Coordinación con Suecia, BID, USAID y España en el "Plan Sectorial de gobernabilidad, Justicia". |

[5] Fuente: EC (2004b) *Disposiciones Técnicas y Administrativas del Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo*.
[6] Fuente: EC (2005b) *Acceso a la Justicia: Propuesta de Financiación*

## Otro APGS

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Suecia**[7]<br><br>**Apoyo Presupuestario General** | 2002–2004 | Total desembolsado:<br>22.1 m<br><br>2002: 6.4 m<br>2003: 7.7 m<br>2004: 8 m | Apoyar la ERCERP del GdN (se cree que el aporte al FSS sólo ofrece una aparente seguridad con respecto al uso de los fondos dado que el dinero es fungible) (Asdi 2004). | Apoyo al presupuesto del GdN | Convenio bilateral con el GdN.<br><br>1 tramo<br><br>Transferido a la cuenta en el BCN. Mantenido en el banco para pagos internacionales. | Vinculado a la implementación del ERCERP, firma e implementación del programa del FMI y ligado a las condiciones del PRSC del BM.<br><br>Suecia dio seguimiento a todo el desempeño de Nicaragua con relación a los programas con el FMI y el BM. La decisión sobre el apoyo presupuestario se tomó en parte basada en esta información. Para el apoyo en el 2003 y 2004, la información fue tomada de los estudios del FMI y del BM. | (para el APG del 2004) Con Ministerio de Relaciones Exteriores.<br>Se suministrará información sobre:<br>(i) Información económica, fiscal y de la deuda y la implementación del presupuesto; y (ii) informes disponibles sobre la ERP, así como resultados logrados en los indicadores sobre el alivio de la pobreza durante el 2004. | Conducente a la firma del ACF – transición del acuerdo independiente con el GdN a la armonización del ACF. |

[7] Sida (2004). *Budget Support Agreement*; Sida (2003b) *Swedish Budget Support Memorandum*; *Evaluation team communication with Sida* (2005).

## Apoyo presupuestario sectorial (APS)

### Fondo Social Suplementario (FSS) (Véase el anexo 3C para mayores detalles acerca del FSS)

<table>
<tr><th>Donante / Título del Programa</th><th>Años</th><th>Fondos (desembolsados) (Millones de dólares)[8]</th><th>Finalidad y asignación</th><th>Alineamiento con las estrategias del gobierno</th><th>Procedimientos de desembolso</th><th>Condicionalidad e indicadores de desempeño</th><th>Procedimientos de diálogo</th><th>Armonización y alineamiento de los donantes</th></tr>
<tr><td colspan="3"><table>
<tr><th>Sources</th><th>1998-2003</th><th>2004</th><th>1998-2004</th></tr>
<tr><td>A. Alivio HPIC</td><td>230.70</td><td>124.39</td><td>355.09</td></tr>
<tr><td>B. Donaciones</td><td>42.50</td><td>15.33</td><td>57.83</td></tr>
<tr><td>C. Programas BID</td><td>27.90</td><td>23.03</td><td>50.93</td></tr>
<tr><td>TOTAL</td><td>301.10</td><td>162.75</td><td>463.85</td></tr>
</table>
Desglose de las donaciones bilaterales:
<table>
<tr><td>Dinamarca</td><td>2002</td><td>1.3 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2003</td><td>1.4 m</td></tr>
<tr><td>Finlandia</td><td>2004</td><td>4.6 m</td></tr>
<tr><td>Países Bajos</td><td>2002</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>2003</td><td>9.3 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2004</td><td>9.3 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2005</td><td>0.8 m</td></tr>
<tr><td>Noruega</td><td>2004</td><td>1.7 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2005</td><td>1.8 m</td></tr>
<tr><td>Suecia</td><td>2002</td><td></td></tr>
<tr><td>Suiza</td><td>2003</td><td>6.7 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2004</td><td>7.2 m</td></tr>
<tr><td></td><td>2005</td><td>7.1 m</td></tr>
</table></td><td>Contribuir a la implementación de la ERCERP mediante Apoyo Presupuestario a los programas/proyectos incluidos en la ERCERP.</td><td>Con la ERCERP.</td><td>Compromiso/desembolso anual a través de acuerdos bilaterales. Donaciones en cuentas bancarias individuales en el BCN – transferidas a CUT con la aprobación de los presupuestos suplementarios a lo largo del año.</td><td>Monitoreo mediante indicadores de desempeño reportados por el Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de Pobreza (SINASIP), incluidas las metas de la ERCERP.</td><td>El FSS está dirigido por un comité coordinador – representantes de la SECEP, ministerios sectoriales, CONPES y SI.</td><td>Procedimiento conjunto de monitoreo/informes establecido a través del comité coordinador.</td></tr>
</table>

[8] Government of Nicaragua (2003b, 2004, 2005c). *Annual FSS reports 2002–2004*.

*CONTINUACIÓN: Apoyo Presupuestario Sectorial*

## Sector Educación

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Canadá**<br><br>**Apoyo a la Iniciativa de Educación Básica** | 2005–2012 | Comprometido: est. 16.5 m[9]<br><br>Base de datos del GdN de AOD-MINREX (*SysODA)* indica que 0.05 millones fueron desembolsados para el 2005, pero no hay ningún compromiso futuro hasta la fecha.) | Financiamiento para el Plan Común de Trabajo (PCT) del sector educativo.<br><br>Apoyar al GdN a alcanzar la Estrategia de Educación para Todos, con énfasis en la mejoría escolar, incrementando la matrícula de primaria, mejorando la calidad de la educación primaria, y mejorando las capacidades de gestión de la comunidad y de los funcionarios de educación a todos los niveles. | Implementado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD). | | CIDA trabajará en estrecha colaboración con el MECD y con la comunidad de donantes involucrados en el sector educativo para apoyar los objetivos de trabajo anuales basados en un acuerdo sobre la estrategia educativa y las actividades acordadas en el contexto del apoyo presupuestario sectorial(SWAp).<br><br>Plan Común de Trabajo acordado (2004–2006). | A través del SWAp – mesa sectorial. | Marco Fiduciario Común<br>(Incluye el proyecto PASEN del BM, que incorpora el espíritu del SWAp y sus objetivos están incluidos en el PCT.) |
| **Dinamarca** | 2005–2009 | Comprometido: 29.6 millones<br><br>2005: 4.1 m<br>2006: 5.8 m<br>2007: 5.8 m<br>2008: 7 m<br>2009: 7 m | Financiamiento para el PCT del sector educación:<br><br>1) Apoyo presupuestario al MECD (también financiado por CIDA); 2) la sociedad civil; 3) implementación de las escuelas regionales autónomas (SEAR) en la Costa Atlántica. | | | | | |

[9] CIDA (2005).

CONTINUACIÓN: Apoyo Presupuestario Sectorial

**Sector Salud**

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Harmonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Suecia** | 2005–10 | Comprometido: 20 millones | Apoyo presupuestario no asignado para el MINSA. | Con la ERCERP (MINSA – En la Política Nacional de Salud para los próximos diez años, publicada a mediados del 2004, y el correspondiente Plan Nacional de Salud 2004-2015, se esboza cómo los planes cumplen las metas de salud establecidas en la ERCERP, borrador del Plan Quinquenal de Ejecución [FYIP]). | Todos los donantes aportan fondos para apoyar al sector salud, FONSALUD. | Conjunto de resultados e indicadores comunes acordados entre el MINSA y los socios del enfoque sectorial – coherentes con el ACF y la MED.<br><br>El MdE plantea una Auditoría independiente cada año sobre el logro de metas del SWAp. | Mesa sectorial de salud – SWAp<br><br>El comité de coordinación del enfoque sectorial, SWAp, se reúne por lo menos dos veces al año. | La mesa sectorial de salud es el foro principal para la cooperación, el intercambio de información y el diálogo (los mecanismos del enfoque sectorial para el diálogo y la supervisión también incluyen 11 millones comprometidos por el BM para 2005-2010 y 30 millones comprometidos por el BID para 2005-2010). |
| **Países Bajos** | 2003 | Desembolsado: 1m | Apoyar actividades prioritarias para alcanzar los indicadores de salud de la ERCERP y financiar el déficit presupuestario del MINSA. | | | | | |
| | 2005 | Comprometido: 2 m (y seguirá aportando al menos montos similares cada año) | Apoyo presupuestario sin restricciones al MINSA (Antes de 2003-05 brindó AP al MINSA). | | | | | |
| **Finlandia** | 2005–2009 | Comprometido: 6.5 m | Apoyo presupuestario al MINSA no ligado a fines específicos. | | | | | |

## Otros programas relevantes para la evaluación

## Otros programas post 2000

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BID**<br><br>**Apoyo a las Reformas para la Reducción de la Pobreza (préstamo basado en políticas)** | 2002–05 | Comprometidos:<br>30 millones<br><br>Desembolsados:<br>2002: 14.9 m<br>2005: 0.03 m<br><br>Por desembolsar:<br>2005: 14.9 m | Apoyar al GdN a implementar el sector social de la ERCERP, a fin de alcanzar el punto de culminación de la iniciativa HIPC.<br><br>a) Establecimiento de metas específicas y monitoreo anual de los indicadores de desempeño clave del sector social hasta el 2005; b) priorización y monitoreo del gasto en programas sociales; c) reformas institucionales en el sector social: educación, salud y bienestar social; d) desarrollo de infraestructura tecnológica. | ERCERP en el contexto de la Iniciativa HIPC. | Préstamo basado en política.<br><br>Canalizado a través del FSS.<br><br>Tramos basados en cumplimiento de condicionalidades. | Basado en matriz de condicionalidades relacionadas con: (a) el entorno económico; (b) indicadores sociales relacionados con ERCERP; (c) priorización y monitoreo del gasto social en educación, salud y bienestar social; y (d) gerencia del MECD, MINSA y MIFAMILIA con relación a la implementación de la ERCERP. | A través del monitoreo y evaluación de la matriz de condicionalidades, a través del diálogo entre el MHCP (organismo ejecutor) y la UCP instalada a la SECEP como contraparte técnica. | El BID, BM y FMI están trabajando en un programa coordinado: el FMI en el marco macroeconómico; el BM en la reforma del sector público (incluido el servicio civil), y el BID en la reforma fiscal. |
| **BID**<br><br>**Apoyo a la Reforma Fiscal (préstamo basado en políticas)** | 2003–05 | Comprometido:<br>25 m[10]<br><br>Desembolsado:<br>2004: 15 m<br>2005: 9.9 m | Préstamo basado en política acorde con el proceso de reforma fiscal del GdN para mejorar la situación fiscal: implica fortalecer el marco jurídico/institucional de la recaudación fiscal y mejorar la gestión presupuestaria.<br>Asistencia técnica paralela (de 0.3millones de dólares) mayormente utilizada para la recolección de datos y para la evaluación de impacto. | Acorde con la ERCERP en facilitar las condiciones que posibilitan el Pilar I y IV de la ERCERP. | Primer tramo: 15 m<br>Segundo tramo: 10 m<br>Implementado por el MHCP.<br>No hay normas de adquisición.<br>El préstamo se puede utilizar para apoyar la Balanza de Pagos (BdP). | Condicionalidades del 1er. y 2do. tramo – clima macroeconómico.<br>Condicionalidades del 1er. tramo: Aprobación y aplicación de la Ley de Equidad Fiscal, y formulación de la Ley de Aduanas y la Ley de Justicia Tributaria y Comercial<br>Condicionalidades del 2do. Tramo: Aplicación de la Ley de Aduanas y la Ley de Justicia Tributaria y Comercial. Establecimiento del sistema de gestión aduanera y responsabilidad fiscal, y promulgación de la ley de reforma al presupuesto. | MHCP presentará las cuentas consolidadas presupuestadas de las entidades del gobierno central a la Contraloría General de la República (CGR) dentro de un plazo de 90 días después que finalice el año fiscal 2004.<br>Para la preparación de la Ley de Equidad Fiscal será desarrollado un amplio proceso de consenso nacional. | |

[10] IADB (2003). *Modernisation of the State and Fiscal Reform Loan Proposal.*

*CONTINUACIÓN: Otros Programas Relevantes para la Evaluación*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BM**<br><br>**Crédito Programático de Ajuste Estructural (PSAC)** | 2003 | Desembolsado: 15 m[11] | Primer préstamo programático del BM:<br><br>Apoyar la implementación de la ERCERP:<br>• abordando los principales obstáculos estructurales para la reducción de la pobreza;<br>• fortaleciendo la posición de agotamiento de las reservas internacionales;<br>• cumpliendo las metas macroeconómicas acordadas;<br>• contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad ante una posible crisis de la balanza de pagos. | Apoyando los pilares I, II y IV de la ERCERP. | En concordancia con las condicionalidades estipuladas para el desembolso del tramo. Los desembolsos no están vinculados a ningún requisito específico de compra o adquisición. Cuenta en dólares depositada en el BCN incorporada en los registros contables y estados financieros del GdN, a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA). | Matriz de desempeño – indicadores de proceso y resultados generales<br><br>Revisión de la ejecución del gasto total, junto con la revisión del cumplimento de la condicionalidad del PSAC. | Grupo de trabajo interministerial que incluye al MHCP, el BCN y la Secretaría Técnica de la Presidencia.<br><br>Los informes sobre el uso del gasto total se harían a través del Fondo Social Suplementario (FSS). | Coordinación de la comunidad donantes por el FMI y BID. |

[11] World Bank (2002a). *IDA Program Document for Proposed Programmatic Structural Adjustment Credit.*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alivio de la iniciativa HIPC para gastos en pobreza**[12] | 2001<br>2002<br>2003<br>2004 | 63.3 m<br>70.8 m<br>100.9 m<br>125.5 m | Implementación de la ERCERP con mecanismo de seguimiento de los gastos en pro de los pobres a través del FSS. | Con la ERCERP. | El monto del alivio de la HIPC destinada a financiar los objetivos de la ERCERP es calculado cada año por el BCN de conformidad con una metodología acordada con el BM y el FMI.[13] | Condicionalidad asociada: (i) implementación de la ERCERP, (ii) mecanismo de seguimiento para los fondos de la HIPC (se usó el FSS), (iii) mantenimiento de un marco macroeconómico estable apoyado por un PRGF, así como la implementación de reformas para promover el desarrollo del capital humano, la protección social y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Además, (vii) el nuevo gobierno se comprometió a reformar el sistema judicial. | Informes de avance anual. | Coordinación de los SI por el FMI y el BM. |

[12] Government of Nicaragua (2003d). *SGPRS Second Progress Report – Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*.
[13] Véase el documento de la culminación de la HIPC 2004 para un análisis detallado de esta terminología (IMF and World Bank 2004a:9).

*CONTINUACIÓN Otros Programas Relevantes para la Evaluación*

## Otros Programas pre 2000

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos de diálogo | Harmonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BM**<br><br>**Crédito de Recuperación Económica (ERC II)** | 1994 | Desembolsado: 60 millones[14] | Apoyar el programa de ajuste estructural del GdN y dirigido a ayudar al país a ajustarse a los niveles más bajos de ayuda externa y a establecer las condiciones para revitalizar el sector privado. En paralelo con el ESAF del FMI, apoyo a las medidas fiscales para fortalecer la estabilidad macroeconómica.<br><br>Ligado a las siguientes áreas:<br>• Reforma del Estado;<br>• Reforma del sector financiero;<br>• Desarrollo del sector privado. | Programa de ajuste estructural del GdN | Desembolso anual – programa de tres años<br><br>Tramo de 1995 retrasado hasta el año siguiente – luego dos tramos desembolsados en 1996. | Marco macroeconómico satisfactorio, ESAF del FMI bien encaminado y metas establecidas para la reforma estructural. | Con MHCP | Ninguno. |

[14] Sitio web del BM: *http://web.worldbank.org* [junio 2005].

*CONTINUACIÓN: Otros Programas Relevantes para la Evaluación*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **FMI**<br><br>**ESAF I** | 1994 | | Políticas clave:<br>• Liberalización de la tasa de interés<br>• Unificación de los requerimientos de la reserva legal<br>• Privatización<br>• Restricción del crédito interno<br>• Reducción del gasto gubernamental y del déficit<br>• Aumento de las reservas del BCN | Hasta ahora, el GdN tenía muy poca discreción sobre su gasto de capital dado que prácticamente todo estaba financiado por proyectos de los donantes.<br><br>Parece que no había ningún programa de inversión pública. | Desembolso anual sujeto a revisión del desempeño.<br><br>Al BCN. | Acuerdo del FMI con el GdN.<br><br>Metas fiscales y monetarias. | Diálogo liderado por FMI y BM, perolos donantes bilaterales son cada vez más exigentes en cuanto a la necesidad de proteger el gasto social y fortalecer la gobernabilidad. | Cierta coordinación con el BM y el BID. De hecho establece condiciones macro-económicas para los SI. |
| **FMI**<br><br>**ESAF II / PRGF**<br><br>(ESAF negociado en marzo de 1998. Su nombre cambió a PRGF tras la introducción de esta estrategia a finales de 1999). | 1998–2001 | Comprometido: 149 m DEG: (198 m)[15]<br><br>Desembolsado: 115 m DEG: (154 m). | Fuerte componente fiscal para reducir el tamaño del sector público y aumentar el ahorro público hasta el 6% del PIB en tres años. Mejor gobernabilidad y transparencia y regulación bancaria; gasto social exento de las reducciones en el gasto.<br>Políticas clave:<br>• Recortes en el gasto público<br>• Recortes en el empleo en el sector público<br>• Avances en la recaudación de impuestos<br>• Restricción del crédito<br>• Resolución de los conflictos de la propiedad<br>• Privatización<br>• Reducción de los costos operativos de la banca estatal<br>• Mejoras en la recuperación de los préstamos<br>• Flexibilidad del mercado laboral | | | | | |

[15] FMI *Informes Anuales* 1998–2002.

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **FMI**<br><br>**Programa monitoreado por el personal** | 2001 | No hay fondos conectados | Detener el deterioro económico y establecer antecedentes para un nuevo acuerdo PRGF. | | | | | |
| **FMI**<br><br>**PRGF II** | 2002–05 | Comprometido: 98m DEG (131.3m)[16]<br><br>Desembolsado: 42m DEG (56.3m). | Objetivos FMI- articular el PRGF en la estrategia global para el desarrollo y la reducción de pobreza. Sin embargo, el diseño global no ha sufrido cambios significativos desde los ESAF anteriores. Políticas clave:<br>• Recortes en el gasto público<br>• Aumento en los impuestos y honorarios<br>• Recortes en empleo del sector público<br>• Restricción del crédito<br>• Eliminación de los créditos seleccionados<br>• Cierre del BANADES (Banco Nacional de Desarrollo)<br>• Privatización de empresas estatales<br>• Mejoramiento de la calidad del gasto público | Las metas del PRGF alineadas con la ERCERP. Alineamiento con políticas muy limitado, el nexo con el Pilar de crecimiento fue débil (el PRGF se enfocó en asuntos de estabilidad macroeconómica.) | Anual, desembolso sujeto al desarrollo del desempeño.<br><br>Directo a una Cuenta Única del Tesoro en el BCN | Reforma del sistema financiero, del sector público, reforma legal/ gobernabilidad.<br><br>Condicionalidades primordialmente relacionadas con la estabilidad macroeconómica- notablemente con el déficit presupuestario/ PIB- y pobreza relacionada con los gastos como porcentaje del presupuesto. No había condicionalidades políticas explicitadas específicamente. | Principalmente con el MHCP y el BCN | Alguna coordinación con el BM y BID.<br><br>En la práctica otros donantes, BM y bilaterales siguen las condicionalidad del FMI en los asuntos macro financieros |

[16] FMI *Informe Anual* 2003, 2004.

*CONTINUACIÓN: Otros Programas Relevantes para la Evaluación*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BID**<br><br>**Programa de Reducción de la Deuda** | 1995 | Desembolsado: 40 m[17] | Apoyar las operaciones de reducción de la deuda que estabilizarán la economía y establecerán los cimientos para el crecimiento sostenible futuro. | | | | El préstamo complementa otros programas del Banco: (a) operaciones de ajuste sectorial y reformas (comercio, finanzas y agricultura); (b) mejora de la gestión de las empresas públicas y modernización del Estado; (c) operación en el sector de inversión; y (d) modernización del sistema de salud. | El programa formará parte de un esfuerzo concertado del Banco, el Banco Mundial y los donantes bilaterales para ayudar a Nicaragua a comprar una porción significativa de su deuda externa con la banca comercial. |
| **BID**<br><br>**Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza** | 2000 | Comprometido: 10 m[18]<br><br>Desembolsado: Se desconoce. | Alentar los esfuerzos coordinados y dirigidos de las instituciones por alcanzar las metas cuantitativas establecidas en el acuerdo con la sociedad civil y la comunidad de donantes. | Con la estrategia de reducción de la pobreza (ERP). | | | SETEC – organismo ejecutor | Parte de un esfuerzo concertado del Banco, el Banco Mundial y los donantes bilaterales para ayudar a Nicaragua a comprar una porción significativa de su deuda externa con la banca comercial. |

[17] Sitio web del BID: *http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ni951e.htm* [Consultado en junio 2005].
[18] IADB (2002) *Social Policy Reform Program to Support the Poverty ReductionStrategy*.

## Asistencia Técnica

### AT asociada con el APGS

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BM**<br><br>**PSTAC** | 2004–2008 | Comprometido: 23.5 m<br><br>Desembolsado en 2004: 5.7 m | Aumentar la productividad laboral en el sector público y mejorar la gestión de las inversiones en el sector público. Pilar IV del PND. | Con la ERCERP/ PND. | Desembolsado a la cuenta especial en dólares que tiene el Tesoro General de la República en el BCN. Sistema Integrado de Gestión Financiera para los proyectos, SIGFAPRO procesará las transacciones financieras. | Ninguna condicionalidad específica está definida ya que la AT está vinculada al PRSC. Sin embargo, la aprobación del plan de acción 2005 del proyecto estaría condicionada a la presentación por el gobierno de una estrategia de implementación de la reforma a la carrera de servicio civil administrativo, satisfactoria para el Banco. | UCRESEP, la UCP, estará a cargo de la implementación y llevará a cabo el monitoreo de los diferentes componentes con la misión del BM. | Cofinanciam-iento con una cartera de fondos |
| ***Co-financiadores*:** | | | | | | | | |
| **Dinamarca** | 2004 – 2008 | Comprometido: 3.6 millones<br><br>Desembolsado en 2004: 0.72 m | | | | | | |
| **DFID** | | Comprometido: 1.7 m | | | | | | |
| **Países Bajos** | | Comprometido: 3.5 m<br>Desembolsado en 2004: 1.4 m | | | | | | |
| **Asdi** | | Comprometido: 4 m<br>Desembolsado en 2004: 1.3 m | | | | | | |

*CONTINUACIÓN: Asistencia Técnica*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (en millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **CE**<br><br>**Apoyo Institucional a la Implementación del PND**<br><br>**(PAI-NIC)** | 2005–2008 | Comprometido: 6.6 m<br><br>Desembolsado:<br>2005: 0.85 m<br><br>Por desembolsar:<br>2006: 1.5 m<br>2007: 1.5 m<br>2008: 2.6 m | 1. Facilitar la implementación del APG de la CE<br>2. Apoyar la implementación general del PND<br><br>AT a través de cinco expertos de largo plazo para apoyar a la SECEP – planificación y coordinación del apoyo presupuestario, MHCP – GFP, MECD– gestión del SWAp a través del AP, MAGFOR – desarrollo de la política sectorial; Ministerio de Justicia – implementación del nuevo Código Penal y aspectos de seguridad ciudadana.<br><br>Otros expertos de corto plazo para estudios e insumos específicos. | Con el PND. | Procedimiento de desembolso estándar de la CE. | Desembolso basado en la aprobación del plan de trabajo general y de los planes anuales por parte de la delegación de la CE y del GdN.<br><br>A definirse en el plan de trabajo con el GdN y la delegación. Resultados generales esperados indicados en los términos de referencia de la AT. | A través de la SECEP. | Dentro del Grupo de APG y el SWAp. |
| **Seco** | 2006-2009 | Comprometido 1.2m:<br><br>Desembolsos previstos (aprox.):<br><br>2006: 0.3<br>2007: 0.267<br>2008: 0.243<br>2009: 0.089 | Consultoría y servicios de formación para facilitar la introducción e institucionalización de un enfoque MGMP a la preparación del presupuesto del gobierno. La contribución primordial --facilitar la introducción y diseminación de distintas técnicas y procedimientos asociados con el MGMP a través del desarrollo de un manual y una serie de materiales de formación, así como la impartición de cursos especializados para el personal de planificación y presupuestación dentro de Nicaragua. | A implementar mediante un consorcio que combine la capacidad de formación nicaragüense ya existente con expertos internacionales y locales de la DPMP del MHCP. | De Seco al consorcio, supervisado por el DPMP, quien confirmará el nivel y la calidad de los insumos. | Con un marco lógico desarrollado en torno a ocho productos (sensibilización al MGMP y capacitación, Marco del Presupuesto Nacional, Análisis Reforzado del Presupuesto, etc).<br>Los avances del proyecto se revisarán cada año. | El consorcio redactará un informe de avance cada 6 meses así como uno anual conjuntamente con el comité directivo del DPMP. | Seco es miembro del BSG y signataria del ACF |

*CONTINUACIÓN Asistencia Técnica*

**Otra AT 2000 a la fecha**

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BID**<br><br>**AT a la SECEP** | 2004–09 | Comprometido: 7 m<br><br>2005: 0.45 m<br>2006: 2 m<br>2007: 2 m<br>2008: 2.6 m | El proyecto busca fortalecer a la SECEP, el SNIP y el SIGFA.<br><br>Se considera que el apoyo directo a la SECEP es una manera de influir en el diálogo para lograr los objetivos de la ERCERP.<br><br>Implementación mediante la creación de una pequeña Unidad de Coordinación dentro de la SECEP, utilizando las normas del Banco para la contratación de servicios, adquisiciones, personal y equipo. | Con la ERCERP. | El programa será implementado en un periodo de cuatro años y el periodo de desembolso será de cuatro años y medio, calculado en cada caso a partir de la fecha de entrada en vigor del contrato del préstamo.<br><br>Implementación mediante la creación de pequeña Unidad de Coordinación en el SECEP, utilizando las normas del Banco para la contratación de servicios, personal y equipo | Revisión anual del desempeño basada en el informe presentado al inicio del proyecto.<br><br>Se contemplan evaluaciones de medio término una vez que se desembolse el 25% de los fondos. Evaluación final prevista antes del último desembolso. | La SECEP presentará informes de avance semestrales dentro de un período de dos meses después que concluya el período de seis meses correspondiente (30 de junio y 31 de diciembre). | Complementa el apoyo del BM a la SECEP (PSTAC y EMTAC). |
| **BID**<br><br>**Modernización y Fortalecimiento de la Contraloría General de la República** | 2003–06 | Comprometido: 5.4 m<br><br>Desembolsado:<br>2003: 1.2 m<br>2004: 1.4 m<br>2005: 0.006 m<br><br>Por desembolsar:<br>2005: 1.5 m<br>2006: 3.1 m | Mejorar la eficiencia y eficacia de la fiscalización de la administración pública mediante la modernización y el fortalecimiento de la Contraloría General de la República (CGR). | Con la ERCERP. | Las adquisiciones a través de los procedimientos del Banco, los gastos a través de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) financiada por el préstamo. | Los desembolsos requieren el cumplimiento previo de ciertos acuerdos entre las instituciones participantes. | La creación de un comité de monitoreo. | |

*CONTINUACIÓN: Asistencia Técnica*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Programa anticorrupción** | 2002–2006 | Total comprometido: 2.8m | Apoyar al GdN en sus esfuerzos por combatir la corrupción mediante el financiamiento de actividades clave dirigidas a reducir la corrupción, promover la integridad nacional y la transparencia, centrándose en la promoción y el establecimiento de una nueva cultura de ética, valores y prácticas en la sociedad pública y civil. | Con la ERCERP. | Establecimiento de un fondo común entre los donantes. | | MdE firmado por el GdN y los donantes en junio del 2002.<br><br>Casi todos los donantes delegan a Noruega la responsabilidad de la administración del fondo común contra la corrupción. | Financiamiento conjunto de la estrategia del GdN. |
| *Socios Internacionales* | | | | | | | | |
| **Alemania** | 2002–2004 | Comprometido: 0.02m<br>Desembolsado: 0.02m | | | | | | |
| **Dinamarca** | | Comprometido: 0.03m<br>Desembolsado: 0.13m | | | | | | |
| **Finlandia** | | Comprometido: 0.07m<br>Desembolsado: 0.07m | | | | | | |
| **DFID** | | Comprometido: 0.08m<br>Desembolsado: 0.13m | | | | | | |
| **Países Bajos** | | Comprometido: 0.11m<br>Desembolsado: 0.11m | | | | | | |
| **Noruega** | | Comprometido: 0.24m<br>Desembolsado: 0.45m | | | | | | |
| **Suecia** | | Comprometido: 0.02m<br>Desembolsado: 0.09m | | | | | | |

*CONTINUACIÓN: Asistencia Técnica*

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con las estrategias del gobierno | Procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BID**<br><br>**Eficiencia y Transparencia en las Adquisiciones** | 2000–2004 | Comprometido: 18m[19]<br><br>Se desconoce el monto del desembolso. | Mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema de adquisiciones del gobierno. | Vinculado al esfuerzo de un sistema eficiente de gestión del gasto público y complementario al desarrollo del SIGFA. | Implementado por firmas consultoras.<br><br>Adquisiciones de conformidad con las normas del Banco. | Acuerdo entre los donantes sobre donación adicional; acuerdo interinstitucional entre la SETEC y el MHCP con relación al organismo ejecutor. Otras condicionalidades: acuerdo del MHCP con todas las instituciones del GdN involucradas; TdR acordados para las firmas consultoras y establecimiento de un sistema de informes de monitoreo y de avance. | Mediante la revisión de los informes de avance. | Cofinanciamiento de los donantes de hasta 4.5 millones de dólares era un requisito de este préstamo (se recibieron cartas de compromiso de los donantes por tan sólo 1.5 millones de dólares).<br>De acuerdo con el compromiso establecido con el FMI y las reuniones del grupo consultativo. |
| **BM**<br><br>**EMTAC (Crédito de AT para la Gestión Económica)** | 2000–2003 | 20.9 millones[20] | Ampliar la modernización del sector público, mejorar la planificación económica, las políticas y la capacidad de ejecución del GdN, incluido el apoyo al SIGFA, al proceso de reforma de la carrera administrativa,a la gestión del PRSP y los procesos de alivio de la deuda, el SNIP y la racionalización del sector público. | PRSP –- Pilar I (crecimiento económico general) y Pilar IV (buena gobernabilidad). | Pagos anuales. | PRGF y avances en la ERCERP. | A través de la UCP. | Cofinanciamiento previsto con USAID, Asdi, UNCTAD, BID, FMI. |

[19] IADB (2000a). *Executive Summary Program for Efficiency and Transparency in Government Procurement.*
[20] World Bank (1999). *Project Appraisal Document for an Economic Management Technical Assistance Credit*.

*CONTINUACIÓN Asistencia Técnica*

## Otra AT 1994–2000

| Donante / Título del Programa | Años | Fondos (Millones de dólares) | Finalidad y asignación | Alineamiento con estrategias del gobierno | procedimientos de desembolso | Condicionalidad e indicadores de desempeño | Procedimientos del diálogo | Armonización y alineamiento de los donantes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BID**<br><br>**Fortalecimiento de la SETEC (ahora se llama SECEP)** | 1999–2001 | Comprometido:<br>2.2 m[21]<br><br>Se desconoce el monto del desembolso. | Apoyar la integración de las políticas sociales y económicas del gobierno, monitorear y evaluar su impacto en la reducción de la pobreza (fortalecimiento de la SETEC). | Apoyar la integración de las políticas sociales y económicas. | Creación de la UCP para asegurar la gestión de los fondos de conformidad con las normas de adquisición del Banco y una mayor capacidad de absorción. | Se desconoce. | A través de la UCP. | Se desconoce. |
| **BM**<br><br>**Proyecto de Crédito para el Desarrollo Institucional (CDI)**<br><br>***(El Programa continuó bajo el nombre de EMTAC desde el 2000 hasta febrero del 2003 con 20 millones de dólares adicionales).*** | 1995–2000 | Desembolsado: 23 m[22] | Apoyar los programas de reforma del gobierno para la modernización del sector público. | Programa del gobierno Chamorro para reformar la administración pública. | Se encarga la UCRESEP. Basado en el estado de gastos y los procedimientos de adquisición de la AIF. | Revisión periódica del desempeño por parte del BM basado en los planes de acción acordados con metas definidas.<br>Además, evaluaciones anuales externas y evaluaciones de mediados del período. | A través del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP) (el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública que incluye a los ministerios relevantes). Apoyado por UCRESEP. | |

[21] IADB (1999). *Executive Summary Program to Strengthen the Institutional Framework of the Technical Secretariat of the Office of the President*.
[22] World Bank (1995): *Memorandum of the IDA President on the Institutional Development Project*.

# Anexo 3C: HIPC y el Fondo Social Suplementario

## HIPC

1. En diciembre del 2001 Nicaragua alcanzó el punto de decisión de la iniciativa HIPC, y en enero del 2004 el de culminación, cuyo resultado fue la cancelación, en términos nominales, de 4,014 millones de dólares de su deuda externa. De los 38 países que recibieron asistencia bajo la iniciativa HIPC, Nicaragua recibió la segunda cantidad mayor (después de la República Democrática del Congo). Con el tradicional alivio de la deuda (2,089 millones de dólares en términos nominales) y el adicional alivio de la deuda que proporcionó el Club de París (225 millones de dólares), el impacto total del alivio sobre la deuda pública externa fue de 6,328 millones de dólares. De este total, se han formalizado 3,652 millones de dólares. Esto ha resultado en una reducción del servicio de la deuda externa de alrededor de 199 millones de dólares anuales desde el 2001. En el cuadro 3C.1 se ofrece una estimación del impacto del alivio total sobre la deuda pública externa en términos nominales y en el cuadro 3C.2 se proporciona un desglose del alivio por financiero (organismos multilaterales, Club de París, otros organismos bilaterales y otros):

**Cuadro 3C.1: Impacto del Alivio Total de la Deuda Externa (términos nominales)**

Cuadro 1: **Estimación del impacto del alivio total en la deuda pública externa en términos nominales**
*(millones de dólares)*

| | Valor Nominal | VPN (al 31/dic/99) |
|---|---|---|
| **A. Deuda externa al 31/dic/99** | **7,098** 1/ | **6,087** |
| a) Alivio tradicional + HIPC | 6,103 | |
| De lo cual: | | |
| - Alivio tradicional | 2,089 | |
| - Alivio HIPC | 4,014 | |
| b) Alivio adicional del Club de París | 225 | |
| c) Alivio total (a+b) | 6,328 | 5,119 |
| De lo cual: | | |
| - Alivio aplicado al 31/dic/04 | 2,773 2/ | |
| - Alivio por aplicar al 31/dic/04 | 3,555 | |
| **B. Movimiento neto de deuda externa 01/ene/00 - 31/dic/04** | **(820)** 3/ | |
| **C. Deuda externa al 31/dic/04 (A+B)** | **6,278** 4/ | |
| **D. Alivio por aplicar al 31/dic/04** | **(3,555)** | |
| **E. Deuda externa después de alivio por aplicar** | **2,723** 5/ | **968** 6/ |

1/ Incluye estimación de intereses de deuda comercial, incorporados por el FMI y el BM para efectos del ASD del Punto de Culminación, sujetos a una condonación del 100 por ciento en el marco de la Iniciativa HIPC.
2/ El alivio nominal formalizado al 31 de diciembre de 2004 asciende a US$3,652 millones. Sin embargo, a esa fecha solamente se han aplicado US$2,773 millones. La diferencia de US$879 millones se registrará en libros a lo largo de los próximos 19 años.
3/ El movimiento neto incluye alivio aplicado al 31 de diciembre de 2004 por US$2,773 millones, más otros movimientos como desembolsos, acumulación de intereses por deuda en atrasos, variación cambiaria y amortizaciones.
4/ La diferencia entre la deuda externa de US$5,391 millones registrada en libros por Nicaragua al 31 de Diciembre de 2004 y los US$ 6,278 millones corresponde, entre otros, a estimación de intereses de deuda comercial, incorporados por el FMI y el BM para efectos del ASD del Punto de Culminación, sujetos a una condonación del 100 por ciento en el marco de la Iniciativa HIPC.
5/ No incluye deuda por US$879 millones que se mantendrá en el saldo en libros, la cual será reducida en un plazo de 19 años. No obstante, la condonación de esta deuda ya está aprobada y formalizada.
6/ Solamente incluye alivio HIPC en términos de VPN. No incluye movimientos de deuda durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2004.

*Fuente*: Central Bank of Nicaragua 2004a

**Cuadro 3C.2: Alivio Total de la Deuda Pública Externa bajo la Iniciativa HIPC**

| ACREEDOR | VPN DE LA DEUDA al 31 de diciembre 1999 | ALIVIO EN VPN al 31 de diciembre 1999 | PORCENTAJE DE ALIVIO EN VPN | ALIVIO NOMINAL al 31 de diciembre 2004 |
|---|---|---|---|---|
| Multilaterales | 1,556 | 1,140 | 73% | 1,236 |
| Club de Paris | 1,292 | 1,239 | 91% | 1,703 |
| Otros bilaterales | 2,455 | 1,977 | 91% | 2,259 |
| Comerciales, Proveedores y otros | 784 | 763 | 91% | 1,130 |
| **Total** | **6,087** | **5,119** | **84% 1/** | **6,328** |

1/ Este porcentaje de alivio en VPN equivale a aproximadamente un 87 por ciento en términos nominales.

*Fuente*: Central Bank of Nicaragua 2004a

2. Desde el 2001 hasta el 2004, Nicaragua recibió 794 millones de dólares en alivio provisional de la deuda (Central Bank of Nicaragua 2005). El Cuadro 3C.3 ofrece un desglose de este alivio provisional por parte de los organismos multilaterales y bilaterales:

**Cuadro 3C.3: Alivio Provisional de la Deuda 2001-2004**

| Concepto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Servicio antes de la Iniciativa HIPC | 252 | 382 | 332 | 313 | 1,279 |
| Alivio en el marco de la Iniciativa HIPC | 99 | 224 | 234 | 237 | 794 |
| Multilaterales | 48 | 71 | 77 | 88 | 284 |
| Bilaterales | 51 | 153 | 157 | 149 | 510 |
| Servicio después de la Iniciativa HIPC | 153 | 158 | 98 | 76 | 485 |

*Fuente*: Central Bank of Nicaragua 2004a

3. El monto del alivio de la HIPC destinado a financiar los objetivos de la ERCERP es calculado cada año por el BCN de acuerdo con una metodología acordada con el BM y el FMI.[23] En el cuadro 3C.4 se proporciona un desglose de la asignación del alivio de la HIPC entre la balanza de pagos y los gastos en pro de los pobres:

[23] Véase el documento de culminación de la iniciativa HIPC 2004 para una descripción detallada de esta metodología (IMF and World Bank 2004a:9).

**Cuadro 3C.4: Alivio de la Deuda bajo la Iniciativa HIPC 2001–2004**

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Millones de USD | | | | | Porcentaje del PIB | | | |
| 1 | **Servicio promedio en 1992-1998 [1]** | **216.6** | **216.6** | **216.6** | **216.6** | | **5,4** | **5,4** | **5,3** | **5,1** |
| 2 | **Servicio después del alivio HIPC** | **153.3** | **158.0** | **115.7** | **91.1** | | **3,8** | **3,9** | **2,8** | **2,1** |
| 3 | **Alivio en efectivo (1-2)** | **63.3** | **58.6** | **100.9** | **125.5** | | **1,6** | **1,5** | **2,5** | **2,9** |
| 4 | **Total alivio HIPC [2]** | **99.4** | **239.0** | **241.9** | **232.4** | | **2,5** | **6,0** | **5,9** | **5,4** |
| 5 | **Alivio HIPC para la balanza de pagos** | **36.1** | **168.2** | **141.0** | **106.9** | | **0,9** | **4,2** | **3,4** | **2,5** |
| 6 | **Alivio HIPC para gasto en pobreza [3]** | **63.3** | **70.8** | **100.9** | **125.5** | | **1,6** | **1,8** | **2,5** | **2,9** |
| | Multilaterales | 48.1 | 70.8 | 76.0 | 80.3 | | 1,2 | 1,8 | 1,9 | 1,9 |
| | BM | 5.7 | 8.0 | 8.4 | 10.1 | | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | BID | 19.8 | 35.3 | 39.3 | 36.7 | | 0,5 | 0,9 | 1,0 | 0,9 |
| | Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) | 22.6 | 22.9 | 25.3 | 24.0 | | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| | FMI | - | 0.9 | 2.7 | 6.5 | | - | 0.0 | 0,1 | 0,2 |
| | Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) | 0.0 | 3.7 | 0.3 | 1.9 | | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| | Otros | - | - | - | 1.1 | | - | - | - | 0,0 |
| | Bilaterales | 15.2 | 0.0 | 24.9 | 45.2 | | 0,4 | 0,0 | 0,6 | 1,1 |
| | Club de París | 15.2 | 0.0 | 24.9 | 45.2 | | 0,4 | 0,0 | 0,6 | 1,1 |
| | **A. Alivio HIPC para gastos corrientes** | **49.9** | **47.9** | **67.0** | **83.4** | | **1,3** | **1,2** | **1,6** | **2,0** |
| | Multilaterales | 34.7 | 47.9 | 42.1 | 38.2 | | 0,9 | 1,2 | 1.0 | 0,9 |
| | BM | 2.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | BID | 9.6 | 20.4 | 13.8 | 4.7 | | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 0,1 |
| | BCIE | 22.6 | 22.9 | 25.3 | 24.0 | | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| | FMI | - | 0.9 | 2.7 | 6.5 | | - | 0,0 | 0,1 | 0,2 |
| | OPEP | | 3.7 | 0.3 | 1.9 | | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| | Otros | - | - | - | 1.1 | | - | - | - | 0,0 |
| | Bilaterales | 15.2 | 0.0 | 24.9 | 45.2 | | 0,4 | 0,0 | 0,6 | 1,1 |
| | Club de París | 15.2 | 0.0 | 24.9 | 45.2 | | 0,4 | 0,0 | 0,6 | 1,1 |
| | **B. Alivio HIPC para gastos de capital** | **13.4** | **22.9** | **33.9** | **42.1** | | **0,3** | **0,6** | **0,8** | **1,0** |
| | Multilaterales | 13.4 | 22.9 | 33.9 | 42.1 | | 0,3 | 0,6 | 0,8 | 1,0 |
| | BM | 3.2 | 8.0 | 8.4 | 10.1 | | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| | BID | 10.2 | 14.9 | 25.5 | 32.0 | | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 |

*Fuente*: SECEP y el Banco Central de Nicaragua en SECEP 2005a.

Notas

[1] Promedio del servicio de la deuda en 1992-1998 pagado con recursos internos.

[2] Diferencia entre el servicio de la deuda después de una operación bursátil bajo los términos de Nápoles (hipotético) y el servicio de la deuda después de la aplicación de los términos de Colonia. Se asume el punto de culminación en diciembre del 2003.

[3] Calculado a partir del monto mayor que resulta después de restar el servicio efectivamente pagado en 1992-1998, o el servicio a pagarse después del alivio HIPC; o bien el alivio total HIPC proveniente de los acreedores.

4. En el capítulo B3 se proporciona el total del gasto por año relacionado con la reducción de la pobreza. En el cuadro 3C.5 se ofrece un desglose del gasto relacionado con la pobreza según fuente de financiamiento, interna y externa:

**Cuadro 3C.5: Fuentes de Financiamiento del Gasto relacionado con la Reducción de la Pobreza 2001–2003**

| | 2001 | 2002 | | 2003 [1] |
|---|---|---|---|---|
| | | Programa | Observado | |
| **Total gasto en pobreza** | **361.8** | **400.2** | **401.1** | **450** |
| | | | | |
| **Recursos internos** | **215.7** | **236.6** | **229.4** | **244.1** |
| Alivio HIPC | 63.3 | 72.9 | 70.8 | 100.9 |
| Recursos del Tesoro | 152.4 | 163.7 | 158.6 | 143.2 |
| | | | | |
| **Recursos externos** | **146** | **163.6** | **171.8** | **205.9** |
| Préstamos | **66.9** | **88.5** | **85.1** | **114.5** |
| *Multilaterales* | **56.2** | **74.1** | **82.5** | **108.6** |
| BM | 25 | 27.9 | 37.9 | 53.5 |
| BID | 26 | 43.4 | 35.7 | 52.5 |
| Otros | 5.2 | 2.8 | 8.8 | 2.5 |
| *Bilaterales* | **10.7** | **14.4** | **2.7** | **5.9** |
| Taiwan | 10.7 | 0 | 2.7 | 2.6 |
| España | 0 | 12.3 | 0 | 3.3 |
| Otros | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Donaciones | **79.1** | **75.1** | **86.7** | **91.4** |
| *Multilaterales* | **26.9** | **22.4** | **23.2** | **32.9** |
| CE | 7.2 | 10.2 | 11.4 | 20.1 |
| Programa Mundial Alimentario (PMA) | 10 | 8 | 6.7 | 7 |
| Otros | 9.7 | 4.1 | 5 | 5.7 |
| *Bilaterales* | **52.2** | **52.7** | **63.5** | **58.6** |
| Japón | 13.3 | 17 | 14.1 | 16.2 |
| Alemania | 17.3 | 12.5 | 23.8 | 13.5 |
| Otros | 21.7 | 23.2 | 25.6 | 28.8 |

*Fuente*: SECEP 2005a.
Nota:
[1] Cuarta revisión del PRGF.

5. La HIPC financió directamente entre el 18 y el 22 por ciento del gasto total relacionado con la reducción de la pobreza durante este período. En el cuadro 3C.6 se ofrece un desglose de la asignación de los fondos de la HIPC al gasto relacionado con la reducción de la pobreza:

**Cuadro 3C.6: Asignación de los Fondos de la HIPC**

| Programas | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 Programa | 2004 Ejecutado | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 Programa | 2004 Ejecutado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Millones de dólares | | | | | Estructura | | | | |
| **TOTAL** | **63.3** | **70.8** | **96.6** | **125.4** | **124.4** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |
| Atención Primaria Rural | 0.0 | 1.5 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 0.0 | 2.1 | 1.3 | 1.0 | 1.0 |
| Red de Protección Social | 0.7 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 1.1 | 1.1 | 0.7 | 0.6 | 0.6 |
| Mayor Cobertura Servicios Sociales Básicos | 57.5 | 58.3 | 81.7 | 95.7 | 94.8 | 90.8 | 82.3 | 84.6 | 76.3 | 76.2 |
| Educación | 37.9 | 38.2 | 52.6 | 58.9 | 58.6 | 59.9 | 54.0 | 54.4 | 46.9 | 47.1 |
| Salud | 14.4 | 12.3 | 20.1 | 27.7 | 27.3 | 22.7 | 17.4 | 20.8 | 22.1 | 22.0 |
| Agua y Saneamiento | 2.0 | 1.2 | 1.5 | 1.8 | 1.8 | 3.2 | 1.6 | 1.6 | 1.4 | 1.5 |
| Vivienda | 1.0 | 0.5 | 0.8 | 3.2 | 3.0 | 1.6 | 0.7 | 0.9 | 2.5 | 2.4 |
| Infraestructura Municipal | 2.2 | 6.0 | 6.7 | 4.2 | 4.1 | 3.5 | 8.5 | 6.9 | 3.3 | 3.3 |
| Protección a Grupos Vulnerables | 3.4 | 5.8 | 3.8 | 3.9 | 3.9 | 5.4 | 8.1 | 3.9 | 3.1 | 3.1 |
| Fondo de Inversión Social de Emergencia | 1.6 | 4.0 | 4.0 | 5.2 | 5.2 | 2.5 | 5.6 | 4.2 | 4.2 | 4.2 |
| Desarrollo de la Costa Atlántica | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Progr. de Apoyo a Implementación de la ERCERP | | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Apoyo a la Producción | | 0.2 | 4.8 | 16.5 | 16.5 | 0.0 | 0.4 | 5.0 | 13.1 | 13.2 |
| Progr. Vulnerabilidad Ecológica y Medio Ambiente | | | | 1.9 | 1.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.5 | 1.5 |

Fuente: MHCP, BCN.

*Fuente*: Plan Nacional de Desarrollo 2005-2009, borrador, julio 2005. (Government of Nicaragua 2005)

Nota: Hay una variación en las fuentes acerca de la HIPC en cuanto a los gastos relacionados con el alivio de la pobreza para el 2003 (a veces 96.6 y a veces 100.9).

## Fondo Social Suplementario (FSS)

6. La principal reforma que se llevó a cabo para mejorar la capacidad del gobierno de dar seguimiento a la ERCERP fue la reestructuración del Fondo Social Suplementario (FSS), que es el mecanismo de seguimiento que utiliza el gobierno para abordar las prioridades inmediatas de la ERP.

7. El FSS es un fondo virtual que se utiliza para asignar recursos para apoyar las prioridades de reducción de la pobreza de la ERCERP. El Consejo Coordinador del FSS, presidido por la SECEP y conformado por representantes del gobierno y de los SI (en el 2005 el BM) y el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (Government of Nicaragua 2005c), asigna los recursos a las instituciones ejecutoras. Esto es registrado en el presupuesto general del GdN mediante presupuestos suplementarios a lo largo del año. Los fondos son mantenidos en cuentas bancarias independientes bajo la administración del MHCP, y son transferidos a la CUT según se requiere. Por consiguiente, los recursos canalizados de esta manera a través del FSS no están sujetos a la asignación constitucional del presupuesto general.

8. En un inicio, el gobierno había considerado canalizar al presupuesto del gobierno central, a través del FSS, todos los ahorros presupuestarios provenientes del alivio de la deuda de la iniciativa HIPC. Sin embargo, las autoridades decidieron no proceder así ya que de otro modo se complicaría innecesariamente la presentación del presupuesto, aun cuando el FSS sigue encargado de dar seguimiento al uso de esos fondos (FMI y BM 2004b). Los otros fondos canalizados a través del FSS son donaciones bilaterales que apoyan la implementación de los objetivos de la ERCERP y los préstamos del BID que apoyan los avances en el sector social. El desglose de las donaciones bilaterales y los préstamos del BID se muestran , respectivamente, en el anexo 3B, y en el cuadro 3C.7.

9. El reglamento operativo del FSS fue modificado en noviembre del 2003 para reflejar su carácter virtual y mejorar el método de registro, presentación y clasificación del gasto en pobreza y alivio HIPC, cosa que facilitará el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Estas modificaciones establecen: (a) la asignación recomendada del alivio HIPC, (b) el control y seguimiento presupuestario a través del SIGFA, (c) los informes periódicos sobre la ejecución del gasto en pobreza y el alivio HIPC, y (d) el seguimiento y monitoreo de los

indicadores de desempeño en la reducción de la pobreza a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID).

10. **El** FSS presentó informes trimestrales y anuales del gasto en pobreza y alivio HIPC durante el periodo 2003-2004. Los informes incluyen información sobre el gasto público total en reducción de la pobreza (PRPE) por pilar de la ERCERP, institución ejecutora, proyecto individual y fuentes de financiamiento (World Bank 2004c). Las donaciones canalizadas a través del FSS han contribuido a financiar programas y proyectos prioritarios de la ERCERP y del PND, ejecutados por el MECD, MINSA, MIFAMILIA, ENACAL, MAGFOR, MTI, IDR, INIFOM e INVUR, ampliando la asignación de recursos a los sectores productivos y a la infraestructura. Asimismo, en este periodo el FSS financió inversiones municipales a través de proyectos facilitados por las unidades territoriales de inversión pública, contribuyendo con ello al proceso de descentralización (Government of Nicaragua 2005). El cuadro 3C.7 enumera los montos de las diferentes fuentes de financiamiento y la asignación de las donaciones bilaterales así como los detalles del programa del BID.

**Cuadro 3C.7: Asignación de los fondos del FSS**

| Fuentes | Ejecutado | 2004 | | | Ejecutado |
|---|---|---|---|---|---|
| | Acumulado | Programa | Ejecución | % | Acumulado |
| | 1998-2003 | | Ene - Dic [1/] | Ejecutado | 1998-2003 |
| | | | | | Millones de dólares [2/] |
| **TOTAL** | **301.10** | **169.78** | **162.75** | **96** | **463.86** |
| **A. Alivio HIPC** | **230.70** | **125.43** | **124.39** | **99** | **355.09** |
| **B. Donaciones** | **42.50** | **17.24** | **15.33** | **89** | **57.83** |
| MTI | 1.90 | 0.91 | 0.91 | 100 | 2.81 |
| ENACAL | 0.00 | 1.70 | 1.70 | 100 | 1.70 |
| INIFOM | 0.10 | 3.33 | 3.31 | 100 | 3.41 |
| MECD | 21.20 | 3.05 | 2.93 | 96 | 24.13 |
| MINSA | 16.00 | 2.55 | 2.23 | 87 | 18.23 |
| MAGFOR | 0.60 | 0.73 | 0.73 | 100 | 1.33 |
| INVUR | 0.90 | 2.70 | 1.87 | 69 | 2.77 |
| MIFAMILIA | 0.90 | 0.90 | 0.89 | 99 | 1.79 |
| IDR | 0.20 | 0.28 | 0.00 | 0 | 0.28 |
| Comisión Nacional de Energía (CNE) | 0.00 | 0.11 | 0.11 | 100 | 0.11 |
| Instituto Tecnológico Nacional de Nicaragua (INTECNA) | 0.00 | 0.25 | 0.25 | 100 | 0.25 |
| INEC | 0.00 | 0.12 | 0.00 | 0 | 0.00 |
| SECEP | 0.70 | 0.61 | 0.40 | 65 | 1.10 |
| **C. Programas en Marcha BID** | **27.90** | **27.11** | **23.03** | **85** | **50.93** |
| Red de Protección Social | 14.50 | 10.29 | 6.37 | 62 | 20.87 |
| Desarrollo Local de la Costa Atlántica | 0.30 | 2.20 | 2.20 | 100 | 2.50 |
| Apoyo a la Implementación/ ERCERP | 4.10 | 4.09 | 4.09 | 100 | 8.19 |
| Atención Integral a la Niñez Nicaragüense | 9.00 | 10.52 | 10.37 | 99 | 19.37 |

Fuente: Comunicación del GdN 2005.

Notas: 1/: Ejecución financiera preliminar acumulada a 31 de diciembre del 2004

2/: Tipo de cambio conforme al establecido por el MHCP para la formulación del presupuesto en cada año.

# ANEXO 4: GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN NICARAGUA

**Introducción**

1. El apoyo presupuestario va siempre acompañando de un enfoque en la gestión de las finanzas públicas (GFP). Los donantes interesados en desembolsar fondos mediante los sistemas de gobierno tienen un particular interés en las normas fiduciarias del gobierno. Asimismo, uno de los principales argumentos a favor del apoyo presupuestario es que el uso de los sistemas de GFP del gobierno puede contribuir de manera especial a su fortalecimiento. De ahí el incremento en el número de diagnósticos de la GFP (Revisión de Gastos Públicos [PER], Evaluación de la Capacidad de la Gestión Financiera [CFAA], Diagnóstico sobre los Procedimientos de Adquisiciones de los Países [CPAR], etc.), así como los análisis fiduciarios que realizan donantes específicos. En seis de los siete países de estudio del APG, el eje central lo constituyó la demanda del donante de que se diera seguimiento al financiamiento del alivio bajo la iniciativa HIPC, en el que las evaluaciones y los planes de acción marcaron el camino. Vietnam, que no forma parte del grupo HIPC, es una excepción.

2. Cada vez se reconoce más la posibilidad de colaboración y armonización en el análisis de la GFP y en el desarrollo de la capacidad de GFP. El segundo volumen de las directrices del CAD sobre la armonización de las prácticas de los donantes para el suministro efectivo de la ayuda (OECD DAC 2005), incluye un capítulo sobre el fortalecimiento de la capacidad para la GFP. Se elaboró un marco de evaluación del desempeño de la GFP bajo los auspicios del programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA por sus siglas en inglés) (PEFA 2005).

3. El Marco de Medición del Desempeño identifica las dimensiones críticas del desempeño en un sistema de GFP abierto y ordenado de la siguiente manera:

1. **Credibilidad del presupuesto** – El presupuesto es realista y se implementa como se tenía previsto.
2. **Completitud y transparencia** – El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal son completos, y la información fiscal y presupuestaria está disponible al público.
3. **Presupuestación basada en políticas** – El presupuesto es elaborado con la debida consideración a las políticas del gobierno.
4. **Previsibilidad y control en la ejecución del presupuesto** – El presupuesto es implementado de manera ordenada y previsible y hay procedimientos para controlar y dirigir el uso de los fondos públicos.
5. **Contabilidad, registro e informes** – Se elaboran, mantienen y diseminan registros e informes adecuados para satisfacer los requisitos relativos al proceso de toma de decisiones, control, administración y presentación de informes.
6 **Escrutinio y auditoría externa** – Mecanismos para el escrutinio y seguimiento de las finanzas públicas por parte del ejecutivo están en funcionamiento.

4. Se ha desarrollado un conjunto de 28 indicadores de desempeño de alto nivel para evaluar las mejoras en el desempeño de la GFP con el tiempo. Otros tres indicadores evalúan aspectos relacionados con el desempeño de los donantes. El PEFA ha desarrollado una metodología de calificación detallada (descripción completa en PEFA 2005) según la cual la valoración de cada indicador de alto nivel está basada en un número de componentes especificados.

5. Un análisis completo basado en el PEFA queda fuera del alcance de este estudio (y en cualquier caso el sistema de calificación del PEFA se completó hasta el 2005). Sin embargo, en pro de la uniformidad y la comparabilidad, en el análisis de la GFP del estudio del APG se utilizó, en la medida de lo posible, el marco de indicadores del PEFA. Utilizamos una matriz estándar para considerar los asuntos relacionados con la GPF según las principales dimensiones definidas por el PEFA, aprovechando las fuentes secundarias disponibles (que aparecen listadas al final de este anexo). Esta matriz también muestra los indicadores de las evaluaciones y los planes de acción de la iniciativa HIPC y los resultados del diagnóstico (aunque estos no se aplican al caso de Vietnam). Nuestra principal evaluación tiene que ver con el estado actual de la GFP, aunque también examinamos los acontecimientos durante el período de evaluación, y ofrecemos una opinión en cuanto a si los sistemas están mejorando. Los recursos disponibles para la evaluación no permitieron que se recolectaran los datos necesarios para aplicar la metodología del PEFA. Por lo tanto, no tratamos de aplicar la calificación rigurosa prescrita por el PEFA, sino que expresamos nuestra opinión como 'bueno', 'moderado' o 'débil' en base a los datos disponibles. En aquellos casos en que no había suficiente información disponible, no se ofrece ninguna opinión. En el futuro, una evaluación rigurosa e informes acordes con las directrices del PEFA deben proporcionar un fundamento mucho más sólido y transparente para evaluar la calidad de los sistemas de GFP que lo que estaba disponible durante el período de evaluación. Esto también permitirá que se avance hacia un seguimiento más sistemático de la capacitación.

**Panorámica de la GFP en Nicaragua**

*Estado actual y tendencias*

6. Durante gran parte del periodo de informe a partir de 1994, el sistema de GFP se mantuvo débil y no fue sino hasta después del 2002 que mostró una notable mejoría en varias áreas. Se han realizado muchos estudios y reformas relevantes, incluido el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), el Programa de Reforma de las Contrataciones del Gobierno, el Proyecto de Modernización del Sector Público, y el Programa para la Modernización y el Fortalecimiento de la Contraloría General de la República. Los planes de acción actuales se derivan en gran medida de la CFAA y del CPAR, ambos realizados en el 2003. Sin embargo, sigue habiendo importantes áreas problemáticas, en particular en la auditoría, la previsibilidad del financiamiento, y la planificación y presupuestación a medio plazo. La separación de las funciones de planificación y finanzas sigue siendo un obstáculo, así como la falta de una adecuada integración de las "entidades presupuestarias descentralizadas" al presupuesto nacional. Por consiguiente, en la revisión de la iniciativa HIPC, para los indicadores de las evaluaciones y de los planes de acción sobre la calidad de la GFP, Nicaragua alcanzó el nivel de referencia en sólo 6 de los 16 indicadores (FMI y World Bank 2005b: Figura 1).

7. El fortalecimiento de la GFP que ha tenido lugar desde el 2002 está especialmente relacionado con el control y la diseminación pública de datos financieros actualizados sobre los ingresos y los gastos fiscales. En menor medida, también ha habido una mejoría en las prácticas de las contrataciones públicas. Un importante desafío en el fortalecimiento de la GFP es la incorporación al ciclo presupuestario anual de las prioridades del gasto contempladas en el PND 2004-2009. Ésta será una reforma crucial para garantizar la realización de las actividades de crecimiento económico y reducción de la pobreza contempladas en el PND. En la actualidad el avance hacia abordar este desafío ha sido lento.

8. Por ejemplo, el PND-O sigue siendo un documento extremadamente general, que no es más que una colección de proyectos para financiamiento extranjero. No incluye ninguna

estimación de sus respectivos componentes de costo local y fue redactado una vez que ya se había preparado el presupuesto del 2005. Por consiguiente, en su formulación del 2005, el PND-O no permite al MHCP tomar las medidas adecuadas para los requisitos anuales en cuanto a los fondos de contrapartida locales asociados con futuros proyectos de inversión pública. Estas limitaciones del PND se reproducen en los planes correspondientes de desarrollo sectorial para el 2004–2009. Por ejemplo, el Plan Nacional de Salud 2004–2015, publicado en septiembre del 2004, no incluye ninguna determinación de costos ni priorización alguna.

**La ayuda externa y la GFP**

9. Los donantes de ayuda externa han sido cruciales en el apoyo a la reforma de la GFP. El principal apoyo de los donantes fue para el establecimiento del SIGFA y para la reforma de las contrataciones públicas. La Secretaría de Planificación, SECEP, se estableció con la intención de priorizar las actividades de reducción de la pobreza dentro del programa de inversión pública (PIP), mediante su Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). A nivel de los gobiernos locales, el BM y Danida han apofrecido apoyo al INIFOM para mejorar las auditorías financieras municipales que realiza la Contraloría General de la República. En el anexo 3B, Inventario del APS y Programas Conexos, se ofrecen los detalles de todos los principales programas de AT que apoyan la reforma de la gestión pública.

10. Aún no se observa que el APG como flujo de fondos no designados haya contribuido a mejorar la GFP. Sin embargo, hay muchas expectativas de que así sea. En particular, varios de los entrevistados piensan que las probabilidades de que el Parlamento rechazara un componente del APG dentro del presupuesto es menor que que rechazara aquellos componentes del presupuesto que incluyeran proyectos identificables. Esto se debe a que el APG no permitiría a los políticos identificar proyectos específicos sobre los cuales pudieran tener una cierta opinión, ya fuera a favor o en contra. Por lo tanto, se considera que la realización del APG contribuiría a acelerar todo el proceso de aprobación del presupuesto.

11. El proceso más amplio de diálogo en torno a la GFP y su relación con la planificación con el objetivo de avanzar hacia flujos de fondos externos no asignados, ha estado vinculado directamente con el desarrollo del APGS y ha sido esencial para la cooperación entre los donantes y el gobierno, que ha conducido a recientes mejorías en la GFP.

**Principales documentos consultados sobre la GFP en Nicaragua**

IMF and World Bank (2002). *Joint Staff Assessment of the PRSP Annual Progress Report.*

IMF and World Bank (2004a). *Joint Staff Assessment of the PRSP Second Progress Report*.

IMF and World Bank (2004b). *Enhanced HIPC Initiative – Completion Point Document.*

FMI y Banco Mundial (2004c). *Evaluation of the PRSP process and arrangements under the PRGF.*

SECEP (2002*). Informe del Gasto en Pobreza 2001.*

SECEP (2003). *Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2002 y Enero-Junio 2003.*

SECEP (2004). *Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2003.*

SECEP (2005). *Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2004.*

World Bank (2001b). *Public Expenditure Review: Improving The Poverty Focus Of Public Spending.*

World Bank (2001c). *Nicaragua: Tracking Poverty Related Spending Assessment and Action Plan.*

World Bank (2003a). *Nicaragua Country Financial Accountability Assessment.*

World Bank (2003b). *Project Performance Assessment Report. Nicaragua Economic Recovery Credit (Credit No.2302-NI) and Second Economic Recovery Credit (Credit No.2631-NI)*

*World Bank* (2003c). *International Development Association Program Document for a Proposed Credit in the amount of SDR 49m (USD 70m Equivalent) to the Republic of Nicaragua for a Poverty Reduction Support Credit.*

World Bank (2004a) *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the amount of SDR 15.8 million (USD 23.5 million equivalent) to the Government of Nicaragua for a Public Sector Technical Assistance Project.*

World Bank (2004c). *Nicaragua: tracking poverty related spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC).*

**Cuadro 4.1: Indicadores de Medición del Desempeño de la PEFA GFP[24] para Nicaragua**

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| **A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto** | | | | | |
| ID–1 | El desempeño del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado. | | Moderado | ↑ | La disciplina fiscal se ha recuperado tras la perturbación fiscal causada por el huracán Mitch a finales de 1998. En los últimos años ha habido menos divergencia en la ejecución del presupuesto.<br>Tradicionalmente el presupuesto se elabora en base a la tendencia histórica del crecimiento y no por programa ni mediante una orientación hacia los resultados. Hay una larga tradición de sub-ejecución debido a los continuos problemas de capacidad administrativa. El nivel de sub-ejecución varía de un ministerio a otro y ha sido mayor en el MAGFOR, el MINSA y el MTI. En el periodo más reciente, 2002-2004, ha habido una notable mejoría en este aspecto. Pero en la CFAA del 2003 se hizo un llamamiento para que el informe de ejecución del presupuesto se preparara con el mismo nivel de detalle que el documento de aprobación del presupuesto. |
| | Composición de desempeño del gasto comparado con el presupuesto original aprobado. | | Moderado | ↑ | La composición del gasto es bastante cercana al presupuesto pero las categorías funcionales siguen siendo demasiado generales para tener utilidad informativa (véase 5 más adelante). |
| *3* | *Fiabilidad del presupuesto como indicativo del desempeño (¿Están los niveles y la composición del desempeño "bastante cercanos" al presupuesto?).* | | Moderado | ↑ | *La ejecución global y la ejecución de los diferentes ministerios ha mejorado mucho. [Se estima que logra el nivel de referencia del AAP.]* |
| ID–3 | Desempeño del ingreso agregado comparado con el presupuesto original aprobado. | | Bueno | ↑ | El desempeño del ingreso ha variado muy poco de lo aprobado en el presupuesto original, especialmente en el periodo más reciente, 2001-2004. En el 2003 el ingreso agregado excedió el presupuesto aprobado por un margen del 2.3%. |

[24] Los indicadores del PEFA (ID-1 a ID–28 y D–1 a D–3) se tomaron de la versión del 2005 del marco de gestión financiera de la GPF del PEFA. Los 16 indicadores del AAP de la HIPC (versión del 2004) se muestran en cursiva.

[25] En contraste con otros países que forman parte de la iniciativa HIPC y de esta evaluación, parece que los valores del AAP para Nicaragua no se han publicado, aunque sí que están disponibles los informes de evaluación para el 2001 y el 2004. Los valores del AAP para el 2004 reflejan nuestra interpretación del informe del AAP, según los comentarios en la columna de la derecha.

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–4 | Comprobación y seguimiento de los atrasos en el pago del gasto | | *moderado* | → | *El nivel de pagos atrasados en los ministerios del gobierno central es bajo. Hay ciertos atrasos en otras ramas del gobierno como la Asamblea Nacional y el Consejo Supremo Electoral, debido a prácticas de gestión y a una programación del flujo de efectivo inadecuadas. [Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| *8* | *Nivel de pagos atrasados. (Muy pocos o ningún pago atrasado acumulado).* | | | | |
| **B. PRINCIPALES TEMAS TRANSVERSALES: Integridad y transparencia** | | | | | |
| ID–5 | Clasificación del presupuesto. | | Moderado | ↑ | La exactitud, el carácter oportuno y el nivel de desagregación de los informes de gasto trimestrales publicados por el MHCP han mejorado considerablemente desde la introducción del SIGFA en el 2002. Pero el sistema SIGFA sólo incluye diez de los muchos órganos semi-autónomos del sector público y no da seguimiento a todos los proyectos financiados con ayuda externa, ni tampoco incluye el gasto de las 153 municipalidades del país. |
| *5* | *Clasificación de las transacciones presupuestarias (¿Se brinda información funcional o de programa?)* | | *Débil* | → | *No hay una clasificación funcional que cumpla con las normas internacionales y esté integrada a las clasificaciones por programa. [Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| ID–6 | Integridad de la información incluida en la documentación del presupuesto. | | Débil | ↑ | La CFAA y el CPAR realizados por el BM en el 2003 señalaron que no se cuenta con información histórica sobre los gastos presupuestados y ejecutados, y que el documento del presupuesto no incluye los fondos del Estado en su totalidad: mucho del financiamiento de los donantes a proyectos está dirigido a instituciones presupuestarias individuales; hay muy pocos incentivos para cumplir con la ley del presupuesto del 2003 que requiere la incorporación en el presupuesto de los fondos no presupuestados y de los desembolsos de préstamos; muy pocos incentivos para que "las entidades descentralizadas y autónomas" presenten sus presupuestos (10.3% del presupuesto nacional en el 2003) a la Asamblea Nacional junto con el presupuesto nacional para fines informativos. La Cuenta Única del Tesoro (CUT) bajo el SIGFA debería ir poco a poco aumentando la proporción de ingresos externos y domésticos que se canalizan a través de la tesorería, lo cual debería aumentar la información sobre los ingresos para fines de elaboración del presupuesto. |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| *1* | *Composición de la entidad presupuestaria.*<br>*(¿Se asemeja mucho a la definición general del gobierno de las estadísticas de las finanzas del gobierno?)* | | débil | → | "La clasificación de la información sobre el gasto según su función que se utiliza en el presupuesto es muy general" (CFAA – World Bank 2003a). No se identifican las unidades administrativas dentro de los ministerios encargadas de la ejecución de los diferentes programas de gasto.<br><br>Una gran cantidad del desembolso de los donantes está clasificado erróneamente como gasto de capital, cuando en realidad es recurrente. Esto se debe fundamentalmente a que una gran proporción de los funcionarios públicos están empleados como consultores, y sus salarios se pagan de fuentes extranjeras y por eso se clasifican bajo el presupuesto de capital. En cambio, una proporción relativamente pequeña del total está conformada por personal permanente, funcionarios que gozan de estabilidad laboral. Una razón tras el rápido crecimiento del número de consultores en los últimos años ha sido el congelamiento de las plazas para funcionarios. |
| ID–7 | Cantidad de operaciones del gobierno no reportadas. | | moderado | ↑ | Si bien el estudio de seguimiento de la HIPC (World Bank 2004c) afirma que "todas las actividades de gobierno se financian con fondos del presupuesto" éste no parece ser el caso (véanse los comentarios anteriores de la CFAA 2003), aunque el financiamiento debe canalizarse cada vez más a través de la CUT. |
| *2* | *Limitaciones para utilizar las transacciones fuera de presupuesto*<br>*(¿Es significativo el gasto adicional o extra presupuestario?* | | | | *[Se estima que logra el nivel de referencia del AAP].* |
| ID–8 | Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales. | | moderado | ↑ | La Ley del presupuesto del 2003 es un avance importante aunque los incentivos para su aplicación son inadecuados. Se podrían aclarar las asignaciones de ingreso y gasto. |
| ID–9 | Fiscalización del riesgo fiscal agregado de otras entidades del sector público | | Bueno | ↑ | El control agregado del presupuesto ha mejorado en los últimos años. |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–10 | Acceso público a información fiscal importante. | | Moderado | ↑ | El portal del MHCP para uso público (consultaciudadana.mhcp.gob.ni) que entró en funcionamiento en el 2003 contiene actualizaciones mensuales del gasto público (por ministerio y ubicación geográfica) y del ingreso fiscal (por sector económico y por tipo de impuesto). La Ley de Reforma Fiscal del 2003 exige que los ministerios sectoriales coloquen información sobre el presupuesto en sus respectivos portales.<br><br>La información sobre las contrataciones y adquisiciones del gobierno está disponible en línea en el portal del MHCP (www.hacienda.gob.ni) aunque los proveedores aún no pueden presentar sus ofertas en línea. No es práctica común publicar los informes de auditoría externa de las organizaciones del sector público. |
| **C. CICLO DEL PRESUPUESTO** | | | | | |
| **C(i) Presupuesto basado en las políticas** | | | | | |
| *6* | *Identificación del gasto en la reducción de la pobreza*<br>*(Identificado mediante el uso del sistema de clasificación).* | | *Débil* | *↑* | *La identificación en el presupuesto del gasto relacionado con la pobreza sigue siendo imprecisa y el tema está sujeto a un considerable debate en Nicaragua. La estrategia de desarrollo del actual gobierno tiene como premisa el supuesto de que un crecimiento económico más rápido es el mejor camino para reducir la pobreza. Por consiguiente, la priorización del gasto en la reducción de la pobreza no se aborda en el PND, 2004-2009 (véase 13 arriba).*<br>*[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–11 | Orden y participación en el proceso presupuestario | | Débil | ↑ | Creciente esfuerzo en años recientes para armonizar el proceso presupuestario con el ejercicio de la planificación nacional. Ha habido atrasos debido a la necesidad de asegurar que los límites macroeconómicos y del gasto sectorial sean compatibles con los objetivos de planificación nacionales. A menudo, el GdN se enfrenta a serios atrasos en la ejecución de los proyectos financiados con ayuda externa, debido al llamado 'efecto embalse' bajo el cual el techo en el gasto doméstico total que se aplica como parte del programa de estabilización macroeconómica impuesto por el FMI significa que el financiamiento de contrapartida no puede liberarse aun cuando el financiamiento externo esté disponible para su desembolso.<br>La Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional no desempeña un papel importante en la formulación del presupuesto. Según la ley presupuestaria de 1995, la Asamblea Nacional no puede aumentar el límite de gasto propuesto por el ejecutivo. En los años posteriores a la ley, la Asamblea Nacional ha tendido a no oponerse a los techos presupuestarios impuestos por el FMI. Sin embargo, en ocasiones ha cambiado la asignación para el gasto sectorial propuesta por el ejecutivo. |
| ID–12 | Perspectiva plurianual en la planificación fiscal, en la política de gastos y en la presupuestación. | | Débil | → | Diversos intentos de introducir un MGMP han fracasado durante el periodo del informe. Hay planes para introducir un MGMP a partir del 2006 pero hay cierto escepticismo sobre si se hará. La principal razón es que la planificación y la gestión financiera siguen estando separadas. Esto se debe a que el presupuesto de capital no está bajo el control del MHCP, sino que lo determina el SNIP de la SECEP. Esta 'desintegración' de la responsabilidad por el gasto recurrente y de capital también cuestiona la viabilidad del enfoque sectorial en educación y salud. Esto se debe a que el ministerio sectorial respectivo sólo puede controlar efectivamente el presupuesto recurrente, mientras que las prioridades para el gasto de capital las determina la SECEP. |
| *7* | *Calidad de las proyecciones de gasto plurianuales (¿Están las proyecciones integradas a la formulación del presupuesto?)* | | | | *[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| **C(ii) Previsibilidad y control en la ejecución del presupuesto** | | | | | |
| ID–13 | Transparencia de las obligaciones y compromisos de los contribuyentes. | | débil | ↑ | En los últimos años ha mejorado la administración tributaria, aunque la evasión fiscal directa sigue siendo alta. A pesar de la introducción de la Ley de Equidad Fiscal en el 2003, la evasión fiscal empresarial y personal sigue siendo común. Según un notable consultor económico privado, el 60% de las empresas privadas declararon pérdidas durante ocho años consecutivos. En Managua, impera la evasión del impuesto de los bienes inmuebles que cobra la municipalidad. Los dueños declaran las propiedades en nombre de parientes jubilados quienes están exentos de impuestos. Tras una evasión fiscal generalizada por parte de los bancos privados, los cuales no pagaron impuestos durante cinco años consecutivos, una reciente amnistía fiscal introdujo un impuesto del 1% en los activos bancarios. Sin embargo, los bancos evadieron ese fallo con una rápida depreciación de sus activos. La afiliación a la Cámara de Comercio no está condicionada a que se demuestre el cumplimiento con la Dirección General de Ingresos (DGI) y se cree que muchos miembros están atrasados en sus obligaciones fiscales. Sin embargo, en el 2004, con el apoyo del gobierno de Japón y de la USAID, la Cámara de Comercio organizó seminarios para sus miembros sobre el cumplimiento de la nueva Ley de Equidad Fiscal del 2003. |
| ID–14 | Eficacia de las medidas para el registro y evaluación tributaria de los contribuyentes | | | | |
| ID–15 | Eficacia en la recaudación de impuestos. | | | | |
| ID–16 | La previsibilidad en la disponibilidad de fondos para la asignación de los gastos. | | moderado/ débil | → | La falta de previsibilidad proviene de los antecedentes intermitentes en las relaciones con el FMI y la subsiguiente falta de previsibilidad del financiamiento de los donantes que se basa en el estado de las relaciones entre el gobierno y el FMI. |
| ID–17 | Registro y gestión de los balances de efectivo, deuda y garantías. | | | | No se estudió. |
| ID–18 | Eficacia de los controles en los salarios de plantilla | | ¿Moderado/ débil? | | Los techos en el número de empleados se evaden empleando a los funcionarios públicos como consultores pagados con ayuda externa por medio del presupuesto de capital (véase más arriba). No se estudió el abuso en los registros de plantilla (por ejemplo, empleados fantasma). |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–19 | Competencia, valor y controles en las contrataciones | | débil | → | El sistema de contrataciones del GdN sigue siendo débil. El CPAR del 2003 se pronunció a favor de las siguientes acciones prioritarias: revisar los documentos tipo para las licitaciones; fortalecer las unidades de las agencias de gobierno y de las municipalidades que se encargan de las contrataciones; y diseñar y llevar a cabo un programa de capacitación sistemático sobre contrataciones, planificación de proyectos y gestión de contratos.<br>Por el momento, los proveedores no pueden licitar abiertamente y "en línea", un mecanismo que aumentaría la transparencia y eficiencia en la licitación y pago de contratos. Sin embargo, se han logrado algunos avances, como lo evidencia la primera fase de divulgación electrónica que contiene el portal consultaciudadana.mhcp.gob.ni. Este portal brinda información actualizada sobre los planes de contrataciones anuales y las licitaciones del gobierno que se están llevando a cabo. La capacitación y la pertinente modernización de las unidades de adquisición del gobierno también han contribuido a que haya mayor transparencia y eficiencia en el gasto público.<br>Las nuevas normas relacionadas con las contrataciones inhiben la capacidad de las instituciones públicas de asignar gastos según sus presupuestos. Éste es un problema que afecta a los gobiernos locales en particular. Una nueva Ley de Contrataciones del Estado del 2003 es un importante obstáculo para el desembolso de las transferencias fiscales que reciben las municipalidades. El cumplimiento con los requisitos de la licitación implica obtener un mínimo de tres ofertas.<br>Pero en las municipalidades pequeñas, el número de posibles licitantes locales es extremadamente pequeño. Además, no se permite una oferta de un pariente de ningún miembro del consejo o del alcalde. Esto es problemático en una pequeña municipalidad, especialmente para la compra de combustibles. Los licitantes también deben estar registrados en el Registro de Proveedores que está ubicado en Managua. Éste es un importante costo de transacción para pequeñas empresas rurales que desean licitar para contratos municipales.<br>*[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| *16* | *Adquisición efectiva (¿Los procesos de adquisición promueven la competencia, la transparencia y el valor?* | | | | |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–20 | Eficacia de los controles internos para el gasto no relacionado con los salarios. | | Débil | →?? | El ejecutivo o la entidad auditada siguen mínimamente las recomendaciones hechas por la Contraloría General de la República (CGR).<br><br>La CGR sólo presenta al legislativo informes de auditoría intermitentes y aleatorios de los órganos ejecutivos y la participación del legislativo en la evaluación ex-post del presupuesto es mínima. |
| ID–21 | Eficacia de la auditoría interna. | | | | |
| *9* | *Calidad de la auditoría interna (¿Función de auditoría interna eficaz?)* | | | | |
| **C(iii) Contabilidad, registro e informes** | | | Moderado | | |
| ID–22 | Puntualidad y regularidad de la reconciliación contable | | | ↑ | Muy mejorada.<br>*[Se estima que logra el nivel de referencia del AAP]* |
| *11* | *Calidad de la reconciliación de los datos fiscales/ bancarios (¿Reconciliación satisfactoria y oportuna de los datos fiscales y monetarios?).* | | | | |
| ID–23 | Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios. | | Débil | → | "La clasificación de la información sobre el gasto según su función que se utiliza en el presupuesto es muy general" (World Bank 2003a). (Véase I arriba). |
| *10* | *Uso de sondeos de seguimiento del gasto (El seguimiento se utiliza con regularidad)* | | Moderado? | **→??** | Se está realizando un sondeo de seguimiento (¿para los servicios educativos?) pero aún no se conocen sus resultados. Véase el *13* más arriba. |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| ID–24 | Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del año. | | Débil | →?? | *Si bien ha habido mejoras con el SIGFA, no todos los ministerios brindan la información completa a tiempo.*<br>*[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| *12* | *Puntualidad de los informes presupuestarios internos (¿Se presentan los informes mensuales de gastos dentro del periodo de cuatro semanas antes del fin de mes?)* | | | | |
| *13* | *Clasificación utilizada para dar seguimiento al gasto en la reducción de la pobreza.*<br>*(¿Informes de buena calidad, oportunos y funcionales derivados del sistema de clasificación?)* | | *Bueno* | ↑ | *Muy mejorado comparado con el 2001 [probablemente cumpla con el nivel de referencia de las evaluaciones y de los planes de acción]. El sistema [una condición de la iniciativa HIPC) se basa en un FSS con protección de las asignaciones. Los puntos fuertes del FSS son:*<br>*- Un mejor seguimiento del gasto en la pobreza.*<br>*-Desembolso más rápido de la ayuda externa (gasto en pro de los pobres).*<br>*Sus puntos problemáticos son:*<br>*- Falta de transparencia en la selección de los proyectos.*<br>*- Falta de un sistema de seguimiento para cerciorarse de que los fondos de los donantes que van al FSS son realmente adicionales.*<br>*Sin embargo, aún faltan por conocerse los hallazgos del sistema de seguimiento del gasto (Véase 13 más adelante).*<br>*[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| ID–25 | Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales | | | | |
| *14* | *Puntualidad del cierre de la contabilidad (Cuentas cerradas dos meses antes del final del año)* | | | | |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| **C(iv) Fiscalización externa y auditoría** | | | | | |
| ID–26 | Alcance, naturaleza y acción posterior a la auditoría externa. | | | | |
| *15* | *Cuentas finales auditadas presentadas de manera oportuna (Cuentas auditadas presentadas al legislativo dentro del plazo de un año)* | | | | *La CGR es extremadamente débil en términos profesionales y está altamente politizada. Ahora está conectada al SIGFA pero aún no cuenta con la capacidad técnica para hacer auditorías en línea. Asimismo, en el momento de la visita estaba involucrada en una amarga disputa con el Presidente, contra el cual había iniciado un juicio de destitución, bajo el acusaciones de corrupción relacionada con el uso indebido de fondos públicos para gastos electorales. Hay que recordar que la CGR es una institución supremamente politizada, que está controlada por los partidos que conforman la AN. En la CFAA se indicó que la falta de informes de auditoría externa sobre los estados financieros del gobierno es un grave obstáculo para la transparencia en las finanzas públicas. La CGR sólo realiza auditorías intermitentes y aleatorias en los órganos del gobierno central. Tiene un enfoque meramente legalista hacia la auditoría y adolece de una perspectiva económica en términos de asegurar 'valor con relación al costo'. La nueva Ley sobre la Deuda Pública del 2003, no aclara el papel que desempeña la CGR en el seguimiento de los niveles de deuda. Dada la debilidad de la CGR, a insistencia de los donantes externos, las compañías fiscalizadoras internacionales realizan auditorías externas de muchos órganos sectoriales que reciben flujos de ayuda, incluido el FSS.*<br><br>*[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| ID–27 | Escrutinio legislativo de la ley del presupuesto anual | | | | |
| ID–28 | Escrutinio legislativo de los informes de auditoría externa | | | | Como se indicó en ID-11 más arriba, la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional no desempeña un papel importante en la formulación del presupuesto. |

| No. | Tema | Puntaje 2001[25] | Puntaje 2004 | Tendencia | Comentarios y Análisis |
|---|---|---|---|---|---|
| | **D. PRÁCTICAS DE LOS DONANTES** | | | | |
| D–1 | Previsibilidad del apoyo presupuestario directo | | ¿moderado? | **→??** | El APG es muy reciente y ya está atrasado. ¿Es el APS más previsible? |
| D–2 | Información financiera brindada por los donantes para presupuestación e informes sobre la ayuda a proyectos y programas | | moderado | ↑ | Muchas mejoras como resultado del sistema electrónico SYSODA para los datos sobre la ayuda, aunque algunos donantes envían sus datos tarde. |
| *4* | *Datos sobre el financiamiento de los donantes (¿Se incluyen en el presupuesto o en los informes los gastos financiados por los donantes?* | | | | *[Se estima que no logra el nivel de referencia del AAP].* |
| D–3 | Proporción de la ayuda que se maneja mediante el uso de los procedimientos nacionales | | débil | **↑??** | Debería aumentar si se establece o cuando se establezca el APG. |

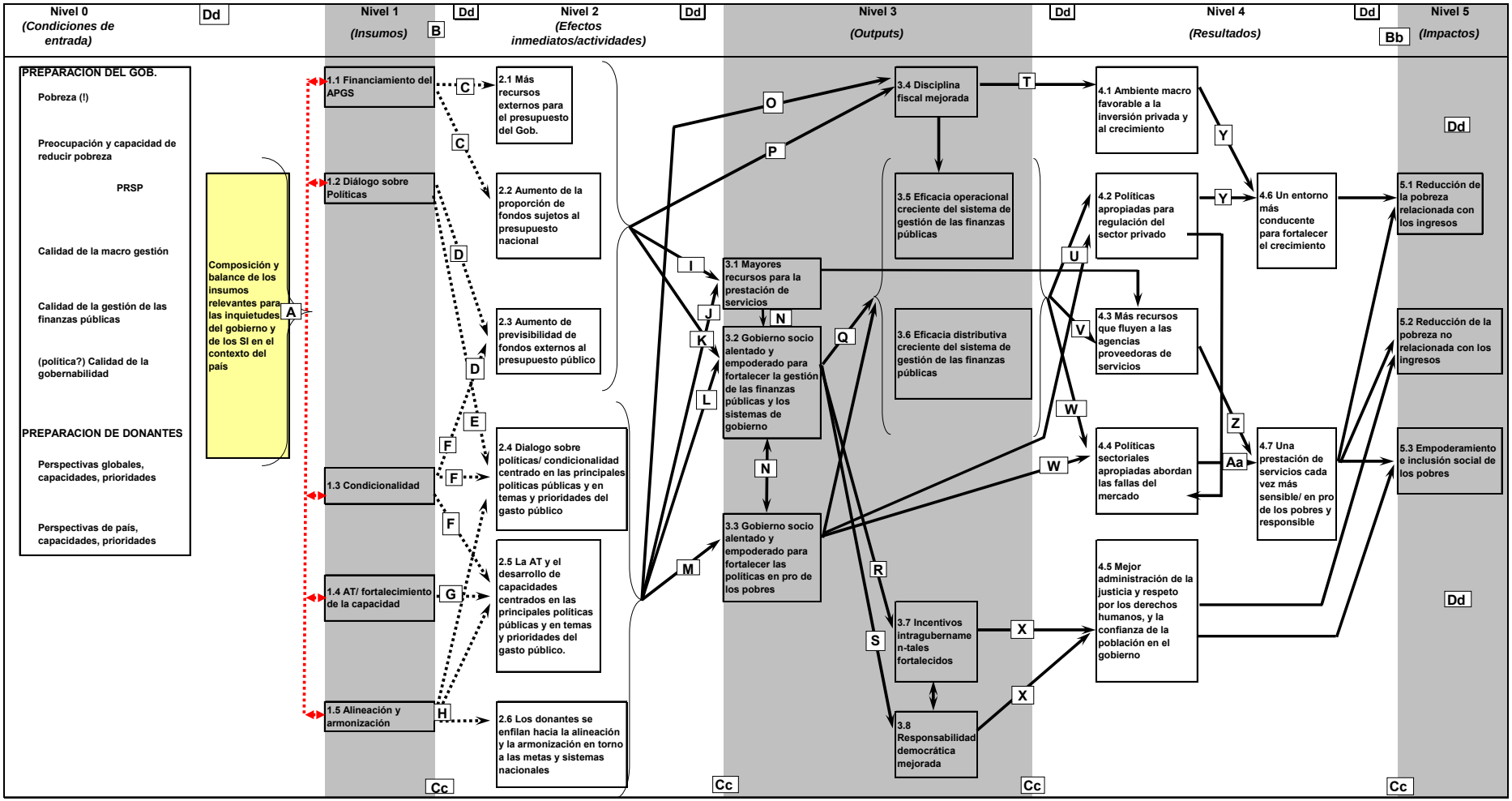
*Nota:* Esta evaluación se basa en una revisión de fuentes secundarias, y no en una rigurosa aplicación de los criterios del diagnóstico del PEFA; los puntajes son indicativos, con un nivel de confianza moderado.

# ANEXO 5: RESUMEN DE LOS HALLAZGOS DE CAUSALIDAD

1. En la Leyenda del Mapa de Causalidad (figura 5.1) se ha asignado un índice a cada una de las relaciones entre los elementos de los distintos niveles. Los hallazgos en cuanto cada una de estas relaciones, así como los efectos del APGS sobre cada una de ellas, se presentan en el cuadro 5.1, el Mapa de Causalidad: Resumen de los Hallazgos de Causalidad, según el índice correspondiente. Para cada relación también se indican los capítulos del informe donde se encuentran los hallazgos (fundamentalmente en las secciones tituladas 'Principales relaciones de causalidad' de los capítulos correspondientes de la parte B).

2. Algunos temas transversales que pueden afectar a todas las relaciones de causalidad, como son los circuitos de retroalimentación y los costos de transacción, también figuran en el cuadro 5.1. En los lugares correspondientes se presentan de forma general los efectos de estos temas sobre las relaciones de causalidad así como los efectos del APGS sobre ellos.

## Figura 5.1 Leyenda del Mapa de Causalidad



**Cuadro 5.1: Mapa de Causalidad: Resumen de los Hallazgos de Causalidad para los Hallazgos en Nicaragua**

| | |
|---|---|
| **A** | **Nivel 0 → Nivel 1** *El diseño y su relevancia.* |
| El diseño es cada vez más relevante para la política del país, pero todavía adolece de no adoptar las medidas correctivas adecuadas para el alto riesgo político e institucional y de un fuerte uso de la condicionalidad al estilo antiguo. Todos los insumos están presentes. El flujo de fondos significativo apenas comenzó en el 2004; no hubo ningún otro desembolso importante en el 2005 antes del final de la evaluación. El diálogo en torno a las políticas es anterior a los demás insumos, ya que constituye la continuación del diálogo HIPC. Hay AT está claramente asociada, pero se utiliza mayormente para pagar al personal del GdN en posiciones relevantes para el APGS. El APGS es utilizado junto con otras modalidades de ayuda, aunque no abiertamente ni necesariamente de forma complementaria. [B1] | |
| **B** | **Nivel 1 → Nivel 2** *Panorámica de los insumos para los efectos inmediatos* |
| Los principales efectos giran alrededor del diálogo en torno a las políticas y el alineamiento con el apoyo brindado al Presidente Bolaños (en el período 2003-04) y la adopción del PND como punto de referencia del ACF en el 2005. El flujo de fondos fue limitado y tardío en el período de la evaluación. La AT recién comenzó, pero se centró desde el principio en la GFP y los principales temas sectoriales. La armonización de los donantes comenzó con la iniciativa HIPC y el FSS se formalizó en el 2005 con la inclusión de los diferentes SI bajo el mismo marco del ACF. El BID y el FMI sólo participan en la iniciativa HIPC/FSS y no participan directamente en el ACF. [B1, B2] | |
| **C** | **1.1 → 2.1** *El efecto del APGS sobre los recursos externos totales y sobre la proporción de fondos sujeta al presupuesto nacional.* |
| Ningún efecto importante en la ayuda externa total ya que el APGS más bien substituye la ayuda por proyectos. Aunque APGS representa entre el 11 y 15% de la AOD total, y el 100% de los préstamos y el 80% de las donaciones están registrados en la CUT, sólo alrededor del 20% de la AOD es fungible con los recursos internos del GdN. [B1, B3] | |
| **D** | **1.2/1.3 → 2.3** *Efectos del diálogo y la condicionalidad sobre la previsibilidad del financiamiento externo en el presupuesto.* |
| Si bien el flujo de fondos aumentó sustancialmente, no se ha logrado hasta ahora su previsibilidad ya que la evaluación de los principios fundamentales de la asociación atrasó el desembolso y redujo su monto. [B3] | |
| **E** | **1.2 → 2.4** *En el diálogo, mayor orientación a los asuntos clave relacionados con las políticas y los gastos públicos.* |
| El diálogo sobre los temas clave en materia de políticas y gastos ya era intenso en el contexto de la HIPC y del PRGF. El APGS está enmarcándolodentro del contexto del PND y del mecanismo nacional para la coordinación de la política sectorial, y está ampliando el diálogo a otros donantes y ministerios aparte del MHCP. [B1, B2] | |
| **F** | **1.3 → 2.3/2.4/2.5** *Influencia de la condicionalidad en la previsibilidad del financiamiento, en el enfoque del diálogo, y en la AT/presupuestos complementarios.* |
| La evaluación negativa de los principios clave y la falta de claridad del vínculo entre la evaluación y el nivel de desembolso ha reducido la previsibilidad de los fondos. La orientación de la condicionalidad hacia la macroeconomía y la GFP, de acuerdo con el modelo del PRSC, también predomina en el uso de la AT y la capacitación. [B1] | |

| | |
|---|---|
| **G** | **1.4 → 2.5** *Efecto (inmediato y directo) del APGS sobre la AT y la capacitación* |
| Hay un importante vínculo entre la AT/capacitación con el APGS, pero otras iniciativas importantes de AT en áreas cubiertas por el APGS quedan fuera del marco del ACF, particularmente la AT del BID. La AT cubre principalmente aspectos relacionados con la GFP y se concentra a nivel del gobierno central, principalmente del MHCP y la SECEP [B1]. | |
| **H** | **1.5 → 2.4/2.5/2.6** *Avances hacia la armonización y el alineamiento con los sistemas y las metas nacionales que se reflejan en el diálogo y en la AT/capacitación.* |
| Efectos importantes de la firma del ACF sobre la armonización y el alineamiento: incluye un solo mecanismo de revisión del desempeño y una sola matriz de desempeño, ambas aceptadas por nueve de los donantes más importantes en el país. El ACF explícitamente prevé el uso de sistemas nacionales y está alineado con la ERP nacional (PND) e indica, entre sus objetivos, el de aumentar la armonización y el alineamiento. Sin embargo, los efectos potenciales del ACF sobre el proceso de armonización y alineamiento a nivel nacional se han reducido debido a que el BID, JICA y USAID quedan al margen de este marco. [B2] | |
| **I** | **2.1/2.2/2.3 → 3.1** *Mayores recursos para la prestación de servicios (efectos sobre el flujo de fondos)* |
| Los gastos en pro de los pobres han aumentado y el APGS representó casi el 10% de este gasto en el 2004. Pero no hay indicios de que el APGS haya tenido como consecuencia mayores recursos para la prestación de servicios. Los recursos de la HIPC para la prestación de servicios en pro de los pobres son mayores que el total de los fondos del APGS. Los fondos del APGS para el sector educación han sustituido los fondos asignados anteriorment a proyectos que ya se han completado. [B3, B7]. | |
| **J** | **2.4/2.5/2.6 → 3.1** *Mayores recursos para la prestación de servicios (efectos sobre el diálogo/AT/A&A)* |
| La condicionalidad del APGS relacionada con la prestación de servicios (educación) no incluye un porcentaje mínimo de gastos para el sector, pero incluye indicadores de proceso que tienen implicaciones presupuestarias directas (i.e. más escuelas en el sistema de educación descentralizado y participativo). En general, la condicionalidad del APGS sólo establece un porcentaje mínimo del gasto total en pro de los pobres con respecto al PIB. Si bien ha disminuido el porcentaje del gasto público para el sector educativo desde el 2002, en el 2005 pasó al 16% del gasto público y se espera que se mantenga a este nivel en los próximos cinco años. No está claro hasta qué punto esto se debe al APGS ya que otros factores, como la disponibilidad de un SWAp y un plan común de trabajo, y la existencia del APS podrían haber influenciado esta nueva cifra. [B3, B7] | |
| **K** | **2.1/2.2/2.3 → 3.2** *Los efectos del diálogo/AT/A&A sobre el empoderamiento para fortalecer la GFP, etc*. |
| No se ha observado ningún efecto todavía. El elevado número de indicadores que enmarcan la evaluación que se hace del GdN en cuanto al uso que hace de los fondos del ACF, así como el fuerte grado de condicionalidad de políticas en los temas macroeconómicos y de gestión de finanzas demuestran que persiste una cierta tensión entre la apropiación del proceso por parte del GdN por un lado, y, por otro, la preponderancia de los SI en la relación de asociación. [B3, B4] | |
| **L** | **2.4/2.5/2.6 → 3.2** *Los efectos del flujo de fondos sobre el empoderamiento para fortalecer los sistemas de GFP, etc*. |
| La discrecionalidad en el uso de los recursos está limitada por la asignación constitucional que aún no ha sido abordada por el APGS, y otros tipos de asignaciones en favor de ciertos sectores. [B3, B4] | |

| | |
|---|---|
| **M** | **2.4 → 3.3** *El diálogo estimula y posibilita el fortalecimiento de las políticas en pro de los pobres* |
| Vínculo positivo porque el APGS apoya la ERP nacional, pero la definición general del gasto a favor de los pobres podría crear problemas. El empoderamiento en la definición/fortalecimiento de las políticas en pro de los pobres está limitado por el número de indicadores en relación a las políticas sectoriales, lo cual demuestra una fuerte influencia de los donantes sobre el contenido de las políticas. [B5] | |
| **N** | **3.1 → 3.3** *Los fondos del APGS estimulan y posibilitan el fortalecimiento de las políticas en pro de los pobres.* |
| El APGS sigue poniendo énfasis en la política en pro de los pobres que se inició con la iniciativa HIPC, pero hasta ahora con fondos limitados (véase I más arriba) | |
| **O** | **2.2 → 3.4** *Efectos de la falta de flujo de fondos sobre la disciplina fiscal.* |
| Esto es parte de la condicionalidad del PRGF. El hecho de que el APGS remita al programa del FMI para la evaluación del entorno macroeconómico apropiado crea un efecto indirecto del diálogo del APGS sobre la disciplina fiscal. [B6] | |
| **P** | **2.2 → 3.4** *Efectos del flujo de fondos sobre la disciplina fiscal.* |
| El gobierno sólo incluye en el presupuesto los fondos garantizados. Si bien la retención de fondos a corto plazo ha resultado en una reducción de actividades, no ocurre igual con los nuevos préstamos, ya que los fondos externos principalmente están cubriendo los gastos de capital y existe una fuerte disciplina fiscal vinculada al programa con el FMI. No obstante, es demasiado temprano para utilizar la experiencia del 2005 como evidencia sólida de un efecto claro. [B6] | |
| **Q** | **3.2 → 3.5/3.6** *Empoderamiento del gobierno con la GFP → mayor eficiencia en las asignaciones y operaciones.* |
| Las reformas en la GFP han mejorado el registro de la AOD en el presupuesto y sistema de seguimiento del gasto público, pero esto no fue iniciado por el APGS sino sólo continuado por él. Aún falta el vínculo entre el SNIP (planificación) y el SIGFA (gastos) a través del MGMP. Las principales instituciones semiautónomas (FISE, IDR) que gestionan una parte importante del gasto público en pobreza no están incluidas en el SIGFA y todavía negocian con los donantes de forma bilateral. La eficiencia operativa y distributiva se ve más afectada por el hecho de que el 80% de la cooperación es ayuda a proyectos y por el comportamiento autónomo de ciertas instituciones, que por los avances en la GFP. [B3, B7]. | |
| **R** | **3.2 → 3.7** *Empoderamiento del gobierno para fortalecer los sistemas → incentivos intragubernamentales más fuertes.* |
| El APGS ha tenido un efecto positivo en el diálogo intergubernamental mediante el apoyo que proporciona a los mecanismos de diálogo intraministerial (tal como las mesas sectoriales) y la creación de los SWAps. Sin embargo, estos efectos se ven debilitados por la aún importante práctica de ciertas instituciones de negociar directamente su propio financiamiento con los donantes. Los incentivos intragubernamentales a nivel local son aún muy débiles. [B4, anexo 6A] | |
| **S** | **(2.2 →) 3.2 → 3.8** *Empoderamiento del gobierno para fortalecer los sistemas → mayor rendición de cuentas democrática.* |
| Ningún efecto importante aún, salvo que la AN y las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de acceder al SIGFA y dar seguimiento al uso del gasto público. Más información, pero sin una mayor rendición de cuentas hasta ahora, especialmente a nivel local. [B4, anexo 6] | |
| **T** | **3.4 → 4.1** *Vínculo entre la disciplina fiscal y un mejor entorno macroeconómico de crecimiento.* |
| Todavía no se observa ningún vínculo. Los efectos no están relacionados con el APGS, sino más bien con el PRGF y con el paquete de leyes aprobado en el 2005. [B6] | |

| | |
|---|---|
| **U** | **3.3/3.5/3.6 → 4.2** *Mejor sistema de GFP y el gobierno facultado para fortalecer las políticas → políticas normativas adecuadas para el sector privado.* |
| No existe ninguna evidencia aún. Hay muchas políticas previstas en el PND, pero este área es donde menos se ha avanzado en el último período. Algunas de las condiciones del PRGF también se refieren al marco normativo para el desarrollo del sector privado. [C2] | |
| **V** | **3.1/3.5/3.6 → 4.3** *Mayores recursos para la prestación de servicios y mejor GFP → Mayor flujo de recursos para las instituciones proveedoras de servicios.* |
| (Educación) La política de descentralización de la prestación de servicios que apoya el APGS aporta más recursos a las escuelas. Los fondos para las agencias que prestan los servicios se ven limitados por la asignación constitucional y el costo unitario en la educación primaria es todavía el más bajo en América Central. [B7] | |
| **W** | **3.3/3.5/3.6 → 4.4** *Mejor sistema de GFP y el gobierno facultado para fortalecer las políticas → Políticas sectoriales adecuadas que abordan las fallas del mercado.* |
| Vínculo débil: la política del sector educación fue elaborada antes de que comenzara el APGS. El APGS apoyó la implementación de una parte de la política sectorial. Otras políticas, como desarrollo rural y derechos de la propiedad, están incluidas en el diálogo del APGS, y los SI del APGS participan activamente en la elaboración de su contenido. Sin embargo, las políticas no están todavía perfiladas. [B5] | |
| **X** | **3.7/3.8 → 4.5** *Incentivos gubernamentales/rendición de cuentas democrática → confianza del pueblo en el gobierno, en la administración de la justicia y los derechos humanos.* |
| Todavía no se ha observado ninguna mejora en esta área, que ha empeorado desde que comenzó el APGS. Es demasiado temprano para observar efectos debidos al APGS. [C1,C5] | |
| **Y** | **4.1/4.2 → 4.6** *Influencia de las políticas del entorno macro y del sector privado en el entorno para el crecimiento.* |
| Ningún efecto aún. [B5, B6] | |
| **Z** | **4.3 → 4.7** *Más recursos llegan a los organismos que entregan los servicios → mejor entrega de servicios en pro de los pobres, con más capacidad de respuesta a las necesidades* |
| (Educación) La mejor capacidad de respuesta no se debe tanto al mayor flujo de recursos ya que el sector educativo recibió más recursos sólo a partir del presupuesto para el 2005. En cualquier caso, la mayor capacidad de respuesta a los pobres como efecto del APGS sería limitada, ya que el APGS está dirigido directamente a la descentralización de la educación, que sólo incluye algunos aspectos relevantes para los pobres. [B7] | |
| **Aa** | **4.4 → 4.7** *Influencia de las políticas sectoriales en la prestación de servicios en pro de los pobres* |
| (Educación) Efecto débil, pero es demasiado temprano para tener evidencia completa: en aquellos sectores donde existía una política de servicios en pro de los pobres, como educación, el apoyo del APGS no ha enfocado específicamente las medidas en pro de los pobres (mejor gestión escolar, pero no el acceso de los más pobres). Otras políticas están en desarrollo. Si bien la MED incluye varios indicadores de sector, muestra poco énfasis en el seguimiento de los efectos en la mayoría de los grupos vulnerables. [B7] | |
| **Bb** | **Nivel 4 → Nivel 5** *Productos del APGS → impactos sobre la pobreza* |
| Ningún efecto es aún atribuible al APGS. [B8] | |

| **Cc** | **(todos los niveles)** Costos de transacción |
|---|---|
| Se han reducido los costos desde la identificación hasta la negociación del APGS y la gestión de la ayuda, pero han surgido nuevos costos en esta primera etapa vinculados al desarrollo de consenso, negociación del desembolsos de los fondos, y un sistema de seguimiento y evaluación más complejo. [C4] | |
| **Dd** | **(todos los niveles)** Retroalimentación |
| El mecanismo de revisión del APGS es potencialmente una mejora importante en cuanto a la evaluación del desempeño, pero todavía se puede mejorar más el sistema, y es preciso vincularlo más al sistema nacional de seguimiento del desarrollo. [B9] | |

# ANEXO 6: CONTEXTO INSTITUCIONAL

## Anexo 6A: Descentralización

### Introducción

1. Este anexo presenta una breve descripción sobre la descentralización en Nicaragua, basado en el análisis documental, en una sesión de trabajo con funcionarios del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), la institución del gobierno central encargada de fortalecer los gobiernos locales, y en visitas de campo a cuatro municipios en los departamentos de Boaco y Chontales, que incluyeron sesiones de trabajo con los Comités de Desarrollo Municipal y las autoridades municipales electas en noviembre del 2004 por un periodo de cuatro años.

### Marco administrativo

2. Nicaragua tiene una larga historia de gobiernos centralizados y los gobiernos locales son relativamente débiles. A efectos administrativos, el territorio nacional está dividido en 15 departamentos, dos regiones autónomas en la Costa Atlántica (con sus respectivos consejos regionales, conformados por 45 miembros, que funcionan como pequeños órganos legislativos en la Costa Atlántica) y 153 municipios. La descentralización ocupa un lugar prominente en la estrategia del gobierno para reducir la pobreza y en el 2005 se estaba trabajando para desarrollar y fortalecer las funciones de los departamentos y los municipios.

3. Las responsabilidades de los 153 municipios están definidas de manera muy general en la Ley de Municipios (Ley No. 40 promulgada el 17 de agosto de 1988). Las primeras elecciones democráticas de los gobiernos locales se celebraron en 1996. A finales de los años noventa surgió un proceso de descentralización que ha recibido bastante apoyo de los donantes bilaterales, especialmente de Dinamarca.

4. Los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) son órganos corporativos diseñados para fomentar el desarrollo local y su tarea principal es formular y gestionar un plan de desarrollo municipal. Los miembros del consejo incluyen al alcalde municipal, a representantes del sector privado, de organizaciones no gubernamentales, de las comunidades, y los funcionarios locales de las principales instituciones públicas como ministerios sectoriales, Juzgados, salud y educación.

### Descentralización fiscal y responsabilidades locales

5. En el 2003, tras una década de cabildeo, se introdujo por primer vez una transferencia financiera del gobierno central a los gobiernos locales, que empezó en el 2004 con el 4% de los ingresos fiscales, aumentando al 6% en el 2005, y que se espera que llegue hasta un máximo del 10% para el año 2010 o antes (GTZ 2005).[26] Un estudio representativo en 29 municipios encontró que en el 2004 esta transferencia fiscal intergubernamental representó el 20% del ingreso municipal total (GTZ 2005). La transferencia financiera se asigna a las alcaldías en base a una fórmula que incorpora tres variables principales —el tamaño de la población, la pobreza relativa y los esfuerzos de recaudación a nivel local. La transferencia financiera no está condicionada y su introducción no fue acompañada de la correspondiente transferencia de nuevas responsabilidades al gobierno local. El FMI y el BM han

[26] Ley de Transferencias Municipales (Ley 466).

manifestado una creciente preocupación de que esta falta de neutralidad fiscal vertical tendrá un impacto negativo en el balance fiscal general.

6. Los fondos son transferidos mensualmente y son monitoreados por medio del sistema SIGFA a través de Transmuni, una base de datos vía Internet por medio de la cual los directores financieros municipales confirman el desembolso mínimo del 65% de la transferencia mensual, con lo que se justifica la transferencia para el siguiente mes. Asimismo, el SIGFA ha capacitado a 35 auditores para que realicen auditorías externas en el 2005 para la Contraloría General de la República en 120 municipalidades, con el fin de fiscalizar el uso de las transferencias financieras.

7. Dado que el Apoyo Presupuestario General aumenta los ingresos del gobierno central, también aumentará los montos que deberán transferirse a las municipalidades.

**El enfoque hacia la pobreza en el gasto municipal**

8. A pesar del incremento en las transferencias fiscales del gobierno central a los gobiernos locales, las responsabilidades de los gobiernos locales en cuanto a la prestación de servicios no han aumentado. Las municipalidades ni siquiera tienen la responsabilidad de dar mantenimiento a la infraestructura física destinada a la educación básica y la atención primaria de la salud. (Véase el Anexo 6B para más detalles sobre la gestión de la educación básica.) En las municipalidades rurales, las actividades relacionadas con la entrega de servicios siguen limitadas a las funciones básicas, como recolección y eliminación de desechos sólidos, registro civil de las personas, alumbrado público y mantenimiento vial, entre otros. Estas actividades siguen muy concentradas en las cabeceras municipales, donde los ingresos promedio son siempre más altos que en las áreas rurales aledañas.

9. A pesar del considerable aumento en el ingreso municipal total que genera el nuevo sistema de transferencias fiscales, un estudio representativo de 29 municipalidades encontró, en el 2004, que el 70% de los proyectos de inversión estaban concentrados en las áreas urbanas. El estudio no pudo identificar ningún proyecto de inversión rural que haya aumentado el empleo en el campo o la productividad agrícola (GTZ 2005). Prácticamente todas las inversiones nuevas en las municipalidades que fueron visitadas estaban concentradas en la cabecera municipal, en particular, la pavimentación de las calles y la construcción de letrinas. Era poca la evidencia que apuntaba a un enfoque 'en favor de los pobres' en la asignación del gasto municipal, salvo la venta de semilla subvencionada a los productores en una municipalidad y el pago de los salarios de un pequeño número de docentes en dos municipalidades. La percepción de casi todo el personal municipal era que la reducción de la pobreza es, ante todo, responsabilidad del gobierno central.

**Planificación, presupuestación y gestión fiscal de los gobiernos locales**

10. Los procedimientos de gestión financiera en los gobiernos locales han mejorado desde mediados de la década de los noventa. Sin embargo, a pesar del fuerte apoyo por parte de los donantes, sigue habiendo un considerable potencial de generación de ingresos locales en casi todas las municipalidades que aún no se aprovecha, debido principalmente a los débiles esfuerzos que se hacen, tanto a nivel urbano como rural, para cobrar el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), que constituye la principal fuente de ingresos locales. En varias municipalidades visitadas, no se cobra del todo el impuesto sobre bienes inmuebles en las áreas rurales. En casi todas las demás municipalidades, las autoridades reconocieron abiertamente que había un importante subregistro del tamaño de las propiedades, lo cual resulta en ingresos fiscales muy bajos. El cobro del impuesto sobre bienes inmuebles en el área urbana era mejor en algunas municipalidades, aunque varios líderes municipales manifestaron de nuevo que había serias dificultades en el cobro de dicho impuesto. En el

caso del impuesto sobre bienes inmuebles rurales y urbanos, las autoridades municipales invariablemente manifestaron que su capacidad para cobrar este impuesto se veía limitada por la falta de un catastro de la propiedad. No obstante, hay poca evidencia de que los líderes municipales consideren que el funcionamiento del catastro es una actividad prioritaria.

11. Una segunda fuente de ingresos locales que no se ha aprovechado es el impuesto sobre las mejoras a la propiedad. En varias municipalidades visitadas, los propietarios urbanos estaban recibiendo un beneficio no esperado, que se reflejaba en el aumento del valor comercial de sus propiedades, como resultado de la pavimentación de las calles aledañas a sus propiedades a través de un proyecto de inversión financiado por el FISE o el IDR. Sin embargo, la municipalidad no tenía contemplado recuperar parte de ese beneficio financiero en ninguno de esos casos mediante la aplicación de un impuesto sobre mejoras. Dada esta marcada reticencia de los líderes municipales a aumentar los ingresos locales a través del pago de los impuestos sobre bienes inmuebles urbanos y rurales, existe el peligro de que las transferencias fiscales intergubernamentales contribuyan a desincentivar la generación de ingresos locales.

12. En todas las municipalidades visitadas, los líderes locales se manifestaron firmemente a favor de que se integren en un solo fondo los diferentes programas de inversión local del gobierno central, como son el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), cada uno de los cuales tiene un sistema diferente para la presentación de informes. Argumentaron que esto reduciría drásticamente los costos de transacción de las municipalidades al acceder a los fondos del gobierno central para proyectos de inversión. Recientemente, el FISE introdujo un sistema de clasificación, mediante el cual las municipalidades que tienen un alto rendimiento pueden pasar a la categoría de municipios descentralizados, lo que les otorga mayores poderes para asignar y gestionar el uso de los fondos de inversión. En concordancia con las preocupaciones del gobierno central en torno a la neutralidad fiscal, tanto el FISE como el IDR ahora exigen a los gobiernos locales un creciente nivel de cofinanciamiento de los proyectos de inversión.

**Función de los ministerios sectoriales**

13. La participación de los ministerios sectoriales en el funcionamiento de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) sigue siendo limitada. Estos órganos corporativos están diseñados para estimular los vínculos y los enlaces intersectoriales entre el gobierno central y los gobiernos locales, a fin de mejorar la gobernabilidad a nivel local. Los pobres de las áreas urbanas o rurales no están explícitamente representados en los CDM. Si bien los CDM usualmente están presididos por el alcalde municipal, los CDM estaban inactivos en varias de las municipalidades visitadas, lo cual sugiere la ausencia de un liderazgo municipal estratégico en torno al desarrollo local. Se supone que los CDM deben participar en la elaboración del Plan de Inversión Municipal (PIM). Sin embargo, en la mayoría de las municipalidades visitadas, el PIM para el 2005 no se había elaborado o había sido elaborado por el alcalde sin la participación del CDM. En contradicción a las directrices nacionales del PIM, que se supone deben estar orientados a la reducción de la pobreza, la asignación de las inversiones en los PIMs que fueron estudiados por el PNUD–INIFOM–GTZ (2005) daban prioridad a los centros urbanos.

14. Hasta hace poco, las actividades de inversión del gobierno central en las municipalidades rurales se realizaban sin ninguna participación significativa del gobierno local. La municipalidad de Villa Sandino en el departamento de Chontales fue una de once municipalidades donde el Banco Interamericano de Desarrollo financió un proyecto de 11

millones de dólares, con un enfoque hacia la pobreza, denominado Proyecto de Apoyo a la Implementación de la ERCERP (PAI). Los líderes municipales alegaron que los ministerios sectoriales no habían trabajado con las autoridades municipales debido a razones políticas y, por consiguiente, la selección de los beneficiarios había estado basada en criterios partidistas, socavando los objetivos originales del PAI de combatir la pobreza. Sin embargo, en la municipalidad de San José de los Remates, en el departamento de Boaco, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) involucró a las comunidades locales en la gestión descentralizada de pequeños proyectos de inversión financiados por el BID, en una iniciativa conocida como Proyectos Guiados por la Comunidad (PGC). No obstante, estos proyectos estaban limitados a la pavimentación de calles en el casco urbano de la cabecera municipal.

**Descentralización y alivio de la pobreza**

15. Existe un importante estudio de caso previo que indica que un incremento en las transferencias fiscales a los gobiernos locales no tendrá un efecto significativo en reorientar el perfil del gasto municipal hacia los pobres. En primer lugar, no parece haber ninguna presión por parte del gobierno central hacia los líderes municipales para que el gasto de las transferencias fiscales esté orientado hacia los pobres. A diferencia de lo que sucede en el resto de América Latina, estos fondos no están sujetos a ningún tipo de asignación. La única función "normativa" que ejerce el gobierno central es que la municipalidad debe demostrar que ha gastado por lo menos el 65% del desembolso mensual antes de que se apruebe el desembolso del siguiente mes. En la actualidad, el gobierno central hace pocos esfuerzos por evaluar la eficiencia, equidad y efectividad del uso de estas transferencias fiscales a los gobiernos locales.

16. En segundo lugar, el enfoque 'urbano' del gasto municipal refleja la estructura de poder que prevalece a nivel local. En casi todas las municipalidades visitadas por el equipo, el control de la municipalidad estaba en manos de una élite de familias locales cuya riqueza proviene de la producción de café y/o la ganadería. Los líderes municipales no expresaron ningún interés fuerte por asumir nuevas responsabilidades en los sectores clave que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza, como son la educación básica y la atención primaria en salud.[27] Las autoridades municipales invariablemente justificaron esta falta de compromiso social en base al argumento de que "la actual legislación municipal no les permite hacerlo." Los líderes municipales manifestaron que la reducción de la pobreza era una responsabilidad del gobierno central y no de los gobiernos locales.

**Cooperación y descentralización**

17. A lo largo de la década 1995-2005, los donantes han brindado amplio apoyo al desarrollo capacidades de los gobiernos locales, que se ha canalizado principalmente a través del INIFOM. Sin embargo, hay fuertes indicios de que los beneficios a largo plazo de este esfuerzo se han visto muy reducidos por la alta rotación de personal. Por ejemplo, a raíz de las elecciones municipales en noviembre del 2004, la rotación de personal en los gobiernos locales alcanzó el 80% en los departamentos de Matagalpa y Jinotega, y casi tres cuartas partes del personal de las oficinas financieras de todas las municipalidades del país fue destituido. El primero de junio del 2005 entró en vigencia la nueva Ley de Carrera Administrativa Municipal, aunque persisten muchas dudas con respecto a la capacidad financiera del gobierno para hacerla cumplir.

18. La asistencia técnica brindada al proceso de descentralización desde mediados de la década de los noventa ha sido considerable, aunque ha funcionado fuera del marco de

[27] La única excepción fue la municipalidad de Villa Sandino, en el departamento de Chontales, que en el 2005 financia los salarios de 14 de los 148 docentes.

introducción del APG. El principal donante bilateral que ha apoyado el desarrollo de capacidades del proceso de descentralización hasta la fecha (Danida) y el principal donante bilateral que ha brindado apoyo a la infraestructura física de los gobiernos locales (Japón) no son signatarios del ACF.

19. Los vínculos entre los SWAps en educación y salud y las políticas de descentralización son débiles. Esto refleja el hecho de que los gobiernos locales tienen un papel limitado en lo que respecta a la prestación de servicios en general, particularmente en educación y salud. La única excepción es un proyecto piloto para la descentralización de la educación básica en 20 municipalidades (véase el Anexo 6B sobre educación.)

20. El Apoyo Presupuestario General de Socios (APGS) se inició apenas en el 2004 y, por consiguiente, su contribución al proceso de descentralización ha sido mínima hasta la fecha. En el futuro, a través del financiamiento del presupuesto del gobierno central, el APGS financiará, en forma indirecta, los presupuestos municipales mediante la asignación de hasta el 10% de los ingresos del gobierno central a las municipalidades.

21. La descentralización no figura en forma prominente en la MED del ACF para el APGS. El único indicador de la descentralización aparece bajo “finanzas públicas”, lo cual requiere que el Ejecutivo garantice una mayor neutralidad fiscal vertical cuando se transfieran las nuevas responsabilidades de gasto a los gobiernos locales, en concordancia con el incremento en el volumen de las transferencias fiscales intergubernamentales.

# Anexo 6B: Prestación de Servicios de Educación Básica

## Introducción

1. El apoyo presupuestario general podría influir en toda la gama de servicios públicos. Por razones prácticas, la evaluación debe tener un enfoque más específico. Las preguntas de la evaluación relacionadas con la prestación de servicios son abordadas en referencia al sector educativo (y con un enfoque secundario en salud). Este anexo contiene los antecedentes que sustentan, particularmente, el análisis del capítulo B7. Se seleccionó educación (en particular la educación básica) debido a que:

a) Ocupa un lugar prominente en las metas de desarrollo del milenio (MDM) y en las estrategias del GdN contra la pobreza.

b) Históricamente, los donantes del APGS han apoyado este sector y mantienen su interés en el desempeño del mismo.[28]

c) Es objeto de acción conjunta entre los donantes y el gobierno: existe una política para el sector educativo complementada por un plan de implementación acordado con los donantes (PCT 2005-2008) en el marco de un enfoque sectorial y una estimación de las necesidades de financiamiento para alcanzar las MDM establecidas en el PND-O.

d) El sector educación será uno de los sectores piloto que se incluirán en el Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP) a partir del 2006.

e) Ha habido una evaluación del riesgo fiduciario en cuanto al uso de los sistemas de adquisiciones y de cooperación del MECD.

f) Proporciona enseñanzas y conocimiento sobre la prestación descentralizada de servicios.

2. El equipo encargado de la evaluación se centró en particular en el sistema de educación participativa que ya lleva tiempo existiendo y en la más reciente descentralización municipal de la educación básica. Estos dos aspectos fueron revisados durante las visitas del equipo a los departamentos de Chontales y Boaco entre el 30 de mayo y el 3 de junio del 2005.

## Financiamiento, planificación y coordinación del sector

3. Al igual que otros sectores, la educación básica es financiada por una multitud de donantes, algunos de los cuales pertenecen al BSG. Algunos costos, como los relacionados con la infraestructura, no están cubiertos totalmente por el presupuesto del MECD, pero están incluidos también en el presupuesto del FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia), o son incorporados directamente en los presupuestos municipales a través de transferencias, recursos propios, recursos de las ONGs o contacto directo con los donantes.

4. En el 2004, el MECD presentó un plan común de trabajo (PCT) para el período 2005-2008, estructurado en acciones, costos, necesidades de financiamiento, indicadores de resultados y metas. El PCT está basado en tres líneas estratégicas de política:

- Cambio estructural para aumentar la relevancia de la educación.

[28] La educación participativa (autonomía escolar) ha sido apoyada por el BM desde el primer crédito programático estructural (PSAC). El Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC) incluye, para ambos tramos, la extensión de este régimen como un indicador de activación. El PAPSE de la CE, al menos en su formulación original, contempla que la totalidad del tramo del 2004 sea para apoyar el proceso de descentralización de la educación. La MED del ACF incluye los indicadores del PRSC entre los compromisos para el 2005.

- Expansión de la educación, con énfasis en el estímulo de la demanda y en el incremento de la calidad y la equidad de la educación disponible.
- Reforma institucional basada en los principios de democratización y eficiencia.

5. En el mismo año, el MECD, con el apoyo de la comunidad de donantes, elaboró el primer plan operativo anual (POA), que está basado en el PCT e incluye:

- Las actividades previstas en cada una de las políticas antes mencionadas.
- Las metas anuales para los indicadores acordados.
- Los fondos asignados a cada actividad y la fuente de financiamiento correspondiente.
- Cuándo se realizarán las actividades y cuál es la dirección responsable en el MECD.

6. Se hará un seguimiento trimestral en el marco de la mesa sectorial. Cabe señalar que el POA presenta por primera vez el presupuesto anual por actividades en el marco de una política acordada, combinando los fondos nacionales y externos, en lugar de hacerlo en base a los proyectos financiados por los diferentes donantes, como se hace en el presupuesto nacional.

**Educación básica y reformas**

*Situación*

7. De acuerdo con el informe sobre el estado de la educación publicado en el 2004 por el MECD (Porta et al 2005), unos 800,000 niños están fuera del sistema educativo. Basado en la Encuesta de Medición del Nivel de Vida realizada en 1998 (INEC 1998), el MECD consideró que las razones por las cuales los niños no asisten a la escuela en los niveles de preescolar y primaria son, principalmente, de carácter económico (en un 50% de los casos), y la falta de escuelas (en un 17% de los casos). En el caso de la secundaria, las razones son de tipo económico (34%) y ocupación en actividades económicas o de apoyo al hogar (30%).

*Escuelas autónomas*

8. En 1993 Nicaragua introdujo una reforma radical en la educación básica, única en América Latina, basada en el régimen de la "autonomía escolar". Esto implica la delegación de responsabilidades del MECD hacia los directores de las escuelas y a los padres de familia. Este régimen adquirió personalidad jurídica en el 2002 al amparo de la Ley del Sistema de Educación Participativa, un factor de intervención del crédito programático de ajuste estructural (PSAC) del BM.

9. Varios estudios realizados sobre el régimen de autonomía escolar[29] indican una incidencia limitada de este sistema en la calidad del aprendizaje. La diferencia con otras escuelas públicas era mínima. Por lo general, el aprendizaje, basado en el conocimiento de las matemáticas y el español, es básico para la mayoría de los estudiantes. La calidad depende del liderazgo de los directores, el tipo de gestión y la calidad de los docentes (Arcia et al 2004a). Por otro lado, las tasas de deserción y repetición a lo largo del período cubierto fueron más bajas en las escuelas autónomas que en los centros que tienen una administración central (Arcia y otros, 2004b).

[29] Véanse, por ejemplo, los informes incluidos en la publicación del MECD sobre el estado de la educación en Nicaragua en 2004.

10. Existe un consenso general de que el sistema de autonomía escolar ha llevado a una mayor eficiencia en la gestión de las escuelas. La escuela recibe el presupuesto total y lo puede administrar de manera flexible de acuerdo con sus necesidades. Los docentes también se han beneficiado ya que pueden recibir su salario directamente de la escuela, lo cual reduce el tiempo y los costos usualmente asociados con el pago a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Por otro lado, los directores de escuela deben dedicar una parte considerable de su tiempo a la gestión administrativa y financiera, lo cual les deja poco tiempo para apoyar las labores pedagógicas y hacer un seguimiento del desempeño de los docentes, sobre todo en las áreas rurales donde las escuelas están aisladas y los docentes tienen que desplazarse a pie o mediante transporte público escaso.

11. El presupuesto escolar se calcula en base a una fórmula relacionada con el número de estudiantes matriculados. Esto ha resultado en un aumento en la matrícula porque los directores y docentes directivos prestan más atención para que más niños se matriculen y permanezcan en sus escuelas, a fin de que aumente su presupuesto. Además, bajo el supuesto de que los niños irán a la escuela con más frecuencia si el docente llega a la escuela con regularidad y puntualidad, los docentes reciben incentivos económicos basados en el número de estudiantes que asisten a clase cada día. Sin embargo, la ausencia actual de un sistema de monitoreo y auditoría por parte de la oficina central del MECD también ha llevado a matrículas irreales. Existe la posibilidad de que ocurran irregularidades debido a que los directores de las escuelas no pueden visitar todas las escuelas periódicamente y los padres no siempre pueden hacer un seguimiento de los docentes.[30] Dado que los salarios de los docentes se tienen que pagar de los aranceles de capitación, existe un incentivo implícito de emplear docentes que carecen de la debida formación o experiencia, para así reducir los costos.[31] Recientemente se denunció que el uso de un arancel fijo per cápita discrimina a las áreas rurales. Debido a las distancias, las escuelas rurales no pueden atraer a tantos estudiantes, cosa que resulta en un presupuesto escolar insuficiente para pagar a los docentes. En mayo del 2005, la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) manifestó que el arancel per cápita de 91 córdobas por estudiante no alcanza para pagar la cuota correspondiente al Seguro Social (La Prensa, 13 de mayo del 2005).

12. El modelo de la autonomía escolar prevé una fuerte participación de los padres y de los estudiantes en la gestión escolar a través de su representación en el comité local de gestión escolar. Este modelo debería aumentar la participación de los padres y su responsabilidad por la educación de sus hijos, mejorando así la asistencia, pero también llevando a una mejor relación basada en la asociación y la rendición de cuentas entre docentes y padres. Por un lado, esto debería mejorar la motivación del personal docente y garantizar su desempeño a pesar de las difíciles condiciones laborales y, por otro, debería permitir que los padres supervisen a los docentes y ejerzan una influencia directa en las actividades que realiza la escuela.

13. En el 2001 se llevó a cabo una evaluación del sistema, a fin de valorar la dinámica del consejo escolar y la participación de los padres de familia. A continuación se presentan algunas de las conclusiones del estudio sobre el mecanismo de la gestión escolar:

[30] Algunos de esos puntos fueron confirmados durante las visitas in situ. Las entrevistas con las personas que trabajan en el sector y con los representantes de la sociedad civil también indicaron que el régimen de autonomía escolar ha mejorado la administración de las escuelas, aunque todavía no ha mejorado la calidad de la educación.

[31] Los informes indican que los docentes no calificados constituyen el 30% en las escuelas primarias y secundarias, mientras que los docentes tienen, en promedio, un máximo de 10 años de experiencia laboral. (Arcia 2003)

- Los padres pocas veces controlan la asistencia de los docentes.[32]
- Los docentes tienen mucha influencia en la administración de la escuela y son los principales promotores de actividades.
- El programa de autonomía escolar no ha logrado su principal objetivo: que los padres puedan determinar el tipo de educación que sus hijos reciben, y que el gobierno respete la voluntad de los padres y cumpla con su obligación de proveer los recursos necesarios para la educación pública. El gobierno ha tenido un enfoque financiero-administrativo hacia la reforma.
- En lo que concierne a la sostenibilidad económica, posiblemente se necesita una nueva estrategia a medio plazo.
- Hay poca interacción entre la escuela y otros actores locales que podrían participar en la comunidad educativa; el estilo del director de la escuela ejerce una gran influencia en el grado de participación y, por ende, es importante invertir en el liderazgo democrático y desarrollo de capacidades.

14. Con respecto a la función de los padres, las entrevistas con los representantes de los padres de familia durante la visita in situ confirmaron la variedad de su participación y sus conocimientos acerca del uso de los fondos que la escuela recibe, así como los costos de la misma. En algunas escuelas, los padres expresaron estar muy satisfechos con el régimen de participación que, según ellos, les daba una mayor oportunidad de seguir los avances de sus hijos y de dialogar con los docentes y con el alcalde. Todas las escuelas visitadas informaron sobre la práctica de contribuciones "voluntarias"[33] para las actividades recreativas o para la celebración de fechas especiales. En algunas escuelas, los padres de contribuyen en la compra de los libros de texto y materiales didácticos, mientras que en otras escuelas éstos se obtienen a través de proyectos con ONG internacionales, como Plan Internacional.

*Descentralización municipal*

15. A partir de junio del 2004, se introdujo un elemento de participación municipal en el programa de autonomía escolar. El plan de municipalización de la educación comenzó en 21 municipios (14% de todos los municipios) e incluyó a los seis municipios del departamento de Boaco. Según este plan, las municipalidades recibirán responsabilidades operativas y otras más sustanciales (como la posibilidad de cambiar el plan de estudios), además de la transferencia de fondos. Antes de la transferencia de fondos, las municipalidades deben firmar un convenio con el MECD en el cual se describen las responsabilidades adquiridas, así como los indicadores de monitoreo y las metas a alcanzar. De acuerdo con el PCT, en el 2006 el 60% de las municipalidades deberán funcionar ya bajo esta descentralización, y llegado el 2008, el 100% de ellas.

16. En virtud de este proyecto piloto, el representante del MECD a nivel municipal, conocido como Secretario Técnico de Educación Municipal, se traslada temporalmente a la estructura del gobierno local. Aunque este funcionario es nombrado por el alcalde municipal, el MECD sigue pagando su salario. En las dos municipalidades visitadas, el nuevo alcalde había nombrado a un nuevo secretario técnico basado en criterios de influencia política. Esto

[32] Esto también se confirmó en las visitas a las escuelas que se realizaron durante las visitas de campo a los departamentos de Boaco y Chontales. Los padres de familia entrevistados por lo general ocupaban una posición subordinada en comparación con los docentes y mostraban una percepción poco clara de sus deberes, responsabilidades y derechos en el proceso y de las implicaciones de éstos para la calidad del servicio.

[33] Una encuesta reciente de Ética y Transparencia con una muestra representativa de hogares muestra que existe un amplio uso del "cobro voluntario" en las escuelas, lo cual podría representar una carga onerosa para las familias pobres y podría afectar las tasas de retención y asistencia escolar.

sugiere que “la descentralización educativa”, tal y como se entiende en Nicaragua, corre el riesgo de socavar el contenido profesional del apoyo pedagógico local, que es la función principal de ese funcionario y cuya única lealtad hasta ahora era hacia el MECD.

17. El único cambio significativo que ha emanado de este experimento hasta la fecha es que el departamento de Boaco ha cambiado el calendario escolar para minimizar el ausentismo durante la temporada de cosecha del café. Hay planes para cambiar el plan de estudios a fin de reflejar las necesidades de formación en economía agrícola, que no están suficientemente representadas en el plan nacional de estudios. Es sorprendente que el experimento no haya resultado en una participación municipal en el papel más “tradicional” de monitoreo y mantenimiento de la infraestructura física de las escuelas. Este tema nunca surgió en las conversaciones con los líderes municipales. Una posible razón es que el estándar de construcción (techo, pisos y letrinas) y el nivel de equipamiento (pizarras, libros y juegos didácticos) de las escuelas rurales está muy por encima de lo que existe en la mayoría de los otros países de América Latina, a excepción de Chile. Todas estas escuelas habían sido reconstruidas en los últimos diez años gracias a un financiamiento de los donantes, canalizado a través del FISE o ejecutado directamente por donantes bilaterales, como Japón y Alemania, y ONGs internacionales como Plan Internacional.

18. Otra posible razón es la ausencia de compromiso entre las autoridades municipales hacia una mayor participación en la entrega de servicios en beneficio de los pobres (véase la discusión en el anexo 6A). El objeto general de este experimento en la descentralización de la educación es fortalecer el compromiso del gobierno local como parte de un compromiso más amplio en favor de los pobres. Sin embargo, tal como se indicó anteriormente, el contenido sustantivo del proyecto piloto está limitado a la supervisión y el apoyo pedagógico. Aunque todavía es muy pronto para sacar conclusiones, no hay ninguna evidencia de que las municipalidades involucradas están dedicando una mayor parte de sus gastos a la educación básica.