



# Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París

Capítulos por país

## NICARAGUA

**La** Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París se realizó en 34 países que recibieron ayuda. Los resultados de la encuesta se presentan en dos volúmenes. El **volumen 1** ofrece un panorama de los principales resultados obtenidos en 34 países. El **volumen 2** presenta los resultados básicos y principales medidas de referencia en cada uno de los 34 países que participaron en la encuesta. Este capítulo está basado principalmente en los datos y resultados comunicados a la OCDE por los gobiernos y los donantes con arreglo al proceso de seguimiento de la Declaración de París. En el capítulo 2 del Volumen 1 figura una descripción más detallada de este proceso, de la manera en que se preparó este capítulo y las fuentes utilizadas.

Tanto el Volumen 1 (Presentación general) como el Volumen 2 (Capítulos por país) de Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París pueden telecargarse en el sitio web:

[www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring)

En el primer trimestre de 2008 se organizará una segunda ronda de seguimiento, que será una importante contribución al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Accra en septiembre de 2008.

# 24 NICARAGUA

NICARAGUA, CON UNA POBLACIÓN de alrededor de seis millones de personas, tiene un ingreso anual promedio per capita (Ingreso Nacional Bruto (INB) per capita, 2004) de 790 dólares estadounidenses. Cuando se realizó la más reciente Encuesta de Hogares, en 2001, un 45% de la población nacional vivía bajo el umbral de pobreza internacional fijado en un dólar por día y por persona y 80% bajo el umbral de dos dólares por día. Nicaragua es un país donde la eficacia de la ayuda es del mayor interés tanto para el gobierno como para los donantes. El gobierno ha emprendido activamente la aplicación de la Declaración de París elaborando con sus interlocutores para el desarrollo un ambicioso Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a Nicaragua en 2004 ascendió a 1.232 millones de dólares, lo que equivalía al 29% del INB. Un total de 21 donantes respondieron a la encuesta de referencia de 2006, que representaban al menos 82% de la ayuda pública a Nicaragua.

DIMENSIONES	REFERENCIA	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	Vacío entre la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza y la aplicación de la segunda.	Evitar otro vacío después de las elecciones de 2006.
Alineación	Baja	La ayuda sigue estando muy fragmentada y paralela a los sistemas nacionales, pese a los esfuerzos realizados recientemente.	Emprender una iniciativa gubernamental sobre aumento de capacidad. Mejorar la rendición de cuentas gubernamental respecto de la ayuda.
Armonización	Baja	La armonización avanza solamente en algunos sectores de actividad y en el apoyo presupuestario.	Adoptar enfoques programáticos con procedimientos comunes en más sectores.
Gestión orientada a los resultados	Moderada	Los sistemas técnicos carecen de medios eficaces para retroalimentar las políticas.	Implantar circuitos de retroalimentación sobre seguimiento y evaluación.
Responsabilidad mutua	Moderada	El Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento todavía no ha sido sometido a evaluaciones mutuas.	Implantar un mecanismo de mutua rendición de cuentas.

PRESENTACIÓN  
Recuadro 5.1  
Problemas y  
medidas  
prioritarias

---

## APROPIACIÓN

### INDICADOR 1

LA APROPIACIÓN ES DECISIVA para lograr resultados de desarrollo y es un elemento básico de la Declaración de París. Se define como la capacidad de un país para dirigir efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo. No es una meta fácil de alcanzar, especialmente en el caso de países muy dependientes de la ayuda para financiar su desarrollo. Desde luego, tampoco puede medirse por un indicador único. Para los donantes, el fomento de la apropiación significa apoyar la dirección, las políticas, las instituciones y los sistemas de un país. Esto se conoce generalmente como “alineación” (véase más adelante). Los donantes están en mejores condiciones de hacerlo cuando los gobiernos fijan claramente sus prioridades y estrategias operativas, lo que constituye el objeto principal del Indicador 1 de la Declaración de París.

El gobierno de Nicaragua ha progresado a grandes pasos en el ejercicio del liderazgo de los esfuerzos de desarrollo en el país, en particular estableciendo un sistema de coordinación de la ayuda basado en grupos conjuntos de trabajo o mesas redondas. Específicamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores dirige el proceso de coordinación mediante una mesa redonda global (Mesa Global) y seis mesas sectoriales sobre educación, salud, buen gobierno, producción y competitividad, infraestructura y protección social. Las mesas redondas, presididas generalmente por las autoridades gubernamentales, varían considerablemente en experiencia y madurez. Algunas de ellas han elaborado planes de trabajo orientados a los resultados.

El Indicador 1 de la Declaración de París mide el grado en que un país dispone de una estrategia operativa de desarrollo para orientar el esfuerzo de coordinación de la ayuda y el desarrollo general de un país. Para juzgarlo se utiliza el Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, de 2005. Según el MID, una estrategia operativa necesita: una visión coherente a largo plazo y una estrategia a plazo medio derivada de la misma; objetivos

específicos que respondan a una estrategia de desarrollo integral, equilibrada y bien escalonada; y capacidad y recursos para ponerla en práctica. En 2005, año de referencia del Informe sobre el MID y de la encuesta de referencia de seguimiento de la Declaración de París, se consideró que Nicaragua tenía solamente algunos de estos elementos, y por lo tanto fue ubicada, junto con 31% de los países que abarcó la encuesta, en la categoría D de la escala descendente del MID, que va de A a E. Se considera que solo los países de categoría A y B tienen una estrategia operacional. Este resultado puede estar relacionado con la circunstancia de que hasta mediados de 2005 el país había invertido considerablemente en la planificación nacional, regional y sectorial, pero no tenía un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) reconocido.

La concepción a largo plazo de Nicaragua acerca del desarrollo y la lucha contra la pobreza se ha expresado en dos estrategias presentadas como el DELP del país: la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) de 2001 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2005. Entre ambas estrategias hay importantes elementos de continuidad, en particular el análisis de los problemas planteados en los sectores sociales y la elevada prioridad atribuida a su superación. No obstante, las diversas posiciones políticas de los presidentes sucesivos y el polarizado carácter del debate político en el país han limitado el grado en que estos documentos son considerados una expresión del anhelo nacional y no sólo del programa del gobierno en ejercicio. El sistema político tiende a crear periodos de vacío normativo y de suspensión de la aplicación de las estrategias, mientras los responsables recién elegidos elaboran sus propios planes, como ocurrió cuando el Presidente Bolaños sucedió al Presidente Alemán en 2002.

Con respecto a la ERCERP, el Plan Nacional de Desarrollo hace más hincapié en los sectores productivos y el fomento del crecimiento económico, y ha inspirado planes sectoriales e institucionales. Está vinculado de forma más

---

sistemática con las nacientes estrategias de sectores y también se basa considerablemente en los planes quinquenales de desarrollo elaborados en los últimos años por departamentos y municipios de todo el país. Los elementos consensuales concebidos anteriormente están escalonados de manera más detallada en el PND. Hay un mejor equilibrio general y una cobertura más amplia de los temas transectoriales, comprendidas la gobernanza, las reformas del Estado y las cuestiones de género. Empero, el PND incorpora una propuesta políticamente controvertida: promover el crecimiento mediante la determinación de sectores estratégicos orientados a la exportación en algunas zonas geográficas. En función de los resultados de las elecciones nacionales de noviembre de 2006, esta propuesta podría debilitar la adhesión del gobierno entrante al PND.

## ALINEACIÓN

LA COMUNIDAD DE DONANTES en Nicaragua ha acogido con satisfacción las iniciativas del gobierno de Bolaños en materia de coordinación de la ayuda, y el programa de armonización y alineación se toma muy en cuenta en el país. No obstante, estos esfuerzos todavía no han dado plenamente sus frutos. La situación política en el país, especialmente el extremado antagonismo entre el poder ejecutivo y los demás órganos del Estado que prevalecieron de 2002 hasta fines de 2006 ha sido uno de los factores que han obstaculizado avances más rápidos. La encuesta de referencia confirma que en varios aspectos los sistemas nacionales no han podido constituir un marco sólido para la integración de la ayuda a fin de alcanzar los objetivos de lucha contra la pobreza. Un factor igualmente importante fue el gran número y la vasta escala de los proyectos que acapararon los compromisos de los donantes para la alineación y se siguen ejecutando del modo tradicional. Para cumplir los compromisos expresados en la Declaración de París, los donantes y los responsables entrantes deberán trabajar juntos a fin de terminar las tareas de alineación que se habían comenzado.

El PND se basa en supuestos macroeconómicos más realistas que la ERCERP, y metas y objetivos más probables de alcanzar. Se trabaja en la preparación de marcos presupuestarios sectoriales de mediano plazo para los sectores sociales a fin de asegurarles una financiación confiable. En términos de proporción del presupuesto nacional, de año en año ha venido aumentando el gasto público en sectores que la ERCERP considera prioritarios. Sin embargo, la posibilidad de nuevas reasignaciones del gasto es muy limitada debido a los aumentos de los sueldos del sector público y al gran volumen de la deuda interna. No hay garantía de que haya suficientes recursos internos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Hay también problemas en relación con la eficiencia y eficacia del gasto actual, que necesitan un tratamiento más enérgico en varios sectores.

## CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES CONFIABLES

La Evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial (CPIA) asigna a Nicaragua una puntuación de 3,5 por la calidad de la gestión presupuestaria y financiera pública, apenas superior al promedio de los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). En el Examen de la Eficacia de la Ayuda se informa de que en el periodo que abarca el Plan Nacional de Desarrollo (2005-09) se planea aplicar importantes reformas para mejorar la gestión financiera y la adquisición. Sobre la base de los resultados de la Evaluación de la responsabilidad financiera del país y el Informe sobre el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país de 2004, el gobierno está reactivando los planes de acción. El grupo de donantes que ha proporcionado apoyo presupuestario general a Nicaragua en el marco del Acuerdo de financiación conjunta de 2005 observa atentamente las medidas de política que se adoptan en éste y en otros importantes ámbitos que son objeto de reformas, utilizando una matriz de evaluación de resultados convenida conjuntamente. Se considera que la corrupción está todavía muy difundida en Nicaragua. El país se sitúa en el 107o lugar (de 158) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International.

INDICADOR 3  
Cuadro 24.1

¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF 05 (millones de USD)	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF 05 (millones de USD)	Proporción de referencia *	
	a	b	c=a/b (%)	c=b/a
Alemania	5	22	24%	
Austria	--	1		
Banco Interamericano de Desarrollo	83	110	76%	
Banco Mundial	6	63	10%	
Canadá	1	2	44%	
Comisión Europea	24	50	49%	
Dinamarca	6	24	24%	
España	10	3		29%
Estados Unidos de América	0	0		0%
Finlandia	78	8		11%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2	3	88%	
Fondo Mundial	--	0		
Francia	--	1		
Japón	19	46	41%	
Naciones Unidas	12	27	45%	
Noruega	1	5	20%	
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	53%	
Países Bajos	3	18	19%	
Reino Unido	14	2		12%
Suecia	9	30	31%	
Suiza	1	2	59%	
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>418</b>	<b>73%</b>	

\* Proporción de referencia es  $c = a / b$  excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos ( $c = b / a$ ).

ALINEACIÓN DE LA AYUDA  
CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

Los donantes respondieron de distintas maneras a las dificultades creadas por el vacío de aplicación entre las dos estrategias sucesivas de Lucha contra la Pobreza en Nicaragua. El banco Mundial preparó una Nota de Estrategia Provisional, en lugar de una Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) completa, ya que éstas deben estar oficialmente vinculadas a un DELP convenido. Varios donantes cuyos compromisos se situaban más bien a nivel sectorial decidieron que sus actividades estaban cabalmente alineadas con los marcos de política del sector correspondiente. La matriz de resultados del apoyo presupuestario se preparó paralelamente al Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto es altamente coherente con el mismo, aunque su orientación es más operacional. La propuesta en que se basa el convenio

de Nicaragua con la Cuenta del Desafío del Milenio se concentra en dos zonas de Nicaragua occidental para mejorar su infraestructura: acceso a los mercados y derechos de propiedad. Esto se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo.

El Indicador 3 de la encuesta de referencia apunta a proporcionar una medición de la alineación general de la ayuda con las prioridades nacionales, centrándose en el grado en que los compromisos financieros de los donantes se reflejan plenamente y con exactitud en el presupuesto nacional. El objetivo general de este indicador establecido por la Declaración de París (87%) pide tanto un alto nivel de realismo presupuestario de las autoridades del país como un alto grado de buena voluntad y capacidad de los donantes para proporcionar la información de manera oportuna y en una forma conveniente.

## ¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD) a	Total cooperación técnica (millones de USD) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	1	8	15%
Austria	2	9	20%
Banco Interamericano de Desarrollo	--	2	--
Banco Mundial	8	10	84%
Canadá	2	5	35%
Comisión Europea	2	7	26%
Dinamarca	2	10	20%
España	1	3	23%
Estados Unidos de América	0	0	--
Finlandia	2	2	76%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	0	0	70%
Fondo Mundial	0	0	--
Francia	0	0	0%
Japón	3	13	27%
Naciones Unidas	2	37	6%
Noruega	0	1	31%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	--
Países Bajos	--	--	--
Reino Unido	1	1	82%
Suecia	7	10	71%
Suiza	2	7	23%
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>124</b>	<b>29%</b>

El cuadro presenta las estimaciones presupuestarias oficiales de ayuda para el año fiscal 2005 (numerador) como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental para el mismo periodo (denominador). Esta proporción indica el grado de discrepancia entre las estimaciones presupuestarias y los desembolsos reales. La discrepancia puede ir en dos direcciones; en efecto, las estimaciones presupuestarias pueden ser inferiores o superiores a los desembolsos. Para tener una medida única de la discrepancia, que es siempre inferior a 100%, la proporción se invierte cuando las estimaciones presupuestarias son más elevadas que los desembolsos. El valor de referencia del Indicador 3 en Nicaragua es de 73%. Alcanzar el objetivo fijado en la Declaración de París para este indicador (reducir la diferencia a la mitad) exigirá esfuerzos concertados de los donantes y el gobierno.

Un problema que afecta la capacidad del gobierno para reflejar los desembolsos en el presupuesto es que a menudo los donantes notifican sus intenciones antes del final de año anterior, pero

no antes de la fecha límite para incluirlos en el presupuesto (15 de octubre). La posibilidad de inclusión es mayor si se efectúa en los presupuestos complementarios aprobados más tarde en el año fiscal. Además, el gobierno señala que los países donantes y los organismos de ayuda podrían suministrar más información y ajustar sus políticas para facilitar a Nicaragua el registro de sus contribuciones en el presupuesto.

#### APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

La Declaración de París considera el aumento de capacidad como una condición esencial para la apropiación nacional de las prioridades del desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales. Se estima que el apoyo fragmentado de los donantes para el aumento de capacidad es un importante obstáculo. Por lo tanto, la Declaración incita a los donantes a apoyar de manera más coordinada el aumento de capacidad bajo dirección nacional, con un objetivo de 50% proporcionado en esas condiciones para 2010. Para Nicaragua, la evaluación de la eficacia de la ayuda indica que

INDICADOR 5a  
Cuadro 24.3

¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD)	Gestión de las finanzas públicas				Aprovisionamiento	
		Ejecución del presupuesto (millones de USD)	Informes financieros (millones de USD)	Auditoría (millones de USD)	Proporción de referencia (%) promedio (b,c,d)/a	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD)	Proporción de referencia (%) e/a
Alemania	22	13	5	5	35%	13	60%
Austria	1	1	1	0	52%	1	64%
Banco Interamericano de Desarrollo	110	110	0	0	33%	--	--
Banco Mundial	63	63	63	36	86%	0	0%
Canadá	2	2	2	2	89%	2	89%
Comisión Europea	50	16	16	12	30%	12	24%
Dinamarca	24	15	5	5	35%	15	62%
España	3	1	0	0	7%	1	21%
Estados Unidos de América	0	0	0	0	--	0	--
Finlandia	8	7	5	3	60%	6	72%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	3	3	3	3	100%	1	52%
Fondo Mundial	0	--	--	--	--	--	--
Francia	1	1	1	1	89%	0	0%
Japón	46	6	6	6	13%	6	13%
Naciones Unidas	27	6	3	1	13%	7	25%
Noruega	5	4	3	3	68%	4	77%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	--	0	--	--	0	0%
Países Bajos	18	16	16	16	85%	16	85%
Reino Unido	2	2	2	2	94%	2	94%
Suecia	30	17	17	13	52%	27	90%
Suiza	--	--	--	--	--	--	--
<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>287</b>	<b>152</b>	<b>112</b>	<b>44%</b>	<b>116</b>	<b>28%</b>

no hay una estrategia gubernamental general de aumento de capacidad y que gran parte del apoyo externo para capacidad está aún fragmentado. Hay excepciones a la fragmentación generalizada, como el apoyo conjunto al sistema de censos y estadísticas, y el programa conjunto sobre gestión del sector público. Por otra parte, las respuestas a la encuesta señalan que se puede considerar coordinado el 29% de la asistencia técnica sobre la que se informa.

De la respuesta a la encuesta se desprende claramente que las cifras comunicadas en el cuadro reflejan una posición de consenso de los donantes locales sobre los criterios que se debería aplicar para determinar cuáles son los programas coordinados. Este consenso admite cualquier asistencia técnica que apoya las prioridades explícitamente definidas por el gobierno, o por un enfoque

sectorial (SWAp) u otro enfoque programático, siempre que la coordinación haya sido oficializada mediante un acuerdo bilateral, un memorando de entendimiento o el acuerdo de una mesa redonda sectorial. Se trata de criterios más débiles que el sugerido en las directrices de la encuesta, que se refiere a un programa nacional de aumento de capacidades con objetivos claro, comunicado por funcionarios superiores, que reciben luego el apoyo de los donantes. Según la respuesta a la encuesta, el gobierno preferiría adoptar una definición más restrictiva que la acordada por los donantes. Si se aplicara la definición rigurosa propuesta en las directrices de la encuesta, ninguno de los programas en curso en Nicaragua podría ser calificado de coordinado bajo dirección gubernamental. Esto sugiere que se justificaría más diálogo a nivel nacional al respecto.

## UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

El Indicador 5a es una medida de la utilización de los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas por los donantes. De acuerdo con los datos de la encuesta, el índice promedio de utilización en los tres componentes es de solamente 44%. Habida cuenta de la puntuación CPIA moderadamente alta de Nicaragua respecto de la gestión presupuestaria y financiera pública, es una cifra baja. Según los objetivos acordados, el promedio debería elevarse al menos a 63% para 2010. El uso del sistema de adquisiciones del país es aún más bajo, de 28%. A falta de una evaluación cuantificada de la calidad de los sistemas nacionales, no se fijó objetivo para este indicador. Sin embargo, el gobierno y los donantes tendrían que examinar juntos en qué medida el bajo grado de utilización del sistema nacional de adquisiciones se debe a rigideces de la legislación o de las prácticas de los donantes, y el margen para una evolución y compromisos en la materia.

La aplicación de las disposiciones financieras conjuntas sobre el apoyo presupuestario general ha dado lugar a un mayor uso de los sistemas nacionales. De hecho, puede esperarse que los sistemas nacionales aumenten a medida que los enfoques sectoriales de salud y educación se desarrollan con planes para armonizar la gestión financiera y la adquisición alrededor de los sistemas nacionales. El nivel de referencia relativamente bajo de utilización de los sistemas nacionales de debe en parte a la acumulación de proyectos sin terminar que no fueron diseñados para alinearse con los procedimientos nacionales o que se rigen por normas de los donantes que exigen el uso de sus propios sistemas. En el caso de la adquisición, también hay algunas barreras técnicas consistentes en topes financieros para el uso de diversos dispositivos; esos problemas han sido abordados mediante una enmienda de la Ley 323.

## ¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

	PIU paralelas
Alemania	0
Austria	5
Banco Interamericano de Desarrollo	35
Banco Mundial	7
Canadá	4
Comisión Europea	7
Dinamarca	0
España	7
Estados Unidos de América	21
Finlandia	0
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2
Fondo Mundial	0
Francia	0
Japón	0
Naciones Unidas	9
Noruega	1
Organización de Estados Iberoamericanos	2
Países Bajos	0
Reino Unido	0
Suecia	3
Suiza	4
<b>Total</b>	<b>107</b>

## INDICADOR 6 Cuadro 24.4

## EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

La Declaración de París insta a reducir sustancialmente el número de dependencias de ejecución de proyectos (PIU) que sean paralelas en la medida en que las decisiones de designación y las relaciones de rendición de cuentas dependen únicamente del donante. La cifra de referencia actual para Nicaragua es de 107 estructuras de este tipo, que se estableció mediante el procedimiento siguiente: el gobierno preparó una lista inicial de las dependencias que se consideraban paralelas en términos de al menos cuatro de los cinco criterios indicados en las directrices de la encuesta, y la lista fue verificada y enmendada por los donantes.

INDICADOR 7  
Cuadro 24.5

¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

	Desembolsos registrados por el gobierno en el EF05 (millones de USD)	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EF05 (millones de USD)	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en el EF05 (millones de USD)	Proporción de referencia *	
	a	b	PARA REFERENCIA SOLAMENTE	c=a/b (%)	c=b/a
Alemania	10	25	22	40%	
Austria	0	0	1		0%
Banco Interamericano de Desarrollo	97	148	110	66%	
Banco Mundial	65	112	63	59%	
Canadá	0	2	2	17%	
Comisión Europea	42	81	50	52%	
Dinamarca	12	29	24	41%	
España	17	3	3		18%
Estados Unidos de América	3	0	0		0%
Finlandia	5	11	8	47%	
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2	3	3	58%	
Fondo Mundial	--	--	0		
Francia	1	1	1	38%	
Japón	27	46	46	59%	
Naciones Unidas	13	26	27	49%	
Noruega	6	5	5		83%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	0	18%	
Países Bajos	23	18	18		81%
Reino Unido	1	2	2	34%	
Suecia	12	28	30	43%	
Suiza	9	7	2		80%
<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>549</b>	<b>418</b>	<b>70%</b>	

\* Proporción de referencia es  $c = a / b$  excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados ( $c = b / a$ ).

Según el Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial, se están tomando medidas para suprimir las PIU. Aunque la mayor parte de los 16 proyectos en curso en Nicaragua financiados por el Banco Mundial tienen PIU en su estructura de ejecución, se está procurando transferir la responsabilidad a los poderes públicos. Como se indica en la respuesta a la encuesta, la supresión de las PIU paralelas depende de la medida en que se consiga que los donantes adopten los sistemas nacionales de gestión financiera pública y de adquisición. Integrar una PIU en las estructuras gubernamentales sin abandonar el requisito de utilización de los sistemas de los donantes impondría al gobierno una intolerable carga

administrativa. Las respuestas sugieren también que las PIU podrían ser evaluadas con mayor objetividad considerando la cantidad de personas contratadas en el marco de las PIU y sus sueldos, en comparación con los de los funcionarios gubernamentales.

#### SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

El cuadro considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En Nicaragua, los donantes programaron un desembolso de 549 millones de dólares en 2005 y en realidad desembolsaron, según sus

---

propios registros, una suma bastante inferior a lo esperado (418 millones). La discrepancia varía considerablemente entre los donantes debido a los desembolsos tardíos efectuados en 2005 y a los retrasos en la ejecución de los programas. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En Nicaragua, los sistemas oficiales registraron 384 millones de los 418 cuyo desembolso habían notificado los donantes (70%), lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el gobierno.

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que constituye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En Nicaragua, esta

## ARMONIZACIÓN

EL GOBIERNO Y LOS DONANTES hacen progresos razonables en la alineación de la ayuda con los sistemas y las políticas nacionales de Nicaragua, y se han individualizado claramente los obstáculos. También parece estar surgiendo un consenso entre los donantes sobre aspectos de la armonización de la ayuda, al menos entre los que prestan apoyo al sector gubernamental. Esta circunstancia se observa en el uso de los enfoques programáticos y la realización de misiones y labor analítica compartidas. Si estos esfuerzos perduran en el largo plazo, proporcionarán una plataforma para las medidas destinadas a reducir la fragmentación de la ayuda mediante la especialización y la delegación, y a mejorar los incentivos internos para el trabajo en colaboración, dos importantes compromisos de la Declaración de París que no están directamente considerados por la encuesta.

brecha de predictibilidad combinada asciende a 165 millones de dólares (30% del desembolso de ayuda programado). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para mejorar:

- el realismo de las predicciones sobre volumen y el calendario de los desembolsos esperados;
- la manera en que los donantes notifican sus desembolsos al gobierno;
- la exhaustividad de los registros gubernamentales de los desembolsos efectuados por los donantes.

## AYUDA NO CONDICIONADA

De acuerdo con los datos de la OCDE, que abarcan 94% de los compromisos para 2004, 85% de la ayuda a Nicaragua no está condicionada. Sin embargo, el gobierno estima que se trata de una evaluación sumamente optimista de la situación. Según sus propios cálculos, la ayuda no condicionada no supera el 25%. Valdría la pena investigar las razones de esta importante discrepancia.

## INDICADOR 8

## UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

Se informa de que la ayuda al sector gubernamental que recurre a enfoques programáticos (y, por ese medio, utiliza dispositivos comunes) es actualmente de 48%, la mayor parte en forma de programas conjuntos en determinados sectores. Se llegó a esta cifra sobre la base de la lista inicial preparada por el gobierno y examinada por los donantes. El gobierno estima que ninguno de los programas de la lista (aparte del acuerdo de apoyo presupuestario) se atiene cabalmente a la definición del enfoque programático que figura en las directrices de la encuesta, pero que varios lo lograrán en 2006 gracias al ejercicio sectorial del Marco de Gastos a Mediano Plazo. El gobierno desea que se formule una definición más precisa del grado de dirección nacional

INDICADOR 9  
Cuadro 24.6

¿Cuánta ayuda se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado (millones de USD) d	Proporción de referencia (%) e=c/d
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c=a+b		
Alemania	5	4	9	24	36%
Austria	1	5	6	10	64%
Banco Interamericano de Desarrollo	--	30	30	121	25%
Banco Mundial	36	9	45	63	72%
Canadá	2	0	2	7	25%
Comisión Europea	12	0	12	60	20%
Dinamarca	0	29	29	29	100%
España	0	0	0	16	0%
Estados Unidos de América	0	37	37	0	--
Finlandia	2	6	8	9	81%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	0	0	0	3	0%
Fondo Mundial	--	--	--	3	--
Francia	1	0	1	3	54%
Japón	0	0	0	49	0%
Naciones Unidas	0	3	3	45	7%
Noruega	3	1	4	7	64%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	0	0	0%
Países Bajos	11	3	15	24	61%
Reino Unido	2	0	2	8	22%
Suecia	--	--	--	--	--
Suiza	5	0	5	12	46%
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>163</b>	<b>256</b>	<b>533</b>	<b>48%</b>

que se espera en un enfoque programático, y una base más objetiva de evaluación de los “esfuerzos para aumentar el uso de los sistemas nacionales”.

Habida cuenta de lo expuesto, sería justo decir que la cifra de referencia está un poco inflada. Se necesitarán en consecuencia mayores esfuerzos para llegar en 2010 al objetivo de 66% de la ayuda que utiliza dispositivos comunes en los enfoques programáticos. Habrá pues que adoptar medidas más vigorosas para consolidar los enfoques sectoriales ya establecidos (salud y educación) y extender

el modelo en la forma que el gobierno desea, en sectores que se caracterizan todavía por múltiples proyectos desprovistos de marcos normativos operacionales y de procedimientos comunes. También sería beneficioso un aumento de la proporción de la ayuda canalizada a través del programa conjunto de apoyo presupuestario. Durante 2006 el grupo de apoyo presupuestario examinó un mejoramiento de la matriz de evaluación de resultados que utiliza para verificar la eficacia, de modo de reducir los costos de transacción para el gobierno.

## ¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

	Misiones de donantes coordinadas (misiones) a	Total misiones de donantes (misiones) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	2	16	13%
Austria	0	2	0%
Banco Interamericano de Desarrollo	4	44	9%
Banco Mundial	--	60	--
Canadá	1	7	14%
Comisión Europea	2	3	67%
Dinamarca	2	7	29%
España	1	20	5%
Estados Unidos de América	--	0	--
Finlandia	6	14	43%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2	2	100%
Fondo Mundial	0	0	--
Francia	0	0	--
Japón	0	20	0%
Naciones Unidas	9	118	8%
Noruega	0	5	0%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	--
Países Bajos	4	6	67%
Reino Unido	13	22	59%
Suecia	--	--	--
Suiza	6	10	60%
<b>Total (descontado*)</b>	<b>34</b>	<b>356</b>	<b>9%</b>

\* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 35% se ha aplicado.

## MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

Se indica que la coordinación de las misiones de donantes es de 17%, en tanto que el objetivo de la Declaración de París es de 40%. Sin embargo, la respuesta del país señala que este indicador está inflado, ya que cada donante participante en una misión conjunta informó acerca de la misma. Si se aplicara un factor de reducción para compensar este doble cómputo, el porcentaje de referencia resultaría sumamente bajo (9%). Ocurre también que los números absolutos de misiones son muy elevados para un país de la magnitud de Nicaragua. Para que el país pueda alcanzar el objetivo de la Declaración de París en materia de misiones conjuntas se necesitarán sustanciales nuevos esfuerzos.

La labor analítica común está sujeta al mismo problema de doble cómputo. Es posible que haya una subevaluación del denominador, ya que algunos donantes no están familiarizados con el concepto de “labor analítica nacional” y pueden haber excluido algunos análisis pertinentes. El gobierno considera que aún después de tomar en cuenta esos ejercicios conjuntos y la Evaluación de la responsabilidad financiera del país, la coordinación de la labor analítica es muy incipiente en Nicaragua.

INDICADOR 10b  
Cuadro 24.8

¿ En qué medida es coordinado el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinado* (unidades) a	Total Labor analítica de donantes (unidades) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	2	3	67%
Austria	0	0	--
Banco Interamericano de Desarrollo	12	16	75%
Banco Mundial	4	--	--
Canadá	1	1	100%
Comisión Europea	0	1	0%
Dinamarca	2	4	50%
España	0	0	--
Estados Unidos de América	1	3	33%
Finlandia	1	3	33%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2	2	100%
Fondo Mundial	0	0	--
Francia	--	0	--
Japón	0	0	--
Naciones Unidas	11	18	61%
Noruega	0	1	0%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	--
Países Bajos	--	--	--
Reino Unido	6	6	100%
Suecia	0	0	--
Suiza	3	6	50%
<b>Total (descontado*)</b>	<b>34</b>	<b>64</b>	<b>53%</b>

\* El total de coordinado el análisis nacional fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 25% se ha aplicado.

## GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

INDICADOR 11

LA DECLARACIÓN DE PARÍS PIDE a los países participantes y a los donantes que trabajen juntos con miras a la gestión de los recursos sobre la base de los resultados deseados y que utilicen la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Esto significa fortalecer la capacidad de realizar ese tipo de gestión y ayudar a aumentar la demanda de una concentración en los resultados. El Indicador 11 mide un componente de este esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país.

Nicaragua no se encuentra en el grupo de países de la Asociación Internacional de Fomento que según el MID cuentan con un sistema “muy desarrollado” de seguimiento de resultados. En esa evaluación le corresponde la categoría C, junto con 42% de la muestra que tiene algunos de los elementos (pero no todos) de ese sistema. Esto expresa puntos fuertes e inadecuaciones particulares en tres ámbitos: la calidad de la información disponible en materia de desarrollo, el grado en que los interesados tienen acceso a la misma, y la extensión de los esfuerzos de seguimiento y evaluación coordinados del desarrollo del país.

---

La Evaluación de la Eficacia de la Ayuda indica que la disponibilidad y calidad de los datos relativos a la pobreza están mejorando. Por ejemplo, en 2005 se llevaron a cabo una completa encuesta sobre estándares de vida y una encuesta demográfica y de salud, así como un censo nacional. Los sistemas de información financiera también están bastante bien desarrollados, y existe un Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) que produce informes de ejecución del presupuesto para el Congreso. Se están tomando medidas para integrar en el SIGFA los sistemas de seguimiento de la financiación aportada por los

donantes y las organizaciones no gubernamentales. La Evaluación de la Eficacia de la Ayuda también encomienda las medidas para establecer un sistema nacional de seguimiento y evaluación. El gobierno ha definido 51 indicadores de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que pueden ser objeto de seguimiento y ha establecido un sistema informático para reunir los datos pertinentes de todo el sector público. Menos clara es la manera en que este complejo dispositivo técnico contribuirá a los fines de aprendizaje y rendición de cuentas a los que debería servir un sistema nacional de seguimiento y evaluación.

## RESPONSABILIDAD MUTUA

LA DECLARACIÓN DE PARÍS INSTA a los donantes y los países interesados a responder unos ante otros del uso de los recursos para el desarrollo, y de forma que fortalezca el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. A su vez, esto exige que los gobiernos mejoren sus sistemas nacionales de rendición de cuentas y que los donantes sean transparentes en cuanto a sus propias contribuciones. ¿Existe un mecanismo nacional que permita la evaluación común de los avances en la realización de los compromisos acordados sobre la ayuda al desarrollo, comprendidos los expresados en la propia Declaración?

Ese mecanismo ha sido creado y se está desarrollando considerablemente en Nicaragua, que fue un país piloto de la Declaración de Roma sobre Armonización, de 2003, y participó en la Evaluación nacional conjunta del aprendizaje del CAD-OCDE, destinada a ayudar a Nicaragua a avanzar en el proceso de armonización. En 2004 el gobierno aprobó un Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento que está en curso de ejecución. El Plan establece medidas específicas que se deben tomar y objetivos que se han de alcanzar en el periodo 2005-07. Un grupo mixto en el que están representados el gobierno, la Asamblea nacional, la sociedad civil y los asociados en el desarrollo estudian actualmente los datos de referencia para 2005. Se ha indicado que se creará un mecanismo institucionalizado para examinar los avances en la ejecución de los compromisos convenidos, pero que en 2006 todavía no había sido establecido, según la respuesta a la encuesta. Nicaragua está representada en la Iniciativa Conjunta “Joint Venture”) sobre el seguimiento de la Declaración de París.

INDICADOR 12

## REFERENCIAS Y OBJETIVOS

EL CUADRO QUE SIGUE PRESENTA las referencias y los objetivos de Nicaragua para 2005. Los valores de referencia se han formulado en función de lo ya expuesto, que se basa en diversas fuentes de información. La principal fuente es la encuesta de referencia realizada en Nicaragua bajo el patrocinio del Coordinador Nacional (Mauricio Gómez).

Cuadro 24.9  
Referencias  
y objetivos

INDICADORES	REFERENCIA 2005	OBJETIVO 2010
1 Apropriación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	D	B o A
2a Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	3,5	4,0
2b Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No aplicable
3 Ayuda reflejada en los presupuestos	73%	87%
4 Refuerzo coordinado de capacidades	29%	50%
5a Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	44%	63%
5b U Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	28%	No aplicable
6 Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	107	36
7 Predictibilidad en el año	70%	85%
8 Ayuda no condicionada	85%	Más de 85%
9 Uso de enfoques programáticos (PBA)	48%	66%
10a Misiones coordinadas	9%	40%
10b Trabajo analítico coordinado sobre el país	53%	66%
11 Marco sólido de evaluación de resultados	C	B o A
12 Responsabilidad mutua	Sí	Sí

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AER	Examen de la Eficacia de la Ayuda
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CPIA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
EAP	Estrategia de Asistencia a los Países
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza)
INB	Ingreso Nacional Bruto
MID	Marco Integral de Desarrollo
PFM	Gestión de las finanzas públicas
PIU	Dependencia de ejecución de proyectos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SWAp	Enfoque sectorial