

Rafael Reyes García  
rafaelreyesgarcia@yahoo.com.mx

Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para  
Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua  
PNUD NIC 10-00070546

## **Valoración de Medio Término**

### **Informe de País**

**Consultor: Rafael Reyes García**

**Febrero de 2012**

## Índice

Sección	Descripción	Página
	Información del documento	4
	Abreviaturas y Acrónimos	5
	<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>6</b>
	Introducción	16
<b>1</b>	<b>Contexto de País</b>	<b>18</b>
1.1	El PNUD y el Centro de Gobernabilidad de Oslo	20
1.2	El PNUD en Nicaragua	20
	Proyecto sobre el Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales de la Costa Caribe	21
	Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua	21
1.3	Propósito de la Valoración de Medio Término	22
1.4	Metodología	23
1.5	Alcance de la Valoración de Medio Término	23
<b>2</b>	<b>Descripción de las intervenciones</b>	<b>24</b>
2.1	Concepción Inicial	24
2.2	Evolución del Proyecto	26
2.3	Fase 1: Realizar un diagnóstico de las capacidades de la DGASGP	27
	Diagnóstico de las capacidades de la DGASGP	27
2.4	Fase 2: Establecer una línea base sobre la situación de la gobernabilidad democrática en Nicaragua	29
2.5	Fase 3: Fortalecer a la AN en el campo de las políticas públicas	29
	Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad	30
	Contrato entre la UN y la UAM	30
	Resultados del Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad	30
	Elementos principales del programa académico	30
2.6	Diseño del Sistema de Indicadores	31
2.7	Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales (SIISI)	33
2.8	Indicadores de Género	34

<b>3</b>	<b>Niveles de Análisis</b>	<b>35</b>
3.1	Nivel de Diseño	35
3.2	Nivel de Proceso	37
3.3	Nivel de Resultados	40
3.4	<b>Preguntas estándares según criterios del PNUD y Centro de Oslo</b>	41
<b>4</b>	<b>Lecciones Aprendidas y Recomendaciones</b>	<b>50</b>
4.1	Lecciones Aprendidas	50
4.2	Recomendaciones	53
	Bibliografía	58
Anexo 1	Agenda	60
Anexo 2	Resultados de entrevistas - Síntesis	62

### Información del documento

<b>Asamblea Nacional</b>	Comisión de Modernización	
<b>Programa</b>	Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales de la Costa Caribe.	
<b>Proyecto</b>	PNUD NIC 10-00070546 Sistema de Indicadores de Gobernabilidad para fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua.	
<b>Consultor</b>	Rafael Reyes García	
<b>Nombre del archivo</b>	Informe de País	<b>Fecha:</b> 25-02-2012

Datos del contrato de consultoría				
Nombre de la consultoría		Valoración de Medio Término		
Contrato No.	Fecha	Duración	Vigencia	
007/2911	28-11-11	30 días	30-11-11	30-01-12
Ampliación	30-01-12	26 días	30-01-12	25-02-12
Términos de Referencia				
<b>Objetivo General</b> Revisar los avances del proyecto a la fecha y generar algunas lecciones aprendidas y recomendaciones dirigidas al Proyecto " <i>Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua</i> ", en primer lugar, para el beneficio de la contraparte nacional y, en segundo lugar, para que el Centro de Gobernabilidad de Oslo y el PNUD Nicaragua, puedan sacar algunas conclusiones preliminares sobre la experiencia del Programa Global de Evaluación de Gobernabilidad en Nicaragua.				
<b>Productos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cronograma – Aprobado el 30112011</li> <li>2. Informe Misión de Campo - Enviado el 24122011</li> <li>3. Informe de País - Enviado el 18012012</li> <li>4. Informe Final de Valoración de Medio Término del Proyecto – Enviado el 25 de febrero de 2012, de acuerdo con la ampliación del plazo del Contrato.</li> </ol>			

## Abreviaturas y acrónimos

---

AN	Asamblea Nacional
ANCM	Asamblea Nacional. Comisión de Modernización
ANCPEP	Asamblea Nacional. Comisión de Producción, Economía y Presupuesto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CM	Comisión de Modernización
CGR	Contraloría General de la República
DGASGP	Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GEB	Programa Global de Evaluación sobre Gobernabilidad
SIISI	Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales.
USGP	Unidad de Seguimiento del Gasto Público
UAM	Universidad Americana
VMT	Valoración de Medio Término

## Resumen Ejecutivo

---

En el año 2003, la Asamblea Nacional (AN) solicitó apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de impulsar un programa integral para el fortalecimiento del Poder Legislativo, con el objetivo de desarrollar un proceso de modernización institucional con visión estratégica de largo plazo, siendo la Comisión de Modernización de la AN la encargada del seguimiento del Plan de Modernización.

El Programa “Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los consejos regionales de la Costa Caribe”, para el período 2003 al 2007, orientó su objetivo al diagnóstico de las principales necesidades de la AN. Como parte de la segunda fase de este Programa, dirigido a avanzar y consolidar el proceso de modernización de la AN, en Junio de 2009 se suscribe el Documento de Proyecto sobre el Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua (PNUD NIC 10-00070546).

El propósito del Proyecto es desarrollar capacidades de la AN para realizar una evaluación global de la gobernabilidad democrática en Nicaragua y fortalecer su capacidad institucional a través del apoyo técnico de entidades académicas, así como el de otras iniciativas que apoya el Sistema de Naciones Unidas en el Marco del Memorándum de Entendimiento firmado con la Asamblea Nacional en noviembre 27 de 2007. Su lógica de desarrollo es modular, a través de fases que podrán cumplirse sucesivamente a partir del éxito logrado en la fase precedente.<sup>1</sup>

### *Contexto y situación actual*

Consta en los informes anuales del Proyecto, que la democracia en Nicaragua se encuentra en transición y como tal, su proceso conlleva avances y retrocesos. Se ha ratificado la tendencia de que la negociación política forma parte de la cultura política del país. También resulta evidente que las crisis que surgen de manera cíclica lo hacen con un fuerte ímpetu inicial, mientras el Parlamento no cuenta con los instrumentos que faciliten un sistema de alerta temprana sobre el potencial surgimiento de dicha conflictividad.

El PNUD en Nicaragua inició esfuerzos en la pasada década para fortalecer la institucionalidad democrática del País, transformar el sistema político hacia uno más democrático y participativo y modernizar las principales instituciones políticas y partidarias, con un enfoque de género y atención particular al relevo generacional.

En la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto correspondiente al 2012, se insertan políticas de ingresos, gastos e inversiones públicas, e incluye las previsiones para garantizar fondos dirigidos a financiar mejoras en el orden público y la seguridad ciudadana. El presupuesto del 2012 se estimó en ingresos por C\$ 29. 941. 9 millones, (US \$ 1,301,8 millones)

---

<sup>1</sup> Documento de Proyecto NIC 10-00070548. Pág. 2

y gastos por C\$ 35,784,8 millones, (US \$ 1,555,8 millones), lo que representa un déficit presupuestario global de C\$ 5,842,8 millones (US \$ 254,0 millones) <sup>2</sup>

De acuerdo con lo previsto en la Línea Específica N° 4 del Plan Estratégico de la Asamblea Nacional – Fortalecido el análisis y seguimiento de las finanzas públicas y economía nacional – la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público (DGASGP) ha jugado un papel importante en los mecanismos de control desarrollados por la AN sobre el Presupuesto Nacional. Ha sido apoyo técnico permanente en la elaboración y análisis de los distintos proyectos de leyes de índole económico y social discutidas y aprobadas por la AN en las legislaturas pasadas. Uno de los resultados previstos con el cumplimiento de la Línea Estratégica es tener en funcionamiento el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de los Indicadores (SIISI) para uso institucional, en que se incluyen indicadores económicos, sociales, sobre los ODM, de género y de gobernabilidad.

El desarrollo de la capacidad del país para liderar valoraciones y mediciones de la gobernabilidad, es una prioridad en el Plan Estratégico del PNUD para el período 2008-2011, así como para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2008-2013.

### ***Propósito de la Valoración de Medio Término (VMT)***

Revisar los avances del proyecto a la fecha y generar algunas lecciones aprendidas y recomendaciones dirigidas al Proyecto "*Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua*", en primer lugar, para el beneficio de la contraparte nacional y, en segundo lugar, para que el Centro de Gobernabilidad de Oslo y el PNUD Nicaragua, puedan sacar algunas conclusiones preliminares sobre la experiencia del Programa Global de Evaluación de Gobernabilidad en Nicaragua.<sup>4</sup>

### ***Metodología***

La propuesta metodológica se adaptó a las circunstancias en relación con las previsiones iniciales. Para lograr el propósito de la Valoración de Medio Término (VMT) se cumplieron los siguientes pasos:

1. Investigación fundamentada en el documento de proyecto, manuales, normas técnicas e informes proporcionados por el PNUD, inherentes al Proyecto, así como manuales y publicaciones relacionadas con la VMT.

---

<sup>2</sup> Se aplica el tipo de cambio promedio de para enero de 2012, establecido por el Banco Central de Nicaragua de C\$ 23.00 por US \$. Solo para fines referenciales.

<sup>3</sup>.- MANUD 2008-2012, Resultado 1, producto 1.2

<sup>4</sup> Contrato de Consultoría para la Valoración de Medio Término. Términos de Referencia. 2011.

2. La primera misión de campo permitió cumplir un programa de entrevistas con el propósito de obtener información actualizada al 16 de diciembre de 2011, proporcionada por los principales involucrados en el Proyecto, incluyendo el Plan Estratégico así como el Informe de Gestión de la AN para el período 2007 – 2011.
3. La revisión de contratos e informes proporcionados por los entes contratados para cumplir actividades de diagnóstico, capacitación e investigación realizados en el marco del Proyecto.
4. Practicar una segunda misión de campo, en febrero de 2012, prevista en los Términos de Referencia del Contrato, en la que se realizaron nuevas entrevistas y se aplicaron encuestas en segmentos específicos de capacitación, cuyos resultados complementaron la investigación documental y las entrevistas abiertas realizadas en la primera misión de campo.

### *Lecciones aprendidas*

L1 El Proyecto sobre el Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua (NIC 000 70546), se inserta, para fines de análisis, en el marco proporcionado por: i) el Programa de Fortalecimiento de Institucionalidad Democrática, ii) la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Legislativo iii) el Plan Estratégico de la Asamblea Nacional para el período 2009 – 2012 y iv) el funcionamiento de la Comisión de Modernización, creada con carácter permanente y encabezada por el Presidente de la Asamblea Nacional.

En noviembre de 2011 y como parte de un progresivo proceso de apropiación, las autoridades de la Asamblea Nacional decidieron asignar la coordinación técnica y operativa del proyecto al Comité Técnico de la Comisión de Modernización, lo que evidencia el nivel de interés e importancia que dicho proyecto tiene para este poder del Estado de cara a la ejecución de fases subsiguientes.<sup>5</sup>

El Proyecto ha contribuido con el desarrollo de capacidades técnicas y funcionales inherentes al desempeño de las actividades parlamentarias y administrativas de la AN, particularmente al fortalecer a la DGASGP, unidad técnica por medio de la que se dinamizaron las actividades previstas en los planes operativos del Proyecto para los años 2009 al 2011.

La tendencia de continuar fortaleciendo las funciones de la DGASGP por parte de la AN, a fin de ampliar su ámbito de acción y prestar apoyo técnico a otras comisiones parlamentarias, indica la sostenibilidad de los logros alcanzados por el Proyecto. Los nuevos desafíos para la DGASGP, como la depuración de datos estadísticos para hacer pronósticos confiables, mediciones de

---

<sup>5</sup> AN. Informe Anual del Proyecto correspondiente al 2011. Pág. 8. Versión para revisión. Febrero 2012.

elasticidad o aplicar modelos de regresión, son apoyados en su etapa inicial por medio de la asistencia técnica proporcionada por el Proyecto.<sup>6</sup>

De esta manera el Proyecto ha contribuido con su aporte al proceso de modernización de la AN, y ha proporcionado el marco para impulsar el diseño y futura aplicación de los indicadores de gobernabilidad democrática, considerando la estrecha relación entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.

L2. El Proyecto se diseñó de manera modular, acorde con el contexto del País, dividido en tres fases: i) Realizar un diagnóstico de las capacidades de la Unidad de Seguimiento del Gasto Público (USGP, ahora DGASGP). ii) Establecer una línea base sobre la situación de la gobernabilidad democrática en Nicaragua y iii) Fortalecer a la AN en el campo de las políticas públicas que le permita desarrollar el sistema de evaluación y monitoreo de la gobernabilidad democrática.

La correspondencia entre las fases enunciadas y la evolución del Proyecto se realizó de manera distinta, es decir, la primera fase se cumplió a cabalidad, sin embargo, las fases ii) y iii) se modificaron de acuerdo con las prioridades institucionales establecidas en el Plan Estratégico de la AN, en materias como el diseño y elaboración del sistema integrado de información económica, contratado por la AN con el Instituto de Estudios Nicaragüenses, Sistema que se transforma posteriormente en el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales (SIISI) en el que luego se incluyeron los indicadores de género, de los ODM y de gobernabilidad.

L3. Como se indicó, el diseño del SIISI responde a las prioridades de la AN, siendo uno de los principios de diseño, que la información para administrar los indicadores, provendrá de fuentes oficiales. El SIISI se encuentra en la etapa inicial, siendo necesario cumplir las fases correspondientes a la selección de los indicadores, preparación de las fichas técnicas y carga de datos.

Actualmente se prevé que el sistema contará con los datos proporcionados por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se consideran también las características del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género, a fin de mantener las fuentes oficiales de información para el SIISI.<sup>7</sup>

L4. La tecnología DevInfo, utilizada para el SIISI proporciona información y gráficas básicas sobre los indicadores, sin embargo, se requiere software especializado que permitan cálculos estadísticos como regresiones lineales o mediciones de elasticidad. También se requiere la

<sup>6</sup> En la entrevista realizada en la DGASGP, el 17-02 de 2012, se indicó las proyecciones sobre las herramientas para el análisis económico, así como los desafíos que deberá enfrentar la DGASGP para contar con datos confiables para el desarrollo de sus actividades de análisis y preparación de informes sobre economía y finanzas públicas, para fines legislativos.

<sup>7</sup> Sistema diseñado por el esfuerzo conjunto de Instituto Nacional de Información del Desarrollo (INIDE) y del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y del PNUD Managua. Junio de 2008.  
[http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/Publicacion09/sieg\\_final.pdf](http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/Publicacion09/sieg_final.pdf)

depuración de base de datos y establecer prioridades con respecto a las materias y número de indicadores. El informe del Proyecto correspondiente al 2011 enuncia acciones sobre esta materia.

L5. La Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación Social, incluye en las materias de su competencia a la Ley de Acceso a la Información. Esta Comisión puede ser un usuario clave de los indicadores acerca del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información que forma parte de los indicadores de gobernabilidad.

La metodología de la métrica de transparencia aplicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México,<sup>8</sup> puede representar un aporte significativo para definir, en un futuro próximo, la línea base para la medición de la calidad de la Ley de Transparencia, la institucionalización de la misma y su nivel de aplicación por el Poder Legislativo, en cuanto a la obligación de proporcionar información pública, considerando que esta materia es uno de los segmentos de la línea estratégica de la AN, relativa a la Participación Ciudadana.

L6. La vigencia de la Ley de igualdad de derechos y oportunidades, desde el año 2008, fundamentada en la igualdad, equidad, justicia, no discriminación y no violencia, así como el respeto a la dignidad y la vida de las personas; la incorporación de la Equidad de Género como una de las líneas estratégicas de la AN, y la creación de la UTG en la AN, crea el espacio para impulsar la equidad de género en un horizonte de planificación de largo plazo, que facilite la definición de líneas base y la validación de los indicadores diseñados en el SIISI para su medición, incluidos los correspondientes al Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 3, (ODM), referido a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

L7. La UTG identifica los siguientes retos en sus gestión para los próximos años: i) impulsar el postgrado sobre equidad de género, ii) cumplir con el apoyo a las comisiones parlamentarias, con el propósito de incorporar la materia de género de manera que se constituya en eje transversal de la actividad legislativa iii) sensibilizar a los responsables de la preparación del presupuesto con enfoque de género y iv) mantener informadas a las comunidades más alejadas sobre los beneficios de la equidad de género.

L8. Luego de cumplida la Fase 1 del Proyecto, relativa a realizar una evaluación de las capacidades de la DGASGP y diseñar un plan de capacitación para su fortalecimiento, se previó como Fase 2, definir la línea base como referencia inicial de la Gobernabilidad Democrática, considerando algunos indicadores agregados de Gobernabilidad utilizados internacionalmente,

---

<sup>8</sup> En el siguiente documento se incluye información relevante acerca de la Ley de Acceso a la Información de Nicaragua, su institucionalización, así como las características del órgano garante de su cumplimiento.: **El Acceso a la Información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y Propuestas**. México. Diciembre de 2011.  
<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20260.pdf>

tales como: i) Voz y rendición de cuentas ii) estado de derecho y control de la corrupción y iii) estabilidad política y ausencia de violencia.

El diseño del SIISI prevé los indicadores de gobernabilidad y constituyen una actividad que se estima será ejecutada después de cumplidas las prioridades de la AN, en materia de indicadores económicos y sociales. Existe amplia experiencia internacional sobre esta materia, sin embargo, la simplicidad y número de indicadores utilizado constituirá la base para socializar el uso cotidiano de los mismos, siendo esencial la definición de la línea base de cada indicador, apoyada en fuentes confiables y constantes de información.

L9. Como parte de los Acuerdos de Gestión previstos en el Proyecto, se estableció que las universidades nacionales así como las ONG, brindarán apoyo al Proyecto, y contribuirán para la creación y el desarrollo de capacidades en la AN. La vinculación de las universidades y las ONG con el Proyecto, se redujo a los contratos de servicio para aspectos puntuales como el diseño del diagnóstico de la DGASGP, la prestación de servicios de capacitación y el diseño de indicadores, lo que limita las posibilidades de documentar y sistematizar el nuevo conocimiento que se está generando en el seno del Proyecto, desde el ángulo del Poder Legislativo, en materias como el enfoque de género así como la relación entre las políticas públicas y la actividad legislativa.

L10. Las estimaciones de tiempo del Proyecto, son distintas al ritmo de ejecución de la AN lo que se evidencia con las variaciones entre el tiempo estimado y el utilizado para la ejecución de las actividades, materia explicada ampliamente en los informes del Proyecto, correspondientes a los años 2009 y 2010, sin embargo, es limitada la información en dichos informes acerca de la relación entre dichas variaciones y su impacto sobre el Proyecto, lo que aunado a los cambios originados por las prioridades establecidas por la AN, se constituyen en limitantes para mantener el control sobre lo programado, lo ejecutado y su incidencia sobre los objetivos del Proyecto.

L11. El inicio de un nuevo período de gestión gubernamental, coloca a los poderes públicos ante un desafío en el que se conjugan las características de una democracia considerada en transición y la necesidad de crear confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, lo que sugiere la necesidad de repensar la prioridad otorgada al diseño y aplicación del Sistema de Indicadores de Gobernabilidad, su importancia para la definición de políticas públicas y la constante necesidad de cumplir el proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas y funcionales, considerado el cómo para alcanzar el desarrollo.

## *Recomendaciones*

Esta sección agrupa las recomendaciones dirigidas a la AN, al PNUD y al PNUD – Oslo.

### *A nivel de la AN*

R1. Conviene considerar para las etapas siguientes del Proyecto: i) la aplicación de la metodología del PNUD para cumplir el proceso de desarrollo de capacidades a fin de actualizar el diagnóstico de la DGASGP, ii) definir las dimensiones de la gobernabilidad democrática, y iii) acordar los atributos mínimos que deberán observar los indicadores del SIISI. Una previsión es la delimitación de la responsabilidad de la DGASGP, en cuanto al manejo de datos económicos y financieros, de tal forma que no exista el riesgo de presentar información que pueda ser distinta, según la fuente, por efecto de la metodología de análisis utilizada.

R2. El fortalecimiento de la DGASGP constituye uno de los pilares fundamentales para consolidar los esfuerzos del Proyecto. Por ello, es esencial que las acciones futuras para continuar el desarrollo de capacidades en la DGASGP, se enmarquen en un plan detallado en el que se incluya: i) el desarrollo de sistemas, considerando la plataforma tecnológica para registrar los indicadores así como relacionar y cruzar variables para fines de cálculos estadísticos. ii) Diferenciar las actividades que deberá cumplir la DGASGP, como parte de las obligaciones estipuladas por Ley, y iii) El análisis sistemático de los indicadores y la producción, así como la divulgación programada de reportes que en el futuro cuenten con las alertas acerca de posibles variaciones significativas, de tal manera que la AN pueda ejercer acciones de control sobre la base de información oportuna, confiable y completa, generada en el SIISI.

R3. En materia de recursos humanos es pertinente estudiar el diseño de un programa de incentivos, directos e indirectos; planear la actualización permanente de los funcionarios que actualmente integran la DGASGP y prever la incorporación de profesionales, recién egresados de la universidad, que sigan un proceso de formación para suplir los nuevos requerimientos de personal, originadas por la demanda de servicios hacia la DGASGP,<sup>9</sup> debido a que el fortalecimiento y la ampliación de los servicios de la DGASGP hacia otras comisiones parlamentarias, requerirá a corto y mediano plazo, de especialistas en diferentes ámbitos del conocimiento, particularmente, en economía, estadísticas y finanzas públicas.

R4. En su primera etapa, el SIISI debe generar información fundamentada en las cifras proporcionados por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin embargo,

---

<sup>9</sup> En entrevista realizada el 16 de diciembre de 2011, con el Lic. Ovidio Reyes, Director de la Dirección de la Oficina de Estudios Económicos del MHCP, se describió una experiencia exitosa con la captación de profesionales recién egresados de la Universidad, para formarlos en el ámbito de acción del MHCP y obtener de esta manera los recursos para la denominada generación de relevo. De esta forma se logra personal que acredite la formación y experiencia necesaria para mantener la sostenibilidad del nivel técnico alcanzado por la DGASGP.

será necesario depurar las bases de datos del SIISI, establecer las fichas técnicas con las dimensiones, áreas e indicadores objeto de análisis y celebrar convenios interinstitucionales para asegurar la definición de líneas base apropiadas y las fuentes de información oficial. Por ejemplo, en materia de gobernabilidad, el Documento de Proyecto indica que se establecerá una línea base como referencia inicial e incluye indicadores agregados utilizados internacionalmente como: i) la voz y rendición de cuentas, ii) el estado de derecho y control de la corrupción y iii) la estabilidad política y ausencia de la violencia.<sup>10</sup>

Una de los retos para la definición de los indicadores, es que cumplan con atributos que faciliten la medición y comparabilidad de las variables, en cuanto ello sea aplicable. El PNUD utiliza el modelo SMART, por sus siglas en inglés: i) **E**specífico: ¿Es el indicador lo suficientemente específico como para medir avances hacia los resultados? ii) **M**edible: ¿Es el indicador una medida clara y confiable de los resultados? iii) **A**sequibles: ¿Son realistas los resultados para los que el indicador busca registrar avances? **P**ertinente: iv) ¿Es el indicador pertinente para los efectos y productos buscados? v) **L**imitados por el **T**iempo: ¿Están los datos disponibles con un esfuerzo y costes razonables?<sup>11</sup>

La propuesta incluida en el Manual de Gestores para el Desarrollo del Banco Mundial, señala que cada grupo de indicadores incluya las cinco (5) características básicas atribuidas en la metodología para la definición de indicadores denominada **CREMA** (**C**laro, **R**elevante, **E**conómico, **M**ensurable y **A**decuado) como medio para identificar aportes clave por parte de los representantes de las oficinas involucrados en su definición y uso.<sup>12</sup>

	Indicadores	¿Es el indicador...
1	Claro	... un reflejo lo más directo posible del objeto de medición?
2	Relevante	... es preciso para garantizar una medición objetiva?
3	Económico	... capaz de emplear el medio más práctico y económico de obtención de datos?
4	Medible	... sensible al cambio en el resultado, pero relativamente inmune a otros cambios?
5	Adecuado	... factible de ser desagregado en la medida de lo necesario para informar sobre el resultado?

R5. Conviene vincular a las Universidades y a los institutos de investigación, según lo previsto en el Documento de Proyecto, como entes que por su naturaleza se nutra de la experiencia del Proyecto, a los fines de lograr que la investigación y la docencia permitan consolidar y sistematizar los nuevos conocimientos sobre las dimensiones y materias incluidas en un Proyecto singular por sus objetivos, resultados e impacto esperado, considerando, además, que

<sup>10</sup> En materia de indicadores de gobernabilidad, la experiencia del Paraguay puede ser considerada como referencia ya que fueron elaborados por el Congreso Nacional, con el apoyo del PNUD y acredita la relación de intercambio generada entre Nicaragua y Paraguay. [http://www.undp.org.py/images\\_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf](http://www.undp.org.py/images_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf)

<sup>11</sup> PNUD. Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Pág. 61 2009.

<sup>12</sup> Citado en el Manual para gestores del Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación, basado en resultados. Pág. 70. Banco Mundial. 2005.

se han llevado a cabo gestiones exitosas acreditadas por el intercambio con otros países como Paraguay y República Dominicana.

R6. Uno de los factores coadyuvantes para generar confianza en la ciudadanía, es promover y facilitar el acceso a la información, de tal forma que en los diferentes niveles de gobierno, se conozcan los presupuestos, programas y proyectos que los conforman, así como la divulgación del avance físico y financiero de las obras en ejecución. La Ley de Acceso a la Información Pública, vigente desde el año 2007, permite incursionar en este segmento de la gobernabilidad democrática porque crea un órgano garante para su cumplimiento, incluye el recurso de Habeas Data y establece los fundamentos para el desarrollo de una cultura de acceso a la información pública.

#### *A nivel del PNUD*

R7. Es necesario examinar las pautas contenidas en la Guía de entrenamiento y de adaptación para el diagnóstico y desarrollo de capacidades, editada por el PNUD. La sugerencia se apoya en que la capacitación es solo una de las estrategias previstas para el proceso de desarrollo de capacidades en el que se integran: i) Involucrar a los asociados y llegar a un consenso. ii) Evaluar los activos y necesidades de capacidades. iii) Formular las estrategias iv) Implementar las estrategias y iv) dar seguimiento y evaluar las estrategias.

De acuerdo con la citada Guía, los temas centrales objeto de diagnóstico son: i) El desarrollo institucional. ii) Liderazgo. iii) Gestión del conocimiento y iv) Rendición de cuentas mutua.

R8. Es necesario que en el contenido de los informes anuales correspondientes a la ejecución del proyecto, se considere las previsiones del Documento de Proyecto, en la Sección III – Fases del Proyecto - a los fines de mostrar, además del avance a nivel de las tres (3) fases que los integran, los estándares de calidad previstos en la Sección VI – Monitoreo y Evaluación - en lo relacionado la Gestión de Resultados del Proyecto.

#### *A nivel del PNUD – Oslo*

R9. La variedad de acepciones acerca de la gobernabilidad democrática, amerita de una clara definición de las dimensiones que la conforman, así como de los atributos mínimos que deben cumplir los indicadores para iniciar ejercicios de medición. De esta forma, las mediciones correspondientes a factores específicos podrán realizarse en el marco proporcionado por el sistema de gobernabilidad democrática del País.

R10. La AN elaboró la política de género a fin de lograr que el enfoque de equidad de género se constituya en un eje transversal en el plano de su desempeño legislativo y en el desarrollo de

sus servicios administrativos.<sup>13</sup> Se creó la Unidad Técnica de Género (UTG) en la AN en febrero de 2008, con la función general de prestar asistencia técnica para la incorporación de criterios de género en el quehacer de la AN.<sup>14</sup>

Es menester realizar un diagnóstico actualizado para el desarrollo de las capacidades de la UTG, que permita proporcionar sostenibilidad a las iniciativas en materia de género por parte de la AN, considerando lo siguiente: i) los logros sobre la equidad de género, en atención a que constituye la Línea N° 8 del Plan Estratégico de la AN para el período 2009-2012, ii) el ámbito de acción en materia de equilibrio de género, en función de la amplitud de la materia y la demanda de las comisiones parlamentarias, que incluye, por ejemplo, el presupuesto con enfoque de género y el cumplimiento del objetivo N° 3 de los ODM, relativo a promover la equidad de género, la autonomía de la mujer y la no discriminación y iii) la necesidad de impulsar la aplicación de los indicadores de género.

R11. Uno de los aspectos clave es la interdependencia de la UTG con la DGASGP, con el propósito de que la UTG desarrolle plenamente su capacidad para acompañar la selección de los indicadores de género, la preparación de las fichas técnicas así como los criterios aplicables a la validación e interpretación de mismos.

---

<sup>13</sup> Por medio de las entrevistas realizadas en la Comisión de Modernización y en la UTG, se identifican resultados dirigidos a lograr la equidad de género en la AN. Aproximadamente el 40% de los diputados son mujeres, en diferentes departamentos del País, se realizaron talleres sobre el avance en materia de género y leyes que benefician los derechos de las mujeres.

<sup>14</sup> AN. Informe de Gestión. 2007- 2011. Nicaragua 2011.

---

## Introducción

---

Debido a que los ejes del Proyecto están representados por el desarrollo de capacidades, la gobernabilidad y las políticas públicas, conviene enunciar a continuación los conceptos que se utilizarán a los fines de la Valoración de Medio Término. Luego se incluyen los antecedentes y el contexto en el que se inserta el Proyecto.

### **Capacidad**

Habilidad de los individuos, las instituciones y las sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos de una manera sostenible.

### **Desarrollo de capacidades**<sup>15</sup>

Proceso por el cual estas habilidades se obtienen, fortalecen, adaptan y mantienen con el tiempo. (Ver Anexo N° 4)

### **Gobernabilidad**

“La gobernabilidad es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. La gobernabilidad, incluyendo sus dimensiones sociales, políticas y económicas, opera en todos los niveles de la empresa humana ya se trate del hogar, la aldea, la municipalidad, la nación, la región o el globo”.<sup>16</sup> (Ver Anexo N° 5)

### **Políticas Públicas**

Según Kraft y Furlong (2006:5): Una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. [Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”. (Ver Anexo N° 6).

Las evaluaciones de gobernabilidad se han convertido en una prioridad cada vez mayor para los donantes y para sus asociados nacionales, especialmente en los últimos cinco años. Esta tendencia es fruto del consenso alcanzado en la esfera internacional, según el cual, un mejor

---

<sup>15</sup> Diagnóstico y desarrollo de capacidades. Guía de entrenamiento y adaptación para el diagnóstico y desarrollo de capacidades. PNUD.

<sup>16</sup> UNDP Strategy Note on Governance for Human Development, 2000. Citado en documento del Proyecto NIC10-00070546 Proyecto “Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua”. Marzo 2009. Nicaragua.

entendimiento de la calidad de la gobernabilidad en un país es fundamental para lograr los objetivos de disminución de la pobreza y desarrollo humano.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Apoyo a evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países. Nota práctica. PNUD. 2009.

## 1. Contexto de País

---

La superficie total de Nicaragua es de Km<sup>2</sup> 130,373.4, con una población aproximada de 5.668.9, con una tasa de crecimiento estimada entre el 1.4% con la tendencia a disminuir a 1.3% durante los últimos 4 años.<sup>18</sup>

El Producto Interno Bruto para el año 2010 fue de US\$ millones 6,551.5. El crecimiento real de la economía, durante el período 2000 al 2010, presenta una tendencia de crecimiento expresada en un rango que varió entre un crecimiento máximo del 5.3% en el año 2004 y un mínimo de (1,5%) en el año 2009. En el año 2010 el crecimiento se situó en el 4.5%, el más alto comparado con Costa Rica (4.2%), Guatemala (2.6%) El Salvador 1.4) y Honduras ( -1.9% ).

La inflación en el País alcanzó el nivel más alto en relación con otros países de Centroamérica con un 9.2%.

La política fiscal para el 2011 se basó en los lineamientos de políticas de ingresos, gastos y financiamiento del déficit fiscal contenidos en la propuesta de la Ley del Presupuesto General de la República de 2011.

La política de ingresos incluye el fortalecimiento de la administración tributaria, la búsqueda de una mejor eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos, una mayor agilidad y facilidad y un menor costo del servicio tributario, la actualización y modernización del sistema de registro y control de los contribuyentes, el mejoramiento del proceso de recaudación, cobranza y fiscalización integral, la agilización del despacho y del control aduanero, y la reducción de la evasión tributaria y el contrabando.

En la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto correspondiente al 2012, se insertan políticas de ingresos, gastos e inversiones públicas, e incluye las previsiones para garantizar fondos dirigidos a financiar mejoras en el orden público y la seguridad ciudadana. El presupuesto del 2012 se estimó en ingresos por C\$ 29. 941. 9 millones, (US \$ 1,301,8 millones) y gastos por C\$ 35,784,8 millones, (US \$ 1,555,8 millones), lo que representa un déficit presupuestario global de C\$ 5,842,8 millones (US \$ 254,0 millones)<sup>19</sup>

En el año 2009, según datos de FIDEG, el 44.7% de los hogares de Nicaragua estaba en situación de pobreza monetaria medida por el consumo (9.7% en pobreza extrema y 35% en pobreza no extrema). La pobreza era más visible en las familias extensas y nucleares, alcanzando al 54.8% y 43% de las familias, respectivamente.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Resumen Ejecutivo Banco Central de Nicaragua. Informe 2010.

<sup>19</sup> Se aplica el tipo de cambio promedio de para enero de 2012, establecido por el Banco Central de Nicaragua de C\$ 23.00 por US \$. Solo para fines referenciales.

<sup>20</sup> PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Las juventudes construyendo Nicaragua. Nicaragua 2011.

El informe de Desarrollo Humano correspondiente al 2011,<sup>21</sup> se inicia con una afirmación alentadora: Nicaragua experimenta un cambio sin precedentes en su estructura poblacional. Si en 1980, por cada dos personas en edad de trabajar, había dos personas dependientes (menores de 15 años y población de 65 años y más), se estima que para el 2030, por cada dos personas en edad de trabajar, habrá sólo una dependiente. Esta transición es conocida como bono demográfico y conlleva una serie de oportunidades y desafíos únicos e irrepetibles.

De acuerdo con el Informe anual del Proyecto, correspondiente al año 2009, se transcribe a continuación un segmento directamente vinculado con la importancia de los indicadores de Gobernabilidad Democrática, en el marco de los esfuerzos desplegados hasta ahora en el Proyecto: “Desde 1990, Nicaragua ha protagonizado una serie de crisis políticas y de gobernabilidad vinculadas con su proceso de transformación y transición democrática. Nicaragua es una democracia en transición y como tal, su proceso conlleva avances y retrocesos. Es evidente que ya son parte del pasado los conflictos bélicos como medios para dirimir diferencias y se ha ratificado la tendencia de que la negociación política forma parte de la cultura política del país. No obstante, también resulta evidente que las crisis que surgen de manera cíclica lo hacen con un fuerte ímpetu inicial, mientras el Parlamento no cuenta con los instrumentos que faciliten un sistema de alerta temprana sobre el potencial surgimiento de dicha conflictividad. Por ello en Nicaragua, el denominador común para dirimir los conflictos de la clase política ha sido “negociar al borde del abismo”.

Los espacios de diálogo y concertación entre las distintas fuerzas políticas y sectores sociales para la búsqueda de acuerdos y consensos, son en la actualidad casi inexistentes. La Asamblea Nacional se presenta prácticamente como el único espacio para el diálogo multipartidario. A nivel del liderazgo y también de la población, el debate tiende a concentrarse alrededor de aspectos procedimentales y coyunturales que impiden la construcción de una agenda amplia de país y terminan por alentar la apatía en el ciudadano común. En este contexto, se cuestiona tanto la política de comunicación “selectiva” del Ejecutivo y su ausencia de diálogo con el resto de actores políticos y amplios sectores de la sociedad civil, como la falta de una actitud proactiva de las fuerzas de oposición para introducir la discusión de los temas prioritarios para buena parte de la población nicaragüense.

La mayoría de la población nicaragüense tiene una evaluación negativa del desempeño de sus instituciones claves: la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Estos juicios negativos también involucran a los actores centrales de una sociedad democrática: los partidos políticos. Lo anterior constituye una señal de alerta para la

---

<sup>21</sup> PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Las juventudes construyendo Nicaragua. Nicaragua 2011.

gobernabilidad democrática<sup>22</sup>. La fragilidad institucional, expresada en la poca confianza/credibilidad que tienen los nicaragüenses en los Poderes del Estado, sumada a los graves problemas estructurales de orden socio-económico que persisten en el país (pobreza y desempleo), explican en buena medida las causas por las que el 54% de la ciudadanía está insatisfecha con el funcionamiento de la democracia.

En este contexto, el desarrollo de la capacidad del país para liderar valoraciones y mediciones de la gobernabilidad democrática, es una prioridad en el Plan Estratégico del PNUD para el período 2008-2011, así como para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2008-2023.

### **1.1 El PNUD y el Centro de Gobernabilidad de Oslo**

A lo largo de la década pasada, las Oficinas de País del PNUD han registrado una creciente demanda por parte de las contrapartes nacionales por asistir en las evaluaciones de sus propios sistemas de gobernabilidad democrática. Esas demandas se refieren tanto a evaluaciones de rendimiento de áreas específicas de gobernabilidad, tales como son las áreas de corrupción, justicia, gobernabilidad local, y administración pública, como a evaluaciones de gobernabilidad democrática en general. Consecuentemente, el PNUD ha hecho una prioridad en su plan estratégico 2008 – 2013, el desarrollo de capacidades para evaluaciones y mediciones de gobernabilidad lideradas por países.<sup>24</sup>

### **1.2 El PNUD en Nicaragua**

En Nicaragua la democracia electoral se ha institucionalizado, aunque será el desempeño efectivo de los partidos políticos - y la percepción que se tenga del mismo - lo que fortalezca o disminuya la confianza de la población en la democracia y el sistema de partidos existente en el país. Ello comprende el desempeño que los representantes legislativos electos tengan en los diferentes niveles: nacional, regional y municipal.

El PNUD en Nicaragua inicio esfuerzos en la pasada década para fortalecer la institucionalidad democrática del país, transformar el sistema político hacia uno más democrático y participativo y modernizar las principales instituciones políticas y partidarias, con un enfoque de género y

---

<sup>22</sup> En junio de 2009, el 68.3% de la población evaluó negativamente el desempeño de la ANI; el 59.6% hizo lo mismo con la Corte Suprema de Justicia y 61.3% reprobó el trabajo del Consejo Supremo Electoral. Los resultados de las encuestas realizadas por M&R desde octubre de 2002 a junio de 2009 permiten documentar empíricamente que, en los últimos 7 años, la mayoría de los ciudadanos evaluó negativamente el desempeño de la AN, la CSJ y el CSE. En el transcurso del 2º trimestre de 2009, los partidos políticos han visto reducirse el número de sus simpatizantes. Contrariamente, el porcentaje de personas que confiesan no tener ningún partido, los “sin partido”, se incrementó hasta alcanzar un porcentaje total de 54.1% de la población. La reducción de las simpatías partidarias en el segundo trimestre del 2009 forma parte de una tendencia que se observa en los últimos 27 meses, período en el cual el grupo de los “sin partido” ganó +27.6 puntos porcentuales al pasar de 26.5% a 54.1%.

<sup>23</sup>.- MANUD 2008-2012, Resultado 1, producto 1.2

<sup>24</sup> Términos de Referencia del Contrato de Consultoría. Pág. 4

atención particular al relevo generacional. Ello conllevó, en el año 2003, a la realización de un diagnóstico de las principales necesidades de la Asamblea Nacional (AN) para su modernización y al diseño y ejecución del citado Programa.<sup>25</sup>

**Proyecto sobre el Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales de la Costa Caribe.** El proyecto “Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales de la Costa Caribe”, tuvo resultado como la elaboración de su Ley Orgánica y otras normativas internas, lo que mejoró el funcionamiento del poder legislativo, generó estabilidad en el corto plazo y brindó prioridad al trabajo de las Comisiones Parlamentarias con temas vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de cara a contribuir con el logro de los mismos.

**Proyecto sobre el Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua.** El Proyecto se inserta en el Programa “Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los consejos regionales de la Costa Caribe”. El propósito es desarrollar capacidades de la AN para realizar una evaluación global de la gobernabilidad democrática en Nicaragua y fortalecer su capacidad institucional a través del apoyo técnico de entidades académicas, así como el de otras iniciativas que apoya el Sistema de Naciones Unidas en el Marco del Memorándum de Entendimiento firmado con la Asamblea Nacional en noviembre 27 de 2007. Su lógica de desarrollo es modular, a través de fases que podrán cumplirse sucesivamente a partir del éxito logrado en la fase precedente.<sup>26</sup>

Período del Programa	2008 – 2012	Presupuesto 2009	US\$ 100,000.00
Área de Intervención:	Gobernabilidad Democrática	Total recursos requeridos	US\$ 350,000.00
Atlas Award ID:	48917	Total recursos disponibles	US\$ 100,000.00
Project ID:	00070546	Regulares TRAC 1	US\$
Fecha Inicio:	Mayo 2009	Otros:	
Fecha Finalización:	Mayo 2011	o PNUD OGC	US\$ 100,000.00
Fecha Reunión del CLAP: 2009	Abril 16, 2009	o Otros donantes	US\$
		Presupuesto sin financiar:	US\$ 250,000.00
		Contribuciones en especie:	

El proyecto comprende dos resultados esperados:

1. Mejoradas las capacidades del Estado para el desarrollo, gestión y supervisión de los marcos de políticas que propician el Estado de Derecho.

<sup>25</sup> Términos de Referencia del Contrato de Consultoría. Pág. 4

<sup>26</sup> Documento de Proyecto NIC 10-00070548. Pág. 2

2. Se desarrolla el sistema político democrático promoviendo y formando líderes que se ajustan a principios éticos, transparentes, equitativos y respetuosos de los derechos humanos.

En el Documento del Proyecto se estableció como Socio Implementador a la Asamblea Nacional y como partes responsables a: i) La Asamblea Nacional (DGASGP). ii) Universidades iii) Centros de investigación iv) Instituto Nacional de Estadísticas para el Desarrollo y v) PNUD – Nicaragua.

La Comisión de Modernización de la AN<sup>27</sup> tiene la responsabilidad gerencial del Proyecto y actúa como contraparte oficial del PNUD, siendo las principales materias de su competencia: i) Contribuir a la modernización y desarrollo integral del Poder Legislativo, aprovechando la experiencia de otros parlamentos; ii) Gestionar ante organismos extranjeros el apoyo y cooperación de consultores e investigadores; iii) Gestionar y obtener toda clase de cooperación económica y técnica; y iv) Todo lo que tenga que ver con el fortalecimiento institucional. El Presidente de la Junta Directiva será el Presidente de esta Comisión.

La DGASGP de la AN, dependencia en la que se encuentra focalizado el Proyecto, está bajo la coordinación de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto (CPEP) de la AN.

Las materias asignadas en las competencias de la CPEP<sup>28</sup> incluyen entre otras: i) Fomento de la inversión extranjera; ii) La regulación de la actividad económica del país; iii) El Presupuesto General de la República; iv) Aprobación y rechazo de los contratos económicos, convenios relativos a temas económicos o financieros, de comercio internacional y préstamos otorgados a Nicaragua por Organismos Financieros Internacionales o por Gobiernos Extranjeros; v) Asuntos tributarios, bancarios, financieros y mercantiles.

### **1.3 Propósito de la Valoración de Medio Término**

Revisar los avances del proyecto a la fecha y generar algunas lecciones aprendidas y recomendaciones dirigidas al Proyecto "Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua", en primer lugar, para el beneficio de la contraparte nacional y, en segundo lugar, para que el Centro de Gobernabilidad de Oslo y el PNUD Nicaragua, puedan sacar algunas conclusiones preliminares sobre la experiencia del Programa Global de Evaluación de Gobernabilidad en Nicaragua.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ley Nº 606. Orgánica del Poder Legislativo. Asamblea Nacional Art. 75 Febrero de 2007.

<sup>28</sup> Ley Nº 606. Orgánica del Poder Legislativo. Asamblea Nacional Art. 67 Febrero de 2007.

<sup>29</sup> Contrato de Consultoría para la Valoración de Medio Término. Términos de Referencia. 2011.

#### **1.4 Metodología**

La propuesta metodológica se adaptó a las circunstancias en relación con las previsiones iniciales. Para lograr el propósito de la VMT se cumplieron los siguientes pasos:

1. Investigación fundamentada en el documento de proyecto, manuales, normas técnicas e informes proporcionados por el PNUD, inherentes al Proyecto, así como manuales y publicaciones relacionadas con la VMT.
2. La primera misión de campo permitió cumplir un programa de entrevistas con el propósito de obtener información actualizada al 16 de diciembre de 2011, proporcionada por los principales involucrados en el Proyecto, incluyendo el Plan Estratégico así como el Informe de Gestión de la AN para el período 2007 – 2011.
3. La revisión de contratos e informes proporcionados por los entes contratados para cumplir actividades de diagnóstico, capacitación e investigación para la AN.
4. Practicar una segunda misión de campo, en febrero de 2012, prevista en los términos de referencia, en la que se aplicaron encuestas en segmentos específicos de capacitación, cuyos resultados complementaron la investigación documental y las entrevistas abiertas realizadas en la primera misión de campo.

Para realizar esta consultoría se previó realizar reuniones de trabajo (bajo un esquema de taller) con los lineamientos metodológicos definidos previamente. La dinámica de las reuniones individuales llevadas a cabo en la Misión de Campo, realizada del 12 al 16 de diciembre de 2011 fue complementada con una visita realizada los días 16 y 17 de febrero de 2012, a los fines de obtener información complementaria para cumplir los objetivos de la Valoración de Medio Término.

#### **1.5 Alcance de la VMT**

La VMT está dirigida a revisar los avances del Proyecto, desde junio de 2009, a la fecha de suscripción del contrato, noviembre de 2011. Los resultados de la VMT incluyen hechos subsecuentes que se extienden hasta el 16 de febrero de 2012, debido a la visita complementaria a la Misión de Campo, realizada el 16 y 17 de febrero, en el marco de la extensión del contrato hasta el 25 de febrero de 2012.

## 2. Descripción de las intervenciones

---

En el período del 2008 al 2012, la AN está implementando la segunda fase del Programa con el objetivo de avanzar y consolidar el proceso de modernización. Hasta el final del 2009, este proceso ha contado con el apoyo del PNUD, la Real Embajada de Noruega, el Reino Unido (DFID), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y con los fondos propios de la AN.

Para lograr lo anterior, se han definido líneas estratégicas dirigidas a fortalecer el trabajo legislativo y su articulación con el área administrativa, la cual brinda apoyo a la gestión institucional. El logro eficiente de esta gestión, requiere del fortalecimiento de las áreas esenciales para el quehacer legislativo, como son las operaciones legislativas, administrativas y la informática. Los pilares sobre los cuales se fundamentan estas estrategias son: los Recursos Humanos, los Sistemas Organizativos y los Recursos Materiales.

En esta nueva fase y en cumplimiento de sus funciones de control, le corresponde a la AN la aprobación al Presupuesto General de la República, el seguimiento a la ejecución presupuestaria, al desempeño de la administración tributaria, modificación de presupuesto, entre otras. No obstante, pese a la dimensión y complejidad de estas funciones, los legisladores en algunos casos, carecen de elementos suficientes para fundamentar sus propuestas. El seguimiento a los planes económicos, el análisis de las variables macroeconómicas de crecimiento, inversión, inflación, entre otros temas relevantes para el desarrollo de la nación, deben ser parte de la información cotidiana en el parlamento y de la agenda del legislador.

Esta situación determina la necesidad de fortalecer a la DGANGP, en sus funciones de seguimiento y análisis, para determinar los impactos económicos, transformándola en una unidad profesional de seguimiento a la economía nacional, que aporte elementos suficientes a los legisladores para la toma de decisiones fundamentadas con criterios técnicos.<sup>30</sup>

### 2.1 Concepción inicial

El PNUD mediante el Proyecto “Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua” intenta contribuir a desarrollar capacidades en la AN e iniciar esfuerzos a fin de apoyar el control y seguimiento del gasto público, así como el fortalecimiento de una gobernabilidad que responda a la realidad del sistema político y la cultura política del País.

---

<sup>30</sup> PNUD. Nicaragua. Informe Anual 2009.

De acuerdo con las tablas que contienen los criterios de calidad a utilizar para el monitoreo y evaluación, incluidas en la Sección correspondiente a la Gestión de los Resultados del Proyecto, se establecieron los siguientes productos:

<b>Producto 1: Desarrollar un marco de evaluación de gestión consensuado con las partes interesadas</b>		
<b>Actividad 1</b>	Evaluación de las capacidades de la DGASGP de la AN	
<b>Objetivo</b>	Determinar las necesidades de fortalecimiento de la DGASGP de la AN para desarrollar un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática.	
<b>Descripción</b>	1.1. Selección y contratación de consultores para realizar diseño de evaluación de la DGASGP de la AN. 1.2. Evaluación de la DGASGP y de sus requerimientos para desarrollar capacidad de manejo de un sistema de seguimiento y evaluación de la gobernabilidad democrática.	
<b>Criterio de calidad Indicador (es) de calidad</b>	<b>Método cualitativo</b>	<b>Fecha de cumplimiento</b>
Requerimientos para el fortalecimiento de la DGASGP para el manejo de un sistema de seguimiento y evaluación de la gobernabilidad democrática.	Diagnóstico cualitativo	Inicio tercer trimestre del primer año.

El Producto 1 se cumplió a satisfacción de la AN y del PNUD. Los planes anuales se constituyeron en el medio para mantener actualizados los productos del Proyecto.

<b>Producto 2: Fortalecer las capacidades de la DGASGP de la AN para liderar procesos de evaluación de la gobernabilidad con métodos participativos.</b>		
<b>Actividad 1</b>	DGASGP capacitada para el manejo de sistema de seguimiento y evaluación de la gobernabilidad democrática.	
<b>Objetivo</b>	Vincular a la DGASGP con universidades y centros de investigación que compartan su experiencia en el seguimiento y monitoreo de la gobernabilidad democrática.	
<b>Descripción</b>	2.1 Identificar universidades y ONG que puedan apoyar a la DGASGP de la AN para desarrollar capacidad de manejo de un sistema de seguimiento y evaluación de gobernabilidad democrática.	
<b>Criterio de calidad Indicador (es) de calidad</b>	<b>Método cualitativo</b>	<b>Fecha de cumplimiento</b>
Capacidad de la Unidad de Seguimiento al Gasto Público de implementar sistema de seguimiento y monitoreo de la gobernabilidad democrática	Informe final de consultores.	Fin del primer año.

En la siguiente sección de este informe, correspondiente a la Evolución del Proyecto, se identifican la variación de las previsiones correspondientes al Producto 2, descrito en la Tabla anterior.

El Proyecto forma parte del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática (PFID) 2008-2012, con un costo estimado de US \$ 350,000.00 y recursos disponibles para la fecha del Documento de Proyecto de US \$ 100,000.00. La fecha de inicio fue en junio de 2009 y de finalización en junio de 2011. El Proyecto comprende tres fases:

Fase	Descripción
1	Realizar un diagnóstico de las capacidades de la Unidad de Seguimiento del Gasto Público (USGP, ahora DGASGP).
2	Establecer una línea base sobre la situación de la gobernabilidad democrática en Nicaragua.
3	Fortalecer a la AN en el campo de las políticas públicas que le permita desarrollar el sistema de evaluación y monitoreo de la gobernabilidad democrática.

Se previó que la primera fase se desarrollaría en el primer año del proyecto y, a partir de su implementación y logro de las metas previstas, podría iniciarse posteriormente la segunda fase, lo cual estará también vinculado a la obtención de los recursos financieros para ello.

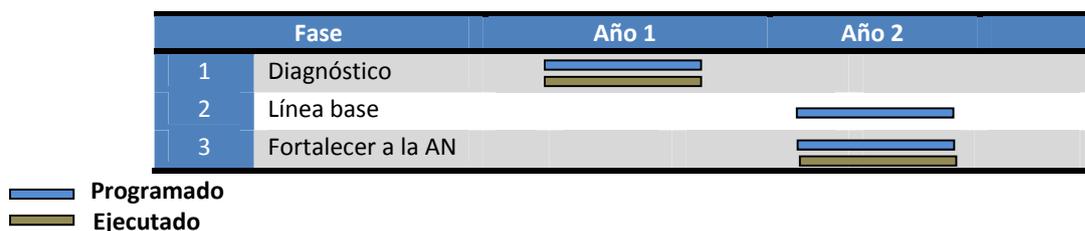
## 2.2 Evolución del Proyecto

Desde el 2009, el PNUD apoyado por el Centro de Gobernabilidad de Oslo, y mediante el proyecto "Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua, intenta contribuir a desarrollar capacidades en la AN para iniciar esfuerzos por apoyar el control y seguimiento al gasto público, así como el fortalecimiento de una gobernabilidad que responda a la realidad del sistema político y la cultura política nicaragüense.

En el segmento del Rendimiento del Proyecto, incluido en el Informe correspondiente al año 2009, se incluyen los siguientes objetivos del Proyecto:

<b>Objetivo General</b>	Fortalecer las capacidades institucionales de la AN para realizar una valoración integral e imparcial de la gobernabilidad democrática en Nicaragua.
<b>Objetivo específico Nº 1</b>	Prestar asistencia técnica a la AN, con el fin de apoyarle en el diseño y monitoreo de programas y políticas públicas orientadas a elevar la calidad de la institucionalidad democrática y mejorar las funciones propias del Poder Legislativo.
<b>Objetivo específico Nº 2</b>	Incrementar las capacidades de la DGASGP, a fin de que proporcione información relevante para la toma de decisiones fundamentales y estratégicas en materia de políticas públicas.

De acuerdo con el análisis de las fases del Proyecto y la tabla que contiene los criterios de calidad a utilizar para fines de monitoreo y evaluación, se obtuvo el siguiente resultado:



**2.3 Fase 1: Realizar un diagnóstico de las capacidades de la Unidad de Seguimiento del Gasto Público (USGP). Esta fase, se relaciona con el Producto 1 del Proyecto, relativo a desarrollar un marco de evaluación consensuado con las partes interesadas.**

Esta fase se cumplió y produjo los siguientes documentos: i) Informe sobre el diagnóstico de la DGASGP y los requerimientos para desarrollar capacidad de manejo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática. ii) Diseño de un Plan de Formación para el personal de la DGASGP para fortalecer su capacidad de manejo del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gobernabilidad Democrática. Esta Fase se cumplió con la participación de una Universidad local.

**Diagnóstico sobre las capacidades de la DGASGP.** De acuerdo con lo indicado en el Informe Anual del Proyecto, correspondiente al año 2010, durante el primer trimestre del 2010 se elaboró una evaluación de las capacidades de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público (DGASGP) y un plan de capacitación para sus funcionarios. El principal objetivo de esta iniciativa consistía en evaluar las capacidades integrales y actuales con que cuenta la DGASGP, sistematizar su experiencia formativa y diseñar un plan de capacitación, a fin de dotarla de las herramientas necesarias para un mejor seguimiento del sistema de indicadores económicos vinculados a la Gobernabilidad Democrática.

Para la asignación de esta tarea se realizó un concurso público, adjudicado a la Universidad Católica de Nicaragua (UNICA). La UNICA <sup>31</sup> fue contratada para realizar la Consultoría para Evaluación de las Capacidades DGASGP de la AN, Sistematización de su Experiencia Formativa y Diseño de Plan de Capacitación. Como parte del estudio, se construyó la siguiente matriz, la cual evidencia las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas actuales de la DGASGP:

FODA	Aspecto Relevantes Identificados
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Respaldo legal, reconocida en varias leyes, para el desarrollo de las funciones de la DGASGP.</li> <li>▪ Apoyo de la Comisión Económica en el reconocimiento de la DGASGP</li> </ul>

<sup>31</sup> Informe Final sobre la Evaluación de las Capacidades de la DGASGP – AN, Sistematización de su Experiencia Formativa y Diseño de Plan de Capacitación. Universidad Católica Redemptoris Mater - Dirección de Investigación y Postgrado. Managua. Marzo 2009.

FODA	Aspecto Relevantes Identificados
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personal calificado heterogéneo</li> <li>▪ Estabilidad laboral.</li> <li>▪ Poca incidencia política en la estructura de la DGASGP.</li> </ul>
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo de organismos (PNUD) en la modernización de la DGASGP.</li> <li>▪ Desarrollo de nuevas funciones.</li> <li>▪ Mejorar la proyección institucional de la DGASGP.</li> <li>▪ Posibilidad de capacitación al personal con apoyo externo.</li> </ul>
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de capacitación</li> <li>▪ Fragilidad en la red informática.</li> <li>▪ La falta de divulgación de nuestro trabajo en la página Web de la AN.</li> <li>▪ Orientación inadecuada respecto al área que corresponde.</li> <li>▪ Limitaciones presupuestarias.</li> </ul>
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitación al acceso de información SIGFA (incumplimiento de las instituciones de la Ley 550).</li> <li>▪ Incumplimiento de leyes por parte de otras instituciones en nuestro que hacer (información)</li> <li>▪ Que la estructura de la DGASGP se politice.</li> <li>▪ Los cambios de autoridades superiores, periódicamente.</li> </ul>

Como principales recomendaciones del diagnóstico se destacan los siguientes: i) crear una unidad especializada en análisis económico, ii) diseñar e implementar mecanismos de diseminación de la información, y iii) crear una cultura de información y desarrollar un posicionamiento con MHCP y BCN. El diagnóstico identificó también los campos donde se encontraba mayor necesidad de fortalecer las capacidades del recurso humano con que cuenta la DGASGP. Estos fueron: Finanzas Públicas, Política Económica, Econometría, Políticas Fiscales, Estadísticas Socio Económicas, e Indicadores Macroeconómicos.<sup>32</sup>

De acuerdo con la encuesta aplicada a 9 funcionarios de la DGASGP, el 16 de febrero de 2012, se identificaron las siguientes necesidades de capacitación, clasificada según frecuencia y materias seleccionadas:

Frecuencia	Materia
9	Políticas públicas
6	Análisis económico y econometría
6	Políticas sociales
3	Gobernabilidad democrática
2	Género y tecnología
1	Mejores prácticas en la administración tributaria
1	Técnicas legislativas

<sup>32</sup> Informe Anual de Proyecto. PNUD Nicaragua. Diciembre 2010.

Existe coincidencia en el planteamiento acerca del nivel de satisfacción del Postgrado recibido por el personal de la DGASGP, así como de la necesidad de contar con cursos de capacitación específicos, de corta duración, a fin de mantener actualizado el perfil de cada funcionario en atención a los niveles de especialización, actuales y futuros.

La propuesta de capacitación de la UNICA incluyó los siguientes objetivos<sup>33</sup>:

1. Dotar a los participantes de los aspectos teóricos y prácticos para fortalecer sus capacidades y habilidades en materia de gestión y análisis de políticas económicas y políticas públicas.
2. Responder a la necesidad inmediata de la DGASGP, y del sector público, de contar con profesionales que puedan enfrentar de manera crítica, analítica y de seguimiento, los desafíos que representan la estabilidad política y económica, la gobernabilidad y la gestión eficiente del sector público, particularmente en las áreas de políticas sociales y de regulación económica.

#### ***2.4 Fase 2: Establecer una línea base sobre la situación de la gobernabilidad democrática en Nicaragua.***

Esta Fase requiere la conceptualización y definición de la metodología a seguir para la medición de la Gobernabilidad, así como de los atributos correspondientes al diseño de los indicadores. En este aspecto la evolución del proyecto se dirigió a los requerimientos inmediatos de la DGASGP, en cuanto a los indicadores económicos y sociales.

La implementación del SIISI está limitada por la necesidad de complementar los esfuerzos realizados, con las fichas técnicas correspondientes a la selección de indicadores relativos a: i) Sector Económico. ii) Objetivos del milenio iii) Instituciones y iv) Gobernabilidad.

De las entrevistas realizadas, surgió la propuesta de personal de la DGASGP de asignar a los funcionarios que se contraten en el futuro inmediato, la preparación de las fichas técnicas de los indicadores recomendados en los informes del IEN, contratado en el marco del Proyecto.

#### ***2.5 Fase 3: Fortalecer a la AN en el campo de las políticas públicas que le permita desarrollar el sistema de evaluación y monitoreo de la gobernabilidad democrática.***

El resultado previsto en esta Fase se corresponde con el Producto 2 del Proyecto, relativo a fortalecer la capacidad de la DGASGP. En los párrafos siguientes se incluyen las principales actividades enmarcadas por la VMT en esta Fase del Proyecto.

---

<sup>33</sup> Propuesta de Capacitación para el recurso humano de la DGASGP – AN, desprendido de la Evaluación de las Capacidades de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público. Universidad Católica Redemptoris Mater - Dirección de Investigación y Postgrado. Managua. Marzo 2009.

**Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad.** De acuerdo con el Informe Anual del Proyecto correspondiente al año 2010, como respuesta al diagnóstico se llevó a cabo el contrato entre la AN y la UAM para realizar en el tercer y cuarto trimestre del año 2010, un programa de postgrado en “Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad”.

**Contrato entre la UN y la UAM.** El Contrato entre la UN y la UAM se suscribió el 2 de agosto de 2010 con el siguiente Objetivo General: Contribuir al fortalecimiento de las capacidades en el análisis económico y gestión económica de los funcionarios administrativos de la DGASGP, asesores legislativos y asesores de las bancadas parlamentarias.

Los objetivos específicos estaban representados por: a) Diseñar programa académico y metodológico para el desarrollo del Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad. ii) Elaborar materiales bibliográficos y de apoyo y iv) implementar el Postgrado. iv) Elaborar e implementar sistema de monitoreo y evaluación en coordinación con Director Nacional de Proyecto.

**Resultados del Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad**<sup>34</sup>. El curso tuvo una duración de 140 sesiones de 1 hora y 20 minutos cada una, y se dividió en seis módulos: Situación y Perspectivas Económicas de Nicaragua y Centroamérica, Instrumentos teóricos y herramientas prácticas para Análisis Económico, Política Económica de Nicaragua, Gobernabilidad, Indicadores para el análisis de Pobreza y Desarrollo, Finanzas y Presupuesto Público en Nicaragua, y el Plan Nacional de Desarrollo Humano y Políticas Públicas Sociales. Dichos módulos fueron impartidos por consultores expertos seleccionados y contratados por la Dirección de Posgrado y Educación Continua de la UAM, con el visto bueno y aprobación de la Asamblea Nacional.

El fortalecimiento de las capacidades analíticas de los funcionarios y funcionarias se alcanzaría mediante la revisión exhaustiva de los conceptos, herramientas e información económica relevantes para la DGASGP.

La encuesta aplicada al personal de la DGASGP el 16 de febrero de 2012, reveló un nivel de satisfacción de un 100% acerca del grado de satisfacción con el Postgrado, la aplicación de los conocimientos en el trabajo diario, la oportunidad de desarrollo profesional y el desarrollo de nuevas habilidades, gracias a la formación recibida.

**Elementos principales del programa académico.** Para poder contribuir a este Programa de Fortalecimiento a la Asamblea Nacional, se consideró la necesidad de que los funcionarios

---

<sup>34</sup> UAM. Informe de resultados del Contrato suscrito entre la AN y UAM para dictar el Postgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad. Managua. 11-11-2010.

seleccionados lograran conocer y aplicar métodos y herramientas de análisis y de evaluación de políticas y proyectos que se abordaron durante el transcurso del programa.

El contenido de este postgrado se concentró en presentar y exponer a los funcionarios un somero pero exhaustivo repaso de las principales definiciones económicas, así como de herramientas básicas indispensables para el funcionario público.

Se obtuvo información complementaria acerca del nivel teórico-práctico del Postgrado, considerado satisfactorio por la asignación de trabajos en equipo y el estudio de casos referidos a las actividades cotidianas de los participantes.

## **2.6 Diseño del Sistema de Indicadores**

Los indicadores fueron compilados a partir de información primaria y secundaria, proveniente de fuentes de información estadística confiable que existen en el país (Censos, Encuestas, Estimaciones y Registros administrativos), disponibles en las diferentes instituciones que forman parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

La Sección del Informe Anual del Proyecto, correspondiente a este segmento señala lo siguiente:

*Como uno de los principales productos se diseñó la primera versión de un sistema integral de indicadores socio-económicos para el uso de la DGASGP y la Asamblea Nacional en general. También esta actividad fue licitada, resultando ganador el Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN). La idea del sistema es producir reportes amigables sobre el desempeño socio-económico del país para facilitar el trabajo de la AN, formación de leyes y seguimiento del desempeño de otros poderes y de los programas sociales. Por otro lado, el sistema puede producir reportes gráficos que serán puestos en la página web de la Asamblea Nacional, produciendo así información valiosa para la ciudadanía en general. El sistema de indicadores está bajo una mejora continua, la cual está iniciando a través de una revisión exhaustiva de los indicadores seleccionados desde un enfoque de género.*

El sistema de indicadores, se diseñó sobre la base de un proceso de consulta que incluyó una muestra de instituciones involucradas como el Instituto de Estadísticas, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud.

El sistema está fundamentado en los siguientes principios:

1. **El respeto a las responsabilidades institucionales.** Los indicadores son producidos por las instituciones de gobierno. Esto permitirá un manejo más eficiente, válido y transparente de la información.
2. **El uso de tecnologías de comunicación modernas y de amplio alcance para la recopilación y difusión de la información.** Se emplearán todas las herramientas informáticas disponibles que permitan agilizar el trabajo y minimicen al máximo los posibles errores por la manipulación de la información, entre estos tenemos el uso de correos electrónicos, información proporcionada a través de CD, páginas web, etc., que permitan la recopilación de la información oficial. Asimismo, la información actualizada del sistema será difundida mediante la Web donde el usuario podrá tener libre acceso y oportuna de los indicadores definidos.
3. **Ser un sistema dinámico.** Este no es un sistema estático, sino dinámico, en dependencia de la periodicidad de las fuentes de información, así, los indicadores serán actualizados, en su mayoría, anualmente, aunque hay indicadores que podrán actualizarse mensualmente, trimestralmente, entre otros. El usuario dispondrá oportunamente de las informaciones que requieran, podrá realizar cálculos a partir de los indicadores disponibles, dispondrá de opciones para presentar sus resultados en formas de tablas, gráficos de Excel y mapas que pueden ser exportados a software como el arc-view o como imágenes que pueden ser vistos desde cualquier programa de office (Word, Excell, Power Point) de todo esto y la versatilidad para actualizar la información es que se conforma el dinamismo del sistema.

Se cuenta con más de cien indicadores y la propuesta es depurar el sistema de acuerdo con el significado y uso de cada indicador.

La responsabilidad por el componente tecnológico se encuentra dentro de la misma Dirección y el administrador de la base de datos responde también por las condiciones de seguridad de la información.

Los indicadores se encuentran en la Intranet de la Asamblea. Se pueden colocar los datos en la Web cuando se considere que se ha alcanzado el nivel de madurez del Sistema.

Dos obstáculos deberán superarse: i) la preparación de las fichas técnicas para cada uno de los indicadores, considerando los atributos para su definición, y ii) la oportunidad y confiabilidad de los datos proporcionados por entes distintos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central, debido a la frecuencia de actualización y a la oportunidad para la divulgación de los datos, correspondientes los indicadores, particularmente, en el ámbito social.

## **2.7 Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales-SIISI<sup>35</sup>**

Una breve referencia incluida en el sitio Web de DevInfoLAC, proporciona contexto al software utilizado para diseñar el Sistema de Indicadores. En el 2004 ChildInfo recibió el respaldo de todo el Sistema de Naciones Unidas como herramienta para el seguimiento del desarrollo humano y así nació DevInfo. Posteriormente se preparó la adaptación regional InfoLAC 2.0 con tecnología DevInfo 4.0. Luego de esto, el Grupo Regional InfoLAC pasó a llamarse Grupo Regional de Apoyo Técnico DevInfoLAC.

La tecnología DevInfo evolucionó a la versión DevInfo 5.0 permitiendo la opción de publicar la información de las bases de datos online. Con esto acrecentó la importancia de DevInfo como Sistema de información.

En el año 2009 fue lanzada al público la versión DevInfo 6.0, la cual permitió el manejo de bases de datos con mayor volumen.

De acuerdo con la Misión de campo realizada en diciembre de 2011, en su primera etapa, el SIISI prevé la carga de datos de dos fuentes principales: i) Banco Central a partir de la información publicada en el sitio Web del Banco y ii) Sistema Integrado de Gestión, Administrativa, Financiera y de Auditoría

Se programó que el Sistema provea información estadísticamente confiable, oficial y actualizada sobre los avances experimentados en la economía Nacional. Cada una de las comisiones parlamentarias y otras áreas de la AN contendrán sus respectivos indicadores con los cuales podrán realizar, las mismas operaciones básicas del sistema (Gráficos, Cuadros, etc).

También se prevé que proporcione información acerca del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, materia desarrollada ampliamente en el Apéndice de este informe, relativo al Sistema de Indicadores en su conjunto.

Con motivo de la 2da. Misión de Campo, celebrada en febrero de 2012, de la entrevista celebrada en la DGASGP, se obtuvo como resultado lo siguiente:

La tecnología DevInfoLAC, facilita el registro de indicadores y la presentación de gráficas básicas sobre su comportamiento. Para el cálculo de funciones de cálculo avanzadas se requiere un software adicional que permita, por el ejemplo, las mediciones de elasticidad y cálculo de regresiones.

---

<sup>35</sup> Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales (SIISI). Indicadores de Género.

Se ha querido resaltar algunos indicadores que (a pesar de ser de algunos de los grupos definidos) tienen relación directa con los ODM por lo que se han agrupado en un grupo propio. Los Indicadores propuestos fueron seleccionados tomando en consideración los que se les ha venido dando seguimiento de manera oficial por lo tienen información histórica estos son los siguientes:

## **2.8 Indicadores de Género**

En materia de género las actividades del Proyecto incluyen la asistencia a la AN para sensibilizar a los involucrados en el desempeño legislativo y en desarrollo de los servicios administrativos. Esta materia se inserta en los derechos humanos y se dirige al logro de igualdad de oportunidades entre los sexos. El inicio es complejo porque se trata de un cambio cultural. La propuesta es incluir el enfoque de género para disminuir los efectos del patriarcado y una de las fases se inicia con el empoderamiento político por parte de la mujer. En la composición de la AN actualmente el 40% son mujeres lo que evidencia la mayor participación de la mujer.<sup>36</sup>

Como resultado del intercambio, relativo al enfoque de género, realizado con la República Dominicana, en el Informe de Misión de funcionarios de esa Agencia, sobre la participación en el intercambio de experiencias con Nicaragua, se concluye que fue una oportunidad para que el personal técnico de la AN, pueda inferir que el desarrollo de un sistema de indicadores y la recopilación de información se integran en un proceso completo, dinámico y político, siendo posible la elaboración de indicadores y el levantamiento de información de manera adaptada a la necesidad del País para informar la adopción de decisiones políticas, incluido el enfoque de equidad de género.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>La entrevista con Cecilia Franjul – Consultora de Género, proporcionó información amplia acerca de los antecedentes del enfoque de equidad de género, así como de las acciones necesarias para lograr el empoderamiento de la mujer en todos los campos. Las áreas focales son la violencia contra la mujer, paz y seguridad, liderazgo y participación y objetivos del milenio.

<sup>37</sup> PNUD República Dominicana. Informe de Misión. Intercambio de experiencias con Nicaragua. Marzo 2011.

### 3. Niveles de Análisis

---

Se adaptaron las preguntas sugeridas para el análisis del proyecto en los niveles de diseño, proceso y resultados, considerando que la VMT está dirigida a identificar el logro de resultados en el corto plazo y a plantear las lecciones aprendidas y recomendaciones para el logro de los objetivos y fines del Proyecto.

#### 3.1 Nivel de Diseño

**Pertinencia:** Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.

El Proyecto se insertó en el Programa de Fortalecimiento de la AN iniciado en el año 2003, de acuerdo con la solicitud de la AN. La atención de la demanda en los ámbitos de apoyo a la modernización produjo resultados, siendo el diseño de los indicadores de Gobernabilidad para fortalecer las políticas públicas en Nicaragua, un segmento del SIISI, diseñado para procesar información por parte de la DGASGP, Unidad en la que se focalizó el esfuerzo del Proyecto para fines de cumplir las atribuciones conferidas por ley a la DGASGP.

Se definió el papel de los involucrados, particularmente del socio implementador y de las partes responsables. Se estableció la estructura organizativa del proyecto así como los grupos político y técnico para el seguimiento del mismo.

Las particularidades de la AN y su relación con los otros poderes del Estado, se ponderó en función de las características del País para el momento en que se solicitó el apoyo por parte de la AN. La pertinencia del Proyecto es susceptible de mejora si se definen los siguientes aspectos: i) principios y metodología para cumplir el proceso de desarrollo de capacidades de la DGASGP, ii) dimensiones de la gobernabilidad para identificar e insertar en el proyecto las prioridades de la AN sobre esta materia y iii) establecer principios y atributos generales para la definición del Sistema de Indicadores en el marco de las políticas públicas.

**Apropiación en el diseño:** Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo.

El Proyecto complementará los logros del Proyecto en lo relativo a fortalecer las capacidades de la DGASGP y con ello cumplir los requerimientos de Ley que tiene atribuidas, así como la demanda potencial de servicios por parte de otras comisiones parlamentarias, incluyendo la posibilidad de calcular el costo de las leyes sometidas a la AN para su consideración.

El Informe Anual, correspondiente al 2011<sup>38</sup> amplía lo señalado en el párrafo anterior, cuando señala lo siguiente:

En el mes de Octubre el PNUD firmó un Memorandum de Entendimiento con UNICEF por un monto total de \$45,835.00, a ejecutar hasta finales de junio 2012, y con la posibilidad de recibir un segundo desembolso en el segundo semestre.

Con los fondos de UNICEF se trabajará en las actividades siguientes: i) el diseño de una metodología única para análisis mensual del presupuesto con enfoque social; ii) el diseño y puesta en marcha del mecanismo para el análisis de costos de implementación de las leyes en proceso de elaboración; iii) así como en las publicaciones de boletines y folletos sobre el análisis socio-económico del gasto público. Este apoyo financiero es esencial en un periodo en el que el PNUD todavía no cuenta con la extensión de los fondos por parte del Centro de Oslo.

La experticia técnica de UNICEF es fundamental para llevar a cabo las consultorías sobre el análisis del presupuesto y el costeo de ley, y en el tema de la comunicación y difusión.

El salario del consultor en econometría se paga con los fondos de UNICEF, una actividad que no se tenía prevista en el plan de trabajo inicial y que se tuvo que negociar con esta agencia a fin de poder seguir adelante con el proceso empezado a finales del 2011.

A finales del año, las autoridades de la AN autorizaron la compra de software especializado para manejar el sistema de indicadores, mobiliarios y computadoras en vista de que se empezó a implementar el nuevo plan de reorganización de la DGASGP. Este plan existe por el momento en forma de borrador, pero es importante aludirlo en este espacio para ilustrar en qué dirección se están desarrollando las funciones y responsabilidades de la DGASGP en la AN. i) La DGASGP cambiará de nombre y se denominará "General de Análisis Presupuestario y Económico". ii) responderá directamente a la Junta Directiva de la AN en vez de mantenerse bajo el paraguas de la Comisión de Economía y se convertirá así en una unidad técnica de asesoramiento en asuntos económicos para todas las comisiones de la AN. iii) el Plan Estratégico 2012-2016 dedica una línea específica a la labor de la dirección: "Fortalecido el análisis y seguimiento de las finanzas públicas y economía nacional las responsabilidades de la dirección". Esta línea contiene seis resultados que son los siguientes:

---

<sup>38</sup> AN. Informe Anual 2011. Versión para revisión. 24-02-2012.

1. Elaborados análisis, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de la República con base de datos del Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría (SIGFA) del MHCP.
2. Realizados análisis, seguimiento y evaluación del desempeño de los principales indicadores macroeconómicos y sociales del país, así como desarrolladas las investigaciones socioeconómicas con base a métodos científico-técnicos de investigación.
3. Funcionando el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de los Indicadores para uso institucional.
4. Reorganizada la DGASGP en función del sistema de seguimiento a la economía.
5. Incorporada la metodología del costo de los proyectos de ley en los dictámenes y su aplicación a las leyes aprobadas, de acuerdo al listado priorizado por la Junta Directiva.
6. Recopiladas las normas jurídicas correspondientes para la elaboración del Digesto Jurídico vinculado al enfoque fiscal, tributario y económico.

La Junta Directiva de la AN le asignó un presupuesto adicional a la DGASGP para incorporar a varios funcionarios adicionales en su seno. En la actualidad ya están trabajando tres nuevas personas en la unidad y se están entrevistando a tres economistas que integrarán la unidad en marzo. Estas tres personas ya tendrán un perfil econométrico y especializado para llenar los cupos que se han abierto con la ampliación de las funciones de la DGASGP.

### **3.2 Nivel de Proceso**

**Eficiencia:** Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados.

Durante la primera fase del Proyecto, incluida en el Plan Anual para el año 2009, se cumplen las actividades de contratación para la evaluación y elaboración del programa de formación del personal de la DGASGP. Nos obstante las limitantes presentes en el contexto, se cumplen en el 2010 las contrataciones para dictar las actividades de capacitación y diseñar los indicadores contratados con el IEN.

En cuanto a los resultados de las reuniones de las diferentes instancias de dirección y coordinación del proyecto, a nivel de Junta Directiva y Grupo Político, las reuniones son mas de tipo informativo y la ejecución del proyecto es vista como un componente mas de los otros tantos que se están trabajando con las contrapartes que integran dichas instancias. A nivel técnico, el trabajo es mas cotidiano y de las reuniones se desprenden los planes de trabajo y operativos del proyecto, básicamente.

No hay una universidad formalmente vinculada al proyecto. Las universidades que se mencionan en los informes fueron seleccionadas para dos consultorías puntuales y distintas. A la UNICA se le encargó la elaboración de un informe diagnóstico de capacidades de la Dirección de Gasto Público (punto de partida). La UAM fue encargada de ejecutar un programa de formación académica (posgrado) a funcionarios de la Dirección de Gasto Público y asesores legislativos, capacitación que se desprende de las recomendaciones del diagnóstico inicial.

El centro de investigación que se menciona en los informes, tampoco trabaja directa y permanentemente con el proyecto. Fue seleccionado para elaborar un sistema de indicadores socio-económicos para uso de la Asamblea en general y de la Dirección de Gasto Público en particular. Su nombre es Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN).

Las actividades interagenciales comprenden principalmente al PNUD como coordinador ante la AN como socio implementador, al Centro de Gobernabilidad de Oslo, cuyo énfasis es los indicadores de gobernabilidad y el enfoque sobre igualdad de género, y a UNICEFS quien asume la coordinación de las facilidades para que el SIISI cuenta con el software mínimo requerido para iniciar el diseño del Sistema y la carga de datos.

En la materia específica del Proyecto – indicadores de gobernabilidad – el énfasis se realiza de acuerdo con los requerimientos de la DGASGP, lo que implica el diseño de indicadores económicos y sociales.

Las capacidades desarrolladas en la DGASGP se evidencian por medio de las entrevistas y encuestas en las que se muestra un alto nivel de satisfacción y aplicación del proceso formativo apoyado por el Proyecto.

Algunas de las limitaciones experimentadas durante el período, se pueden resumir de la siguiente forma:<sup>39</sup>

1. Dinámica propia con la que funciona un poder del Estado como es la Asamblea Nacional. En algunas ocasiones, los procesos políticos y los mecanismos administrativos del parlamento no suelen coincidir con los tiempos y plazos establecidos en el cronograma de trabajo del proyecto.
2. La naturaleza de los temas hacia los cuales se encuentra orientado el proyecto – gobernabilidad y gasto público- exige una valoración exhaustiva de las personas y/o entidades a ser contratadas, lo que a su vez demanda mayores lapsos a los previstos. Esto es particularmente cierto en un país con un alto grado de polarización y politización como Nicaragua.

---

<sup>39</sup> PNUD. Informe Anual 2009.

3. Poco conocimiento existente en el país alrededor de experiencias de otros países en lo relativo a la construcción de sistemas de indicadores para el monitoreo de la gobernabilidad democrática, en especial desde el Poder Legislativo. En consecuencia, la identificación de recurso técnico calificado en la materia se convierte en una tarea sumamente desgastante.

Este planteamiento es recurrente en el Informe Anual del Proyecto, correspondiente al año 2010. En el Informe Anual del Proyecto correspondiente al 2011, se agrega lo siguiente:

Otros retrasos en la ejecución del proyecto ocurrieron por una sobrecarga de trabajo de la DGASGP. Por ser un órgano de apoyo técnico a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto y a causa crecientes demandas parlamentarias en ciertos períodos del año, el equipo de la DGASGP se ve rebasado en sus capacidades humanas por la cantidad de tareas que le son asignadas. Esta realidad dificultó, en algunos casos, el cumplimiento en tiempo y forma de las actividades previstas en el POA 2011.

También es importante retomar el tema de la difusión en esta sección dedicada a las limitaciones. Como se mencionó en un capítulo anterior, durante el 2011, la AN trabajó en la modernización de su estrategia de comunicación, empezando así un proceso novedoso y sin precedentes en la historia de la asamblea. Como las publicaciones (boletines y folletos sobre el quehacer de la DGASGP, el análisis del gasto público y de indicadores sociales, etc.) están pensadas para ser accesibles al gran público, hubo – y sigue habiendo – una innegable falta de disposición institucional frente a este movimiento hacia el acceso a la información pública. En este sentido, es un tema que todavía se está debatiendo y negociando a nivel de las autoridades de la nueva legislatura, trabajándose un nuevo marco constitucional para la estrategia de comunicación.

Finalmente, ocurrió un retraso considerable en el proceso de contratación de un experto en econometría que vendría a apoyar a la DGASGP en el análisis de indicadores económicos y sociales y su publicación vía informes. La primera licitación, lanzada a finales del primer semestre, se declaró desierta por falta de postulantes nacionales. Esta falta de aplicaciones se explica en gran parte por los requerimientos técnicos y muy específicos en los términos de referencia y por el hecho de que existen pocos expertos nacionales en el tema y los que hay, ya están trabajando en organismos y bancos nacionales e internacionales. Hasta en noviembre 2011 se encontró a la persona idónea para esta consultoría y actualmente le está brindando apoyo técnico la unidad del gasto público.

***Apropiación en el proceso:*** Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo.

La apropiación del Proyecto por parte de la AN se demuestra con la referencia en los documentos formales de la AN, las acciones concretas en materia género, el apoyo al fortalecimiento de la capacidad técnica de la DGASGP así como la participación en las relaciones de intercambio de experiencia entre Nicaragua y la República Dominicana y con el Paraguay.

De acuerdo con el Informe Anual del Proyecto, correspondiente al 2011, en noviembre de 2011, *como parte de un progresivo proceso de apropiación, las autoridades de la Asamblea Nacional decidieron asignar la coordinación técnica y operativa del proyecto al Comité Técnico de la Comisión de Modernización, lo que evidencia el nivel de interés e importancia que dicho proyecto tiene para este poder del Estado de cara a la ejecución de fases subsiguientes.*<sup>40</sup>

### **3.3 Nivel de Resultados**

**Eficacia:** Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

El Proyecto ha alcanzado resultados durante su gestión, representados por los productos obtenidos durante la intervención en la DGASGP, en el SIISI y en la UTG.

El Plan Anual de Trabajo (PAT) se cumplió con variaciones durante la ejecución, atribuidas al contexto en el que se desenvuelve el Proyecto, considerando que la AN es el organismo político por excelencia.

El cruce de información entre informes revisados, entrevistas y encuestas indican altos niveles de satisfacción con respecto a los resultados obtenidos por medio del Proyecto, por parte de los principales beneficiarios del Proyecto.

El Proyecto facilitó la colocación en la agenda de temas específicos como el SIISI, la equidad de género, los indicadores de los ODM y las capacidades técnicas de la DGASGP, así como establecer relaciones de intercambio de experiencias con representantes de la República Dominicana, en materia de equidad de género, y con el Congreso de la República del Paraguay relativas al control del gasto social.

**Sensibilidad:** desde las percepciones y la satisfacción de las expectativas del destinatario.

Las demandas del principal beneficiario del Proyecto, la DGASGP y por ende la AN, han sido satisfechas de acuerdo con lo señalado en los diferentes segmentos de este informe.

---

<sup>40</sup> AN Informe Anual 2011 del Proyecto. (Versión para revisión) Febrero 2012.

### **3.4 Preguntas estándares según criterios del PNUD y el Centro de Oslo** <sup>41</sup>

Se incluye solo una selección de preguntas inherentes a la VMT.

#### ***Creando un ambiente para la evaluación de gobernabilidad***

El Programa (GEB) se basa en tres (3) principios estratégicos: i) apropiación nacional, ii) desarrollo de capacidades y iii) alineamiento. Está dirigido a realizar aportes a seis resultados clave: i) el aumento de la transparencia sobre la situación global de la gobernabilidad democrática nacional y la ampliación de la responsabilidad del gobierno para garantizar la calidad de la gobernabilidad democrática en el país, ii) la optimización de las capacidades del sistema nacional de estadísticas, de la academia e institutos de investigación, iii) un mayor uso de indicadores de gobernabilidad en procesos de elaboración de políticas públicas iv) el fortalecimiento del conocimiento así como la sensibilización de metodologías y herramientas de medición de gobernabilidad, v) la mejora de la armonización de donantes nacionales e internacionales basándose en valuaciones de gobernabilidad nacionales y la incrementación de las capacidades del PNUD para facilitar apoyo técnico y consultativo a contrapartes nacionales.<sup>42</sup>

De manera introductoria, a continuación se incluye la síntesis sobre la participación de las contrapartes nacionales en el Taller de Lecciones Aprendidas en Oslo, referida en el Informe Anual del Proyecto, correspondiente al año 2011.

El objetivo de este taller fue aprovechar las lecciones aprendidas de la experiencia del Programa Global hasta ahora. Como los primeros proyectos del programa comenzaron hace dos años y medio (2009), un número creciente del personal del PNUD y de las contrapartes nacionales ha acumulado un significativo número de conocimientos. Los resultados esperados para este taller incluyeron: compartir conocimientos entre los participantes y fortalecer relaciones bilaterales entre países; recopilar informaciones para la próxima fase del programa a través, entre otros, la revista de medio término que tendrá lugar este año; producir documentación que se utilizará para la revisión y actualización de la Nota de Práctica sobre Evaluaciones de Gobernabilidad a través de una publicación sobre las lecciones aprendidas del programa.

Los participantes del taller eran el personal del PNUD de Oslo y de las Oficinas de campo, así como las contrapartes nacionales. El día se dividió en cuatro sesiones, que se estructuraron alrededor de cuatro temas principales con algunos sub-temas. La metodología usada fue la de

---

<sup>41</sup> De acuerdo con la conversación telefónica llevada a cabo el 5 de febrero de 2012, con la Sra. Danae Issa, del Grupo Focal del Proyecto en la Ciudad de Oslo, las preguntas están diseñadas para responder a la evaluación del impacto del Proyecto, razón por la que solo se adaptarán y desarrollarán las aplicables a la Valoración de Medio Término.

<sup>42</sup> Términos de Referencia. Consultoría Internacional de Servicios Profesionales. Valoración de Medio Términos. Págs. 1 y 2.

estudios de caso presentados por el personal del PNUD y/o las contrapartes. Cada panel tenía varios expositores que presentaron experiencias y lecciones aprendidas de diferentes proyectos, acompañados por dos facilitadores. Las sesiones tenían como fin emparejar experiencias y contestar a algunas preguntas y comentarios.

1. La primera sesión trató la cuestión: “¿Cómo se pueden usar las evaluaciones para promover reformas?”.
2. La segunda sesión trató la pregunta: “¿Funciona la participación inclusiva?”.
3. La tercera sesión trató la pregunta: “¿Cómo pueden las evaluaciones hacer que las instituciones sean más responsables?”.
4. La última sesión trató la siguiente cuestión: “¿Cómo pueden las evaluaciones fortalecer la apropiación de procesos de políticas?”

A modo de conclusión, se puede decir que es imprescindible generar algunas lecciones aprendidas acerca de los últimos tres años de implementación de proyectos de evaluación de gobernabilidad. Estos conocimientos no sólo son substanciales en cuanto a los indicadores de gobernabilidad, sino que también prácticos con respecto al aspecto de manejo del proceso de evaluaciones lideradas por países.

Comunicar estas lecciones aprendidas a proyectos existentes y nuevos viene a reforzar la calidad y aumentar la competencia del personal y de las contrapartes, moviendo el programa hacia lograr los resultados esperados.

### ***Contexto relevante del Proyecto***

¿Por qué medir la gobernabilidad democrática en Nicaragua?

1. Porque, las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: i) articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación, ii) fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes su control mutuo y la rendición de cuentas e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces. Los avances en estos tres frentes y en el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces en tres campos clave: la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública son esenciales para la sostenibilidad de la democracia en la Región.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>Es cita proporciona contexto a uno de los temas clave de la propuesta del Proyecto de Indicadores, al referirse a los desafíos dentro de los cuales, coinciden esfuerzos del Estado Nicaragüense como los señalados en este informe, particularmente a nivel de la modernización de la AN. OEA.PNUD. Nuestra Democracia. Pág. 15. México 2010.

2. Porque, “La institucionalidad es un desafío en la cultura política de una sociedad con amplios retos en materia de desarrollo humano sostenible. A pesar de que Nicaragua pasó a ser un país de renta media en 2003<sup>44</sup>, sigue siendo el segundo país más pobre de Latino América, uno de los países pobres altamente endeudados y con la economía más frágil de la región latinoamericana<sup>45</sup>. Las sostenidas necesidades materiales de la población se compaginan con una histórica valoración negativa que tiene sobre las instituciones del Estado nicaragüense. Históricamente, desde que se cuenta con registro de sondeos de opinión, las principales necesidades básicas de la población han girado alrededor de “salir de la pobreza” y “encontrar empleo”; muy distante y en segundo orden se reconocen las necesidades asociadas a los derechos políticos.”<sup>46</sup>
3. Porque, el proceso de modernización de la AN iniciado en el 2003, ha producido resultados en cuanto a su fortalecimiento interno y el mejoramiento del proceso de formación de la ley, al dotarse de la estructura organizativa y de los recursos humanos, técnicos y económicos para lograr sus propósitos como Órgano Legislativo.
4. Porque, la Ley Nº 648 - Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades – y su Reglamento fortalecen los preceptos constitucionales sobre la igualdad de las personas ante la Ley, el Derecho al goce y disfrute de igualdad absoluta entre hombres y mujeres y la igualdad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, permitiendo redefinir las políticas públicas del Estado, las que tiene como reto importante, la no discriminación por razón de sexo y raza.
5. Porque, la Ley Nº 621, sobre Acceso a la Información Pública, tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas.
6. Porque, existe la experiencia de la República de Paraguay, conocida por la AN, en la que se identifican las dimensiones de la Gobernabilidad Democrática para fines de la definición de

---

<sup>44</sup> En 2005, el Banco Central de Nicaragua midió un ingreso per cápita de \$1.023 y según el Banco Mundial los países de renta media son aquellos con un ingreso medio por habitante inferior a \$876.

<sup>45</sup> Es frágil tanto por la volatilidad de los mercados y contextos internacionales, como por su escasa diversificación productiva y vulnerabilidad ambiental.

<sup>46</sup> Transcrito del Informe Anual - 2011 - del Proyecto preparado por la AN, en proceso de revisión para de febrero de 2012.

indicadores en las áreas de democracia, gobernabilidad, calidad, eficiencia y transparencia de la administración pública e inclusión social.

7. Porque, se tiende a consolidar el desarrollo de la capacidad de la DGASGP al ampliar el alcance de su gestión hacia todas las comisiones parlamentarias, lo que implica definir como parte de su gestión, un plan maestro de sistemas para la administración de los indicadores requeridos para satisfacer la demanda de información, de acuerdo con las prioridades de cada una de las referidas comisiones.

El espectro de las respuestas al por qué medir la gobernabilidad democrática es más amplio, sin embargo, los aspectos precedentes invitan a reflexionar acerca de la conveniencia de dar paso a la definición de las fichas técnicas en el marco proporcionado por el SIISI, crear las líneas base y comenzar a medir, progresiva y sistemáticamente, la democracia, la gobernabilidad, la calidad, eficiencia y transparencia de la administración pública, y la inclusión social en Nicaragua, a fin de continuar consolidando el proceso democrático para lograr el bien común, siempre considerando el sistema político y la cultura política del País.

***¿Cuáles fueron los factores relevantes político y socioeconómico que permitieron la buena implementación del proyecto en su inicio?*** De acuerdo con la solicitud de la AN el PNUD desarrolló, entre 2002 y 2007, la ejecución de cuatro proyectos para apoyar la institucionalidad democrática del país: i) Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional (NIC10-0036151); ii) Apoyo al Programa de Modernización de las Instituciones Partidarias (NIC10-00044651); iii) Apoyo al Fortalecimiento del Liderazgo Político en la Juventud Nicaragüense (NIC10-00043603); y iv) Análisis Político y Escenarios Prospectivos (Award 43459).

El Proyecto se inicio para atender la demanda de la AN en el año 2003, e inició sus actividades con un diagnóstico amplio de la AN.

La AN concedió respuesta a nivel institucional, dictó las normas necesarias, definió el plan estratégico para canalizar sus esfuerzos y midió los resultados.

El Informe Anual del Proyecto correspondiente al año 2010, señala que se produjeron cambios importantes, destacándose la elaboración de su Ley Orgánica y otras normativas internas, lo que mejoró el funcionamiento del Poder Legislativo, generó estabilidad en el corto plazo y brindó prioridad al trabajo de las comisiones parlamentarias con temas vinculados con los ODM, de cara a contribuir con el logro de los mismos. De igual forma, se creó un sistema de información que ha permitido darle seguimiento al proceso de formación de la ley; se ha fortalecido el trabajo legislativo mediante el ordenamiento y publicación de 32 años de Normativas de la

Legislación Nicaragüense y se capacitó a las distintas bancadas parlamentarias en el tema de los ODM y enfoque de equidad de género en las políticas públicas diseñadas por la AN, a través de la Unidad Técnica de Género creada para tal fin.

En el período del 2008 al 2012, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua está implementando la segunda fase del proyecto con el objetivo de avanzar y consolidar el proceso de modernización. Este proceso ha contado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Real Embajada de Noruega, el Reino Unido (DFID),<sup>47</sup> la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, La Embajada Real de los Países Bajos y con los fondos propios de la Asamblea Nacional.

### *Análisis de las contrapartes*

**¿Cuáles son las contrapartes involucradas en el proceso?** A nivel de Entes gubernamentales:

- Asamblea Nacional (AN)
- AN Comisión de Modernización
- AN Comisión de Producción, Economía y Presupuesto
- AN Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público
- AN Unidad Técnica de Género
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
- MHCP Dirección General de Presupuesto
- MHCP Oficina de Estudios Económicos

Organismo no Gubernamental

- Instituto de Estudios Nicaragüenses

Entes Académicos

- Universidad Americana
- Universidad Católica Redemptoris Mater

---

<sup>47</sup> Este organismo apoyó solo la primera fase del Proyecto.

**¿Cuales son sus principales intereses?** Existe coincidencia a nivel de la AN, acerca del interés por fortalecer la DGASGP para cumplir las diferentes facultades otorgadas por ley, en materia de economía y finanzas. Las direcciones del MHCP, obligadas a proporcionar información al DGASGP proporcionan acceso al Sistema Integrado de Administración Financiera a fin de compartir la misma base de información.

En el marco de la restitución de derechos que impulsa el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, a través de la Comisión Técnica de Género, fortalece la institucionalidad de las prácticas de género para garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la equidad entre hombres y mujeres en el ámbito institucional. En ese sentido el MHCP ha venido articulando desde los diferentes niveles de la gestión pública, políticas que reflejen los procesos y presupuestos públicos con prácticas de género.<sup>48</sup>

El Instituto de Estudios Nicaragüenses y las universidades en referencia actuaron a requerimiento del proyecto en actividades de diagnóstico, capacitación e investigación.

### ***La política del PNUD en evaluaciones de gobernabilidad lideradas por países***

#### ***Apropiación***

**¿La contraparte se apropió de manera suficiente del proyecto?** La apropiación del Proyecto cuenta con una activa participación de la AN, como socio implementador, tal como quedó demostrado en el cuerpo de este informe

**¿Qué impacto político, si hay alguno, se logró con la modalidad de apropiación?** El impacto político se evidencia cuando i) el Director del Proyecto, miembro de la Comisión de Modernización y el Presidente de la Comisión de Economía, Producción y Presupuesto, revelan que la fortaleza técnica proporcionada por las actividades del Programa a la DGASGP, facilita el diálogo con representantes del Poder Ejecutivo ii) en el momento en que la AN, en uso de su facultad para aprobar el Presupuesto Público, tiene elementos de análisis técnico que le permiten incluir en el dictamen de la Ley, los pronunciamientos acerca del análisis de ingresos, gastos, inversiones y mecanismos de financiamiento y iii) cuando a partir de las iniciativas en materia de equidad de género la composición de los diputados de la AN es de un 40% del sexo femenino.

**¿Como afecta la modalidad de apropiación asuntos de sostenibilidad?** La apropiación por parte de la AN, incluyendo la aplicación de recursos propios por parte de la Comisión de Modernización, proporciona sostenibilidad a los logros del Proyecto, materializados por el

---

<sup>48</sup> <http://www.hacienda.gob.ni/news/noticias-2011-1/practicas-de-genero-en-hacienda-logra-avances-en-restitucion-de-derechos-a-trabajadoras-y-funcionarias/?searchterm=Enfoque%20Genero> Leído. 30012012.

fortalecimiento de la DGASGP que ha establecido un intercambio fluido de información con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central, a los fines del análisis de los ingresos y el gasto público.

El SISI se encuentra en la primera etapa de la minería de datos y la sostenibilidad del Sistema será función de los indicadores que finalmente se carguen al SISI y progresivamente comprendan los indicadores económicos, sociales, de género y de gobernabilidad democrática.

La AN pondera positivamente en sus informes y líneas estratégicas, el valor de la cooperación externa durante el proceso de modernización.

### **Alineamiento**

**¿Hasta que grado se desarrollaron las capacidades de las contrapartes nacionales?** El grado en que se desarrollaron los esfuerzos de capacitación, como uno de los componentes para las capacidades de las contrapartes nacionales es alto, si se considera que la DGASGP, constituye una unidad técnica que tiende a dar respuesta a las solicitudes de comisiones parlamentarias que demandan y confían en sus funciones de monitoreo y análisis de la economía nacional.

Como se demostró en la sección correspondiente al nivel de análisis del proceso de ejecución del Proyecto, los receptores de la capacitación la califican hasta en un 100% de satisfacción.

Se valoró de manera institucional, que este Programa fue de suma importancia al haber capacitado a asesores legislativos y asesores de bancadas que asisten cotidianamente en sus labores a los diputados y que trabajan de forma sistemática con la DGASGP y con la Comisión de Economía, Producción y Presupuesto.

**¿El desarrollo de capacidades tomó en cuenta la necesidad de desarrollar capacidades por el lado de la demanda y el lado de la oferta?** La preparación del posgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad, respondió a la demanda por parte de la AN al establecer el siguiente objetivo “Contribuir al fortalecimiento de las capacidades en el análisis económico y gestión económica de los funcionarios administrativos de la DGASGP, asesores legislativos y asesores de las bancadas parlamentarias”. El fortalecimiento de las capacidades analíticas de los funcionarios y funcionarias se alcanzaría mediante la revisión exhaustiva de los conceptos, herramientas e información económica relevantes para la DGASGP.

En cuanto al enfoque de equidad de género, existen dos contribuciones significativas:

En el lado de la demanda, se aprobó la Ley No. 648, Ley de Igualdad Derechos y Oportunidades, creada a inicios del año 2011, con el objeto de promover la igualdad y equidad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre mujeres y hombres;

establecer los principios generales que fundamenten políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio efectivo en la igualdad real, en la aplicación de la norma jurídica vigente de mujeres y hombres, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer y establecer los mecanismos fundamentales a través de los cuales todos los órganos de la administración pública y demás Poderes del Estado, gobiernos regionales y municipales garantizarán la efectiva igualdad entre mujeres y hombres.

Se dictaron cursos de género dirigidos al personal de la UTG y de la DGASGP, incluida el intercambio de experiencias sobre la materia con representantes de la República Dominicana.

***¿Son sostenibles los esfuerzos de desarrollo de capacidades?*** La antigüedad promedio revelada en el diagnóstico de la DGASGP, revela estabilidad por parte de los funcionarios, sin embargo, uno de los aspectos que puede influir sobre la sostenibilidad de los esfuerzos para desarrollar capacidades en la DGASGP, es la carencia de un plan de incentivos, debido a que los niveles de especialización y la amplitud de aplicación de los conocimientos que adquieran los hará mas competitivos en el mercado de trabajo, razón que obliga a la definición de estrategias innovadoras para mantener y renovar el equipo técnico de la DGASGP.

***¿Hasta que grado se alinea el proyecto con prioridades políticas del país?*** Uno de los aspectos clave para superar la transición hacia la consolidación de la democracia en Nicaragua, es lograr que las personas tengan confianza en las instituciones. El Proyecto se encuentra alineado con las prioridades políticas en la misma medida que los indicadores se dirijan a satisfacer requerimientos internos de las comisiones parlamentarias y que también su análisis e interpretación trasciendan hacia la sociedad nicaragüense.

***¿Es relevante el proyecto a nivel político?*** Al insertarse en la AN, ente político por definición, el proyecto es relevante porque la ponderación de los principales involucrados en su ejecución, representados por las comisiones de Modernización, encabezada por el Presidente de la AN, y de Producción, Economía y Presupuesto, lo plantean como un proyecto piloto que puede ser replicado en otros países.

***¿Qué impacto político se logró y/o se logrará como resultado del alineamiento del proyecto con prioridades nacionales?*** El impacto político se pudo identificar en dos momentos:

1. En la actualidad la definición de indicadores con énfasis en los aspectos económicos y financieros, proporcionan a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto, el apoyo técnico necesario para que, por ejemplo, la función de dictamen de la Ley de Presupuesto Anual, cuente con análisis técnico que en un futuro próximo incluirán el estudio econométrico y con ello fortalecer las atribuciones de la AN en esta materia

2. Las facultades descritas en la Ley de Administración Financiera vigente, se dinamizan y se fortalecen por medio de las previsiones del Plan Estratégico de la AN contenidas en la Sección correspondiente a las Líneas Estratégicas 2009 – 2012, bajo el título de Seguimiento de la Economía.

## 4. Lecciones aprendidas y Recomendaciones

---

### 4.1 Lecciones Aprendidas

L1 El Proyecto sobre el Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua (NIC 000 70546), se inserta, para fines de análisis, en el marco proporcionado por: i) el Programa de Fortalecimiento de Institucionalidad Democrática, ii) la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Legislativo iii) el Plan Estratégico de la Asamblea Nacional para el período 2009 – 2012 y iv) el funcionamiento de la Comisión de Modernización, creada con carácter permanente y encabezada por el Presidente de la Asamblea Nacional.

En noviembre de 2011 y como parte de un progresivo proceso de apropiación, las autoridades de la Asamblea Nacional decidieron asignar la coordinación técnica y operativa del proyecto al Comité Técnico de la Comisión de Modernización, lo que evidencia el nivel de interés e importancia que dicho proyecto tiene para este poder del Estado de cara a la ejecución de fases subsiguientes.<sup>49</sup>

El Proyecto ha contribuido con el desarrollo de capacidades técnicas y funcionales inherentes al desempeño de las actividades parlamentarias y administrativas de la AN, particularmente al fortalecer a la DGASGP, unidad técnica por medio de la que se dinamizaron las actividades previstas en los planes operativos del Proyecto para los años 2009 al 2011.

La tendencia de continuar fortaleciendo las funciones de la DGASGP por parte de la AN, a fin de ampliar su ámbito de acción y prestar apoyo técnico a otras comisiones parlamentarias, indica la sostenibilidad de los logros alcanzados por el Proyecto. Los nuevos desafíos para la DGASGP, como la depuración de datos estadísticos para hacer pronósticos confiables, mediciones de elasticidad o aplicar modelos de regresión, son apoyados en su etapa inicial por medio de la asistencia técnica proporcionada por el Proyecto.<sup>50</sup>

De esta manera el Proyecto ha contribuido con su aporte al proceso de modernización de la AN, y ha proporcionado el marco para impulsar el diseño y futura aplicación de los indicadores de gobernabilidad democrática, habida la estrecha relación entre ésta y el desarrollo humano.

L2. El Proyecto se diseñó de manera modular, acorde con el contexto del País, dividido en tres fases: i) Realizar un diagnóstico de las capacidades de la Unidad de Seguimiento del Gasto Público (USGP, ahora DGASGP). ii) Establecer una línea base sobre la situación de la gobernabilidad democrática en Nicaragua y iii) Fortalecer a la AN en el campo de las políticas

---

<sup>49</sup> AN. Informe Anual del Proyecto correspondiente al 2011. Pág. 8. Versión para revisión. Febrero 2012.

<sup>50</sup> En la entrevista realizada en la DGASGP, el 17-02 de 2012, se indicó las proyecciones sobre las herramientas para el análisis económico, así como los desafíos que deberá enfrentar la DGASGP para contar con datos confiables para el desarrollo de sus actividades de análisis y preparación de informes sobre economía y finanzas públicas, para fines legislativos.

públicas que le permita desarrollar el sistema de evaluación y monitoreo de la gobernabilidad democrática.

La correspondencia entre las fases enunciadas y la evolución del Proyecto se realizó de manera distinta, es decir, la primera fase se cumplió a cabalidad, sin embargo, las fases ii) y iii) se modificaron de acuerdo con las prioridades institucionales establecidas en el Plan Estratégico de la AN, en materias como el diseño y elaboración del sistema integrado de información económica, contratado por la AN con el Instituto de Estudios Nicaragüenses, Sistema que se transforma posteriormente en el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores Económicos y Sociales (SIISI) en el que luego se incluyeron los indicadores de género, de los ODM y de gobernabilidad.

L3. Como se indicó, el diseño del SIISI responde a las prioridades de la AN, siendo uno de los principios de diseño, que la información para administrar los indicadores, provendrá de fuentes oficiales. El SIISI se encuentra en la etapa inicial, siendo necesario cumplir las fases correspondientes a la selección de los indicadores, preparación de las fichas técnicas y carga de datos.

Actualmente se prevé que el sistema contará con los datos proporcionados por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se consideran también las características del Sistema de Indicadores con Enfoque de Género, , a fin de mantener las fuentes oficiales de información para el SIISI.<sup>51</sup>

L4. La tecnología DevInfo, utilizada para el SIISI proporciona información y gráficas básicas sobre los indicadores, sin embargo, se requiere software especializado que permitan cálculos estadísticos como regresiones lineales o mediciones de elasticidad. También se requiere la depuración de base de datos y establecer prioridades con respecto a las materias y número de indicadores. El informe del Proyecto correspondiente al 2011 enuncia acciones sobre esta materia.

L5. La Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación Social, incluye en las materias de su competencia a la Ley de Acceso a la Información. Esta Comisión puede ser un usuario clave de los indicadores acerca del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información que forma parte de los indicadores de gobernabilidad.

La metodología de la métrica de transparencia aplicada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México,<sup>52</sup> puede representar un aporte significativo para definir,

---

<sup>51</sup> Sistema diseñado por el esfuerzo conjunto de Instituto Nacional de Información del Desarrollo (INIDE) y del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y del PNUD Managua. Junio de 2008.  
[http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/Publicacion09/sieg\\_final.pdf](http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/Publicacion09/sieg_final.pdf)

<sup>52</sup> En el siguiente documento se incluye información relevante acerca de la Ley de Acceso a la Información de Nicaragua, su institucionalización, así como las características del órgano garante de su cumplimiento.: **El Acceso a la Información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y Propuestas**. México. Diciembre de 2011.  
<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20260.pdf>

en un futuro próximo, la línea base para la medición de la calidad de la Ley de Transparencia, la institucionalización de la misma y su nivel de aplicación por el Poder Legislativo, en cuanto a la obligación de proporcionar información pública, considerando que esta materia es uno de los segmentos de la línea estratégica de la AN, relativa a la Participación Ciudadana.

L6. La vigencia de la Ley de igualdad de derechos y oportunidades, desde el año 2008, fundamentada en la igualdad, equidad, justicia, no discriminación y no violencia, así como el respeto a la dignidad y la vida de las personas; la incorporación de la Equidad de Género como una de las líneas estratégicas de la AN, y la creación de la UTG en la AN, crea el espacio para impulsar la equidad de género en un horizonte de planificación de largo plazo, que facilite la definición de líneas base y la validación de los indicadores diseñados en el SIISI para su medición, incluidos los correspondientes al Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 3, (ODM), referido a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

L7. La UTG identifica los siguientes retos en sus gestión para los próximos años: i) impulsar el postgrado sobre equidad de género, ii) cumplir con el apoyo a las comisiones parlamentarias, con el propósito de incorporar la materia de género de manera que se constituya en eje transversal de la actividad legislativa iii) sensibilizar a los responsables de la preparación del presupuesto con enfoque de género y iv) mantener informadas a las comunidades más alejadas sobre los beneficios de la equidad de género.

L8. Luego de cumplida la Fase 1 del Proyecto, relativa a realizar una evaluación de las capacidades de la DGASGP y diseñar un plan de capacitación para su fortalecimiento, se previó como Fase 2, definir la línea base como referencia inicial de la Gobernabilidad Democrática, considerando algunos indicadores agregados de Gobernabilidad utilizados internacionalmente, tales como: i) Voz y rendición de cuentas ii) estado de derecho y control de la corrupción y iii) estabilidad política y ausencia de violencia.

El diseño del SIISI prevé los indicadores de gobernabilidad y constituyen una actividad que se estima será ejecutada después de cumplidas las prioridades de la AN, en materia de indicadores económicos y sociales. Existe amplia experiencia internacional sobre esta materia, sin embargo, la simplicidad y número de indicadores utilizado constituirá la base para socializar el uso cotidiano de los mismos, siendo esencial la definición de la línea base de cada indicador, apoyada en fuentes confiables y constantes de información.

L9. Como parte de los Acuerdos de Gestión previstos en el Proyecto, se estableció que las universidades nacionales así como las ONG, brindarán apoyo al Proyecto, y contribuirán para la creación y el desarrollo de capacidades en la AN. La vinculación de las universidades y las ONG

con el Proyecto, se redujo a los contratos de servicio para aspectos puntuales como el diseño del diagnóstico de la DGASGP, la prestación de servicios de capacitación y el diseño de indicadores, lo que limita las posibilidades de documentar y sistematizar el nuevo conocimiento que se está generando en el seno del Proyecto, desde el ángulo del Poder Legislativo, en materias como el enfoque de género así como la relación entre las políticas públicas y la actividad legislativa.

L10. Las estimaciones de tiempo del Proyecto, son distintas al ritmo de ejecución de la AN lo que se evidencia con las variaciones entre el tiempo estimado y el utilizado para la ejecución de las actividades, materia explicada ampliamente en los informes del Proyecto, correspondientes a los años 2009 y 2010, sin embargo, es limitada la información en dichos informes acerca de la relación entre dichas variaciones y su impacto sobre el Proyecto, lo que aunado a los cambios originados por las prioridades establecidas por la AN, se constituyen en limitantes para mantener el control sobre lo programado, lo ejecutado y su incidencia sobre los objetivos del Proyecto.

L11. El inicio de un nuevo período de gestión gubernamental, coloca a los poderes públicos ante un desafío en el que se conjugan las características de una democracia considerada en transición y la necesidad de crear confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, lo que sugiere la necesidad de repensar la prioridad otorgada al diseño y aplicación del Sistema de Indicadores de Gobernabilidad, su importancia para la definición de políticas públicas y la constante necesidad de cumplir el proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas y funcionales, considerado el cómo para alcanzar el desarrollo.

## **4.2 Recomendaciones**

Esta sección agrupa las recomendaciones dirigidas a la AN, al PNUD y al PNUD – Oslo.

### ***A nivel de la AN***

R1. Conviene considerar para las etapas siguientes del Proyecto: i) la aplicación de la metodología del PNUD para cumplir el proceso de desarrollo de capacidades a fin de actualizar el diagnóstico de la DGASGP, ii) definir las dimensiones de la gobernabilidad democrática, y iii) acordar los atributos mínimos que deberán observar los indicadores del SIISI. Una previsión es la delimitación de la responsabilidad de la DGASGP, en cuanto al manejo de datos económicos y financieros, de tal forma que no exista el riesgo de presentar información que pueda ser distinta, según la fuente, por efecto de la metodología de análisis utilizada.

R2. El fortalecimiento de la DGASGP constituye uno de los pilares fundamentales para consolidar los esfuerzos del Proyecto. Por ello, es esencial que las acciones futuras para continuar el desarrollo de capacidades en la DGASGP, se enmarquen en un plan detallado en el que se incluya: i) el desarrollo de sistemas, considerando la plataforma tecnológica para registrar los indicadores así como relacionar y cruzar variables para fines de cálculos estadísticos. ii) Diferenciar las actividades que deberá cumplir la DGASGP, como parte de las obligaciones estipuladas por Ley, y iii) El análisis sistemático de los indicadores y la producción, así como la divulgación programada de reportes que en el futuro cuenten con las alertas acerca de posibles variaciones significativas, de tal manera que la AN pueda ejercer acciones de control sobre la base de información oportuna, confiable y completa, generada en el SIISI.

R3. En materia de recursos humanos es pertinente estudiar el diseño de un programa de incentivos, directos e indirectos; planear la actualización permanente de los funcionarios que actualmente integran la DGASGP y prever la incorporación de profesionales, recién egresados de la universidad, que sigan un proceso de formación para suplir los nuevos requerimientos de personal, originadas por la demanda de servicios hacia la DGASGP,<sup>53</sup> debido a que el fortalecimiento y la ampliación de los servicios de la DGASGP hacia otras comisiones parlamentarias, requerirá a corto y mediano plazo, de especialistas en diferentes ámbitos del conocimiento, particularmente, en economía, estadísticas y finanzas públicas.

R4. En su primera etapa, el SIISI debe generar información fundamentada en las cifras proporcionados por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, será necesario depurar las bases de datos del SIISI, establecer las fichas técnicas con las dimensiones, áreas e indicadores objeto de análisis y celebrar convenios interinstitucionales para asegurar la definición de líneas base apropiadas y las fuentes de información oficial. Por ejemplo, en materia de gobernabilidad, el Documento de Proyecto indica que se establecerá una línea base como referencia inicial e incluye indicadores agregados utilizados internacionalmente como: i) la voz y rendición de cuentas, ii) el estado de derecho y control de la corrupción y iii) la estabilidad política y ausencia de la violencia.<sup>54</sup>

Una de los retos para la definición de los indicadores, es que cumplan con atributos que faciliten la medición y comparabilidad de las variables, en cuanto ello sea aplicable. El PNUD utiliza el modelo SMART, por sus siglas en inglés: i) **E**specífico: ¿Es el indicador lo suficientemente específico como para medir avances hacia los resultados? ii) **M**edible: ¿Es el indicador una medida clara y confiable de los resultados? iii) **A**sequibles: ¿Son realistas los resultados para los

---

<sup>53</sup> En entrevista realizada el 16 de diciembre de 2011, con el Lic. Ovidio Reyes, Director de la Dirección de la Oficina de Estudios Económicos del MHCP, se describió una experiencia exitosa con la captación de profesionales recién egresados de la Universidad, para formarlos en el ámbito de acción del MHCP y obtener de esta manera los recursos para la denominada generación de relevo. De esta forma se logra personal que acredite la formación y experiencia necesaria para mantener la sostenibilidad del nivel técnico alcanzado por la DGASGP.

<sup>54</sup> En materia de indicadores de gobernabilidad, la experiencia del Paraguay puede ser considerada como referencia ya que fueron elaborados por el Congreso Nacional, con el apoyo del PNUD y acredita la relación de intercambio generada entre Nicaragua y Paraguay. [http://www.undp.org.py/images\\_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf](http://www.undp.org.py/images_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf)

que el indicador busca registrar avances? Pertinente: iv) ¿Es el indicador pertinente para los efectos y productos buscados? v) Limitados por el Tiempo: ¿Están los datos disponibles con un esfuerzo y costes razonables?<sup>55</sup>

La propuesta incluida en el Manual de Gestores para el Desarrollo del Banco Mundial, señala que cada grupo de indicadores incluya las cinco (5) características básicas atribuidas en la metodología para la definición de indicadores denominada **CREMA** (Claro, Relevante, Económico, Medible y Adecuado) como medio para identificar aportes clave por parte de los representantes de las oficinas involucrados en su definición y uso.<sup>56</sup>

	Indicadores	¿Es el indicador...
1	Claro	... un reflejo lo más directo posible del objeto de medición?
2	Relevante	... es preciso para garantizar una medición objetiva?
3	Económico	... capaz de emplear el medio más práctico y económico de obtención de datos?
4	Medible	... sensible al cambio en el resultado, pero relativamente inmune a otros cambios?
5	Adecuado	... factible de ser desagregado en la medida de lo necesario para informar sobre el resultado?

R5. Conviene vincular a las Universidades y a los institutos de investigación, según lo previsto en el Documento de Proyecto, como entes que por su naturaleza se nutra de la experiencia del Proyecto, a los fines de lograr que la investigación y la docencia permitan consolidar y sistematizar los nuevos conocimientos sobre las dimensiones y materias incluidas en un Proyecto singular por sus objetivos, resultados e impacto esperado, considerando, además, que se han llevado a cabo gestiones exitosas acreditadas por el intercambio con otros países como Paraguay y República Dominicana.

R6. Uno de los factores coadyuvantes para generar confianza en la ciudadanía, es promover y facilitar el acceso a la información, de tal forma que en los diferentes niveles de gobierno, se conozcan los presupuestos, programas y proyectos que los conforman, así como la divulgación del avance físico y financiero de las obras en ejecución. La Ley de Acceso a la Información Pública, vigente desde el año 2007, permite incursionar en este segmento de la gobernabilidad democrática porque crea un órgano garante para su cumplimiento, incluye el recurso de Habeas Data y establece los fundamentos para el desarrollo de una cultura de acceso a la información pública.

<sup>55</sup> PNUD. Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Pág. 61 2009.

<sup>56</sup> Citado en el Manual para gestores del Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación, basado en resultados. Pág. 70. Banco Mundial. 2005.

### *A nivel del PNUD*

R7. Es necesario examinar las pautas contenidas en la Guía de entrenamiento y de adaptación para el diagnóstico y desarrollo de capacidades, editada por el PNUD. La sugerencia se apoya en que la capacitación es solo una de las estrategias previstas para el proceso de desarrollo de capacidades en el que se integran: i) Involucrar a los asociados y llegar a un consenso. ii) Evaluar los activos y necesidades de capacidades. iii) Formular las estrategias iv) Implementar las estrategias y iv) dar seguimiento y evaluar las estrategias.

De acuerdo con la citada Guía, los temas centrales objeto de diagnóstico son: i) El desarrollo institucional. ii) Liderazgo. iii) Gestión del conocimiento y iv) Rendición de cuentas mutua.

R8. Es necesario que en el contenido de los informes anuales correspondientes a la ejecución del proyecto, se considere las previsiones del Documento de Proyecto, en la Sección III – Fases del Proyecto - a los fines de mostrar, además del avance a nivel de las tres (3) fases que los integran, los estándares de calidad previstos en la Sección VI – Monitoreo y Evaluación - en lo relacionado la Gestión de Resultados del Proyecto.

### *A nivel del PNUD – Oslo*

R9. La variedad de acepciones acerca de la gobernabilidad democrática, amerita de una clara definición de las dimensiones que la conforman, así como de los atributos mínimos que deben cumplir los indicadores para iniciar ejercicios de medición. De esta forma, las mediciones correspondientes a factores específicos podrán realizarse en el marco proporcionado por el sistema de gobernabilidad democrática del País.

R10. La AN elaboró la política de género a fin de lograr que el enfoque de equidad de género se constituya en un eje transversal en el plano de su desempeño legislativo y en el desarrollo de sus servicios administrativos.<sup>57</sup> Se creó la Unidad Técnica de Género (UTG) en la AN en febrero de 2008, con la función general de prestar asistencia técnica para la incorporación de criterios de género en el quehacer de la AN.<sup>58</sup>

Es menester realizar un diagnóstico actualizado para el desarrollo de las capacidades de la UTG, que permita proporcionar sostenibilidad a las iniciativas en materia de género por parte de la AN, considerando lo siguiente: i) los logros sobre la equidad de género, en atención a que constituye la Línea N° 8 del Plan Estratégico de la AN para el período 2009-2012, ii) el ámbito de acción en materia de equilibrio de género, en función de la amplitud de la materia y la demanda de las comisiones parlamentarias, que incluye, por ejemplo, el presupuesto con

<sup>57</sup> Por medio de las entrevistas realizadas en la Comisión de Modernización y en la UTG, se identifican resultados dirigidos a lograr la equidad de género en la AN. Aproximadamente el 40% de los diputados son mujeres, en diferentes departamentos del País, se realizaron talleres sobre el avance en materia de género y leyes que benefician los derechos de las mujeres.

<sup>58</sup> AN. Informe de Gestión. 2007- 2011. Nicaragua 2011.

enfoque de género y el cumplimiento del objetivo N° 3 de los ODM, relativo a promover la equidad de género, la autonomía de la mujer y la no discriminación y iii) la necesidad de impulsar la aplicación de los indicadores de género.

R11. Uno de los aspectos clave es la interdependencia de la UTG con la DGASGP, con el propósito de que la UTG desarrolle plenamente su capacidad para acompañar la selección de los indicadores de género, la preparación de las fichas técnicas así como los criterios aplicables a la validación e interpretación de mismos.

El presente informe constituye la versión final del Informe de País.

Panamá, 25 de febrero de 2012.



Rafael Reyes García  
Consultor

## Bibliografía

---

1. AN. Informe de Gestión. 2007- 2011. Nicaragua 2011.
2. AN. Plan Estratégico. 2009-2012. Resolución Administrativa N° 02-03-2009.
3. AN. Ley N° 606. Orgánica del Poder Legislativo. AN. Febrero de 2007.
4. AN. Ley N° 550. Administración Financiera y del Régimen Presupuestario. Julio 2005.
5. Banco Central. Resumen Ejecutivo Banco Central de Nicaragua. Informe 2010. Extraído el 13 de febrero de 2012. <http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/anual/memoria/resumen.pdf>
6. Banco Interamericano de Desarrollo. La Política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006. Editorial Planeta Mexicana. México. 2006.
7. Banco Mundial. Manual para gestores del Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación, basado en resultados. Pág. 70. Banco Mundial. 2005.
8. CIDE. El Acceso a la Información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y Propuestas. México. Diciembre de 2011
9. Congreso Nacional y PNUD de Paraguay. Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay. Paraguay. 2009. Extraído el 11 de febrero de 2012. [http://www.undp.org.py/images\\_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf](http://www.undp.org.py/images_not/Indicadores%20de%20Gobernabilidad%20Democratica.pdf)
10. Fanjul, Cecilia. Asesoría y Seguimiento las acciones y funciones de la Unidad Técnica de Género del Parlamento Nacional. Informe Final de consultoría. Managua. Diciembre 2010.
11. IEN. Diseño y Elaboración de Sistema Integrado de Información Económica. Consultoría SDC 001 / 2010 NIC 10 – 000070546. Informe Final. Septiembre 2010.
12. IEN. Incorporación del enfoque de Género al Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores de la Asamblea Nacional. SDC 001 / 2011. Junio de 2011.
13. Ministerio de Hacienda y Tesoro. Plan Nacional de Desarrollo Humano. Marco Presupuestario de Mediano Plazo. 2011 – 2014. Extraído el 12 de febrero de 2012. <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/presupuesto-gral.-de-la-republica/presupuesto-2011/anexo-al-pgr-marco-presupuestario-de-mediano-plazo-2010-2013/ABREVIACIONES.pdf/view>
14. PNUD. AN. Documento de Proyecto Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua NIC 10-00070548.
15. PNUD. Informe Anual de Proyecto 2009.
16. PNUD. Informe Anual de Proyecto 2010.
17. PNUD. Informe Anual de Proyecto 2011.
18. PNUD. Apoyo a evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países. Nota práctica. PNUD. 2009.

19. PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Las juventudes construyendo Nicaragua. Extraído el 14 de febrero de 2012.  
<http://www.beta.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/articles/2011/12/07/-informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011-las-juventudes-construyendo-nicaragua-.html>  
Nicaragua 2011.
20. PNUD. Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Pág. 61 2009.
21. PNUD. OEA y otros. Nuestra Democracia. 2010. Extraído el 18 de febrero de 2012.  
<http://www.nuestrademocracia.org/>
22. PNUD República Dominicana. Informe de Misión. Intercambio de experiencias con Nicaragua. Marzo 2011
23. Prats i Català, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 págs. 103-148 . Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. 2001. Extraído el 11 de febrero de 2012. <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
24. Universidad Católica Redemptoris Mater - Dirección de Investigación y Postgrado. Informe Final sobre la Evaluación de las Capacidades de la DGASGP – AN, Sistematización de su Experiencia Formativa y Diseño de Plan de Capacitación.. Managua. Marzo 2009.
25. Universidad Americana. Informe Final. Posgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad. Noviembre 2010.

**Anexo No. 1**  
**Agenda**

**Misión de Campo Nº 1**

Misión de Evaluación de Medio Termino Agenda 11 al 16 de diciembre de 2011			
12 - 2011 Día - Hora	Asunto	Participan	Lugar
Domingo 11 12:30	Llegada a Managua Nicaragua		Aeropuerto Internacional ACS
Lunes 15	Managua		
08:30	Presentación de los antecedentes y resultados del Proyecto.	D. José Figueroa y equipo técnico de la Comisión de Modernización	Asamblea Nacional (AN)
09:45	Antecedentes del Proyecto.	Maribel Gutiérrez, Coordinadora del Área de Gobernabilidad	PNUD
	Reunión inicial		
11:30	Organización y funciones de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público (DGASGP).	Luis Bravo, Director de Gasto Publico	DGASGP
14:30	Diseño de indicadores	Patricio Oquist Director Ejecutivo	Instituto de Estudios Nicaragüenses
Martes 13			
10:30	Demostración del funcionamiento del Sistema de Indicadores	Luis Bravo, Alan García y Snizhana Lipova	DGASGP
11:00	Enfoque sobre la DGASGP por parte de la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la AN	D. Wálmaro Gutiérrez y Luis Bravo	AN
11:30	Demostración del funcionamiento del Sistema de Indicadores (continuación)	Luis Bravo	DGASGP
02:30	Resultados: Posgrado en Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad.	Telma Sandoval	Universidad Americana
Miércoles 14			
08:30	Experiencia del Proyecto	Carlos Arroyo	PNUD
09:30	Proyección de la DGASGP	Luis Bravo	DGASGP
Jueves 15			
08:15	Vinculación UNICEFS con el Proyecto.	Biliana Zarankova	UNICEFS
09:30	Clausura de la XXVII Legislatura	H. Diputados	AN
Viernes 16			
09:00	Relación entre presupuestos público y planificación.	Francisco Mena y Nancy Alvarado	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
10:00	Debriefing	Autoridades de la AN y del PNUD (1)	Gerencia de PNUD

Misión de Evaluación de Medio Termino Agenda 11 al 16 de diciembre de 2011			
12 - 2011 Día - Hora	Asunto	Participan	Lugar
11:30	Gestión del Proyecto	Gloria Espinoza	PNUD
02:00	Ley de Presupuesto	Ovidio Reyes	MHCP
Sábado 17			
07:00 am	Fin de la Misión		Aeropuerto Internacional ACS

## Misión de Campo Nº 2

Misión de Evaluación de Medio Termino Agenda 16 y 17 de febrero de 2012			
2 - 2012 Día - Hora	Asunto	Participan	Lugar
15-02	Llegada a Managua Nicaragua		Aeropuerto Internacional ACS
	Managua		
<b>09:00</b>	Presentación en la Oficina del Proyecto en la AN.	Lic. Gloria Espinoza	Asamblea Nacional (AN)
09:30	Entrevistas complementarias . Diseño de indicadores. Fichas técnicas. Encuestas	Lic. Luis Bravo Director de DGASGP y equipo de trabajo.	AN
03:30	Equidad de Género - Consultoría		
04:30	Equidad de Género - PNUD		
08:30	Actividades de equidad de género	UTG	AN
09:30	Econometría. Regresiones y proyecciones.	DGASGP - Rado	AN
11:00	Actualizar vinculación UNICEFS con el Proyecto.	Biliana Zarankova	UNICEFS
12:00	Actualizar experiencia del Proyecto	Carlos Arroyo	PNUD
01:00	Resultados de la 2da. Misión de Campo.	Maribel Gutiérrez, Coordinadora del Área de Gobernabilidad	PNUD
	Fin de la Misión		Aeropuerto Internacional ACS

## **Anexo Nº 2**

### **Resultados de las entrevistas. Síntesis**

---

#### ***Misión de Campo 1***

Se llevaron a cabo 14 entrevistas abiertas, dirigidas a identificar la participación de los involucrados en los niveles de diseño, proceso y resultados del Proyecto, de acuerdo con lo previsto en la metodología de la Valoración de Medio Término. (Agenda - Anexo No. 1).

La secuencia de resultados de las entrevistas comprende lo siguiente:

1. Origen y características de la DGASGP, contraparte principal del Proyecto.
2. Referencias sobre el diseño del Proyecto Sistema de Indicadores en Gobernabilidad para Fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua, en el marco proporcionado por el Programa de Apoyo a la Modernización de la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales de la Costa Caribe así como el Programa Global de Evaluación sobre Gobernabilidad (Programa GEB).
3. El diagnóstico sobre las capacidades de la DGASGP, elaborado por la Universidad Católica Redemptoris Mater por medio de la Dirección de Investigación y Postgrado,
4. El Posgrado dictado por la Universidad Americana, en atención a los resultados del diagnóstico.
5. El diseño del Sistema de Indicadores realizado por el Instituto de Estudios Nicaragüenses. Ampliación del alcance del Sistema incluyó los indicadores sobre género.
6. La situación actual del SISI.

#### ***2 Asamblea Nacional de Nicaragua – Poder Legislativo (AN)***

La AN es la Contraparte y Organismo Ejecutor del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática – Proyecto Sistema de Indicadores de Gobernabilidad para fortalecer las Políticas Públicas en Nicaragua.

La Constitución Política de la República de Nicaragua proporciona los principios sobre los que se fundamenta la función principal del Estado en la Economía, el rango constitucional otorgado al presupuesto público en el contexto de las Finanzas Públicas y las atribuciones del Poder Legislativo para conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley, así como conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país. (Anexo Nº 2). La Ley Orgánica de la Asamblea Nacional creó la Comisión de Modernización y la Comisión de Asuntos Económicos,

Finanzas y Presupuesto, órganos colegiados directamente vinculados con la ejecución del Proyecto.

### 3 Origen y características de la DGASGP

La Ley Orgánica de la AN establece que la DGASGP estará bajo la coordinación de la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto.

A manera de antecedente, la Ley de Régimen Presupuestario fue objeto de reformas y adiciones por medio de la Ley No. 136 de 12 de noviembre de 1991. En el Artículo 2 se crea la Unidad Parlamentaria de Análisis, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, bajo la coordinación de la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea nacional, cuya función principal es asesorar a la Comisión.

La Ley No. 550, sobre Administración Financiera establece lo siguiente:

Artículo	Contenido
<b>53</b>	<i>Ampliaciones Presupuestarias por Rentas con Destino Específico.</i> El MHCP debe informar mensualmente a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, a través de la DGASGP, y a la Contraloría General de la República, sobre las ampliaciones presupuestarias resultantes.
<b>55</b>	<i>Traslado de Partidas Presupuestas Inter-institucionales.</i> Se establece que el MHCP debe informar trimestralmente a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, por medio de la DGASGP los traslados relativos a los proyectos de inversión y a los gastos corrientes.
<b>66</b>	<i>Informe de Evaluación.</i> Se prevé que la Dirección General de Presupuesto, deberá preparar informes de evaluación financiera trimestrales y remitirlos a la AN a través de la DGASGP.
<b>70</b>	Faculta a la DGASGP para tener acceso a toda la información relacionada con la Ley Anual de Presupuesto de la República y los presupuestos previstos en el Art. 15 de la Ley, así como al Marco Presupuestario de Mediano Plazo. De igual forma se establece que los organismos correspondientes deberán prestarle la colaboración necesaria para satisfacer sus requerimientos de información.
<b>78 y 83</b>	<i>Informes de Ejecución,</i> señala que las entidades deben remitir al MHCP, informes trimestrales de ejecución con copia a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, por medio de la DGASGP.
<b>88 y 89</b>	<i>Informes de Ejecución de las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior</i> y a los Informes de Cierre, respectivamente. Se establece la obligación de remitir informes trimestrales de ejecución al MHCD, con copia a la a la

Artículo	Contenido
	Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, por medio de la DGASGP.
<b>167</b>	<i>Órganos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.</i> Se prevé que un representante de la DGASGP, será parte integrante del Comité Técnico de Inversiones.

Las facultades descritas en la Ley en referencia se dinamizan y se tiende a fortalecer a la DGASGP, por medio de las previsiones del Plan Estratégico de la AN. En la Sección correspondiente a las Líneas Estratégicas 2009 – 2012, bajo el título de Seguimiento de la Economía se establece la necesidad de fortalecer a la DGASGP, en sus funciones de seguimiento y análisis para determinar los impactos económicos, transformándola en una unidad profesional de seguimiento a la economía Nacional que aporte elementos suficientes a los legisladores para la toma de decisiones fundamentadas con criterios técnicos.

Durante las entrevistas a nivel de las comisiones de Modernización y de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, se destaca la idea de otorgar mayores responsabilidades a la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público, para constituirla en una Dirección que proporcione apoyo técnico a la AN.

### **Misión de Campo N° 2**

Las entrevistas y encuestas acerca de la capacitación recibida en el Postgrado y en los cursos de género, satisfacen los requerimientos de los participantes para su desempeño en la DGANGP.

Se identificaron los requerimientos adicionales de capacitación y se sugiere la programación de cursos especializados de corta duración para fines de actualización.

El SIISI requiere un software adicional para la realización de regresiones y progresiones estadísticas, fundamentados en los indicadores disponibles.

Es necesario completar las fichas de los indicadores para iniciar la carga de datos en el SIISI.

Se identifican los antecedentes relativos a la equidad de género así como las características de funcionamiento de la UTG.