

Plan de Acción de Nicaragua para la Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional – Borrador de Propuesta para Discusión

Parte I. CONSOLIDAR LA APROPRIACION Y EL LIDERAZGO DEL PAIS

SITUACION ACTUAL DE LOS PROCESOS DE APROPRIACION Y LIDERAZGO BASADOS EN EL PROCESO DE JCLA INCLUYENDO LOS RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE CAD/OCED:

Desde el 2002, el Gobierno ha venido impulsando a nivel sectorial un mayor empoderamiento y liderazgo en la coordinación de la cooperación externa mediante el mecanismo de las seis mesas de coordinación y de la mesa global, la cual debe servir como unidad de coordinación general integrada por el Gobierno y los donantes. Sin embargo, los progresos alcanzados varían de uno a otro sector. Algunos, como educación y salud han alcanzado avances significativos. Otros, como Protección Social, todavía no operan a cabalidad o si lo hacen, es sin contar con objetivos bien definidos. Incluso, la mesa global no ha jugado el rol esperado.

El Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PNDO o ERCERP de Segunda Generación) junto a sus matrices de acciones e indicadores ha sido formulado y circulado. Queda pendiente de definir el vínculo entre las mesas y el PNDO. Así mismo es crítica la necesidad de concluir la formulación del Marco de Gastos a Mediano Plazo.

Por parte del Gobierno, el progreso se ha visto afectado por las debilidades en las capacidades de algunas áreas, por lo que existe necesidad de especificar mas claramente las acciones necesarias para fortalecer esas debilidades. El Gobierno ha identificado debilidades en el manejo de las finanzas públicas y adquisiciones, en la formulación de proyectos, la información de ejecuciones y revisiones, y la coordinación general de la cooperación. Sin embargo, con excepción de esta ultima, estos requerimientos no han sido articulados de manera formal y detallada que sirva para animar a los donantes a brindar su apoyo. Por parte de los donantes, si bien se proporciona fortalecimiento a las capacidades, es preciso hacerlo de manera mejor enfocada, coordinada y menos fragmentada.

El tema de la armonización y alineamiento de los donantes todavía no ha sido incorporado al proceso de la ERCERP y tampoco se percibe como una agenda gubernamental amplia que incluya a las entidades gubernamentales claves, lo cual limita significativamente

| OBJETIVOS CORRESPONDIENTES A LA PARTE I : APROPIACIÓN Y LIDERAZGO | ACCIONES | RESULTADOS ESPERADOS | TIEMPO |
|--|--|--|---------------|
| <p>1. El PNDO constituye el marco global para la armonización y alineamiento de la cooperación internacional.</p> | <p>1.a El Gobierno y la comunidad donante y prestataria acuerdan adoptar el PNDO, sus objetivos, acciones e indicadores, como el marco global de sus actividades</p> | <p>1a Todas las actividades de cooperación externa establecen un claro vinculo con el PNDO y contribuye a alcanzar sus objetivos e indicadores.</p> | |
| <p>2. La capacidad de las mesas sectoriales como el principal mecanismo de implementación del PNDO a nivel sectorial se ve sustancialmente mejorada.</p> | <p>2.a. Bajo el liderazgo del Gobierno las mesas sectoriales definen sus objetivos, (Swaps, planes estratégicos, etc.) trabajan bajo términos de referencia acordados, claras regulaciones operativas y envían informes escritos trimestrales a la Mesa Global. El Gobierno asegura que todas las partes nacionales claves incluyendo a la sociedad civil están representadas en las mesas sectoriales.</p> <p>2.b Se reactiva la Mesa Global para cumplir con sus funciones como unidad a cargo del monitoreo de las mesas sectoriales.</p> | <p>2.a Las mesas sectoriales trabajan de manera satisfactoria con participación representativa de todos, cumpliendo así con el objetivo de constituir en principal mecanismo sectorial de coordinación.</p> <p>2.b Las mesas sectoriales son debidamente monitoreadas y cualquier posible deficiencia es debidamente atendida.</p> | |

| | | | |
|--|---|--|------------------|
| <p>3. . Se ha fortalecido la capacidad del Gobierno de implementar el PNDO con apoyo alineado y armonizado y alineado de la comunidad donante</p> | <p>3.a En cada una de las mesas sectoriales se lleva a cabo una minuciosa revisión del número total de unidades de implementación y/o unidades de administración de proyectos; animándose hacer propuestas de para su unificación; se establece una agenda para su posible integración en los sistemas gubernamentales.</p> <p>3.b. Se establecen mecanismos que aseguran la amplia participación gubernamental a nivel central y local en el proceso de Armonización y Alineamiento (A&A) para implementar y monitorear el PNDO</p> <p>3.c. Cada Ministerio y entidad gubernamental relevante diseña detalladamente planes el fortalecimiento de sus capacidades de implementación del PNDO. Esos planes se presentarán a la comunidad cooperante con el fin de alcanzar acuerdos sobre modalidades de financiamiento e implementación. En ese contexto se definen los mecanismos para integrar las actuales funciones de los proyectos dentro de las estructuras gubernamentales, y las unidades administrativas de los proyectos y programas son establecidas por el Gobierno.</p> <p>3.d. El Gobierno promociona en la Asamblea Nacional la aprobación de las leyes para la reforma de la carrera civil y judicial.</p> <p>3.e. El Gobierno mantiene y fortalece sus políticas de transparencia y responsabilidad fiduciaria así como aquellas dirigidas a combatir la corrupción.</p> | <p>3.a Se racionalizan las unidades de implementación y/o administración de proyectos a nivel sectorial, apoyando la eficiencia para la implementación del PNDO.</p> <p>3.b Crece la eficiencia de la implementación del Plan de Acción de A&A a través de la participación de las entidades gubernamentales claves tanto a nivel central como local.</p> <p>3.c El PNDO es implementado exitosamente por todos los Ministerios y otras entidades gubernamentales con apoyo armonizado de la comunidad cooperante.</p> <p>3.d. Las leyes para la reforma de la carrera civil y judicial son aprobadas por la Asamblea Nacional reduciendo las tasas de retorno en la administración central.</p> <p>3.e. Se reduce la corrupción.</p> | <p>2004-2005</p> |
|--|---|--|------------------|

PARTE II: PROMOVER EL ALINEAMIENTO DE LA COMUNIDAD COOPERANTE A LAS ESTRATEGIAS, PRIORIDADES, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE NICARAGUA

SITUACION ACTUAL DE LOS PROCESOS DE ALINEAMIENTO BASADOS EN EL PROCESO DE JCLA INCLUYENDO LOS RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE CAD/OCED:

Situación actual de los procesos de alineamiento basados en el proceso de JCLA, incluyendo los resultados del Cuestionario de la OECD-DAC:

El Gobierno ha formulado y esta consultando con todas las partes el PNDO en apoyo del crecimiento económico y la estrategia de reducción de la pobreza.

La asistencia vía proyectos y programas constituye mas de un 80% de los recursos externos para el desarrollo. Hasta la fecha todavía no existe un proceso acordado para alinear mejor el apoyo provisto por los proyectos y programas a las prioridades gubernamentales.

El buen funcionamiento de las mesas sectoriales es esencial para poder avanzar en esa dirección

La comunidad cooperante continua utilizando sus propios procedimientos en la ejecución de proyectos, que no están alineados con los sistemas y procedimientos nacionales.

Los compromisos plurianuales por parte de la comunidad cooperante continúan siendo muy débiles para que el Gobierno pueda planificar sus proyecciones macro económicas y fiscales a mediano plazo. Los compromisos y desembolsos de la comunidad cooperante necesitan alinearse mejor en el tiempo con los ciclos presupuestarios del Gobierno.

El Gobierno (Ministerio de Finanzas) ha iniciado el proceso de establecer un Marco de Gastos a Mediano Plazo (MFCP) que fortalecerá la consistencia del plan de inversiones públicas (incluyendo el financiamiento externo para el desarrollo) con el marco fiscal. Se tiene programado concluir la formulación del MFCP en el 2005 para su implementación en el 2006

| OBJETIVOS CORRESPONDIENTES A LA PART II: ALINEAMIENTO | ACCIONES | RESULTADOS ESPERADOS | TIEMPO |
|--|--|--|--------------------|
| <p>1. La comunidad donante mejora el alineamiento del actual portafolio de programas, proyectos y actividades en perspectiva para prioridades específicas en el PNDO</p> | <p>1.a La comunidad cooperante revisa adecuadamente su actual portafolio de programas, proyectos y actividades en perspectiva a las especificidades del PNDO</p> | <p>1.a. Los portafolios de la comunidad cooperante apoyan la implementación del PNDO, sus objetivos, acciones e indicadores</p> | <p>2004, 2005.</p> |
| <p>2. Las mesas sectoriales proporcionan un foro efectivo para el Gobierno y la comunidad cooperante donde discutir y acordar los procesos necesarios para alinear mejor los programas y proyectos de la comunidad cooperante con las prioridades gubernamentales</p> | <p>2.a. Las mesas sectoriales, bajo el liderazgo del Gobierno definen una metodología para adoptar las matrices del PNDO y sus objetivos, acciones e indicadores como su marco operativo, así como integrando temas transversales tales como Género y Medio Ambiente.</p> <p>2.b La comunidad cooperante lleva propuestas tendientes a la racionalización de sus proyectos y programas a las respectivas mesas sectoriales, incluyendo también intercambios de información sobre mejores prácticas, lecciones aprendidas y proyectos conjuntos, con el fin de asegurar que están en línea con las prioridades, objetivos, acciones e indicadores del PNDO ..</p> | <p>2.a Cada mesa sectorial cuenta con términos de referencia sobre la metodología y planes de trabajo que delinean explícitamente la forma en que el sector habrá de implementar los objetivos, acciones e indicadores determinados en el PNDO, integrando los temas transversales</p> <p>2.b Los proyectos y programas son coordinados en base a un conjunto compartido de objetivos de políticas e indicadores de resultados comunes, reflejados en estrategias compartidas de cooperación y programaciones conjuntas a nivel sectorial.</p> | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| <p>3. Un creciente numero de miembros de la comunidad cooperante ha alineado sus compromisos y desembolsos con el ciclo presupuestario del Gobierno</p> | <p>3.a. La comunidad cooperante necesita asegurar su programación así como revisar que sus misiones también estén alineadas con las revisiones anuales presupuestarias a fin de permitir la consistencia con los compromisos y desembolsos.</p> <p>3.b La comunidad cooperante analiza y revisa sus procedimientos internos a fin de alinearlos con sus compromisos y procedimientos de desembolsos con el ciclo presupuestario del Gobierno fortaleciendo de tal manera la implementación del Marco de Gastos a Mediano Plazo.</p> | <p>3.a La comunidad cooperante acuerda fechas limite para la aprobación de programas y coordina las misiones de revisión con el fin de reducirle costos de transacción al Gobierno.</p> <p>3.b. Los compromisos y desembolsos de la comunidad cooperante están alineados con el ciclo presupuestario gubernamental contribuyendo a mejorar la capacidad de la planificación y ejecución presupuestaria.</p> | |
| <p>4. En 2006 el Gobierno ha implementado su Marco de Gastos a Mediano Plazo 06.</p> | <p>4.a El Gobierno ha completado el Marco de Gastos de Mediano Plazo para ser implementado en 2006.</p> <p>4.b El Gobierno define los mecanismos que permiten a la comunidad cooperante hacer sus compromisos plurianuales encaminados a fortalecer las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo del Gobierno.</p> <p>4.c La comunidad cooperante notifica al Gobierno sus compromisos anuales para apoyo presupuestario en tiempo para alimentar la preparación del presupuesto y antes del comienzo del siguiente ciclo presupuestario.</p> | <p>4.a Un Marco de Gastos de Mediano Plazo ha sido elaborado y es implementado en 2006, mejorando las proyecciones de inversiones públicas así como su implementación</p> <p>4.c Toda la comunidad cooperante informa al Gobierno acerca de sus compromisos de financiamiento plurianual que fortalece el marco de las proyecciones macro económicas y fiscales de mediano plazo.</p> | |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>5. El Gobierno establece responsabilidades fiscales transparentes y sistemas de información consistentes con los estándares internacionales.</p> | <p>5.a. La comunidad cooperante y el Gobierno definen requerimientos de información fiscal mutuamente aceptables</p> | <p>5.a. Requerimientos para información fiscal mutuamente aceptable son acordados y adoptados como la información financiera estándar.</p> | |
|--|---|---|--|

PART III. PROMOVER LA IMPLEMENTATION DE LAS POLÍTICAS DE DONANTES ARMONIZADAS, PROCEDIMIENTOS Y PRACTICAS EN LAS OPERACIONES DEL PAÍS.

SITUACION ACTUAL DE LOS PROCESOS DE ARMONIZACION BASADO EN LOS PROCESOS DE JCLA INCLUYENDO HALLEZGOS DE LA ENCUESTA DE CAD-OCED.

Los esfuerzos de armonización están en una fase inicial. Las perspectivas de progresos por parte de las donantes son mas optimistas que las del Gobierno.

Hay una divergencia entre los conceptos de armonización y alineación y buenas practicas y la realidad de las practicas en el terreno. Temas claves son falta de claridad de políticas sectoriales, en particular en agua, transporte y desarrollo rural.

Proyectos siguen siendo el instrumento dominante de entrega de asistencia y existe una necesidad urgente para implementar buenas practicas en adquisiciones, manejo financiero, medio ambiente, monitoreo y evaluación.

Es igualmente importante el direccionamiento de los asuntos ampliamente usados en relación a la implementación de proyectos y manejo de los elementos de procedimientos específicos aplicados por los donantes y sistemas paralelos a los del Gobierno. .

Un indicador claro del enfoque para reducir los costos de transacción de la entrega y manejo de la ayuda en Nicaragua es la visita de 300 misiones que visitaron el país el año pasado de las cuales solamente el siete por ciento fue manejado conjuntamente.

El porcentaje de compartir el trabajo analítico es bajo, el cual también necesita ser dirigido a través del establecimiento de mecanismos para información sistematizada y para luego ser compartidas en estudios y evaluaciones.

Hay ejemplos alentadores de cooperación delegada así como sociedades silenciosas.

El progreso varía de un sector a otro. Algunos sectores, tales como educación y salud están haciendo progreso muy significativo. Otros, como Protección Social, no son todavía operativos u operando irregularmente, sin tener objetivos definidos.

Además, la tabla global no ha jugado el papel de coordinación-monitoreo que se había proyectado.

Aún está pendiente definir el enlace operacional entre las mesas redondas y el ONDP. Durante este proceso, la conclusión del MTEF será crítico.

El tema de Armonización y Alineación de los donantes no ha sido integrado en el PRSP, ni ha sido contemplado en la agenda del Gobierno donde se involucren a las entidades gubernamentales relevantes, lo cual nos limita avanzar significativamente.

Por parte del Gobierno el progreso está obstaculizado por la debilidad en las capacidades en muchas áreas, y existe una necesidad por especificaciones más claras de las acciones requeridas para remediar estas debilidades. El Gobierno ha identificado las debilidades en el manejo de las finanzas públicas y adquisiciones, formulación del presupuesto, ejecución de reportes y revisiones, y toda la coordinación de la ayuda. A excepción de ésta última, el gobierno no ha articulado estas necesidades en forma y detalle que motiven el apoyo de los donantes. Por parte del donante han proveído apoyo a las capacidades, pero se necesita que vayan mejor dirigidas, coordinadas y menos fragmentadas.

En apoyo a la implementación del PNDO, un grupo de donantes han coordinado su asistencia y estará proveyendo apoyo presupuestario a través del Grupo de apoyo presupuestario (*Budget Support Group*), quienes han preparado un Acuerdo de Financiamiento Conjunto (*Joint Financing Arrangement – JFA*) el cual incluye varios elementos operacionales armonizados. Se espera que el JFA sea firmando a finales del año 2004.

| OBJETIVOS CORRESPONDIENTES A LA PARTE II: ARMONIZACION | ACCIONES | RESULTADOS ESPERADOS | TIEMPO |
|--|---|--|-------------------|
| <p>1. La ayuda proveída a través de instrumentos de proyectos es mejor armonizada entre los donantes para reducir los costos de transacción para los países socios así como mejorar el impacto del desarrollo.</p> | <p>1.a Los donantes deben endosar proactivamente y promover la Armonización & Alineación entre el grupo. En cada sector de las mesas redondas, identificar el trabajo técnico necesario para facilitar el uso de documentación común para adquisiciones, reportes financieros, auditorías, normas para escalas salariales y procedimientos para desembolsos. Acordada una tabla de tiempo para acordar procedimientos comunes.</p> | <p>1.a Capacidad mejorada del gobierno para implementar ONDP. Aumentado el impacto del desarrollo del sector de implementación de los objetivos y prioridades del ONDP a través de mesas redondas. Reducidos los costos de entrega de la ayuda externa.</p> | <p>2004, 2005</p> |

| | | | |
|--|---|--|--|
| <p>2. Interesados los donantes y con capacidad para proveer apoyo presupuestario con condicionalidad simplificada, y un mínimo set de indicadores de ejecución esenciales para alcanzar resultados y sistema común de monitoreo y evaluación.</p> | <p>2.a. Donantes y Gobierno acuerdan un “Acuerdo Financiero Conjunto” Joint Financing Agreement (JFA) antes de finalizar el año 2004. El JFA está abierto para los donantes interesados.</p> <p>2.b Donantes y Gobierno adoptarán una matriz conjunta de valoración que suple el instrumento para monitorear y evaluar la implementación del JFA y el cual será monitoreado por los Grupos Técnicos de Trabajo establecidos por el <i>Budget Support Group</i>. El monitoreo y evaluación incluirá: I) una revisión conjunta anual en Abril, resultado que será utilizado como una base para los compromisos para los próximos años. II) Una reunión conjunta a medio año en Agosto, resultados servirán como base para decidir la confirmación de sus compromises hechos durante la reunion conjunta annual para revisar las normas.</p> | <p>2.a Apoyo presupuestario será proveído a través del JFA firmado por los donantes y el gobierno.</p> <p>2.b El JFA es monitoreado y evaluado por el Budget Support Group a través de la matriz conjunta de evaluación del desempeño.</p> | |
|--|---|--|--|

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>3. Donantes toman máxima ventaja de las oportunidades para reducir los costos de transacción al aceptar las misiones conjuntas, estudios analíticos conjuntos, y cooperación delegada.</p> | <p>3.a. En el nivel de sector, en el foro de las mesas redondas el donante se compromete a compartir información en los planes de trabajo de diagnóstico y analíticos, activamente solicitarán a socios interesados para llevar a cabo este trabajo conjuntamente, y compartir ampliamente los resultados de estos estudios.</p> <p>3.b. Donantes deben mejorar las comunicaciones entre HQ y los representantes de países para establecer procedimientos comunes que ayuden efectivamente a la agenda de Armonización y Alineación. Se necesita delegación apropiada de autoridad y flexibilidad para los representantes de países para adaptar estrategias, procedimientos y prácticas a los requisitos locales.</p> <p>3.c . Donantes necesitan proveer apoyo a la preparación de capacidades más dirigidas y armonizadas. Particularmente ésto debe ser enfocado en las brechas de capacidades identificadas en el trabajo de diagnóstico y analítico. Se sugiere aumentar el uso de mecanismos de fondos multi-donantes.</p> | <p>3.a Misiones conjuntas, trabajo analítico aumenta sustancialmente.</p> <p>3.b.Estrategias de donantes, procedimientos y practicas armonizadas con los que están en el campo.</p> <p>3.C A ser definido.</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>4. Un centro de documentación de los estudios y evaluaciones realizadas por el gobierno y la cooperación externa es establecido para reducir los costos de transacción al estar disponible la información existente para todos los actores.</p> | <p>4.a Donantes y Gobierno acuerdan el establecimiento del Centro de Documentación en asuntos de desarrollo, incluyendo su financiamiento para establecerlo y mantener actualizada la información.</p> | <p>4.a Establecido un Centro de Documentación para asuntos de desarrollo el cual tiene mecanismos sostenibles de financiamiento pagado por donantes y gobierno.</p> | |
|---|---|--|--|