

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

División Estado y Democracia

Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza"

QVA@gtz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

Postfach 51 80

65726 Eschborn

Teléfono: +49 (0) 61 96 79-0

Fax: +49 (0) 61 96 79-11 15

Internet: <http://www.gtz.de>

Por encargo del

Ministerio Federal

de Cooperación Económica y Desarrollo

Sección 310: Reducción de la Pobreza, Desarrollo Social

Contacto: Sra. Astrid Böhm

Astrid.Boehm@bmz.bund.de

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Teléfono: +49 (0) 18 88 535-0

Fax: +49 (0) 18 88 535-35 00

Internet: <http://www.bmz.de>

El presente informe pericial fue elaborado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Cabe subrayar que los autores redactaron el texto con independencia científica. El BMZ considera el informe como aporte al debate internacional sobre el tema del monitoreo de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza (ERPs). El informe pericial completo –informe principal y estudios sobre países – está disponible en alemán e inglés. La versión breve y los estudios sobre Burkina Faso y Nicaragua también están disponibles en francés y en castellano, respectivamente.

El informe pericial fue elaborado por:

GFA - Management GmbH, Hamburgo

Coordinación:

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

Traducción del alemán:

Beate Engelhardt

Diseño gráfico y producción:

Heidi Mohr, CrossLink, Francfort del Meno

Eschborn, agosto de 2004

El presente informe pericial sobre el monitoreo nacional de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza (ERPs) fue iniciado por la Sección 310 (Reducción de la Pobreza, Desarrollo Social) del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Por encargo del BMZ, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, en el marco del Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza" de la División 42 (Estado y Democracia), encomendó en octubre del año 2003 a la empresa GFA Management GmbH la tarea de llevar a cabo el estudio.

En enero de 2004, uno o dos de los peritos participantes visitaron durante 10 a 14 días los cinco países en cuestión.

Colaboraron en el peritaje:

Bernd Kadura (Albania, Kenya), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albania, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenya), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels y Bernd Schubert contribuyeron a la redacción y elaboración de comentarios sobre los informes.

Expresamos nuestro agradecimiento especial a los numerosos interlocutores de los cinco países; sin su apoyo no habría sido posible elaborar este estudio. Asimismo aprovechamos la ocasión para dar las gracias por sus sugerencias y su apoyo al personal de la Sección 310 del BMZ y a la Sra. Alison Lobb, del Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza" de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

Índice

Resumen	1
Estudio sobre Nicaragua	
1. Génesis y características de la estrategia para la reducción de la pobreza de Nicaragua	13
1.1 La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Plan Nacional de Desarrollo	13
1.2 El financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza	14
2. Monitoreo de la pobreza en Nicaragua	16
3. Monitoreo de la política de reducción de la pobreza	17
3.1 Instrumentos de monitoreo	17
3.2 Responsabilidades institucionales	24
4. El papel de los organismos donantes en el apoyo al monitoreo	27
5. Valor informativo del sistema de monitoreo para los organismos donantes	30
5.1 Expectativas de la comunidad donante	30
5.2 Valor informativo con respecto a los insumos (gastos relacionados con la reducción de la pobreza)	30
5.3 Valor informativo con respecto a los procesos de reforma	32
5.4 Valor informativo con respecto a los efectos (reducción de la pobreza)	33
5.5 Utilización de las informaciones de monitoreo para el diálogo con los organismos donantes	34
6. Evaluación del sistema de monitoreo en Nicaragua	35
6.1 Puntos fuertes	35
6.2 Puntos débiles	36
6.3 Perspectivas	37
6.4 Riesgos	38
7. Conclusiones para la comparación de países	38
7.1 Procedimientos modelo y errores evitables	38
7.2 Aplicabilidad en otros países	39
Anexos	41
Notas bibliográficas	46

Lista de abreviaturas

AISP	Análisis de Impacto Social y Pobreza
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CC	Coordinadora Civil
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CWIQ	Core Welfare Indicator Questionnaire Cuestionario sobre Parámetros Básicos del Bienestar
DAC	Development Assistance Committee (OECD) Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD)
DFID	Department for International Development Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
EFA	Education For All Educación Para Todos (EPT)
EMNV	Encuesta de Medición del Nivel de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
EPP	Evaluación Participativa de la Pobreza
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSS	Fondo Social Suplementario (fondo virtual para la administración de los recursos de la Iniciativa HIPC)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
HIPC	Highly Indebted Poor Countries Países Pobres Muy Endeudados (PPME)
IBW	Instituciones de Bretton Woods (FMI y Grupo del Banco Mundial)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
JSA	Joint Staff Assessment Evaluación conjunta realizada por colaboradores del FMI y del Banco Mundial, con recomendaciones para los Consejos de Administración de ambas instituciones

LSMS	Living Standard Measurement Survey Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV)
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MINSA	Ministerio de Salud
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo
ODI	Overseas Development Institute Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PAI	Programa de Apoyo a la Implementación (de la ERCERP)
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación (de la Implementación de la ERCERP)
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (FMI) Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Banco Mundial) Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
PSAC	Programmatic Structural Adjustment Credit (Banco Mundial) Crédito de Ajuste Estructural Programático
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP)
PSMTAC	Public Sector Modernisation Technical Assistance Credit Préstamo de asistencia técnica para la modernización del sector público (previsto por el Banco Mundial para apoyar la implementación del PRSC)
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia (responsable de coordinar la presentación de informes y el monitoreo de la ERP, anteriormente SETEC)
SIGFA	Sistema de Información Gerencial Financiero, Administrativa y Auditoría (sistema de información para controlar la ejecución de los presupuestos)
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas (sistema de información para registrar las inversiones públicas, incluyendo los proyectos financiados por la comunidad donante)
SWAP	Sector-Wide Approach Enfoque Sectorial (Programa Sectorial)
UE	Unión Europea
UNICEF	United Nations Children's Fund Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ESTUDIO SOBRE NICARAGUA

1. Génesis y características de la estrategia para la reducción de la pobreza de Nicaragua

1.1 La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Plan Nacional de Desarrollo

Con un ingreso anual per cápita de 480 USD (730 USD según un nuevo método de cálculo¹), Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina con una distribución de ingresos muy desigual. Según el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)** para el año 2002, Nicaragua ocupa la posición 118 en el mundo. Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio es una preocupación urgente.

Enfoques para la reducción de la pobreza

En Nicaragua se vienen realizando esfuerzos por desarrollar una **política de reducción de la pobreza** impulsados por los organismos donantes desde principios de los años 90. Se creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) que permitió mejorar el acceso de los pobres a las prestaciones sociales. No obstante, estos enfoques resultaron menos exitosos en lo que se refiere al aumento de ingresos y de empleo para la población pobre.

En los años 2000/2001 el Gobierno nicaragüense (dirigido por el entonces Presidente Alemán), impulsado por la Iniciativa HIPC Ampliada, elaboró la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (**ERCERP**) que contiene **cuatro áreas estratégicas** (denominadas “pilares”):

1. crecimiento económico y competitividad
2. desarrollo del capital humano, especialmente el de los pobres
3. protección social para los grupos vulnerables de la población
4. buen gobierno y desarrollo institucional

A juicio de los organismos donantes, el nuevo Gobierno del Presidente Bolaños, que entró en funciones a principios de 2002, realiza serios esfuerzos por **operacionalizar** la estrategia que contiene una matriz con una amplia gama de indicadores. En octubre de 2003 el Gobierno presentó un segundo informe de avance basado en esta matriz. La Coordinadora Civil (CC), una confederación de varios centenares de

¹ Se desconocen las diferencias metodológicas.

Un plan integral de desarrollo

organizaciones de la sociedad civil, respondió al informe con una valoración divergente.

El **Plan Nacional de Desarrollo** (PND) presentado en 2003 para complementar la ERCERP expone con más detalle las medidas previstas para fomentar el crecimiento económico (primer pilar de la ERCERP). Entre otras medidas se propone la simplificación de procedimientos para impulsar la inversión privada, una concentración de la inversión pública en la promoción de las ciudades medianas y en la infraestructura relevante para la economía así como el fomento de la articulación vertical para diversificar la actividad económica. Las medidas descritas en el cuarto pilar de la ERCERP para promover la gobernabilidad se incluyen también en el PND. La transparencia, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la obligación de rendir cuentas son aspectos mencionados explícitamente.

1.2 El financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza

Nicaragua es uno de los países más endeudados del mundo. En total, su **deuda externa** alcanza aproximadamente el 160 % del PIB. A ésta se suma la deuda pública interna de aproximadamente un 40 % del PIB. Por lo tanto, la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC constituye un incentivo primordial para implementar reformas políticas. De 2001 a 2003, ya fueron cancelados 235 millones de USD de la deuda externa de Nicaragua, incluyendo 145 millones de EUR por parte de Alemania. En total se espera la cancelación de deudas por valor de 4.500 millones de USD. Los recursos liberados en el marco de la Iniciativa HIPC deberían ser asignados a un denominado “fondo virtual”² (el Fondo Social Suplementario, FSS) y utilizados principalmente para la reducción de la pobreza.

El déficit presupuestario limita los espacios

Asegurar los recursos financieros para la infraestructura social y el aumento de ingresos y, al mismo tiempo, contrarrestar el enorme **déficit presupuestario** constituye un reto particular en la reducción de la pobreza. Con una tasa de crecimiento económico de solo un 1 %, el déficit alcanzó un valor máximo de más del 10 % del PIB en el año 2002, y en 2003 oscilará entre el 8 y el 9 % (con un crecimiento económico del 2,3 %). Por este motivo, Nicaragua negoció en 2003 un nuevo acuerdo *standby* con el FMI en forma de un SCLP (Servicio para el Crecimiento y

² Los “fondos virtuales contra la pobreza” (en inglés: *virtual poverty funds*) son fondos reservados para una finalidad determinada. A diferencia de los “fondos sociales”, no se crea una nueva organización para su administración, sino que la utilización de los recursos se comprueba de manera contable. Los fondos virtuales se usan como solución transitoria en los países en los que la clasificación de las partidas presupuestarias no permite deducir claramente su utilización en beneficio de la reducción de la pobreza.

la Lucha contra la Pobreza, PRGF en inglés) por valor de 110 millones de USD, cuyos desembolsos están sujetos a una estricta disciplina financiera y a la eliminación sucesiva de preferencias fiscales. Las condiciones del SCLP se ajustan al PND anteriormente mencionado. El seguimiento de la evolución macroeconómica y fiscal es importante para el aspecto de la pobreza, en el sentido de que el enorme déficit presupuestario limita el margen para el diseño de políticas y, por lo tanto, para la reducción de la pobreza. Conservar los márgenes de libertad significa también mantener la posibilidad de desarrollar una política activa orientada a la lucha contra la pobreza.

Un nuevo modelo de crédito para el ajuste estructural

En el primer semestre de 2003 el Banco Mundial financió el primer **Crédito de Ajuste Estructural Programático** (PSAC por sus siglas en inglés) que incluye diversas condiciones relacionadas con la implementación de reformas. Sobre esta base, el Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC I por sus siglas en inglés) por valor de 70 millones de USD fomentará explícitamente la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza en el año 2004. Se trata de un complejo programa de reformas que incluye medidas encaminadas a la reforma presupuestaria, a un mayor rendimiento de la administración pública y a la descentralización. Además se prevén medidas para promover el crecimiento y mejorar los servicios básicos en los sectores de educación, salud así como agua y saneamiento.

El programa general del PRSC tiene una duración de varios años y contiene un **catálogo de objetivos** que se mantendrá sin cambios para los proyectos específicos de uno a dos años de duración (se proyecta un PRSC I en dos tramos y un PRSC II). El objetivo superior del PRSC es contribuir a la reducción de la pobreza en Nicaragua mediante el apoyo a la implementación de la ERCERP. Según la ERCERP, se tratará de reducir el porcentaje de población en extrema pobreza primero del 19,4 % en 1993 a menos del 15 % en 2005 y luego al 9,3 % hasta 2015.

El PRSC se centrará en determinadas áreas de los pilares estratégicos de la ERCERP anteriormente mencionados. El primer tramo del PRSC I pone énfasis en las medidas en el área del buen gobierno y del fortalecimiento institucional, mientras que el segundo prioriza el crecimiento económico y la competitividad. Los indicadores se definen en una **matriz de políticas**. Una parte considerable de dichos indicadores se refiere a la implementación de reformas políticas en el marco del procedimiento parlamentario por lo que en muchos casos el grado de cumplimiento habrá de valorarse de forma cualitativa.

Está prosperando la búsqueda de **fuentes financieras** para los programas de reforma: el 22/23 de enero de 2004, la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial aprobó la propuesta de programa para el PRSC I. En la misma semana se reunió la Junta Directiva del FMI. Ambas instancias confirmaron que Nicaragua había alcanzado el *completion point* requerido para la condonación de la deuda. Por lo tanto, los recursos financieros anteriormente mencionados están disponibles para la reducción de la pobreza. La Cooperación Financiera alemana aportará 4 millones de EUR al financiamiento del PRSC.

Los programas de asistencia técnica complementan los préstamos para la reducción de la pobreza

Además, el Banco Mundial y varios organismos donantes bilaterales prestan amplia **asistencia técnica** para la implementación del PRSC en el marco de un préstamo de asistencia técnica para la modernización del sector público (PSMTAC por sus siglas en inglés) por valor de 23,5 millones de USD. La Unión Europea está preparando una ayuda presupuestaria sectorial para la educación (50 millones de EUR) que en parte tiene una influencia inmediata en la ERP y que también va acompañada de un proyecto de apoyo institucional. La asistencia técnica prestada por el Banco Mundial, por organismos bilaterales y por la Unión Europea incluye la asistencia al monitoreo de la ERP. La GTZ, el DFID y el PNUD apoyan la implementación (y potencialmente también el monitoreo) de la ERCERP a nivel local (ver capítulo 4).

2. Monitoreo de la pobreza en Nicaragua

Los mapas de pobreza reflejan la distribución regional

Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, el monitoreo sistemático de la pobreza se inició en Nicaragua a principios de la década de los 90 en el contexto de la creación del FISE. A partir de los datos del Censo de Población y Vivienda y de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (EMNV) se elaboraron **mapas de pobreza** que formaron la base para la asignación ponderada de recursos del Fondo según el grado de necesidad. Dichos mapas de pobreza adolecen de considerables deficiencias metodológicas: en muchos casos proporcionan una visión incompleta de la heterogénea realidad de pequeñas áreas o no están actualizados; la perspectiva de la asignación de fondos según el grado de necesidad no genera incentivos para aumentar el rendimiento y para utilizar los fondos de forma eficiente a nivel local. No obstante, los mapas de pobreza sin duda se conocen, se comprenden y se aceptan en todos los niveles administrativos de Nicaragua.

Se actualizan los censos de hogares

En un proceso paralelo a la elaboración de los mapas de pobreza, se ha logrado un considerable perfeccionamiento metodológico de la **estadística oficial** de Nicaragua a partir de los años 90 con la ayuda de varios organismos donantes (BID, PNUD, NORAD), bajo la responsabilidad principal del Banco Mundial. Esta asistencia continúa, de lo cual se han beneficiado en primer lugar las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (EMNV, en inglés: LSMS) así como las encuestas sectoriales (como p. ej. la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, ENDESA). Actualmente existen tres EMNV de alta calidad publicadas en los años 1993, 1998 y 2001 que sirven de referencia para los informes de pobreza elaborados por el Gobierno y los informes del Banco Mundial. Suministran datos diferenciados por regiones que permiten, entre otras cosas, sacar conclusiones referentes a la evolución de las diferencias entre el campo y la ciudad.

En Nicaragua, la disponibilidad de datos socioeconómicos en series cronológicas es mucho mejor que en los **países vecinos** de América Central y puede compararse con la calidad que se observa en algunos países andinos cuyos sistemas estadísticos se reformaron en la década de los 80. Como en la mayoría de países latinoamericanos, el Banco

Central de Nicaragua cuenta con un departamento de investigación propio que genera datos fiables sobre el desarrollo macroeconómico.

En el proceso de elaboración de la ERCERP y del PND y en el diálogo con los organismos donantes, el interés del Gobierno Central de Nicaragua en realizar un **análisis de procesos y causas** con respecto a la pobreza ha aumentado de forma significativa. Con ayuda financiera del Banco Mundial, el Gobierno encargó la elaboración de varios estudios sobre el impacto social y los efectos de distribución relacionados con dos temas relevantes para la reducción de la pobreza (ver capítulo 3).

Si bien los **ministerios sectoriales** también relevan desde hace mucho tiempo gran cantidad de datos que en muchos casos resultan importantes con respecto a la pobreza, la evaluación y el análisis de la información se lleva a cabo a nivel central. Muchos de los datos no se diferencian ni se analizan en el ámbito local, o bien no se sacan conclusiones de la información obtenida ni se deduce ninguna obligación de rendir cuentas a nivel local. Deducir responsabilidades territoriales a partir de los objetivos del milenio definidos por sectores (y, de forma análoga, para el desarrollo económico local) es uno de los grandes retos en el marco de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza.

La participación
ciudadana aún es
incipiente

En Nicaragua, la **participación ciudadana** en la actividad administrativa es una estrategia relativamente reciente que no tiene tradición en los modelos políticos de las décadas de los 70, 80 y 90 (dictadura, sandinismo, oligarquía formalmente democrática). A partir del huracán *Mitch* se ha intensificado el debate sobre la participación de la sociedad civil como recurso creador. Si bien se reivindican mecanismos de control civil (como la auditoría social o contraloría social), éstos no son operacionales. Todavía no se ha hecho un análisis sistemático del grado de satisfacción con las prestaciones públicas (p. ej. mediante Boletines de Calificación Ciudadana).

3. Monitoreo de la política de reducción de la pobreza

3.1 Instrumentos de monitoreo

En Nicaragua se ha desarrollado una serie de instrumentos de monitoreo para el seguimiento de políticas, algunos de los cuales ya se están aplicando. Las estrategias de monitoreo directamente relacionadas con la ERCERP son:

- el Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza (SINASIP) del que existe ya una segunda versión revisada que aún no se ha implementado;
- los informes de avance del Gobierno sobre la implementación de la ERCERP y/o los análisis presentados por la sociedad civil que incluyen valoraciones distintas.

Además, existen otros instrumentos de monitoreo que si bien se refieren sólo indirectamente a la ERCERP son de importancia fundamental:

- los sistemas de monitoreo diferenciados por sectores, sin los cuales no sería posible desarrollar las estrategias sectoriales como parte integral de la ERCERP;
- el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA), que están destinados a contribuir a la planificación y transparencia de los presupuestos públicos.

Adicionalmente existen otros estudios individuales que están directa o indirectamente relacionados con la ERCERP:

- los Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP) que sirven como instrumento para la evaluación del impacto de políticas;
- diversos estudios realizados por el Banco Mundial en relación con el proceso de las ERPs y el otorgamiento de PRSCs.

A continuación se presenta cada uno de los instrumentos en detalle.

El sistema de monitoreo SINASIP

En 2003 se elaboró, con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una estrategia de monitoreo para la ERCERP denominada SINASIP (Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza) que comprende cuatro partes interrelacionadas y abarca los siguientes niveles: (i) un plan de monitoreo con 33 indicadores intermediarios que guardan una relación lógica con los objetivos del milenio (véase anexo), (ii) las responsabilidades institucionales (¿quién proporciona qué información?), (iii) análisis y evaluaciones sectoriales (con el fin de orientar las estrategias sectoriales hacia la ERCERP) y (iv) la participación de la sociedad civil. Como el financiamiento del BID sólo incluía la elaboración de la estrategia, esta propuesta no se implementó de forma sistemática. No obstante, los indicadores seleccionados formaron la base para los informes de avance presentados por el Gobierno hasta la actualidad (ver más abajo).

Se aspira a un sistema integral de monitoreo

En diciembre de 2003 la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República presentó un **sistema revisado de monitoreo** que tiene en cuenta tanto la ERCERP como el Plan Nacional de Desarrollo ya existente. No se trata de un enfoque completamente nuevo, sino de un sistema de monitoreo de la pobreza ampliado con indicadores importantes para la economía. Además está previsto revisar la matriz de indicadores anteriormente mencionada analizando si el nivel de exigencias sigue siendo adecuado, si se requieren indicadores adicionales o si algunos pueden eliminarse (p. ej. los indicadores que ya se han alcanzado o los que expresan problemas que no se encuentran en Nicaragua o bien cuya medición implica costos desproporcionados).

Por otra parte, la propuesta dispone en términos generales que la opinión pública debería tener acceso vía Internet a parte de los datos de

monitoreo, mientras que otras partes se limitarán a la Intranet de acceso reservado del Gobierno. Los detalles de la implementación así como el financiamiento están aún por definir. Se espera que los gastos adicionales de relevamiento y concertación de datos sean financiados a través de la Asistencia Técnica del Banco Mundial.

Los informes de avance del Gobierno y el punto de vista alternativo de la sociedad civil

Informes de avance anuales

El Gobierno presenta **informes de avance** anuales sobre la implementación de la ERCERP y/o el PND (incluyendo los objetivos del milenio). Hasta la actualidad se han elaborado dos informes detallados que incluyen todas las áreas prioritarias y los subtemas de la ERCERP, los ODMs relevantes para Nicaragua así como los indicadores intermediarios. Se ofrece una descripción minuciosa de los avances y retrocesos así como de las actividades pendientes y las lagunas en la disponibilidad de datos (en cuanto al valor informativo de los datos ver detalles en el capítulo 5).

Los informes de avance sobre el monitoreo no se dirigen explícitamente a un **grupo meta** determinado. Sin embargo, Nicaragua se encuentra en una situación de gran dependencia con respecto a las ayudas financieras externas (entre otras, las que están previstas para la reducción de la pobreza) lo que casi automáticamente genera cierta presión para orientarse hacia las necesidades de información de la comunidad donante. Debido a la orientación economicista del Gobierno actual, en ámbitos cercanos a la Presidencia se menciona también al sector privado como grupo meta para la información de monitoreo. La amplia difusión de la implementación de la ERP aún no se ha decidido.

Informe alternativo de las ONGs

A través de sus informes alternativos y en el marco del proyecto “Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP”, que contó con apoyo de la cooperación alemana al desarrollo, la Coordinadora Civil ha intentado presentar una valoración alternativa del monitoreo del Gobierno. Estima que los resultados son, en general, pobres y critica la falta de integración sistemática de la **sociedad civil** en el seguimiento de la ERCERP. Las publicaciones contienen numerosas sugerencias interesantes, algunas de las cuales han sido adoptadas. No obstante, su aplicabilidad operativa se ve limitada por el hecho de que la Coordinadora no cuenta con toda la información necesaria sobre lo que pasa en el Gobierno, y no siempre interpreta de manera correcta algunos datos de los microcensos e informes de avance del Gobierno.

Sistemas de monitoreo diferenciados por sectores

Tan importante como la vinculación de las dimensiones centrales y locales del monitoreo es apoyar el seguimiento nacional de las ERPs mediante sistemas de monitoreo diferenciados por sectores que reflejen la calidad de los servicios estatales en áreas relacionadas con las necesidades básicas, tales como la educación escolar, la salud y el

Enfoques heterogéneos a nivel sectorial

suministro de agua. El desarrollo de estos sistemas está estrechamente ligado al desarrollo de estrategias sectoriales y/o, en un sentido más amplio, de enfoques sectoriales (*Sector Wide Approaches*).

En este aspecto, la educación escolar en Nicaragua todavía no está muy avanzada, a pesar de que el país fue seleccionado para la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos (*EFA Fast Track Initiative*). En el sector de agua y saneamiento, los temores relacionados con la intervención de empresas privadas dominan aún el debate sobre la calidad y la eficiencia de los servicios. El sector más avanzado es el de la salud. A raíz de la aprobación de la nueva Ley General de Salud se elaboró, por un lado, un ambicioso sistema de monitoreo (ver cuadro) y, por otro, el Estado inició un proceso de evaluación de los diferentes modelos de atención primaria de salud fomentados por organismos donantes.

Cuadro 1: Monitoreo de vanguardia en el sector salud

En los años 2002 y 2003 el Ministerio de Salud de la República de Nicaragua implantó un ambicioso sistema de monitoreo para la atención primaria de salud, dentro del marco de la introducción de la nueva Ley General de Salud. Dicho sistema abarca toda la cadena de efectos causados por las intervenciones estatales, incluyendo la satisfacción de los clientes. Cada trimestre los proveedores de servicios importantes del sector (los puestos y centros de salud) han de rendir cuentas de forma detallada. Se monitorean los aspectos siguientes:

- insumos / recursos: infraestructura, equipo, personal e ingresos;
- procesos: p. ej. planificación e información gerencial, control de calidad, mecanismos para el análisis de problemas y superación de contradicciones;
- resultados: alcance y calidad de los servicios y satisfacción de los usuarios (p. ej. tiempos de espera y disponibilidad de medicamentos);
- efectos: grado de logro de los objetivos del milenio a nivel local y datos relacionados (p. ej. análisis de todos los casos individuales de muertes perinatales).

Si se consigue implementar el sistema en todo el país, es probable que se produzcan efectos significativos sobre la transparencia. Por ejemplo, debería ser posible aclarar por qué la falta de disponibilidad de medicamentos es una de las quejas formuladas con mayor frecuencia, sobre todo por parte de la población pobre, a pesar de que los gastos en medicamentos aumentaron significativamente en el sector de salud pública.

En el marco de su programa de salud, la GTZ ha participado en la capacitación de personal en el manejo de los instrumentos de monitoreo.

Sistemas adicionales de planificación e información

SNIP y SIGFA: Sistemas de planificación, información y control de la gestión de presupuestos públicos

Existen dos nuevos sistemas de planificación, información y control en la gestión de presupuestos estatales diseñados para planificar y observar las políticas de reducción de la pobreza: se trata (i) del SNIP, un sistema para registrar la inversión pública, y (ii) del SIGFA, un sistema más amplio de información gerencial.

El **SNIP** está pensado para contribuir a que las inversiones públicas en su conjunto se planifiquen de forma más racional y a relacionar costos y resultados. Está diseñado como primer filtro para analizar la utilidad, la conveniencia y la priorización de las inversiones, complementando los instrumentos existentes como los estudios de viabilidad sin pretender sustituirlos. Además, el monitoreo de la implementación está encaminado a ayudar a detectar obstáculos en los procedimientos e iniciar las medidas correspondientes para su aceleración. Los representantes del Gobierno de orientación economicista subrayan sobre todo este último aspecto (“... hacer que, por fin, las cosas se hagan”), mientras que los asesores del Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP (PASE, ver más abajo) destacan en primer lugar las posibilidades de participación ciudadana a nivel descentralizado (“... saber, por fin, lo que se hace”). Todavía no es posible evaluar el impacto, ya que el sistema está en fase de desarrollo y no se elaborará un presupuesto según el procedimiento previsto hasta el año 2005.

Además, desde el año 2002 se está introduciendo el **SIGFA** (Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría) en todas las instituciones públicas y estatales. Dicho sistema está pensado para registrar datos actualizados sobre gastos y contratos públicos y hacerlos accesibles al público. El SIGFA sustituirá la gran diversidad de sistemas manuales y electrónicos en uso y, mediante la creación de redes, posibilitará el acceso a informaciones transparentes para ciudadanos, autoridades públicas e inversores. Asimismo, el SNIP y el SIGFA están pensados para preparar y agilizar la implementación de una **planificación financiera a medio plazo** a partir del año 2005. Actualmente, 33 organismos estatales están conectados al sistema (entre ellos 25 ministerios), aunque sólo algunos están conectados a todos los módulos.

La
implementación
se encuentra aún
en la etapa inicial

Lo que dificulta el diseño de **sistemas adaptados a las necesidades del usuario** es el hecho de que no se sabe exactamente qué tipo de información buscan determinados grupos meta y para qué fin. Además, el poder legislativo aún no ha especificado la “obligación de transparencia” del sector público. Los organismos donantes se quejan de que el acceso a los datos del SIGFA es extremadamente lento y que los datos no están disponibles en formatos usuales (p. ej., el presupuesto para el año 2004 está disponible en formato Word, pero no en Excel). Faltan enlaces y funciones de búsqueda que faciliten la búsqueda de datos para usuarios con escasa experiencia (en la página web del Ministerio de Educación, por ejemplo, no hay una categoría denominada “presupuesto”, aunque este Ministerio ha introducido datos en el SIGFA).

Ninguno de los dos sistemas está todavía en condiciones de presentar **datos específicos locales** (p. ej. transferencias a una determinada escuela o a un determinado proyecto en una determinada zona); este nivel no obstante es donde el control social podría ser particularmente efectivo. Teniendo en cuenta las grandes dificultades técnicas que vienen acompañando el proceso de interconexión de todas las autoridades públicas, el Banco Mundial como principal organismo donante ha

**Nuevas
posibilidades
para la
Contraloría**

abogado por consolidar primero la conexión de las autoridades centrales y a continuación extender el SIGFA a los niveles descentralizados.

No obstante, el SIGFA ofrece una amplia gama de nuevas posibilidades para el trabajo de la **Contraloría General de la República**. Mientras que las contralorías suelen presentar sus informes por escrito cierto tiempo después de terminado el año fiscal (en muchos casos demasiado tarde para hacer correcciones), el SIGFA permite en teoría a los contralores observar en pantalla la ejecución de los presupuestos en tiempo real. La efectividad de las auditorías depende de la cantidad y calidad de los datos introducidos en el sistema así como del número de contralores designados para esta tarea.

No se puede evaluar aún la eficiencia de este método para detectar casos de malversación de fondos, ya que en la actualidad la mayoría de las dudas expresadas se refieren a la falta de datos o a su incoherencia (lo cual no significa automáticamente fallos en la utilización de los recursos). El asesor de la GTZ en la Contraloría deduce que, por el momento, los nuevos medios técnicos complementan las revisiones sobre el terreno, pero no pueden sustituirlas. No obstante, es posible que tengan un efecto disuasivo (si el corruptor sabe que puede ser detectado fácilmente).

Los AISP como instrumento para la evaluación del impacto de políticas

**Estudio
preventivo del
impacto de
políticas**

En Nicaragua, los Análisis de Impacto Social y Pobreza (**AISP**) son un instrumento reconocido para la **evaluación preventiva del impacto de políticas**. Hasta el presente se han elaborado tres análisis de este tipo, de los que dos se llevaron a cabo bajo la responsabilidad conceptual del Gobierno y el tercero bajo la responsabilidad del Banco Mundial. Los AISP realizados tratan los temas siguientes: (i) la reforma fiscal, (ii) el Plan Educación Para Todos (EPT) para la educación básica, (iii) la estructura de las inversiones públicas. Los resultados de los dos primeros debían ayudar a superar las reservas frente a las correspondientes reformas políticas y fueron incluidos en el segundo informe de avance sobre la ERCERP. El tercer informe todavía no ha sido presentado, pero formará parte del diálogo político con los ministerios sectoriales sobre los objetivos centrales de las inversiones públicas orientadas a la reducción de la pobreza.

Estudios del Banco Mundial

**Se aplican los
métodos del
Banco Mundial**

Además de los AISP citados que se elaboraron en el marco de la preparación del Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC), el Banco Mundial realizó una serie de estudios sobre aspectos específicos de la utilización de fondos públicos con una evaluación de los **riesgos fiduciarios**. Dichos estudios incluyen (i) un informe sobre el gasto público presentado a finales de 2001, (ii) una evaluación de la capacidad de gestión financiera (*Country Financial Accountability Assessment*) de mayo de 2003 y (iii) un informe de evaluación de la

capacidad de adquisiciones del país (*Country Procurement Assessment Review*) de junio de 2003. Dado que los estudios mencionados incluyen planes de acción que a su vez se tuvieron en cuenta en las condiciones del PRSC, representan un importante punto de referencia, tanto para esta área de monitoreo de la ERP por parte del Gobierno como para el diseño de los préstamos de asistencia técnica complementarios.

Los principales comentarios críticos y los acuerdos tomados en base a los mismos se presentan en el cuadro siguiente:

Comentarios críticos de la evaluación de la capacidad de gestión financiera llevada a cabo por el Banco Mundial (2003)

La ausencia de una planificación financiera a medio plazo impide mostrar con antelación los gastos recurrentes de las inversiones para el año en curso y/o siguiente; además no se registran todos los pagos efectuados en el marco de la cooperación al desarrollo ni se indican todos los ingresos de las corporaciones regionales y las instituciones autónomas (p. ej. las universidades), lo que perjudica el valor informativo del presupuesto.

Efectividad de los mecanismos de control: la Contraloría General no cuenta con recursos suficientes; faltan informes de revisión elaborados por instancias ajenas al Gobierno; además, el FMI observó que los informes del Banco Central de Nicaragua no cumplen en todos los aspectos metodológicos los estándares establecidos internacionalmente.

Falta de transparencia: A pesar de la introducción del SIGFA, el acceso público a la información presupuestaria sigue siendo difícil y la forma de presentación de los datos carece de valor informativo para usuarios de escasa experiencia; no se registran todos los gastos ni están integradas todas las instituciones en el sistema; si bien los gastos pueden asignarse de manera funcional, los gastos de determinadas dependencias públicas son difíciles de comparar con los de otras para analizar la respectiva eficiencia en la utilización de fondos.

Acuerdos entre Nicaragua y el Banco Mundial sobre el PRSC

Para aumentar la transparencia, está previsto establecer el derecho de acceso público a la información presupuestaria. El Gobierno seguirá presentando informes periódicos (cada año como mínimo) sobre la implementación de la ERCERP y los gastos relacionados con la reducción de la pobreza. La forma de presentación de los informes y la delimitación de dichos gastos serán acordadas con los organismos donantes.

Existen otros acuerdos relacionados con la implementación consecuente de la política de descentralización iniciada, p. ej. mediante el aseguramiento de las transferencias financieras y la elaboración de directivas para la planificación financiera y las inversiones de los municipios.

La matriz de políticas tiene en cuenta las preocupaciones expresadas en la evaluación de la capacidad de gestión financiera, y prevé acuerdos específicos sobre una gestión financiera transparente: En el futuro, todos los fondos asignados por los organismos donantes serán registrados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y contabilizados en una cuenta única. De esta manera se intenta, por un lado, completar el presupuesto en su función ilustrativa de todos los fondos públicos disponibles y, por otro, evitar interferencias y mejorar la previsibilidad de los gastos recurrentes.

La aprobación de una ley general para la reforma del sector público y la adaptación sucesiva de las contrataciones y descripciones de puestos a las nuevas normas forman la base para mejorar la contratación pública. Por consiguiente, dicha ley es una de las condiciones clave en la matriz de políticas.

A medio plazo está previsto que los comitentes públicos usen documentos de licitación unificados y que los contratos públicos se registren en el SIGFA, a fin de aumentar la transparencia.

3.2 Responsabilidades institucionales

Coordinación en la Presidencia

La **Presidencia de la República** y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público comparten en partes iguales la responsabilidad institucional del monitoreo de la ERP. Conforme a la división de tareas establecida, la coordinación superior y la coordinación de la información corresponden a la SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia, anteriormente la SETEC). La SECEP no se encarga de recopilar datos, sino que es responsable de sintetizar y concertar los datos obtenidos de las fuentes primarias (ministerios sectoriales, regiones, Banco Central) y de procesarlos para los informes de avance. De ser necesario, la SECEP puede solicitar datos o estudios adicionales a otros ministerios y dependencias gubernamentales.

La SECEP cuenta con unos 50 colaboradores, de los cuales 15 son **profesionales** especializados, asignados a los sectores siguientes:

- sectores relacionados con las necesidades básicas (los denominados “sectores sociales”: educación, salud, vivienda social, suministro de agua, grupos poblacionales que viven en situación precaria)
- sistema de planificación SNIP
- macroeconomía
- Fondo Social Suplementario para la utilización de los fondos de la Iniciativa HIPC
- asesoramiento regional en el marco del PASE
- participación ciudadana, control social
- trabajo de información y divulgación.

La dotación actual de personal es sumamente escasa comparada con la amplitud y profundidad de la información requerida para el monitoreo. Aproximadamente la mitad del personal está asignada al sistema de información mencionado (SNIP) lo que refleja las prioridades del Gobierno actual. Un equipo básico de 25 personas asignadas a la Presidencia así como 2 ó 3 personas por departamento estarán encargadas de elaborar un presupuesto de las inversiones destinadas a la reducción de la pobreza en el que se establecerán prioridades locales teniendo en cuenta las limitaciones financieras. En cambio, no se presta suficiente atención a los mecanismos de participación ciudadana, que exigen tiempo, ni a actividades de información y divulgación más amplias.

Actualmente la SECEP ya cuenta con el apoyo de varios asesores financiados por los organismos donantes y será reforzada aún más en el marco del préstamo de asistencia técnica para la modernización del sector público (PSMTAC).

El nuevo papel del Ministerio de Hacienda

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** es el organismo responsable de aquellas actividades de monitoreo relacionadas con el presupuesto y con su implementación, con el desarrollo de una planificación financiera a medio plazo y con el SIGFA. Una parte significativa de los acuerdos descritos en el capítulo 3.1. que fueron concertados en base a la evaluación de la capacidad de gestión financiera se refiere al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, en particular, al SIGFA adscrito a este Ministerio. Por iniciativa del Banco Mundial se creó una división económica dotada de 9 colaboradores para ampliar el horizonte del Ministerio reducido a los límites de gastos; dicha división se centrará también en los aspectos de obtención de ingresos, controles internos y coordinación. Debido a recientes cambios de personal, no se puede decir todavía cuál será el impacto de esta reforma organizativa.

En la Dirección General de Tecnología, la instancia responsable del desarrollo del SIGFA, trabajan 65 consultores y 35 especialistas informáticos encargados del desarrollo y la instalación del sistema así como de la capacitación del personal en las dependencias gubernamentales involucradas. A éstos se suma el personal previsto para un nuevo centro de atención telefónica que responderá a las preguntas formuladas por los ciudadanos en el marco de la nueva política de transparencia. La escasez de técnicos informáticos que estén familiarizados con el desarrollo y mantenimiento de redes (y la fuga de especialistas recién egresados al sector privado) plantea serias dificultades. La contratación de consultores aumenta los costos y, además, implica cierto riesgo por el manejo de datos confidenciales en cantidades a veces considerables. Estas circunstancias ralentizan la introducción del SIGFA en todo el territorio.

Oficina de denuncias para los ciudadanos

La **Contraloría General** desempeña un rol particular en el monitoreo de la ERP debido, por un lado, a su conexión con el SIGFA y, por otro, a la creación de una oficina de denuncias a la que los ciudadanos pueden dirigirse para denunciar observaciones sospechosas. Actualmente tres contralores están elaborando ya los datos disponibles del SIGFA que se refieren en gran parte a unos pocos programas prioritarios. Se ha constatado que esta prueba de verosimilitud, si bien no sustituye las inspecciones sobre el terreno, sí aumenta la sensibilidad de la administración pública. La tramitación de las denuncias presentadas por los ciudadanos (unas 120 al año), que es un aspecto importante para la credibilidad de la política de transparencia, requiere mucho trabajo teniendo en cuenta que se trata a menudo de importes reducidos. La Cooperación Técnica alemana apoya a la Contraloría en la concepción de las inspecciones; otros organismos donantes aportan los viáticos de los contralores.

La **división del trabajo** entre la SECEP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es adecuada en general. No obstante, existen áreas de

intersección que requieren una concertación intensa. Esta observación se refiere p. ej. al trabajo de información y divulgación sobre el SIGFA y a la necesidad de evitar la duplicación de tareas entre el SIGFA y el SNIP. La experiencia acumulada hasta el presente muestra también que la coordinación entre el objetivo estratégico al que apunta el enfoque de la ERP (SECEP) y su implementación técnica en un presupuesto orientado a la reducción de la pobreza (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) es un proceso de acercamiento lento y una tarea que hay que aprender.

Mayor necesidad de concertación

Como existen otras dependencias gubernamentales que manejan datos importantes para el Monitoreo y Evaluación (p. ej. el Ministerio de Relaciones Exteriores trata los compromisos de los organismos donantes), el Gobierno ha creado un **grupo operativo** coordinado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que está destinado específicamente al seguimiento de la matriz de políticas del PRSC. Las siguientes instituciones han enviado representantes para que formen parte del grupo: la SETEC, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco Central y la Asociación de Municipios de Nicaragua; en su mayoría se trata de expertos financieros a los que probablemente se unirán expertos de los sectores sociales. Un especialista anteriormente asignado al Banco Central asumirá la dirección del grupo operativo, que contará además con el apoyo de un experto local financiado por la Cooperación Financiera. No se puede evaluar todavía la efectividad de este mecanismo.

El papel futuro de la sociedad civil aún no está claro

La **sociedad civil** participó en la confección del PND a través del **CONPES** (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social), una comisión formada por 60 miembros de los que algunos fueron designados por el Gobierno. Se organizaron varias consultas a nivel regional en las que participaron casi 1.000 personas en total. Por el momento, este proceso está concluido. El CONPES tiene el derecho de presentar propuestas al Gobierno, pero todavía no está claro si este organismo jugará un papel en el proceso de monitoreo y, en su caso, en la unificación de la ERCERP y el PND, a través de sus comisiones técnicas. Esta duda se percibe generalmente como insatisfactoria.

Como todos los instrumentos mencionados en el capítulo 3.1, al igual que el grupo operativo, están en fase de desarrollo, aún no se puede valorar de manera definitiva si las instancias coordinadoras cuentan con un nivel adecuado de **dotación de recursos y competencias**. El hecho de que la SETEC esté adscrita a la Presidencia supone que existen buenas posibilidades de que no predominen los intereses particulares. El valor informativo y la solidez de los datos de monitoreo dependerán, en última instancia, de si se logra motivar al personal para esta tarea de forma permanente e integrar y concertar la información existente en las distintas instituciones.

Cuadro 2: Descentralización de la planificación de inversiones y del monitoreo

En la actualidad no se hace un seguimiento de la utilización de los fondos y del impacto **a nivel regional y municipal** con orientación hacia la reducción de la pobreza, pero en el futuro este seguimiento adquirirá mayor importancia. La Ley de Transferencias Municipales aprobada por el Parlamento en julio de 2003 contribuye a mejorar la gestión gubernamental iniciando el proceso de descentralización fiscal. En el futuro, un mínimo del 4 % de todos los ingresos fiscales se transferirá a los 151 municipios, casi el doble del porcentaje transferido hasta la actualidad. Esta tasa de transferencia seguirá elevándose sucesivamente (hasta alcanzar el 10 % de los ingresos fiscales).

Para armonizar las prioridades nacionales de la ERCERP / el PND con la implementación descentralizada, el Gobierno inició el Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP (**PASE**). En el marco del PASE está previsto mejorar la calidad de la planificación y del monitoreo a nivel departamental y municipal y aplicar el SNIP de manera descentralizada. Hasta el presente se han creado oficinas de enlace en más de un tercio de los departamentos. La tarea principal de estas oficinas es definir prioridades para la inversión pública (es decir, promover la descentralización del SNIP), en cooperación con los municipios y los Consejos de Desarrollo a nivel de departamentos y municipios.

El objetivo es tener en cuenta las prioridades locales en la planificación de inversiones supralocales, pero también discutir y concertar las prioridades entre el Gobierno Central y sus instancias subordinadas. Además, los equipos del PASE asumirán la tarea de satisfacer las necesidades de información acerca de futuros cambios globales (p. ej. los efectos de la nueva zona de libre comercio acordada con los EE.UU.), con la perspectiva de velar incluso por la sostenibilidad de las inversiones. Todavía no se ha definido su papel exacto en el marco del monitoreo de la ERP. Algunos observadores externos temen que la priorización del sector de la inversión pública conlleve una falta de atención a la planificación del gasto en su conjunto (sobre todo de los gastos corrientes) y a las iniciativas de la sociedad civil.

4. El papel de los organismos donantes en el apoyo al monitoreo

Sin duda alguna, el **Banco Mundial** juega un **papel preponderante** en el apoyo conceptual y financiero a la ERCERP / el PND y a las actividades de monitoreo. En la Oficina del Banco Mundial en Managua trabaja una especialista en el tema de reducción de la pobreza que asesora desde hace muchos años la reforma del Sistema Estadístico Nacional así como el desarrollo del monitoreo de la ERP y sus componentes. Por parte de la Cooperación Financiera alemana, cofinanciadora del PRSC otorgado por el Banco Mundial, se designará a un/una especialista para asesorar en su labor al grupo operativo interinstitucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mencionado en el capítulo 3.2.

Actitud ambivalente frente al Banco Mundial

A pesar de que el papel predominante del Banco Mundial es percibido de manera ambivalente tanto por parte del Gobierno como por muchos organismos donantes y organizaciones de la sociedad civil, muchos de

sus **enfoques metodológicos** son reconocidos como modelos a seguir, y se emplean tanto en los estudios anteriormente mencionados de los riesgos fiduciarios como en la evaluación del impacto de políticas. La cooperación alemana al desarrollo también aplica en los estudios correspondientes las directivas del Banco Mundial para la elaboración de los AISP.

La concertación del Banco Mundial con otros actores se percibe de formas muy diversas. Como la Cooperación Financiera alemana participa en el financiamiento del PRSC, en este caso el examen se realizó en cooperación con el KfW. En la mayoría de los casos, el **intercambio de información** funciona sin dificultad, aunque a veces con demoras. La cooperación desarrollada hasta la actualidad ha mostrado que la creación de redes a nivel de trabajo contribuye a facilitar considerablemente la cooperación, teniendo en cuenta que el Banco Mundial no percibe a las agencias alemanas “automáticamente” como contrapartes en pie de igualdad.

Asistencia técnica en cooperación con organismos bilaterales

En el financiamiento de la **asistencia técnica** del Banco Mundial al PRSC a través del PSMTAC mencionado participarán probablemente varios **donantes bilaterales** (Países Bajos, Dinamarca, Gran Bretaña). A finales de enero pasado se realizó una misión conjunta de estos donantes y la UE de cuyos resultados son informados también los restantes organismos donantes. Previsiblemente, algunas de estas instituciones donantes otorgarán subsidios de financiamiento globales, mientras que otras se encargarán de financiar componentes determinados. Aún quedan por negociar los detalles relacionados con las consecuencias para el monitoreo de la ERP.

La cooperación alemana participa

La Cooperación Financiera alemana tiene previsto participar en el PSMTAC a partir de 2004/2005. Además, la Cooperación Técnica apoya la creación de varias oficinas de enlace para el PASE en el marco de su programa de descentralización. Por esta vía, podría ir aumentando en el futuro su participación en el monitoreo de la ERP a nivel local. El PNUD, COSUDE y el DFID también apoyan la creación de la infraestructura del PASE. No obstante, en comparación con el PSMTAC los aportes financieros son reducidos. El aporte alemán asciende a un millón de euros.

Oxfam, Catholic Relief Services, la Fundación Friedrich Ebert y otros organismos aparte de la GTZ, prestaron ayuda financiera a la **Coordinadora Civil** para la elaboración del informe alternativo anteriormente mencionado, con el fin de fortalecer la capacidad de la sociedad civil de ejercer presión sobre el Gobierno y de influir en el proceso de desarrollo de la ERP.

Desde el año 2002, el denominado **Budget Support Group** (Grupo de Apoyo Presupuestario) juega también un papel informal o indirecto en el monitoreo de la ERP. Se trata de un grupo de trabajo abierto a todos los organismos donantes interesados en enfoques programáticos (p. ej. los países escandinavos, los Países Bajos, el DFID). La Embajada alemana ha seguido periódicamente las reuniones. Las discusiones se centran en las ventajas y desventajas de las distintas modalidades de cooperación

que se plantean para los organismos donantes menores en la asistencia a programas (p. ej. la canasta de fondos (*Basket Funding*) como modalidad de financiamiento independiente del Banco Mundial, el cofinanciamiento de préstamos del Banco Mundial, el aporte de medios financieros a un Fondo Fiduciario, la delegación de la administración de los fondos al PNUD).

El papel del **FMI** en el monitoreo de la ERP se limita a la observación de las condiciones macroeconómicas generales y a la formulación de recomendaciones acerca de la capacidad de endeudamiento de Nicaragua y a los gastos corrientes en su conjunto. Los aspectos relacionados con el diseño de los procesos de reforma con orientación a la reducción de la pobreza (p. ej. la reforma del sector público o la estructura y distribución de las inversiones) se dejan en manos del Banco Mundial.

En Nicaragua, el Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**) no se percibe como un actor esencial que influya en la concepción y participe en el debate sobre la ERP, a pesar del gran volumen financiero. Según la información disponible, el Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP (PAI) financiado por el BID se ha centrado en donaciones puntuales en especie, otorgadas a nivel local. Sus efectos se calificaron de dudosos en una de las evaluaciones efectuadas. No se dispone de información sobre posibles sugerencias para el sistema de monitoreo. No obstante, el BID – junto con el Banco Mundial, el PNUD y NORAD – es uno de los organismos de cofinanciamiento del proyecto para mejorar la estadística oficial.

Cuadro 3: Sugerencias para la cooperación alemana al desarrollo

Teniendo en cuenta la creciente importancia de los Préstamos de Asistencia Técnica multilaterales que acompañan los PRSC, se sugiere que la GTZ considere al menos la posibilidad de participar en el futuro en transacciones de esta índole, en vez de rechazarlas para permanecer en su “nicho” particular. Ello podría facilitar el intercambio de información con el Banco Mundial.

Considerando el peso cada vez mayor de la asistencia a programas y el malestar generalizado frente a la posición preponderante del Banco Mundial, la cooperación alemana al desarrollo debería aprovechar todas las posibilidades existentes para hablar con otros organismos donantes bilaterales sobre formas de cooperación alternativas (financiamiento conjunto de instituciones bilaterales mediante canastas de fondos, canastas mixtas de préstamos y subsidios, canastas de cooperación técnica, etc.).

El apoyo a la participación de la sociedad civil y, en su caso, de la empresa privada en el monitoreo de la ERP, p. ej. mediante informes alternativos o estudios de caso, es una medida correctiva importante para reducir el peso excesivo del Estado en el enfoque de la ERP. La cooperación alemana al desarrollo debería continuar con dicha medida. En este contexto, sin embargo, la GTZ no debería limitarse a otorgar subsidios de financiamiento, sino que debería aportar también su experiencia en el diseño metodológico y la presentación de estudios, a fin de reforzar la credibilidad de las actividades realizadas por la sociedad civil.

5. Valor informativo del sistema de monitoreo para los organismos donantes

5.1 Expectativas de la comunidad donante

Desarrollo progresivo de estándares

Como la ERP es un enfoque relativamente reciente, no se ha definido aún entre los organismos donantes un concepto común sobre las expectativas que debe cumplir el monitoreo de las ERPs. Si bien el marco general está determinado por las matrices de políticas de las instituciones financieras internacionales, muchos donantes bilaterales sólo consideran importantes algunos elementos de este marco o desean acentuar aspectos adicionales. Los requisitos mínimos comunes se refieren a los puntos siguientes:

- volumen y finalidad de los gastos relacionados con la reducción de la pobreza
- información acerca de la implementación de procesos de reforma política relacionados con la ERCERP / el PND
- información acerca de los efectos sobre la reducción de la pobreza: vinculación de los efectos a determinados insumos; algunos organismos donantes bilaterales insisten explícitamente en la identificación de indicadores diferenciados por género.

Otro factor al que los organismos donantes bilaterales dan especial importancia es que exista una clara participación y control por parte de la sociedad civil. Este aspecto resulta más evidente para las instituciones financieras multilaterales desde los sucesos ocurridos en Bolivia en octubre de 2003 (una sublevación popular espontánea debida a un proyecto de inversión controvertido y con amplios efectos sobre el déficit presupuestario produjo el derrocamiento del Presidente).

5.2 Valor informativo con respecto a los insumos (gastos relacionados con la reducción de la pobreza)

Las reformas presupuestarias tienen efecto

El **presupuesto nicaragüense para el año 2004** está claramente estructurado y es, en general, transparente. Se cumplen los principios establecidos por el FMI acerca de la transparencia fiscal. Los gastos previstos están desglosados en detalle por niveles en los que se ocasionan (Gobierno Central frente a corporaciones regionales), por finalidades, clases de costos, ministerios y programas específicos. Los recursos asignados al Fondo de Inversión Social de Emergencia también están registrados y se ve claramente los porcentajes de financiación a cargo del presupuesto público o de fuentes externas en cada programa. De ser conocidos, se registran además los préstamos y donaciones de organismos internacionales. Los fondos asignados a las corporaciones regionales son clasificados por origen y por finalidades previstas. De esta manera, tanto los políticos como los ciudadanos pueden ver claramente

los recursos de inversión disponibles para cada programa y medida. En el caso ideal, la comparación con el SIGFA, actualmente en fase de desarrollo, podría suministrar información transparente sobre el estado actual de ejecución. En la realidad esta posibilidad es limitada, ya que sólo una pequeña parte de las instituciones públicas está conectada al sistema.

Un amplio capítulo del presupuesto está dedicado a los fondos obtenidos de la Iniciativa HIPC y su utilización, conforme a lo que se exige en el **informe sobre gastos públicos**. Se cuantifica en qué medida se hace efectiva la cancelación de una deuda por parte de una determinada institución financiera (p. ej. el BID) y a qué programa se asignan estos fondos. En el caso ideal, y con la condición de que se informe a tiempo sobre la ejecución de los programas, se sabrá a finales de año en qué cantidad y con qué finalidad se gastaron los fondos de la Iniciativa HIPC (y, dado el caso, qué organismos ejecutores no fueron capaces de hacerlo).

Los gastos relacionados con la reducción de la pobreza todavía no se delimitan suficientemente

Los aspectos particularmente interesantes para la lucha contra la pobreza son el **volumen y la estructura de los gastos destinados a la reducción de la pobreza**. En el presupuesto de 2004, dichos gastos están listados aparte, en detalle y desglosados por ministerios y programas. Los criterios de delimitación se explican en la ERCERP. Conforme a esta definición, el 57 % de los gastos públicos primarios (es decir, de los gastos públicos previa deducción del pago del servicio de la deuda y de los gastos destinados a aportes de capital a instituciones financieras) se efectuarán en áreas relacionadas con la reducción de la pobreza. Éste es un aumento significativo, en comparación con el 52 % del año 2002, superando incluso el indicador de referencia del 47 % que se establece en la matriz de políticas. Además, el próximo año se transferirá por primera vez un mayor porcentaje de los ingresos fiscales a los municipios (por el momento un 4 %), lo cual es una condición importante para la descentralización de los servicios públicos básicos.

La **clasificación** de los gastos relacionados con la reducción de la pobreza es sumamente generosa y no siempre resulta comprensible. Abarca gastos que en el mejor de los casos están relacionados indirectamente con la reducción de la pobreza o que benefician a la población en su conjunto. Se incluyen las siguientes categorías: la mayor parte del presupuesto de educación y salud así como los gastos destinados a la promoción familiar y al fomento del desarrollo rural, la asistencia social en su conjunto así como el presupuesto completo del FISE, las transferencias del presupuesto público a las autoridades e instituciones subordinadas como p. ej. el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), la Comisión Nacional de Energía o el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

Cuadro 4: Calidad y conveniencia del monitoreo

En todas las áreas temáticas, el Gobierno se esfuerza por hacer un monitoreo de los gastos, procesos, resultados y efectos. No obstante, existen grandes diferencias en cuanto a la calidad de los resultados obtenidos. En el área prioritaria “**capital humano**” p. ej., a menudo no existen datos de determinados municipios o los datos están incompletos porque los representantes de los ministerios sectoriales a este nivel no están acostumbrados a evaluar datos. Es conocida la mala calidad de los datos sobre **suministro de agua**; la de los datos del **sector de educación y salud**, en cambio, es superior. El área temática “**buen gobierno**” también incluye una amplia gama de actividades (p. ej. sistemas de información financiera, lucha contra la corrupción), cuyo panorama general puede valorarse de manera muy distinta, según el punto de vista y el nivel de exigencias del observador. La persecución penal efectiva del ex Presidente Alemán p. ej. , puede considerarse un avance revolucionario (ya que es un caso sin precedentes en América Latina) o bien interpretarse como un *show* preparado con escaso entusiasmo (ya que otros funcionarios corruptos del Gobierno no fueron perseguidos). Por este motivo se incluyen en el anexo, a modo de ejemplo, las listas de los objetivos del milenio y los indicadores intermediarios para el área prioritaria “capital humano: educación, salud, agua” que permitirán al lector formarse una idea propia.

5.3 Valor informativo con respecto a los procesos de reforma

Sentimiento de propiedad en cuanto al buen gobierno ...

El segundo informe de avance cubre todas las áreas temáticas incluidas en la matriz de la ERCERP. El buen gobierno, en particular, es tratado de forma extensa y con orientación a los procesos y, en algunos aspectos, con bastante autocrítica (p. ej. la implementación de medidas para la lucha contra la corrupción, el alcance de los proyectos de modernización, etc.). Los procesos iniciados p. ej. en el ámbito de la participación ciudadana o de diversas reformas administrativas, son documentados de forma precisa en cuanto al estado del procedimiento y los **productos** directos (p. ej. número de participantes alcanzado por invitaciones a las consultas o número de instituciones conectadas a los nuevos sistemas de información), con lo que se sobrepasa con creces el grado de detalle de la rendición de cuentas en los otros países muy endeudados de la región.

... valorado con excesivo optimismo

No obstante, **los avances cualitativos** alcanzados con las medidas iniciadas se sobrevaloran a menudo. Así, p. ej., la elaboración de planes estratégicos de desarrollo a nivel departamental se presenta como logro, aunque de hecho dichos planes no contienen elementos estratégicos. La página web del SIGFA es valorada como aporte a la transparencia, mientras que los ciudadanos, las ONGs e incluso la Contraloría General se quejan de la falta de datos y de la lentitud de su transmisión (lo que sin duda limita su utilidad para este fin).

La exageración de los logros alcanzados en el proceso de reformas por parte del Gobierno contrasta con el pesimismo manifiesto de la **Coordinadora Civil**. Sin hacer referencia a las condiciones existentes en los países vecinos o bajo gobiernos anteriores, la Coordinadora Civil se queja p. ej. de que no fuera informada a tiempo sobre los detalles de las

negociaciones de préstamos con el Banco Mundial o que no se le diera tiempo suficiente para formular comentarios acerca del borrador del PND.

5.4 Valor informativo con respecto a los efectos (reducción de la pobreza)

No todos los indicadores disponibles están actualizados

El segundo informe de avance presentado por el Gobierno incluye comentarios detallados sobre la disponibilidad de datos relacionados con el cumplimiento de los **objetivos del milenio** y de los indicadores intermediarios definidos en la ERCERP (ver tabla en el anexo). Para menos de la mitad de los indicadores intermediarios se dispone de datos actuales (hecho que la Coordinadora Civil valora, con aire de suficiencia, como fracaso de la estrategia). Sin embargo, resulta muy difícil ofrecer información mucho más actualizada, ya que los estudios estadísticos necesarios para este fin no se llevan a cabo cada año. En este aspecto, el sistema de monitoreo es demasiado exigente. La elaboración y diferenciación de los datos procedentes de los ministerios sectoriales, en cambio, sí pueden mejorarse.

Ni en la ERCERP ni en los informes de avance los indicadores se **diferencian por género**, con excepción del objetivo del milenio de reducir la mortalidad materna. Se justifica este hecho argumentando que ni en la asistencia escolar ni en la atención médica o la alimentación se observa una discriminación señalada de las niñas y que el número de indicadores ha de limitarse para que sea manejable.

Muchas posibilidades de ampliación

Los indicadores existentes no reflejan la evolución del **empleo** ni la opinión de la población sobre las prestaciones públicas y los procesos de desarrollo económico, siendo ambos aspectos de importancia fundamental para la percepción subjetiva de la pobreza. El Gobierno tiene previsto ampliar el monitoreo añadiendo indicadores relacionados con el empleo y la migración.

El Banco Mundial critica que la **efectividad y la eficiencia** en la utilización de los fondos públicos no sean suficientemente verificables, ya que los gastos proyectados (incluidos los gastos destinados a la reducción de la pobreza) no están vinculados al logro de determinados resultados de manera directa y con referencia a áreas limitadas. En la opinión del Banco Mundial, el monitoreo de los ODMs y de los indicadores macroeconómicos carece, por lo tanto, de valor informativo dado que no permite sacar conclusiones acerca de causalidades (¿se ha logrado la mejora con este gasto?) y de opciones alternativas (¿se habría podido gastar menos?). Sin duda alguna, esta valoración es correcta, pero también refleja conceptos bastante exigentes y difíciles de transmitir a las autoridades públicas.

Los comentarios formulados por la Coordinadora Civil en su informe alternativo al informe de avance así como los estudios de campo puntuales que se elaboraron paralelamente incluyen algunas propuestas acerca de cómo integrar aún más la **percepción de los ciudadanos** en

el proceso de monitoreo. No obstante, estas sugerencias carecen aún de madurez metodológica.

5.5 Utilización de las informaciones de monitoreo para el diálogo con los organismos donantes

Hasta el presente, las negociaciones entre el Gobierno nicaragüense y el Banco Mundial sobre el **PRSC**, así como entre el Banco Mundial y los donantes bilaterales sobre el PSMTAC otorgado en base a éste, fueron el mecanismo principal para la utilización de las informaciones de monitoreo en el diálogo con los organismos donantes. Tanto los resultados de los informes de avance sobre la ERP como los resultados de los estudios anteriormente mencionados para valorar los riesgos fiduciarios han servido de base para dichas negociaciones.

Acuerdos basados en las informaciones de monitoreo

De todos los estudios fiduciarios efectuados por el Banco Mundial se sintetizaron los principales puntos de crítica para incorporarlos en la matriz de políticas del PRSC, agregando las condiciones correspondientes. Además, se elaboraron **planes de acción** detallados y se firmaron los memorandos de acuerdo correspondientes con el Gobierno nicaragüense. Las observaciones anteriormente mencionadas sobre la “brecha de atribución” en el monitoreo de efectos por parte del Gobierno motivaron al Banco Mundial a elaborar un AISP sobre la estructura de las inversiones públicas.

En el marco de la visita sobre el terreno a Nicaragua se puso de relieve que estos acuerdos son tomados en serio por ambas partes: El Banco Mundial trataba activamente de evitar contradicciones con las **condiciones** de otros organismos donantes y de convencer a otros donantes para que se acogieran a las condiciones ya acordadas. La SECEP por su parte compara minuciosa y constantemente los acuerdos concertados con varios organismos donantes sobre una misma temática.

Por iniciativa de la comunidad donante, el Gobierno de Nicaragua ha creado un grupo de trabajo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se encargará de revisar los criterios para la definición de los **gastos relacionados con la reducción de la pobreza** en concertación con el Banco Mundial y de observar la gestión de los gastos públicos conforme a los criterios establecidos para los HIPC.

En el momento de efectuarse la visita se estaban negociando, en el marco de una misión conjunta del Banco Mundial y de donantes bilaterales, las necesidades de **asistencia técnica** para mejorar la implementación de la ERP, incluyendo el monitoreo. En este contexto, los déficits expuestos en el informe de avance del Gobierno, los estudios elaborados por el Banco Mundial y también las críticas formuladas por la Coordinadora Civil fueron aportaciones importantes.

Comunidad donante interesada en la participación ciudadana

En el PND así como en el informe de avance se incorporaron muchas de las sugerencias y observaciones de la **sociedad civil** que se habían recopilado en el marco de las consultas organizadas por el CONPES a nivel regional. No obstante, las valoraciones del Gobierno difieren considerablemente de las de la Coordinadora Civil en lo que se refiere a la medida en que estas sugerencias fueron tomadas en cuenta. Desde el punto de vista del Gobierno, los problemas existentes en el “diálogo con la sociedad civil” se deben, entre otras razones, a la falta de fundamentación técnica y ponderación de las críticas así como a la dificultad de identificar su representatividad. Si bien la mayoría de los donantes bilaterales califica de exageradas las quejas de las ONGs, son también conscientes de que los mecanismos para la participación ciudadana en la implementación y el monitoreo de la ERCERP aún están por desarrollar.

Uno de los temas clave en las negociaciones sobre el PSMTAC es cómo y con quién se pueden perfeccionar estos mecanismos.

Han de revisarse las exigencias para los indicadores

Asimismo, el Gobierno y la comunidad donante están de acuerdo en que la lista actual de los **indicadores** intermediarios requiere ser revisada en el marco del PSMTAC. En este contexto se examinarán los aspectos siguientes:

- ¿Sería conveniente eliminar aquellos indicadores que en la actualidad no pueden medirse con regularidad o más bien reducir el nivel de exigencias?
- ¿Sería recomendable profundizar la diferenciación de los indicadores por género (y, de ser así, de cuáles)?
- ¿Qué indicadores deben añadirse considerando el mayor énfasis que se pone en el desarrollo económico?
- ¿Qué indicadores son especialmente adecuados para el monitoreo a nivel local?
- ¿De qué manera y dónde puede aumentarse el control social y la participación ciudadana?

6. Evaluación del sistema de monitoreo en Nicaragua

6.1 Puntos fuertes

Competencias claramente definidas

En primer lugar, uno de los puntos fuertes del sistema de monitoreo en Nicaragua es el hecho de que exista y de que el Gobierno lo siga perfeccionando. Con la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia y el grupo operativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público existen **competencias** claramente definidas y se dispone de mecanismos de coordinación que cuentan con apoyo al más alto nivel. Por lo tanto están generalmente reconocidos y pueden inducir cambios.

No obstante, los mismos datos son registrados por varias instituciones públicas que parten de criterios diferentes (p. ej. el Banco Central, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público), lo que produce contradicciones en el proceso de consolidación.

Un aspecto metodológico positivo es que se tomen en cuenta los distintos **niveles de monitoreo** (insumos / gastos, procesos / modernización del Estado, resultados e indicadores de efectos, etc.). Se dispone de indicadores cuantitativos y cualitativos que tienen valor informativo; sin embargo, éstos podrían perfeccionarse con respecto a la disponibilidad de datos.

Fundamentación en la estadística oficial

Otro punto fuerte es la calidad bastante elevada que ha alcanzado la **estadística oficial**, especialmente en el ámbito de la recopilación de datos sobre el nivel de vida; no obstante, esta observación no es válida en lo que se refiere a los datos sobre el mercado laboral.

Primera condena de un ex Presidente por corrupción

En comparación con muchos otros países se aspira a desarrollar un nivel muy elevado de **transparencia** lo que en parte ya se ha logrado. Con la condena del ex Presidente Alemán por malversación de fondos públicos a raíz de las auditorías efectuadas, se ha marcado un hito para toda América Latina.

Desde los acontecimientos ocurridos en Bolivia y ante la inestabilidad de las mayorías parlamentarias, se puede valorar como aspecto favorable desde el punto de vista político que las organizaciones de la **sociedad civil** estén dispuestas, en principio, a entablar un diálogo constructivo sobre la base del enfoque de la ERP.

6.2 Puntos débiles

Atrasos en el proceso de descentralización

Una debilidad incuestionable radica en que muchos datos y mecanismos de control existen sólo a **nivel central** sin estar disponibles a niveles regionales y municipales ni en las instituciones locales de prestación de servicios (p. ej. escuelas). Esta circunstancia limita las potencialidades para la lucha contra la corrupción y para una gestión más eficiente de fondos públicos y/o retarda la generación de efectos correspondientes. Asimismo obstaculiza un control social efectivo que por regla general tiene lugar a nivel local.

Dependencia de consultores también en el proceso de implementación de la ERP

Otro talón de Aquiles es la extrema **dependencia** de Nicaragua de la ayuda externa. Los enfoques novedosos, independientemente de su contenido, suelen caer en la sospecha de que han sido impuestos por el Banco Mundial o por otras potencias oscuras. El hecho de que, además de los consultores “oficiales”, gran parte del “personal de reforma” del sector público sean financiados también por la comunidad donante perjudica la identificación con el enfoque de la ERP. Las encuestas elaboradas indican que la ERCERP y el PND se conocen muy poco a nivel local por lo que no se implementan ni se perfeccionan de manera creativa.

Boletines de calificación ciudadana infravalorados

Al igual que en la mayoría de los países con amplia experiencia de proyectos coexisten paralelamente en las autoridades sectoriales **enfoques programáticos diversos** que fueron iniciados por los organismos donantes sin que jamás el Gobierno hiciera una evaluación comparativa de los mismos. Este aspecto representa una debilidad con respecto al enfoque integral de la asistencia a programas que dificulta además un monitoreo unificado.

Otra debilidad del sistema de monitoreo radica en que no se registra la **percepción subjetiva** de la pobreza, de la condición y de la calidad de las prestaciones públicas. En América Latina los Boletines de Calificación Ciudadana prácticamente se desconocen como instrumento de sondeo, mientras que en Asia gozan de amplia difusión. La idea de que la satisfacción de los clientes es un buen indicador para la calidad de los procesos de reforma va ganando terreno poco a poco en los enfoques sectoriales (Sector-Wide Approaches, SWAPs).

El nuevo sistema de información **SIGFA** debería implementarse en todas las entidades públicas y perfeccionarse simultáneamente para cumplir la exigencia de transparencia fiscal. No obstante, es poco probable que se logren ambos objetivos al mismo tiempo. Existe el gran riesgo de que no todos los organismos gubernamentales sean capaces de aplicar el sistema o bien de que los ciudadanos interesados no obtengan las informaciones deseadas; en el peor de los casos coincidirían ambas circunstancias.

Riesgos de una descentralización acelerada

En principio, la **descentralización fiscal** ha de valorarse de forma positiva. Sin embargo, si no se logra mejorar la capacidad de planificación y ejecución así como los mecanismos de rendición de cuentas en los municipios más débiles, las prestaciones de servicios públicos y la transparencia de la utilización de fondos públicos podrían empeorar a corto plazo. Es muy probable que ello influiría en la calidad de la lucha contra la pobreza y en las informaciones disponibles sobre la misma.

6.3 Perspectivas

Nicaragua a la vanguardia de América Latina

Si los grandes préstamos recientemente aprobados se utilizan para la reducción de la pobreza y si los enfoques existentes para mejorar la rendición de cuentas se implementan con rapidez en todos los niveles administrativos, Nicaragua, siendo un país pequeño, podrá distinguirse como **país vanguardista** en cuanto a transparencia e integridad de la actividad gubernamental, sin tener que afrontar gastos incalculables. Algunas medidas de costo relativamente reducido, como la creación de oficinas de denuncia (p. ej. en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o en la Contraloría General), podrían servir de modelo para la región. Los niveles extremos de corrupción y malversación de fondos públicos bajo el Gobierno anterior permiten además presentar mejoras espectaculares.

6.4 Riesgos

Ante las grandes limitaciones de Nicaragua en materia de capacidad personal y financiera, existe el riesgo de que la responsabilidad y la propiedad (**ownership**) del enfoque de la ERP, incluyendo el monitoreo, sigan limitadas a la comunidad donante y a los consultores financiados por ésta sin alcanzar una difusión más amplia. Si no se encuentran los mecanismos apropiados para una participación duradera de la sociedad civil se perderá también el potencial de control social.

Inseguridad con respecto al desarrollo político

En un sentido más amplio, las inciertas relaciones de mayoría en el Parlamento representan un factor específico de inseguridad política. Es muy probable que algunos elementos menos populares de la reforma sean utilizados para fines políticos y que ello influya en la capacidad o en la voluntad del Gobierno de implementar las reformas, lo que afectará también al monitoreo de la ERP, ya que al disminuir la **soberanía** también se reduce la capacidad de autocrítica.

7. Conclusiones para la comparación de países

7.1 Procedimientos modelo y errores evitables

En Nicaragua, todo el debate sobre la ERP, incluyendo la concepción del sistema de Monitoreo y Evaluación, tiene un carácter muy diferenciado en comparación con otros países de la región. La implementación de las medidas previstas, sin embargo, no ha alcanzado aún un nivel que permita sacar conclusiones sólidas. En general, la vinculación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico en una estrategia integral como la impulsada bajo el Gobierno del Presidente Bolaños puede ser un **modelo** para los países pobres. En lo que se refiere al monitoreo propiamente dicho de la ERP, se estima que los procedimientos siguientes pueden ser prometedores:

Enfoques modelo

...

- mejoramiento operacional de la estadística oficial y de los sistemas de información estatales paralelamente al debate sobre la ERP
- coordinación del monitoreo de la ERP en una unidad adscrita a la Presidencia que cuente con el apoyo de los niveles más altos
- elaboración de AISP sobre diversos campos políticos objeto de controversias (con el apoyo de la comunidad donante)
- desarrollo de una estrategia sectorial para la atención primaria de salud (incluyendo el sistema de Monitoreo y Evaluación correspondiente) con el fin de apoyar la ERP a nivel sectorial
- apoyo de la comunidad donante en la elaboración de “informes alternativos” a los informes oficiales sobre la ERP por parte de ONGs y la sociedad civil para animar el debate

- participación de varios organismos donantes en el financiamiento de la ERP y de la asistencia técnica correspondiente, con el fin de contrarrestar el papel predominante del Banco Mundial que se percibe como amenaza.

Estas prácticas dignas de ser imitadas contrastan con una serie de **comportamientos** inadecuados o incluso **alarmantes**. No se puede hablar todavía de errores evitables dado que las estrategias como la ERP son relativamente recientes. Se trata de los fenómenos siguientes:

... aún por desarrollar en algunos ámbitos

- Una parte significativa de las reformas previstas en el marco de la ERP es **financiada por créditos** sin contribuir directamente a un aumento de la productividad. Lo que llama especialmente la atención es el volumen de servicios de consultoría (a menudo internacionales) para mantener el ritmo de las reformas. Por consiguiente, Nicaragua corre el peligro de incurrir nuevamente en un exceso de deuda una década después de la histórica condonación de la deuda. Los gastos corrientes son sometidos a controles estrictos por el FMI, pero gran parte de los servicios de consultoría es clasificada como inversión.
- La definición de los **gastos relacionados con la reducción de la pobreza** es un parámetro crítico a la hora de documentar de forma fidedigna los insumos destinados por el Gobierno a la implementación de la ERP: si al principio dichos gastos se definen con excesiva generosidad, más tarde, en base a una especificación técnicamente apropiada pero más restringida resultará difícil presentar avances en la planificación presupuestaria.
- Si tras una fase de amplias consultas relacionadas con la elaboración de la estrategia no se define sin demora el papel de la **sociedad civil** en el monitoreo de la implementación de la ERP, se produce un vacío que puede ser aprovechado para fines políticos, especialmente en el caso de empeoramiento de la situación económica; además, resulta más difícil propagar las oportunidades que implica la ERP a nivel local. En Nicaragua, este hecho ha sido percibido relativamente tarde.

7.2 Aplicabilidad en otros países

Los enfoques positivos son generalmente transmisibles

En principio, los procedimientos de monitoreo utilizados en Nicaragua también son aplicables en otros países ya que no incluyen elementos específicos de tipo nacional o cultural sino que más bien apuntan a implementar normas y estándares internacionales de forma coordinada.

La modernización de la administración pública a la que se aspira y que también resultará beneficiosa para el control de la utilización de fondos públicos, requiere un Presidente fuerte e íntegro que sea capaz de imponerse a las resistencias de la burocracia. Además este proceso requiere el mejoramiento paralelo de la formación profesional y la remuneración en el sector público.

La participación limitada y controlada de los grupos de la sociedad civil solamente podrá imponerse si dichos grupos son demasiado débiles para enfrentarse seriamente al Gobierno, aceptando por consiguiente la limitación de los derechos consultivos. Si no existe este equilibrio, debido a que los grupos de la oposición son demasiado fuertes y/o fundamentalistas (Bolivia), el alcance de la participación ciudadana puede convertirse en una cuestión de supervivencia del Gobierno.

Anexos

Resumen de datos relacionados con la reducción de la pobreza

Nicaragua: porcentaje de población pobre 1993 – 1998 – 2001

National				Urban			Rural		
Year	Inci- dence ^b	Change	Annual Change ^c	Inci- dence ^b	Change	Annual Change ^c	Inci- dence ^b	Change	Annual Change ^c
All Poor^a									
1993	50.3	..	..	31.9	..	..	76.1	..	..
1998	47.9	-2.4	-1.0	30.5	-1.4	-0.9	68.5	-7.6	-2.1
2001	45.8	-2.1	-1.5	28.7	-0.4	-0.4	64.3	-0.7	-0.3
Extremely Poor									
1993	19.4	..	..	7.3	..	..	36.3	..	..
1998	17.3	-2.1	-2.3	7.6	+0.3	+0.8	28.9	-7.4	-4.5
2001	15.1	-2.2	-4.4	6.1	-1.4	-6.6	24.7	-1.5	-1.8

Source: Nicaragua LSMS 1993, 1998, 2001. (a) "All poor" throughout this report includes the extremely poor; thus, the extremely poor are a subset of the poor. (b) Incidence measured by the Headcount Index (Po) is the share of the population whose total consumption falls below the poverty line. (c) Annual change is calculated as the geometric mean for three and five years, respectively.

Según 2003 Poverty Assessment, Banco Mundial

Comparación anual de los gastos públicos por sectores

1. Gastos por sector en % del total de gastos públicos

	2002	2003	2004
Educación	12,2	11,6	11,0
Salud	12,0	13,4	12,7
Transporte	7,0	6,2	7,0
Transferencias a las corporaciones territoriales	22,8	20,1	23,5
Transferencias al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	1,0	0,8	1,5
Servicio de la deuda	17,7	22,5	18,8
Total	100	100	100

Fuente: cálculos efectuados por el Banco Mundial en relación con el PRSC; datos para el año 2004, según el presupuesto público (la diferencia al 100 % son los gastos destinados a otros sectores y a autoridades supremas de nivel central).

2. Gastos funcionales en % del Producto Interno Bruto

	2002	2003	2004
Educación	4,4	3,9	4,0
Salud	3,0	3,2	3,1
Economía	3,9	3,4	3,9
Vivienda y desarrollo municipal	0,8	0,8	1,5
de ellos, sólo transferencias a los municipios	0,2	0,2	0,7
Defensa / seguridad interna	2,6	2,6	2,5
Servicio de la deuda	4,0	5,0	4,3
Total	22,4	22,1	23,0

Fuente: cálculos efectuados por el Banco Mundial en relación con el PRSC; datos para el año 2004, según el presupuesto público.

Avances en el logro de los Objetivos del Milenio

Avance en el Cumplimiento de las Metas Internacionales

Meta internacional	Base metas ¹	1998	2001	2002	Meta 2005	Meta 2015
Reducir extrema pobreza en 50%	19.4	17.3	15.1		16.0	9.7
Incrementar tasa neta de escolarización primaria al 100%	75.0	75.0 ^{2/}	81.1	84.7	83.4	90.0 ^{3/}
Reducir tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos en 66%	58.0	40.0	31.0		32.0	20.0
Reducir tasa de mortalidad menores de 5 años por mil nacidos vivos en 66%	72	50	40		37	24
Reducir tasa de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos en 75% ^{4/}	88	118	114	100	93	22

^{1/}: El año base de las metas de desarrollo internacional es, en su mayoría, 1990. Nicaragua no cuenta con todas las cifras para 1990, por lo tanto, se utilizó el año más cercano a 1990, en la mayoría de las metas se utilizó 1993 y 1994.

^{2/}: La cifra de la tasa neta de escolarización de primaria es para 1999.

^{3/}: Nicaragua se fijó esta meta al 90% en vez de la meta internacional de 100%.

^{4/}: En el año pasado, las tasas de mortalidad materna fueron recalculadas para que sólo incluyan las muertes obstétricas directas, por lo que las cifras han sido ajustadas.

Fuente: SECEP, citada según el Segundo Informe de Avance del Gobierno

Avances en el logro de importantes indicadores de procesos

Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002

Indicador (porcentaje)	Año Base 1999	Meta 2002	Actual 2002	Cumplimiento en por cientos ^{4/}
1. Gastos del Gobierno Central en Pobreza		53.1	51.6^{3/}	97.0
2. Crecimiento del PIB	7.4	3.7	1.0	27.0
3. Tasa Neta de Escolarización Primaria	75.0	79.3	84.7	107.0
4. Tasa de Promoción del Tercer Grado en Escuelas Rurales	76.6	79.6	71.8	90.0
5. Estudiantes que terminaron primaria en seis años	32.0	38.0	38.5	101.0
6. Implementar Sistema Nacional de Evaluación Académica	...	En Vigencia	En Implemen.	
7. Tasa neta de Escolarización Preescolar	26.0	29.0	27.9	96.0
8. Escuelas Rurales Multigrado con Seis Grados	29.0	41.0	40	98.0
9. Construcción o reparación de aulas de primaria anualmente	977	490	663	135.0
10. Partos Institucionales	47.0	55.9	49.9	89.0
11. Cuidados Prenatales	71.6	81.4	70.5	87.0

Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002

Indicador (porcentaje)	Año Base 1999	Meta 2002	Actual 2002	Cumplimiento en por cientos ^{4/}
12. Captación Precoz del embarazo (cuidados prenatales en primer trimestre de embarazo)	31.9	38.9	31.8	82.0
Cobertura de Vacunas				
13. 1 dosis de BCG	99.0	99.0	93.2	94.0
14. 3 dosis antipolio	91.0	92.0	85.3	93.0
15. 3 dosis 5-en-1 (pentavalente)	7.0	91	84.7	93.0
16. Vacuna Antipolio, en niños de 12-23 meses ^{1/}	83.8		85.7	
17. Incidencia de Diarrea, menores de 5 años ^{1/}	21.9	n.d.	24.8	n.d.
18. Incidencia de Infecciones Respiratorias, menores de 5 años ^{1/}	27.3	n.d.	23.7	n.d.
19. Demanda Insatisfecha de servicios de Planificación Familiar de las Mujeres con pareja entre 15-19 años ^{2/}	27.1	n.d.	19.8	n.d.
20. Demanda Insatisfecha de Métodos de Planificación Familiar de las Mujeres con pareja entre 20-24 años ^{2/}	19.7	n.d.	17.0	n.d.
21. Acceso a Servicios de Salud Reproductiva para Mujeres en Edad Fértil	21.0	22.0	24.7	112.0
22. Plan Ambiental de Nicaragua	...	Aprobado	Aprobado	
23. Desnutrición crónica en menores de 5 años ^{1/}	19.9	n.d.	17.8	n.d.
24. Cobertura Nacional de Agua Potable	66.5	71.0	72.8	103.0
25. Acceso a Agua Segura en Poblaciones Rurales	39.0	48.2	49.8	103.0
26. Acceso Nacional a Saneamiento ^{1/}	84.1		86.2	
27. Acceso a Alcantarillado en Poblaciones Urbanas	33.6	35.8	32.7	91.0
28. Tasa de Analfabetismo (mayores de 10 años) ^{1/}	19.0	n.d.	18.7	n.d.
29. Número Promedio de Años en la Escuela, Niños de 10-19 años ^{1/}	4.6	n.d.	4.9	n.d.

Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002

Indicador (porcentaje)	Año Base 1999	Meta 2002	Actual 2002	Cumplimiento en por cientos ^{4/}
------------------------	---------------	-----------	-------------	---

1/: Este indicador no tiene establecido meta para el 2002, puesto que proviene de la EMNV. Los datos son referidos al 2001.

2/: Este indicador no tiene establecido meta para el 2002, puesto que proviene de la ENDESA. Los datos son referidos al 2001.

3/: Incluye gasto en pobreza vinculado con Mitch.

4/: Se considera que el indicador ha sido cumplido si el porcentaje es 97% o mayor.

Nota: Los indicadores del 17 al 20, 23 y 28 muestran su mejoría al reducir las cifras.

Fuentes: SECEP, BCN, MINSA, MECD, INEC, ENACAL y MAGFOR, citadas según el Segundo Informe de Avance del Gobierno

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

La gran variedad de publicaciones relacionadas con el tema de las ERPs dificulta la orientación a todo aquél que comienza a profundizar en ello. En las siguientes notas bibliográficas, algunas de ellas comentadas, se presenta una selección de aportes individuales que constituyen documentos básicos o literatura complementaria.

Actualmente las ERPs, las Evaluaciones Conjuntas del Banco Mundial y del FMI así como los informes de avance de todos los países están disponibles en las páginas web del FMI y del Banco Mundial. Introduciendo el término “PRSP” y el nombre del respectivo país en el buscador de la correspondiente página web, el usuario accede inmediatamente a los documentos deseados. Sin embargo, el proceso de descarga resulta a veces bastante lento, ya que al estar digitalizados, muchos de los documentos tienen un volumen de varios MB.

- Asche, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien (Algunas preguntas sobre el control social de las estrategias de reducción de la pobreza – Documento de análisis relacionado con la estrategia de la GTZ para el monitoreo de las ERPs), Eschborn 2003.
- BMZ, Sección 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht (Evaluación – Monitoreo de los efectos en el marco de la cooperación al desarrollo – Informe de síntesis), Bonn, noviembre de 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Ed.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlín, mayo de 2002. Eschborn, 2002.
- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. Londres: ODI.

El primer aporte amplio al debate sobre los indicadores que se deberían utilizar en el marco del monitoreo de las ERPs. Incluye tipos de indicadores y plantea el tema del vacío entre acciones y resultados („missing middle“).

- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. Londres: ODI.
- Cronología de la historia reciente de las ERPs en el contexto de las condiciones institucionales, personales y políticas existentes en los países donantes y en las instituciones de Bretton Woods.*
- Coudouel, A., J. Hentschel y Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.
- Estos autores han publicado también otras obras de síntesis sobre el tema de la medición de la pobreza; técnicamente fundadas y bien estructuradas permiten profundizar eficientemente en el tema.*
- DAC 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Junio de 2001.
 - DAC 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
 - DAC 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.

- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. Londres: DFID.

- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. Londres: DFID.

Analiza las siguientes preguntas: ¿cómo puede cumplir la ayuda presupuestaria los criterios fiduciarios establecidos en el Reglamento Financiero del Reino Unido, teniendo en cuenta la falta de normas y procedimientos internacionales?; y ¿con qué medios puede satisfacer el DFID las exigencias de control correspondientes para apoyar las políticas orientadas a la reducción de la pobreza en los países beneficiarios?

- European Commission (DG Development) 2002, PRSP Review: Key Issues, Bruselas 2002.
- GTZ 2000 (Ed.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, septiembre de 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.

Describe las posibilidades y los riesgos de la participación ciudadana en el monitoreo de los gastos públicos en el marco de las ERPs.

- IMF & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 de agosto de 1999
- IMF & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, 26 de marzo de 2002.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, 22 de marzo de 2002.
- IMF & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, septiembre de 2003.
- IMF & World Bank 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 de agosto de 1999.
- IMF & World Bank (Development Committee) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, septiembre de 1999
- IMF & World Bank (Development Committee) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, 22 de septiembre de 1998
- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith y Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.

Análisis de las dificultades típicas en la medición de la pobreza y comentarios sobre procedimientos específicos, p. ej. la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP).

- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).

Un importante aporte técnico del mundo de las ONGs, de amplia divulgación. Una propuesta, entre otras, es eximir al FMI de las tareas de monitoreo de las ERPs por no tener la debida competencia e imponer al Banco Mundial la obligación de encargar la elaboración de análisis de impacto, con el fin de determinar ex ante los efectos de las políticas sobre la reducción de la pobreza. Además se propone desvincular la Iniciativa HIPC de las ERPs para lograr que se produzcan efectos más rápidos para los países deudores.

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlín, 8 de mayo de 2002.
- Prennushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, abril de 2001).

Éste es el aporte fundamental del Banco Mundial para la creación de sistemas de monitoreo y evaluación de ERPs, que ofrece una introducción a la estructura de dichos sistemas y a la medición del impacto.

- United Nations 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.
- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>
„Obra en progreso“, pero con buen nivel de avance, de utilidad para todos los que deseen obtener información básica sobre estadísticas de la pobreza.
- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.

Informe que analiza de manera ejemplar cómo la transición del Programa ESAF al PRGF no ha dado lugar a cambios visibles en el diseño de los programas del FMI.

- World Bank 1990. World Development Report. Oxford, etc.: OUP.
El primer Informe sobre el Desarrollo Mundial centrado explícitamente en el tema de la pobreza.
- World Bank 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.
Primer manual elaborado por el Banco Mundial sobre el tema de la reducción de la pobreza.
- World Bank 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. World Bank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, 30 de abril de 2001.
Contiene cuatro comentarios técnicos acerca de varios temas, además de 12 estudios de casos ilustrativos de varios países; dos de ellos están más relacionados con el monitoreo de ERPs, otros se refieren más bien a medidas específicas.

- World Bank 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. World Bank Development Data Group.

Compara los indicadores de monitoreo de 27 países en los que se implementan ERPs, haciendo reflexiones sobre el realismo a la hora de definir los indicadores de objetivos.

- World Bank & DAC 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

Presenta distintos esfuerzos orientados hacia el desarrollo de procedimientos comunes, incluyendo el ámbito de monitoreo y evaluación, para reducir así la carga de los países receptores.

- World Bank & IMF 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

Directrices breves para la ejecución; incluyen cuestiones básicas que deben ser planteadas en el marco de las Evaluaciones Conjuntas. Existen directrices análogas para las Evaluaciones Conjuntas de las ERPs Interinas (I-PRSPs).

- World Bank & IMF 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

Directrices en las que se basan las instituciones de Bretton Woods para evaluar los informes de avance relacionados con las ERPs.

- World Bank / IMF, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002