
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Nicaragua



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Nicaragua

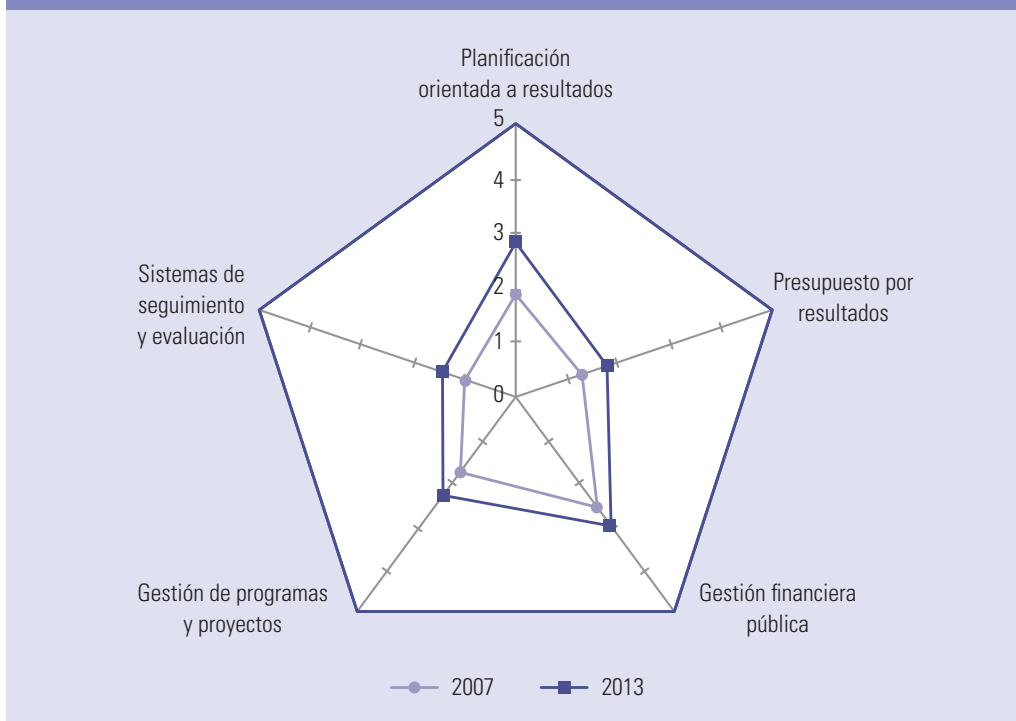
Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

Los resultados de la evaluación de 2013 muestran que Nicaragua ha fortalecido significativamente los pilares de planificación, gestión financiera y gestión de programas y proyectos. Sus áreas más débiles, a pesar de haber tenido avances modestos, siguen siendo el presupuesto por resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación. Con estos avances, se mantiene en el grupo de países con capacidades intermedias.

Puntaje de Nicaragua en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,9	2,9
Presupuesto por resultados	1,3	1,8
Gestión financiera pública	2,5	3,0
Gestión de programas y proyectos	1,7	2,3
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,0	1,4
Promedio	1,7	2,3

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Nicaragua



Avances en la implementación de la GpRD en Nicaragua

Planificación	Se mejoró la metodología del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), un mayor porcentaje de programas de planificación tiene garantizado su financiamiento y la Asamblea Nacional tiene conocimiento del PNDH.
Presupuesto	Se estructuró el presupuesto con base en programas, se formularon la Estrategia y la Política Anual de Endeudamiento y hay un plan piloto para la formulación de indicadores de desempeño.
Gestión financiera	Se disminuyeron la desviación del gasto ejecutado en relación con el presupuestado y el gasto extrapresupuestario, hay interconexión del sistema de inversión pública con el Sistema Integrado de Administración Financiera, se capacitó a funcionarios en materia de contratación y se consolidó el sistema de auditoría interna.
Gestión de programas y proyectos	Se aumentó el número de proyectos de inversión a los cuales se aplica evaluación ex ante y se difunden los resultados de esta en Internet. Se formularon planes en dos de los cuatro sectores analizados.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se incrementó el porcentaje del presupuesto programable al cual se le hace seguimiento y se inició el seguimiento de los programas del PNDH.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,9	2,9
Capacidad estratégica de planificación	2,4	3,3
Operatividad de la planificación	1,8	3,0
Carácter participativo de la planificación	1,0	1,9

En 2007 se creó la Secretaría de la Presidencia (SEPRES) como órgano responsable de elaborar “la propuesta de los lineamientos de la planificación del Poder Ejecutivo, de la planificación física anual y de mediano plazo con sus respectivos sistemas de seguimiento y control; coordinación de la elaboración, implementación y evaluación del Plan de Desarrollo Humano de Nicaragua; y coordinar en conjunto con los Ministerios del ramo la formulación e implementación de los planes sectoriales” (Decreto 111/2007). La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) 2012-2016 presenta mejoras metodológicas ya que incluye un análisis de la situación del país, objetivos, metas e indicadores y programas. Adicionalmente, el Plan se ha publicado en Internet para conocimiento de la ciudadanía. El país no cuenta con un plan de largo plazo que supere una administración de gobierno.

La planificación operativa se ha visto fortalecida con la formulación de planes sectoriales y la definición de programas para cada uno de los objetivos del PNDH. Sin embargo, solo algunos de los programas definen los bienes y servicios que generarán y no se identifica claramente qué unidad de cada ministerio es responsable por la ejecución de cada programa. Sigue siendo un desafío la articulación entre la planificación de mediano y corto plazo ya que las metas plurianuales establecidas en el PNDH no se corresponden necesariamente con las metas del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), que es el de referencia para la formulación del presupuesto.

El mayor avance en el carácter participativo de la planificación es que en 2012 se envió el PNDH para conocimiento de la Asamblea Nacional y también fue consultado con la ciudadanía mediante los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	1,3	1,8
Estructuración programática del presupuesto	2,5	3,5
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,8	3,3
Evaluación de efectividad del gasto	0,4	0,9
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	3,0	3,0

En 2012 el 75% del presupuesto público estaba estructurado con base en programas. Se elabora un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) de cuatro años que se actualiza anualmente. En él se incluyen las principales categorías de clasificación económica, administrativa y funcional. El país no tiene una ley de responsabilidad fiscal, solo se define una política anual de endeudamiento y existen compromisos de disciplina fiscal a través del programa económico-financiero acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con indicadores en relación con el PIB (gastos, ingresos, déficit, endeudamiento).

La Ley 550 y la Ley Anual de Presupuesto regulan la evaluación de los resultados del gasto y el seguimiento del PNDH. Se están construyendo indicadores de desempeño para lo cual se inició un plan piloto en tres instituciones. El país no tiene incentivos para la efectividad en la gestión. Se ha mantenido la práctica de publicar en Internet el proyecto de presupuesto público, el MPMP, el presupuesto aprobado y el informe de cierre del ejercicio presupuestario.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	2,5	3,0
Gestión presupuestaria y financiera	2,6	3,2
Sistema de adquisiciones	2,3	2,5
Auditorías externa e interna	2,7	3,1

Con respecto a la gestión presupuestaria y financiera, el promedio de los últimos tres años de la desviación del gasto ejecutado en relación con el gasto presupuestado fue del 5,5%, mientras que en 2007 superó el 15%. Se continúa realizando análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas; sin embargo, se pueden mejorar los mecanismos e instrumentos para mitigar el análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes. Se ha disminuido el porcentaje del gasto extrapresupuestario no declarado, que fue del 1% en 2012, mientras que en los tres años analizados en 2007 fue de entre un 3 y un 6%. La contabilidad no se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y se organiza mayoritariamente sobre base devengada. De manera trimestral, semestral y anual, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) informa a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República los ingresos y gastos correspondientes a la ejecución presupuestaria. Sin embargo, no se elaboran estados financieros consolidados de los pasivos y activos ya que el MHCP está realizando una depuración y saneamiento contable. Se ha mantenido en funcionamiento el Sistema Integrado de Administración Financiera que está integrado por presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental. También incluye el registro de

los empleados de cada ministerio a través del Sistema de Nómina Fiscal de la Función Pública. Recientemente se integró el sistema de inversión pública. También se desarrolló un subsistema llamado Sistema Integrado de Gestión Administrativa, Financiera y de Auditoría (SIGFA) Autónomo para el registro de la ejecución financiera de las instituciones descentralizadas que se financian con el Presupuesto General de la República y un subsistema denominado TRANSMUNI en el que las alcaldías municipales informan sobre la ejecución total de los presupuestos aprobados por los consejos municipales.

La Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE) es el ente rector encargado de las compras públicas, dispone de un sólido marco legal para el ejercicio de sus funciones y no participa directamente en las compras. El Acuerdo Administrativo de marzo de 2011 norma la resolución de recursos de impugnación. El sistema electrónico de compras está en desarrollo y no tiene un módulo transaccional, solo brinda información sobre convocatorias, modificaciones, participantes, adjudicaciones, órdenes de compras y/o contratos. Finalmente, se muestran avances en la capacitación de funcionarios de las unidades de adquisiciones por medio de la DGCE.

La auditoría gubernamental está a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), que supervisa las unidades de auditoría interna de cada institución. Su marco legal se ajusta a las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Para el seguimiento de las Recomendaciones de Control Interno emitidas, la CGR cuenta con el sistema informático SIIRCI. La CGR realiza las auditorías externas de ingresos-gastos y en 2012 se auditó el 64% del presupuesto de gasto. No se realizan auditorías de activos-pasivos financieros a las entidades del gobierno y se inició una prueba piloto de auditoría de desempeño en el Ministerio de Salud. Anualmente, la CGR elabora el Informe de la Gestión, que es publicado en el portal de Internet.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	1,7	2,3
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2,2	3,5
Visión sectorial de mediano plazo	2,8	3,0
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,1	1,4
Sistemas sectoriales de información	1,7	2,1

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

Se mantiene el marco legal que regula el Sistema de Inversión Pública, que es administrado por la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP). Al igual que en 2007, la Dirección cuenta con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente y tiene como criterio básico de evaluación la contribución del proyecto de inversión a los objetivos y metas del PNDH. En 2012, la evaluación de los proyectos de inversión alcanzó al 65% de ellos y para el 85% fue favorable, pero no se evaluaron los proyectos de los gobiernos subnacionales. La información es tomada en consideración en el momento de la formulación presupuestaria. La información sobre las evaluaciones ex ante está a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación cuenta con el Plan Estratégico de Educación (PEE) 2011-2015, que tiene una débil articulación con los objetivos del PNDH y las metas no especifican la producción esperada de bienes y servicios. No se firman contratos de gestión y no tiene incentivos directamente relacionados con la consecución de resultados organizacionales. Se está iniciando la definición de estrategias de calidad para ciertos programas educativos, pero no se ha avanzado en la recolección de información sobre la calidad de los bienes y servicios producidos. La información sobre estos últimos ha mejorado, pero solo acceden los funcionarios del Ministerio. No existen indicadores de eficiencia relativos a los costos de los bienes y servicios.

Salud Pública: Para orientar las actuaciones del sector, el Ministerio de Salud ha elaborado el Plan Plurianual de Salud (PPS) 2011-2015 para cuya parte diagnóstica se realizaron consultas a la sociedad civil. No existe articulación explícita entre los objetivos y metas del PPS y el PNDH; además, en ninguno de ellos las metas definen de manera cuantitativa la producción de bienes y servicios. Todos los directores generales del Ministerio elaboran un Plan Anual, que es remitido a la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con el compromiso de alcanzar los resultados programados, pero no firman un contrato de gestión per se. En 2012 se han definido estándares de calidad para la mayoría de los bienes y servicios producidos por el sector, aunque no hay procesos institucionalizados de recolección y uso de información respecto del grado de cumplimiento.

Desarrollo Social: El Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez no cuenta con un plan de mediano plazo, solo tiene una estructura programática. No hay avances en la firma de contratos de gestión ni en el uso de incentivos para el logro de resultados organizacionales. Se inició el proceso de construcción de una estrategia de calidad y se han creado espacios de consulta ciudadana para introducir mejoras en la calidad de los servicios. No hay avances en el sistema de información sectorial.

Infraestructura: El Ministerio de Transporte no tiene un plan de mediano plazo. No hubo avances en la firma de contratos de gestión ni en el uso de incentivos para el logro de resultados organizacionales. Se identificaron mejoras en la estrategia de calidad de los proyectos ejecutados por esta institución ya que se busca que cumplan con las especificaciones y estándares y/o normas de calidad especificadas en la NIC-2000 y en los Manuales Técnicos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (Diseño, Construcción y Supervisión). Se realizan encuestas de satisfacción de los usuarios y mediciones a través del Sistema de Administración de Pavimento y Evaluación de Indicadores de Resultados conforme a las normas de los organismos que financian los proyectos de infraestructura. Se ha mejorado la información sobre producción de servicios, pero su acceso está limitado a los funcionarios del Ministerio.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,0	1,4
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,3	2,1
Sistemas de información estadística	2,6	3,4
Evaluación de la gestión gubernamental	0,1	0,2

Dos instituciones se encargan del seguimiento de la gestión gubernamental: el MHCP examina el cumplimiento de las metas de cada institución contenidas en el presupuesto público y la Dirección de Planificación del Poder Ejecutivo, adscrita a la Secretaría de la Presidencia de la República, monitorea el avance en los programas del PNDH; para ello, ha implementado el sistema de seguimiento de las metas del PNDH (SIGRUN), al cual solo tienen acceso los funcionarios públicos. No existen normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente para el desarrollo de esta función. Se muestran avances en el seguimiento presupuestario, que pasó del 8,5% del gasto público en 2007 al 75% del gasto programable en 2012. Sigue como desafío el uso de la información del seguimiento para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectado.

La administración del sistema de información estadística recae en el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), que produce información estadística sobre la situación social del país con base en estándares internacionales. Sin embargo, hay espacios de mejora en la periodicidad de producción de la información y en el acceso a ella, que es limitado. La creación del SIGRUN de la Secretaría Técnica de la Presidencia ha impulsado el uso de la información estadística producida por el INIDE, como los censos y encuestas, pero aún hay mucho para mejorar en su uso por parte del resto de las instituciones públicas. La información estadística en materia económica proviene del Banco Central y del INIDE.

La evaluación de la gestión gubernamental sigue siendo el componente más débil de la GpRD en Nicaragua. A la fecha no existe un marco legal que regule esta función ni un ente responsable de su ejecución. Sin embargo, se identificaron algunos esfuerzos en esta área; por ejemplo, en 2011 se realizó una evaluación de los servicios de salud.

