

El reto nicaragüense

Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II



Claudia Pineda
Nils-Sjard Schulz

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El reto nicaragüense

Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II

Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz

Enero de 2008

Claudia Pineda es consultora internacional para temas de gobernabilidad, descentralización y desarrollo con énfasis en el desarrollo democrático y equitativo. Se ha especializado en diálogo de políticas, coordinación de donantes, formulación y evaluación de políticas y programas, fortalecimiento institucional del sector público y de la sociedad civil, así como sistemas de seguimiento y evaluación de políticas y programas. Ha acompañado procesos participativos para la reforma y la descentralización del Estado y en la formulación de estrategias nacionales de desarrollo en Nicaragua y Panamá. Es Licenciada en Sociología por la Universidad Centroamericana y con Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Nils-Sjard Schulz es investigador del área de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE y complementa su investigación con consultorías especializadas en la evaluación y la mejora de la calidad de la cooperación al desarrollo de las instituciones españolas y locales a través de sistemas de gestión adaptados, sobre todo en América Latina y África. Su investigación se centra, entre otros temas, en la nueva arquitectura de la ayuda, las relaciones cambiantes entre las donantes y receptores, la gestión de finanzas públicas y la transparencia en las industrias extractivas. Es licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín y especializado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

Este proyecto tiene el apoyo de:



Foto portada: Robert Croma

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Nicaragua: Campo de pruebas para París	3
Primeros pasos del país piloto antes de la Declaración de París	4
El capítulo nicaragüense: Construyendo la estructura de la eficacia	5
Principales pasos tras la firma de la Declaración de París	5
Los principios de París en su traducción nicaragüense	6
Bases y espacios para el diálogo político	6
Mecanismos e instrumentos de armonización y alineamiento	8
Mecanismos e instrumentos de apropiación y alineamiento	8
El sistema político como obstáculo al consenso social	9
Las reglas de juego: Cultura política	10
Intermediación de intereses: ¿Sin canales para la mayoría pobre?	11
La Declaración de París en un terreno movedizo: El reto de entender la economía política nicaragüense	12
El escenario de la eficacia: Los actores y sus intereses	12
¿Apropiación gubernamental o contrato social?	14
La sociedad civil en la economía política: Capacidades y limitantes	15
El papel de la comunidad donante: ¿Espectador o actor?	17
Las asignaturas pendientes de los donantes: ¿Siempre nos quedará París?	18
Selección de instrumentos: Enfoques aislados	19
Capacidades de diálogo político: La comodidad no es un buen consejero	20
Capacidades institucionales: La descentralización como trampa	22
Recursos humanos: Oportunidades desaprovechadas	22
Mirando más allá de la eficacia: Hacia un papel constructivo en la economía política	23
Selección de instrumentos	24
Capacidades de diálogo político	24
Capacidades institucionales	25
Recursos humanos	26
Bibliografía	26
Anexos	28

Siglas

AA&A	Plan de apropiación, armonización y alineamiento
ACF	Arreglo Conjunto de Financiamiento
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALN	Alianza Liberal Nicaragüense-Partido Conservador
AN	Asamblea Nacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CGR	Contraloría General de la República
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DfID	Department for International Development
DP	Declaración de París
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONSALUD	Fondo de Salud
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
GAP	Grupo de Apoyo Presupuestario
GGG	Good Governance Group
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative (Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados)
JCLA	Joint Country Learning Assessment (Evaluación Conjunta de Aprendizaje de Países)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MPMP	Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo
MRS	Movimiento Renovador Sandinista
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND-0	Plan Nacional de Desarrollo Operativo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRORURAL	Programa de Desarrollo Rural
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza, Banco Mundial)
PSTAC	Public Sector Technical Assistance Project (Asistencia Técnica para el fortalecimiento del Sector Público, Banco Mundial)
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditorías
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SYSODA	Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo
SYSONG	Sistema de Información de Cooperación No Gubernamental
USAID	United States Agency for International Development

Prólogo

¿Fomenta la ayuda la libertad o la limita? ¿Ayuda la democracia a reducir la pobreza y las desigualdades? ¿Es la buena gobernabilidad una condición necesaria para la ayuda eficaz? Éstas son algunas cuestiones pertinentes de fondo en la mayoría de los debates recientes sobre qué deben hacer los países del Norte en relación a los países en vías de desarrollo. Si bien es cada vez más evidente que las cuestiones “más allá de la ayuda” tienen un impacto importante en las vidas de los que viven en la pobreza, se han puesto muchas esperanzas en la ayuda y en aquellos encargados de planificarla. Este estudio está dirigido a esas personas.

Este proyecto de investigación – titulado Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización – tiene como objetivo explorar solamente una de las dimensiones del amplio debate teórico que surge de las preguntas mencionadas: ¿Cuáles son los posibles daños colaterales causados por la creciente coordinación y armonización de los donantes de ayuda sobre el contrato social en los países en vías de desarrollo? Y, ¿cuáles son las implicaciones para las agencias de ayuda de sus prácticas de diálogo político, de sus políticas, su organización institucional y su estrategia de recursos humanos?

Este estudio parte de un análisis de que la nueva arquitectura de las relaciones de ayuda ha sido construida a lo largo de la última década. El Estado, como actor de desarrollo ha resurgido tras una década de declive de los servicios públicos bajo la era del consenso de Washington. Hoy, nos encontramos ante la formación de un nuevo consenso. Acontecimientos históricos incluyen la Declaración de los Objetivos del Milenio de 2000 que estableció los objetivos, la Conferencia de Monterrey de 2002 que estableció los recursos y las obligaciones mutuas del Norte y del Sur y, por último, la Declaración de París de 2005 que estableció los modelos y las instituciones de distribución de ayuda. Mientras tanto, nuevas iniciativas están afinando el

consenso, incluyendo la lucha por una mejor complementariedad, como en el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, iniciativas para enlazar la integración regional con la consolidación institucional y los resultados del desarrollo a nivel nacional, y el debate continuo sobre los nuevos papeles de los organismos multilaterales.

De la misma manera, la relación entre países receptores, los recientemente bautizados como “países socios” y los donantes está cambiando. Desde los años 80, reinaba la condicionalidad – tanto en su forma primitiva de condicionalidad económica para los principios del mercado liberal como en su forma de segunda generación de demandas a favor de la apertura política y la rendición de cuentas por parte de los cargos públicos. La rendición de cuentas mutua entre los donantes sustituirá esa relación poco ventajosa que nadie ha conseguido aprovechar. Este documento identifica un “régimen post-condicionalidad” que se aleja de enfoques polémicos y estructuras superficiales y avanza hacia nuevos modelos de cooperación entre donantes y gobiernos que no son, sin embargo, menos intrusivos.

Esta investigación se basa en la suposición de que la base de un desarrollo justo y exitoso está formada no solo por las capacidades del Estado, sino también por un contrato social entre la ciudadanía y el Estado. Este contrato social puede ser consagrado por una larga gama de configuraciones institucionales y éstas son legítimas en su propia definición como sedimentos históricos de negociaciones sociales. Para la investigación sobre la interacción entre armonización de la ayuda y democratización, este estudio emplea un enfoque político-económico que aboga por la oportunidad de los ciudadanos de ser informados, de participar y de demandar la rendición de cuentas de aquellos que están en el poder. Este documento se interesa por identificar cuál es la definición local de esas configuraciones en los países del Sur –Vietnam, Nicaragua, Malí y Perú, en particular. Por subsiguiente, surge la cuestión de cuál es la influencia que ejercen sobre esas políticas los países occidentales en su papel de donantes. ¿Existe una tendencia a armonizar su interacción con

el gobierno socio, pero quizás en menor medida con otros actores relevantes locales como los parlamentos, la sociedad civil o las instituciones públicas de control?

Este proyecto tiene como objetivo informar a los donantes desde una perspectiva participativa que incluye las opiniones de un gran abanico de actores. En particular, esta investigación podría servir de ayuda para el futuro del sistema de ayuda español. Se elaboró durante un proyecto anterior (Foroad) que tenía como objetivo ilustrar el rápido proceso de reforma de las políticas e instituciones de la cooperación española al desarrollo. Asimismo, pretendía facilitar el diálogo entre los donantes europeos sobre sus prácticas y lecciones aprendidas. Se intenta, de ese modo, trabajar hacia una política de desarrollo europea común.

El proyecto está dividido en tres fases. En la primera, se presenta un marco analítico y la metodología de los estudios de país que establecen la base de los enfoques e hipótesis de esta investigación. En la segunda, se llevan a cabo los estudios de caso que, en su mayoría, están siendo redactados conjuntamente con investigadores de países del Sur. La tercera fase incluye la conclusión y el diseño de un instrumento de análisis aplicable.

El objetivo es tener en cuenta las conclusiones dentro de la práctica diaria de los encargados de planificar y poner en práctica la ayuda. En consonancia con la publicación de documentos de trabajo, se intenta integrar lo máximo posible a los profesionales, a los encar-

gados de formular las políticas y a los académicos, ofreciéndoles presentaciones del trabajo en curso.

Este estudio de caso sobre Nicaragua analiza las condiciones cambiantes de gobernabilidad e institucionalidad en las que se realiza la ayuda en el país. Tras el cambio de gobierno a principios de 2007, la agenda de París ha sufrido un duro despertar. Desde que Ortega asumió el poder, opta por una apropiación gubernamental firme que arroja dudas sobre su adecuación al espíritu deliberativo promovido por la administración anterior de Enrique Bolaños. El gobierno Sandinista abandonó los espacios establecidos para el diálogo político y adoptó un discurso implacable contra el "intervencionismo" europeo basado en condicionalidades políticas. En un contexto en el que las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense no defienden sus contenidos, la apropiación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 demuestra ser escasa. En el polarizado panorama político de Nicaragua, las instituciones del Estado se están desmontando y reconstruyendo según los intereses de los clientes políticos. Sorprendidos ante el rápido deterioro de su antiguo 'alumno mimado' y la pérdida de la "relación especial" con la administración anterior, los donantes parecen indecisos e impotentes. Una de las lecciones principales del caso nicaragüense, estudiado en estrecha colaboración entre una experta nicaragüense y un investigador de FRIDE, es que, para impulsar la sostenibilidad de la eficacia de la ayuda, los donantes necesitan mejorar el entendimiento del contexto político-institucional en el que se desarrolla la ayuda internacional.

Nicaragua: Campo de pruebas para París

Nicaragua, un país que desde principios de los años 1980 ha recibido y depende de altos niveles de cooperación internacional¹, dio sus primeros pasos en términos de armonización de los donantes durante el Gobierno de Arnoldo Alemán (1996-2001), segundo gobierno democrático del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) tras la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1990. En Nicaragua, el inicio de la coordinación y armonización, por un lado, y el proceso de ingreso a la **iniciativa HIPC**, por otro, están estrechamente relacionados. Al ser un país en grave situación de pobreza y desigualdad, además con niveles elevados de deuda pública externa, el proceso HIPC (iniciado en diciembre de 2001 y culminado en enero de 2004) permitió acceder a apoyos externos extraordinarios. Éstos se materializaron acompañados por demandas de parte de la comunidad internacional para realizar cambios y avances en los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza. En este contexto, Nicaragua se comprometió a elaborar una estrategia de reducción de pobreza (ERP), a cuya elaboración apoyó la comunidad internacional.

Según datos oficiales, la **Ayuda Oficial al Desarrollo** (AOD) recibida por Nicaragua en 2005 representó un 20,7 por ciento del PIB y más del 50 por ciento de su déficit presupuestario. Desde 1995, la AOD ha tendido a crecer, especialmente en la modalidad de préstamo y ha representado un ingreso entre 95 a 123 dólares per capita.² El monto de la ayuda promedio recibida por Nicaragua en los años 2002 al 2005, fue de 549 millones de dólares, de los cuales un 54 por ciento fueron donaciones y un 46 por ciento, préstamos. El 56 por

ciento de la ayuda provino de la cooperación multilateral y el 44 por ciento de la cooperación bilateral. Los principales organismos multilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 21,5 por ciento), el Banco Mundial (BM, 17 por ciento) y la Comisión Europea (CE, 8,2 por ciento). Del total de las donaciones, el 61 por ciento está concentrado en sólo cuatro países: Dinamarca, Estados s, Japón y Suecia.

Con una de las tasas más altas de AOD per cápita del mundo, Nicaragua es un *donor darling* (país mimado) de la cooperación internacional. Desde los años 1980, ha recibido apoyo internacional a través de los movimientos de solidaridad –sobre todo de la izquierda–, que se volcaron con el país que enfrentaba una agresión internacional y una cruenta guerra civil. En la década de los 1990, esta solidaridad se fue institucionalizando en hermanamientos entre ciudades y en cooperación no gubernamental. Por su parte, la cooperación bilateral siguió el camino trazado, sobre todo el de las ONG internacionales. Las agencias oficiales encontraron condiciones favorables para su trabajo, ya que muchos jóvenes nicaragüenses salieron del país a profesionalizarse, fuera por el exilio o por la solidaridad de los países del antiguo bloque socialista.

En líneas generales, la cooperación al desarrollo en Nicaragua es un **fenómeno muy complejo**, no solamente por su volumen en relación al PIB, sino también por el elevado número de actores internacionales involucrados, que causa una considerable fragmentación. Según datos oficiales, alrededor de 40 agencias oficiales están radicadas en el país, dando lugar a que la armonización cuente con una gran diversidad de características y prioridades políticas entre los actores. Además, la cooperación se mueve en diferentes niveles territoriales (municipal, departamental y regional) y apoya a diferentes actores públicos y privados, tales como ONG, alcaldías, hermanamientos, entre otros.

¹ Es uno de los mayores receptores de ayuda en América Latina, con un promedio de 650 millones de dólares anuales entre 1994 y 2005, según datos de Cancillería, en el 2003 la ayuda significó un 29 por ciento del PIB y llega a cubrir un 50 por ciento de su déficit presupuestario, según el Ministerio de Hacienda.

² Gosparini, Paola et al (2006), página 29

Primeros pasos del país piloto antes de la Declaración de París

El contexto nicaragüense destaca por sus tempranos esfuerzos para la coordinación de la ayuda exterior. Así, entre 1995 y 2003 se celebraron un total de cinco reuniones de los llamados **Grupos Consultivos**,³ que debatieron la cooperación, bajo la coordinación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Especial relevancia cobró la reunión de Estocolmo que, en mayo de 1999, alcanzó un amplio consenso entre Gobierno y donantes sobre la reconstrucción integral (atendiendo aspectos políticos, económicos y sociales) después del desastres del huracán Mitch (octubre de 1998).

En 1998, se creó el **Good Governance Group** (GGG), un espacio de diálogo entre los donantes cuyo objetivo principal fue tener una voz común frente a un gobierno que en algunos momentos mostró poco respeto por los acuerdos contraídos con la comunidad internacional, así como para dar seguimiento a los avances del proceso de ingreso a la HIPC, especialmente en lo referido a la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza y el consecuente gasto.

Por el lado del Gobierno, se consolidaron las capacidades institucionales para atender al proceso de coordinación de la cooperación. Así, el Ministerio de Cooperación Externa pasó a Secretaría Presidencial y luego se trasladó a la Cancillería como un Viceministerio. Paralelamente se creó la **Secretaría Técnica** (SETEC) de la Presidencia, que, apoyada por el BM, el BID y el FMI, fue responsable de formular la estrategia de reducción de la pobreza.

Para finales del gobierno de Arnaldo Alemán (1996-2001), Nicaragua formuló la **Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza**

³ Los grupos consultivos organizados por el BID se dieron en las fechas siguientes: primer Grupo Consultivo en 1995 en París, el segundo en Washington en 1996, el tercero en Ginebra en 1998, el cuarto en Madrid en el 2000 y el quinto y último en Managua en el 2003.

⁴ Se creó un Comité Gobierno-Donantes para decidir cada año sobre el destino de los fondos asignados al FSS, al mismo podían aplicar instituciones públicas del sector social y las Alcaldías

(ERCERP), aprobada por el Banco Mundial y consultada a la comunidad internacional en al menos cuatro sesiones de trabajo entre 1999 y 2000. Por otro lado se creó el **Fondo Social Suplementario** (FSS) como primer mecanismo de canalización de recursos a un fondo común destinado a la lucha contra la pobreza.⁴

Otro hecho relevante fue la creación, en 1999, del **Consejo Nacional de Planificación Económica y Social** (CONPES), un espacio de participación ciudadana permanente, al que se le asigna rango constitucional y tiene como función principal asesorar al Presidente de la República en la formulación, puesta en práctica y evaluación de las políticas económicas y sociales. El Presidente tiene la potestad de seleccionar las organizaciones que participan en él y designa un secretario ejecutivo para dirigir su funcionamiento.

El gobierno de Enrique Bolaños (2002-2006) dio un mayor impulso al **diálogo con la comunidad internacional** y propuso un esquema de diálogo permanente entre los diferentes actores del desarrollo: gobierno, comunidad internacional y sociedad civil. Durante esta época, Nicaragua se convirtió en un **verdadero laboratorio** para poner a prueba los compromisos que posteriormente formaron parte de la Declaración de París (DP). Los procesos más relevantes entre 2002 y 2005 fueron los siguientes (Ver también tabla en el anexo 2):

- En el año 2002 y en seguimiento a la Conferencia de Monterrey, se realizó el **Primer Foro de Coordinación de la Cooperación**, centrándose la discusión en la comprensión mutua del problema de la falta de eficacia de la ayuda para la reducción de la pobreza.
- En el año 2003, el gobierno creó por acuerdo presidencial las **Mesas Sectoriales** de coordinación de la cooperación y la **Mesa Global**. El GGG desapareció para dar paso al nuevo sistema de diálogo. Se realizó el Segundo Foro, centrándose la discusión en el funcionamiento de las Mesas y los enfoques sectoriales, y comenzó el primer enfoque sectorial en el área de Salud. También se desarrolló el Quinto Grupo Consultivo en Managua, que evaluó el cambio de enfoque de la ERCERP al **Plan Nacional de Desarrollo** (PND).

- En el año 2004, Nicaragua culminó su ingreso a la **HIPC** y logró un acuerdo con el FMI. Se creó el **Grupo de Apoyo Presupuestario (GAP)**, y se presentaron planes sectoriales para gobernabilidad, seguridad ciudadana, educación, salud y desarrollo rural. Se concluyó la formulación del **PND** y el **PND-0 (Operativo)**. Se realizó el Tercer Foro, que debatió alrededor del funcionamiento de las mesas y de los avances en los diferentes sectores.
- En el nivel internacional, Nicaragua adquirió relevancia dados los avances que va teniendo en las propuestas desde el gobierno para mejorar el diálogo con la comunidad internacional y la eficacia de la ayuda. Es seleccionado como país piloto para la **Evaluación Conjunta de Aprendizaje de País (JCLA)**, por sus siglas en inglés). Este mismo año 2004 se realizó la Misión de Alto Nivel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar los avances del JCLA y seguidamente fue sede de la primera reunión de países asociados (receptores) al CAD de la OCDE. De los hallazgos en el JCLA y de los debates, surgieron las posiciones comunes de los países receptores frente al Segundo Foro de Alto Nivel en París, así como la primera versión de **Plan Nacional de Apropiación, Armonización y Alineamiento**.

El capítulo nicaragüense: Construyendo la estructura de la eficacia

Principales pasos tras la firma de la Declaración de París

La Declaración de París (DP), firmada en marzo de 2005, encuentra a un gobierno y a una comunidad internacional altamente sensibilizados sobre la necesidad de cambios en las formas y relaciones de la cooperación, con una amplia gama de espacios de diálogo ya creados y un proceso de mejora de las capacidades institucionales en marcha.

Los principios acordados en la DP requirieron un mayor fortalecimiento de los instrumentos de planificación y medición del desempeño de los procesos y de los actores de la armonización y el alineamiento. Con este fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) de Nicaragua presentó, en noviembre de 2005, el **Plan Nacional de Apropiación, Armonización y Alineamiento (Plan AA&A)**. Este documento integró los esfuerzos dispersos en los diferentes sectores y le asignó responsabilidades no sólo al gobierno, sino también a la comunidad donante.

Por otra parte, Nicaragua volvió a ser seleccionada por el CAD para participar a nivel internacional como país piloto para el seguimiento del cumplimiento de los compromisos de la DP. En 2006, el país fue parte de la realización de un cuestionario para elaborar la línea de base del CAD para la medición de los avances de la DP.

Con respecto a las capacidades institucionales en el sector público, Nicaragua ha tenido avances sustanti-

vos en la **gestión de las finanzas públicas**, tanto en términos de instrumentos de gestión y de transparencia como de legislación adecuada. Desde 2003, se han desarrollado el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditorías (SIGFA)⁵, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la Cuenta Única del Tesoro (CUT)⁶, y la nueva Ley de Administración Financiera (2005).⁷ Todos estos instrumentos permiten una mayor transparencia en el uso de los recursos.

A pesar del papel que desempeñó el país en diferentes foros internacionales, los **conceptos de armonización, apropiación y alineamiento** solamente se difundieron con profundidad en algunos círculos de trabajo en el sector público, sobre todo en las direcciones de planificación, administrativa y financiera. La sociedad civil accedió con menos facilidad a estas nuevas bases. Cabe resaltar que, tradicionalmente, las organizaciones civiles enfocan sus principales intereses en cuestiones del sistema político y económico, y no perciben la eficacia de la ayuda como un tema central de su agenda. Esto está cambiando en la medida en que se reconoce la importancia de debatir sobre el financiamiento del desarrollo.

Los principios de París en su traducción nicaragüense

El **Plan AA&A** recoge los principios de la DP en cinco acápite: Apropiación y Liderazgo, Armonización, Alineamiento, Corresponsabilidad y Gestión por Resultados. Dentro de una lógica de integración a la agenda de la eficacia que establece la DP a nivel internacional, cada epígrafe cuenta con un objetivo, resultados, metas, indicadores asociados a la DP, indicadores del plan, plazos y actores involucrados. La puesta en práctica se desarrollará sobre una línea de base, compuesta por 20 indicadores seleccionados en un proceso de discusión conjunta entre gobierno y comunidad internacional, bajo la observación de representantes de

⁵ Permite el seguimiento del gasto público en línea.

⁶ Cuenta única donde se deben colocar los recursos del presupuesto nacional, independientemente de la fuente.

⁷ Obliga a expresar en el presupuesto todos los recursos a ser gastados, incluso las donaciones. Si una donación no está expresada en el presupuesto aprobada por el Parlamento no puede ser ejecutada.

la sociedad civil. En 2006 se presentó la primera medición del plan, pero por su escaso recorrido no cuenta aún con impactos relevantes.

El Plan es coherente con la DP, pero tiene un peso fuerte en relación con lo instrumental y los procedimientos. Sus principales resultados están dirigidos a cambiar procedimientos administrativos y financieros que dependen de políticas institucionales de cada agencia de cooperación. No obstante, la mayoría de los donantes aún tienen grandes dificultades a la hora de avanzar hacia el cumplimiento de sus compromisos en el capítulo nicaragüense de París, tal como demuestra una reciente evaluación del CAD.⁸

También se han definido principios conjuntos de la cooperación en el **Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF)** para el **Apoyo Presupuestario General (APG)**, el que utiliza los sistemas nacionales y entra al Presupuesto General de la República sin destino específico para cubrir brechas de financiamiento. Este acuerdo, firmado a mediados de 2005, establece principios, entre otros, vinculados a la institucionalidad democrática, la transparencia y los derechos humanos. Como parte del seguimiento se ha construido una matriz con indicadores de desempeño en cinco áreas estratégicas del país: Finanzas Públicas, Macroeconomía, Sector Social, Sector Productivo, Medio Ambiente y Gobernabilidad.. Todos los indicadores están vinculados al PND.

Bases y espacios para el diálogo político

A partir de 2002 e interrumpido desde 2007, el gobierno ha convocado y realizado anualmente los llamados **Foros de Coordinación de la Cooperación**. En 2003 conformaron la **Mesa Global** y las **Mesas Sectoriales** de diálogo entre las instituciones del sector público responsables del trabajo sectorial y la comunidad internacional

⁸ El desempeño de los donantes todavía es muy mejorable con respecto a la predictibilidad de los fondos, el número de Unidades de Puesta en práctica de Proyecto y la coordinación de misiones, ver OECD/CAD 2006

que proporciona la ayuda, con el objetivo de avanzar en la agenda de armonización y el alineamiento.

Los **Foros de Coordinación de la Cooperación**, realizados desde 2002 a 2006, son espacios de evaluación de los progresos en armonización y alineamiento de la cooperación. Según el gobierno anterior, “los Foros se han convertido en mecanismos permanentes de diálogo”.⁹ No obstante, por razones políticas, el proceso de los Foros se encuentra actualmente paralizado.

La **Mesa Global de Cooperación** es la cabeza del esquema del diálogo político. Está conformada por los coordinadores de Gabinetes Sectoriales¹⁰, los responsables de las instituciones globales (Secretaría de la Presidencia, Hacienda, Cancillería y SETEC¹¹) y los Jefes de Misión de todos los países cooperantes. Su mandato es compartir información relativa a los cumplimientos de compromisos por parte tanto del gobierno como de la comunidad donante. La convocatoria y la agenda de la reunión de la Mesa Global es prerrogativa del gobierno. Actualmente la relación con dicha mesa se realiza directamente con la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación de la Cancillería. A lo largo de 2007, luego del cambio de autoridades el 10 de enero, se ha limitado a una reunión en el mes de julio y a reuniones bilaterales con el coordinador de la Mesa y a sesiones de coordinación para atender la emergencia del Huracán Félix, que azotó la Costa Caribe a inicios de septiembre.

Inicialmente, las **Mesas Sectoriales**, creadas por el Acuerdo Presidencial 71-2003, se tradujeron en 6

mesas y 12 submesas.¹² Sin embargo, tres de estas últimas no lograron funcionar: Seguridad Ciudadana y Defensa, Promoción de Exportaciones y Competitividad. El fracaso se debe, en algunos casos, a la falta de liderazgo de la institución rectora y en otros a la implicación de pocos donantes.

Las Mesas y las submesas sectoriales tuvieron el mandato de formular los enfoques sectoriales, que se concretarían en estrategias con un plan sectorial costeadado. En cada uno debían plasmarse los compromisos actuales y los futuros del financiamiento externo e interno. En ningún caso fue una tarea fácil, sobre todo por la falta de previsibilidad de los recursos externos. Sin embargo, algunos sectores tuvieron una buena base de partida, como el PRORURAL, cuya estrategia ya había sido formulada y ampliamente consultada por todo el territorio nacional.

El gobierno Bolaños avanzó formalmente hacia la **inclusión de las voces de la sociedad civil** en los procesos de formulación de algunos **enfoques sectoriales**. La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del plan AA&A se materializó en la integración de representantes de las OSC en el Grupo de Seguimiento del Plan Nacional, conformado por el MINREX, Naciones Unidas, Japón, Países Bajos, la CE y la Coordinadora Civil. Sin embargo, el proceso de formulación de estrategias y planes sectoriales demandó un sobre esfuerzo a las instituciones sectoriales a cargo, algunas de las cuales decidieron transitar este aprendizaje sin la participación de la sociedad civil (por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia). En otros casos, el funcionamiento errático y no permanente no brindaba posibilidades de incluir a la sociedad civil (por ejemplo, Seguridad Ciudadana). Otro determinante fue que los debates se consideraron demasiado complejos (por ejemplo, con relación al APG). En algunas ocasiones, se invitó al CONPES y éste no designó los delegados adecuados para dar seguimiento al proceso.

⁹ Gobierno de Nicaragua (2006b), página 18

¹⁰ El Gobierno Bolaños organizó la coordinación del sector público en gabinetes sectoriales: Gabinete Social, Económico, Gobernabilidad y Defensa, Producción y Competitividad e Infraestructura. Cada uno tenía un Ministro que fungía como coordinador, había un Gabinete de Coordinación conformado por los 5 coordinadores de Gabinete dirigido por el Secretario de Coordinación y Estrategias de la Presidencia. En este gobierno existen coordinadores de Consejos (de la Costa Atlántica, de Políticas Públicas, de Seguridad y Soberanía Alimentaria, de Comunicación y Ciudadanía) y Asesores Presidenciales con rango de Ministros, todos dependen del Presidente de la República.

¹¹ Este organismo central de la gestión gubernamental y su enlace con la cooperación internacional se suprimió recientemente mediante un Decreto Presidencial (111-2007), publicado en La Gaceta (Diario Oficial) del 4 de diciembre de 2007.

¹² Mesa de Gobernabilidad, con las Submesas de Justicia, Seguridad Ciudadana y Defensa, Descentralización, Reforma del Estado; la Mesa de Educación; la Mesa de Salud; la Mesa de Infraestructura con las Submesas de Transporte, Agua y Saneamiento y Energía; la Mesa de Producción y Competitividad con las Submesas de Desarrollo Rural Productivo, Ambiente y Recursos Naturales, MIPYME, Competitividad, Promoción de Exportaciones; y Mesa de Protección Social

Mecanismos e instrumentos de armonización y alineamiento

La armonización de los donantes, luego de la desaparición de *Good Governance Group* ha sido más dispersa. Existe una **Mesa Global de Donantes**, cuyos miembros son los Jefes de Misión y se reúnen dos veces al mes. En estos espacios los donantes procuran tener posiciones comunes para el diálogo político con el gobierno. No obstante, algunos representantes de agencias consideran que la Mesa Global es un mecanismo formal y poco eficiente. Los mecanismos con un funcionamiento más estable son aquellos creados alrededor de programas multidonantes, es decir alrededor de operaciones concretas, como el Fondo Anticorrupción, el Programa de Crédito de Asistencia Técnica para el Sector Público (PSTAC, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Apoyo Presupuestario (GAP).

En los últimos cuatro años, la comunidad internacional ha ido adoptando medidas tendientes a reducir el número de proyectos individuales y ha incrementado las modalidades de fondos conjuntos, la cooperación delegada y los fondos fiduciarios. Esto ha implicado un proceso creciente de armonización y la reducción de la carga administrativa para las instituciones públicas, especialmente a través de **programas conjuntos**.¹³ Desde la perspectiva de los donantes, las ventajas principales de éstos residen en ser más asertivos en el apoyo a las prioridades expresadas en las políticas públicas, mientras el gobierno aprecia su clara vinculación con los presupuestos públicos y el mayor control sobre los programas.

Otros mecanismos de cooperación armonizada han sido los vinculados a apoyos presupuestarios generales o sectoriales. El más importante es el PRSC del BM, que cuenta con cofinanciamiento de la alemana KfW y el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento

¹³ Entre los programas conjuntos más importantes se encuentran el PSTAC; el Fondo Anticorrupción, el Fondo Común en Apoyo al PRO-RURAL; el Fondo Común de Educación; el FONSALUD; el Programa de Modernización de Partidos Políticos y de la Asamblea Nacional; el Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil, así como el Fondo de Apoyo a los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Institucional de las Municipalidades (GTZ, Finlandia y DfID). La CE tiene una forma *sui generis* de apoyo presupuestario: los fondos son de libre disponibilidad pero atados a avances en sectores específicos, es decir que miden el desempeño del sector, sin que necesariamente se le asignen fondos adicionales a los que se distribuyen por el presupuesto general.¹⁴

Mecanismos e instrumentos de apropiación y alineamiento

El principal mecanismo de apropiación y alineamiento es el **PND** y el **PND-0** (2005-2009), con el que el gobierno estableció las prioridades del país para el próximo lustro. Del PND derivan tanto los planes sectoriales como los planes subnacionales. El PND es la versión actualizada de la ERCERP y refuerza los planteamientos en relación al crecimiento económico a partir de potencialidades territoriales, como insumos para la reducción de la pobreza. Prevalcen los enfoques territoriales (se construyeron planes de desarrollo en todos los departamentos y regiones del país bajo la sombrilla del PND), además de las estrategias sectoriales. En el momento de redacción de este informe, aún se está a la espera de una posición oficial del nuevo gobierno en relación al PND y PND-0.

El instrumento derivado del PND que más ha evolucionado en los últimos años ha sido el **enfoque sectorial**. Formalmente, este enfoque debe contar con una estrategia sectorial, un plan estratégico, costos y arreglos administrativo-financieros acordados entre la comunidad cooperante y las instituciones públicas involucradas. Aquí han surgido dos tipos de instrumentos. Por un lado, los **códigos de conducta**, que establecen los principios de la ayuda en el sector —por ejemplo corresponsabilidad sobre los resultados de la puesta en práctica de la ayuda, previsión de recursos, utilización de procedimientos nacionales, fortalecimiento de capacidades nacionales, sistemas de seguimiento unificados—. Y por otros, el **memorando de entendimiento**, que establece los arreglos administrativos y financieros.

¹⁴ Para una valoración detallada de la cooperación de la Comisión Europea, ver Grigsby y Membreño (2006)

Con el PND-O y los enfoques sectoriales se ha fortalecido también la gestión pública por resultados. Tanto el PND-O, el APG como los planes sectoriales, cuentan con **matrices de evaluación del desempeño** y con un **Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID)**, iniciado en el año 2002. El SINASID revisa periódicamente el avance de metas establecidas en las diferentes matrices de evaluación. Dada la necesidad de contar con un horizonte de planificación más amplio que el presupuesto nacional anual, el gobierno ha formulado **Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MPMP)** con el objetivo de tener mayor previsibilidad de las demandas y gestionar de mejor manera la consecución de recursos de la cooperación internacional, pero también de los impactos de la ayuda. El MPMP también es una necesidad en la nueva estrategia de gestión por resultados, dado que los procesos públicos difícilmente muestran resultados en un año.

En la búsqueda de contar con una gestión pública transparente, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado el **Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditorías (SIGFA)**, que permite ver la ejecución en línea del Presupuesto General de la República, tanto por institución como por rubro de gasto. Una terminal del SIGFA ha sido ubicada en la sede de la Asamblea Nacional (AN) y otra en la sede del CONPES, órgano consultivo del presidente (ver arriba), para permitir a las OSC que hagan su propia auditoría del gasto público.

El **Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SYSODA)** es el registro y clasificación de la ayuda internacional por tipos: préstamos o donaciones; por ubicación geográfica; por sector y por año. Ha sido una herramienta fundamental para el análisis de la congruencia entre las prioridades nacionales y los destinos de los fondos internacionales. El SYSODA se encuentra operando y está actualizado a Octubre 2007, al ser información en línea, puede ser utilizada por cualquier interesado.

Finalmente, en paralelo al SYSODA, se creó un **Sistema de Información de Cooperación No Gubernamental (SYSONG)**, que refleja los proyectos

de las ONG activas en Nicaragua. El seguimiento a la cooperación no oficial es aún fragmentado, ya que es un instrumento voluntario y todavía no recoge el total de la cooperación descentralizada recibida por Nicaragua.

El sistema político como obstáculo al consenso social

Para este estudio, se ha tomado como referencia el concepto funcional de democracia como un *proceso de renegociación permanente del contrato social*.¹⁵ Este concepto implica básicamente una determinada relación Estado y ciudadanía, reglas de juego y capacidades para cumplir los papeles encomendados. Este acápite se refiere especialmente a la relevancia del grado de democratización en el contexto del desarrollo y la cooperación internacional que le apoya. Siguiendo la metodología, por democratización en el proceso de desarrollo se entiende *un proceso que facilita la creciente institucionalización de una participación sustancial, incluyente y basada en derechos de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado y, en general, en el proyecto político y el proceso de desarrollo socioeconómico de un país*.

En apariencia, el proceso de democratización en Nicaragua, país clasificado como parcialmente libre por Freedom House y régimen híbrido por parte del Índice de democracia de The Economist,¹⁶ ha alcanzado cierta madurez formal, en lo que se refiere a procesos electorales y pluralismo político, libertades civiles, un funcionamiento gubernamental orientado a una demanda social y la posibilidad de participar políticamente desde la ciudadanía. Sin embargo, cuando se analizan esos factores a la luz de la **práctica y la cultura política**, se percibe la gran fragilidad del funciona-

¹⁵ Ver Meyer/Schulz (2007).

¹⁶ Ver Freedom House (2006) y Kekic (2006).

miento y la sostenibilidad del sistema político democrático. Una de las razones por la que el proceso de democratización aún no ha llevado a un juego político con reglas democráticas aceptadas y respetadas por todos implicados, consiste en el tipo de relaciones entre las instituciones y actores. Así, el clientelismo y el caudillismo siguen marcando gran parte de las relaciones políticas. Por otro lado, el elevado grado de polarización afecta de forma sensible a la sociedad y al funcionamiento de las instituciones formalmente democráticas.

En este sentido, es fundamental analizar los grados de profundidad de la democratización a partir de la **capacidad y la manera de relacionarse de los actores políticos**. Este capítulo relata los distintos obstáculos que encuentra la democratización y que afectan al conjunto de los implicados en la economía política del desarrollo. Entre ellos, destacan el clientelismo, la polarización y la debilidad de las instituciones democráticas, que confluyen en una gran dificultad de alcanzar consensos sociales.

Las reglas de juego: Cultura política

Entre las características más graves de la cultura política actual se encuentran el **clientelismo** y la **polarización**. Ambos tienen profundas raíces históricas, habiéndose gestado durante la dictadura somocista (1934-1979) que gobernó el país durante 45 años, con una hegemonía política, económica y militar que le garantizaba su perpetuidad en el poder. En 1979, el gobierno somocista cae producto de la insurrección y levantamiento ciudadano en su contra, dirigido por el FSLN, quien permaneció gobernando durante 10 años.

La Revolución Sandinista se proclamó socialista, bajo un régimen de economía mixta, pluralismo político y no alineamiento internacional. Sin embargo, su práctica fue de confiscaciones a los ex somocistas y a los que se fueron al exilio político, creando grandes empresas públicas, nacionalizando la banca, las minas, reprimiendo a la oposición y manteniendo relaciones cercanas con el llamado bloque socialista bajo la dirección

de la extinta Unión Soviética. Su práctica de gobierno creó un **distanciamiento entre sandinismo y antisandinismo** que prevalece en la actualidad. El régimen sandinista se consideró autoritario, la confusión Estado-partido fue total. Sin embargo, resultó clave para la incipiente institucionalización de la democracia, ya que apostó en 1990 por unas elecciones libres y transparentes que significaron el fin de su gobierno.

Por otro lado, durante la década sandinista el país sufrió una **cruenta guerra civil** financiada por el gobierno de Estados Unidos y apoyada por países de la región que duró seis años y además de destruir las capacidades productivas, enlutó y separó a la familia nicaragüense. Ese distanciamiento iniciado con las políticas diferenciadas para pobres y ricos se profundizó y caló tanto en la identidad nacional que ha sido difícil abandonar esa dicotomía en la cultura política. La transición democrática, es decir el abandono de la estatalidad partidaria por la construcción de una racionalidad de lo público y la primacía del bien común, sucedida entre el fin de la Revolución Sandinista y el retorno del FSLN al poder, no concluyó. Después de 16 años de democracia liberal, el Estado nicaragüense logró avances fundamentales en la construcción de un sistema de libre mercado, libertades civiles y de pluralismo político. Sin embargo, en los primeros años de la democracia liberal (1990-1996), siguiendo los mandatos del Consenso de Washington, desmontó las capacidades institucionales del gobierno. Sin duda, Nicaragua sufrió a lo largo del proceso de compactación del Estado una disminución importante de las capacidades institucionales, ya frágiles a partir de los precarios avances durante los años 1980. Ello tiene todavía efectos sobre unas **capacidades sumamente frágiles de planificación, de la administración pública y de gestión de recursos** para la prestación de los servicios públicos.

El sistema político nicaragüense cuenta con escasas bases para enfrentar de forma integral y sostenible los amplios retos políticos y sociales del país. El Estado se ve constantemente debilitado por un **sector público poco estable**, en el que cada cambio de gobierno representa una completa sustitución de los principales fun-

cionarios técnicos de alto y medio nivel, en general guiada por el clientelismo y el partidismo. El resultado es una renovación completa de los funcionarios responsables cada cinco años, con las consiguientes pérdidas de experiencias acumuladas y una discontinuidad en la prestación de los servicios públicos a todos los niveles. Aunque existe una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aprobada en 2005 y enfocada a introducir un sistema meritocrático, ha sido puesta en práctica sólo de forma parcial, aparentemente por falta de recursos presupuestarios. Así, entre 2005 y 2006, se pudo integrar al sistema de recursos humanos solamente al 5 por ciento de los empleados.

Intermediación de intereses: ¿Sin canales para la mayoría pobre?

Los dos partidos políticos mayoritarios (PLC y FSLN) son los actores fuertes del sistema político, pero no como organizaciones políticas que intermedien e interpreten la demanda social, sino como grupos de poder que buscan obtener cada vez mayor control sobre el sistema y sus instituciones. El control de la AN, de las Cortes, del Consejo Electoral, de la CGR y de la Fiscalía está en la agenda permanente de los partidos. Aparte de las cuotas de poder correspondientes, los actores políticos están interesados en la garantía, al menos temporal, de inmunidad e impunidad de algunos de sus dirigentes y aliados que el control de las instituciones públicas facilita, sin que haya lugar a una retroalimentación por parte de la ciudadanía. La democracia representativa está en crisis por la debilidad de las instituciones partidarias. Estas se han convertido en organizaciones al servicio de personas y no de ideologías o de visiones de desarrollo, lo que no significa que carezcan de base social, aunque se ha deteriorado y decantado en los últimos cinco años. La población con menos oportunidades de desarrollo ve en los caudillos la posibilidad de recibir ayudas directas con subsidios y programas de apoyo directo. La decantación de sus bases ha promovido la creación de dos partidos alternativos a los tradicionales, tal es el caso de Alianza Liberal Nicaragüense-Partido Conservador (ALN) y el Movimiento Renovador Sandinista (MRS),

los que sin llegar a conseguir mayoría frente a su adversario, han logrado emerger como fuerzas con representación parlamentaria.

El ejemplo más emblemático de la agenda de los partidos tradicionales es el **Pacto**, que consistió en la negociación entre dos caudillos Arnoldo Alemán (PLC) y Daniel Ortega (FSLN). Aparte de rebajar la mayoría necesaria para lograr la presidencia del 50 al 35 por ciento de los votos, su objetivo reside en lograr impunities perpetuas para ambos y sus allegados de acusaciones enfrentadas por corrupción el primero y por violación el segundo. Asimismo se garantizaron apoyo mutuo para la supervivencia de sus partidos con cuotas de poder en todas las magistraturas que son electas por la AN, en momentos en que ésta estaba controlada por dichos partidos. En consecuencia, el parlamento aún no constituye una tribuna efectiva de debate y toma de decisión sobre las políticas públicas. Un actor fundamental es la **sociedad civil**, que cuenta con unas raíces históricas más bien recientes. Después de la derrota electoral del FSLN en 1990, muchos cuadros sandinistas con gran experiencia política se fueron alejando de las filas del partido, por diferencias con la dirigencia respecto de cuadros sandinistas pasaron a ser la génesis de la sociedad civil actual como fundadores de las principales ONG nacionales, muchas veces apoyadas por la cooperación no oficial. Por tanto, sus orígenes denotan un papel altamente político en el sistema democrático. Los ex sandinistas, quienes mayoritariamente dirigen las organizaciones de la sociedad civil, mantienen una relación muy crítica con su otrora partido y su relación con la derecha es de rechazo. En este sentido, la comunicación de la sociedad civil con la clase política no siempre es favorable y efectiva, aunque hay que reconocer que ello le da un alto grado de autonomía.

Actualmente, la **democracia participativa** está en un proceso de debate de fondo. Desde el año 2003, Nicaragua cuenta con una Ley de Participación Ciudadana que pretende “*promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales*”. Con esta base, se esta-

blecieron los mecanismos institucionales -territoriales y sectoriales- para la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, lo que también se aplica a los procesos de consulta y participación de las estrategias de desarrollo. Esta legislación se unió a una propuesta de sistema de participación por parte del gobierno Bolaños, que facilitó que los niveles territoriales más pequeños tengan representación en el nivel superior hasta unirse todas las representaciones en el CONPES, organismo establecido por la Ley. En este sistema de participación ciudadana, concebido inicialmente para la discusión permanente para la búsqueda de consensos entre el sector público y la sociedad, cuenta con espacios nacionales, espacios sectoriales y espacios territoriales de concertación. Los espacios nacionales son el CONPES y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). El CONPES actúa como asesor del Presidente para asuntos económicos y sociales, y el CONADES como instancia de formulación e incidencia en políticas de desarrollo sostenible. Ambos están conformados en su mayor parte por la sociedad civil organizada y cuenta con la participación de miembros del sector público para el debate y la deliberación.

Así, el debate sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza, promovido en los últimos diez años, se ha canalizado por un cauce paralelo no directamente vinculado con la clase política. Es otras palabras, la sociedad civil ha tenido sus debates, que no coincidían con las preocupaciones de la clase política. En muy pocas ocasiones, los partidos han acogido iniciativas de la sociedad civil relacionadas con la lucha contra la pobreza y en las condiciones actuales es poco probable que suceda en el futuro. En estos términos, el consenso social o el contrato social solamente se pueden lograr cuando las fuerzas principales se pongan de acuerdo sobre un rumbo y los modelos de desarrollo.

Actualmente se puede afirmar que durante los últimos 30 años, Nicaragua ha sufrido la profundización de diferencias sociales por razones políticas. Esta ha impedido la creación de una **visión de nación y visión de desarrollo**. El sistema político acrecienta las diferencias sociales con prácticas políticas poco democráticas como la polarización, clientelismo y caudillismo.

Esto conlleva una débil institucionalidad pública, sobre todo de la independencia de los poderes del Estado, y un frágil Estado de derecho, por ejemplo con respecto a la corrupción. La falta de objetivos compartidos y de modelos de desarrollo comunes que separa a los grupos políticos y sociales, permite que las élites puedan alcanzar acuerdos de sobrevivencia, solamente en los casos de crisis frente a desastres naturales o sociales (como el huracán Mitch de 1998), cuando la sociedad se ha logrado unir sin distinción de banderas.

La Declaración de París en un terreno movedizo: El reto de entender la economía política nicaragüense

El escenario de la eficacia: Los actores y sus intereses

Para este estudio, los actores implicados en la llamada economía política de la armonización son, por un lado, las instituciones públicas del poder ejecutivo encargadas del diseño y ejecución de políticas globales y sectoriales. Con base en el consenso internacional establecido en la DP, el gobierno nicaragüense es el interlocutor principal para los donantes y el encargado de ejecutar una autoridad efectiva sobre las políticas de desarrollo. Por otra parte, siguiendo la metodología propuesta para este estudio, se han identificado los siguientes ejes del "triángulo de supervisores": la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República y la sociedad civil. Este triángulo integra a actores que influyen o pueden influir de forma relevante en la economía política del desarrollo, salvaguardando o debilitando la transparencia, la información y la participación. En su conjunto, el gobierno nacional y

el triángulo de actores supervisores representan el espectro de instituciones públicas y privadas activas en el proceso de desarrollo.

El actor que más interés ha mostrado en la puesta en práctica de la DP en Nicaragua ha sido el **sector público**. Una de las razones principales reside en que la armonización abre especialmente al gobierno un margen mayor de autonomía sobre las decisiones de la gestión pública en la medida en que hay mayor control y, en última instancia, libertad sobre el uso de los recursos. Aunque ha implicado un esfuerzo considerable de planificación estratégica nacional y sectorial, ha contado con el apoyo de la cooperación para la contratación de expertos en los diversos aspectos de diseño y puesta en práctica de estrategias y políticas.

Desde los primeros pasos hacia la coordinación de los donantes, la **sociedad civil nicaragüense** ha contemplado con cierta preocupación el proceso de la armonización. Entre las razones principales se encuentran su perspectiva crítica sobre la calidad de la participación ciudadana en el diseño de la ERCERP y la PND, que, según diversas fuentes, se restringió en muchos casos a la mera información y consulta. Al no sentirse responsables y propietarios de estas estrategias, el interés principal de las ONG y líderes ciudadanos reside en la continuidad de la financiación de sus actividades por parte de los donantes, que pueden reorientar sus fondos hacia los programas gubernamentales.

En el momento de realizar este estudio de país, algunas organizaciones han acusado al nuevo gobierno de autoritarismo y de prácticas poco democráticas. A ello, se ha sumado el abierto rechazo público del gobierno hacia las organizaciones de sociedad civil, a las que cuestiona su grado de legitimidad entre la población. Por otra parte, el gobierno actual está promoviendo una nueva forma de organización "ciudadana" (Consejos de Poder Ciudadano, CPC). Estos CPC, cuya misión prevista es orientar y supervisar la gestión pública, se constituyen a través de las bases del partido sandinista. Algunos representantes de la sociedad civil perciben los CPC como un elemento que puede minar el funcionamiento actual del Sistema Nacional

de Participación y, por ende, erosionar las bases mismas del sistema democrático. Finalmente, cabe mencionar que, a pesar de que la sociedad civil demanda una profunda participación en la discusión y toma de decisiones alrededor de la armonización, invierte escasos esfuerzos propios para armonizarse y alinearse a las políticas nacionales.

La **Contraloría General de la República (CGR)** es la institución pública encargada del control de la administración pública y la fiscalización de los fondos gubernamentales. Su papel como supervisor ha ganado relevancia durante el año 2006, en el que auditó por primera vez la totalidad del Presupuesto General del Estado. Actualmente, el Consejo Superior de la CGR está conformado por cinco miembros, tres sandinistas y dos liberales, que son electos por la AN y su composición partidaria depende de las fuerzas beligerantes en el parlamento.

Aunque se trata de un organismo afectado por la polarización política y la corrupción, su actuación como ente fiscalizador implica un elevado interés de la CGR en el control y la auditoría de las nuevas modalidades de la ayuda. No obstante, la efectividad de sus intervenciones es limitada, ya que la CGR no audita de forma directa la actuación de los donantes y sus aportaciones a los distintos programas y presupuestos gubernamentales. Una de sus debilidades estructurales consiste en la escasa disponibilidad de auditores, lo que, según la propia CGR, se debe en parte a una limitada colaboración de la cooperación internacional (solamente la AECI y la GTZ apoyan a la CGR). En este sentido, la CGR percibe la armonización como parte esencial de su agenda fiscalizadora, especialmente a partir de su relevancia en términos financieros y presupuestarios, pero cree que no recibe los suficientes respaldos para asumir un papel efectivo en la economía política del desarrollo.

Finalmente, la **Asamblea Nacional (AN)**, de 92 miembros y una legislatura de cinco años, desempeña un papel fundamental en la aprobación del Presupuesto General de la República, de los programas de préstamos y de la legislación financiera y fiscal. Por tanto, su

actitud es especialmente relevante en relación a las nuevas modalidades de la ayuda y la gestión financiera pública dentro de los sistemas nacionales. En años anteriores, la AN se ha visto sometida a fuertes presiones para aprobar cambios legislativos requeridos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los que se tradujeron en requisitos previos al desembolso de los fondos de los apoyos presupuestarios generales y sectoriales. Sin embargo, no cabe duda de que la AN ve incrementada su influencia y poder de decisión en la medida en que los recursos se orienten por las normas y los sistemas nacionales. El organismo directamente implicado es la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, con 17 miembros. Su papel principal reside en la legislación en materia presupuestaria fiscal y financiera, entre ellos la aprobación, supervisión y control de la Ley de Presupuesto General del Estado. La AN recibe apoyo de la cooperación internacional, en el marco del Programa de Modernización de la AN, ejecutado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con fondos de donantes europeos. No obstante, el elevado grado de polarización descrita en capítulos anteriores afecta también a las capacidades de la AN a la hora de cumplir con su mandato parlamentario de control del Gobierno. En este sentido, los procesos de armonización aún no son un aspecto central de su agenda, sino que, en su conjunto, considera las oportunidades de influencia en la economía política de forma fragmentada y *ad hoc*.

En síntesis, el triángulo de supervisores actúa de forma aislada y más a demanda de la coyuntura que con una estrategia deliberada de control social e institucional sobre la gestión pública. Existe un cierto potencial en los tres lados del triángulo que puede ser reforzado y sobre todo integrado con los demás actores. Un ejemplo podrían ser las alianzas entre sociedad civil y AN que sin embargo se ven sometidas a fuertes presiones por la polarización política descrita en el capítulo anterior. Otro actor clave es la CGR, una entidad cuya importancia es central para la economía política del desarrollo, pero que no cuenta con suficiente apoyo ni encuentra el interés y compromiso adecuados por parte de la comunidad donante.

¿Apropiación gubernamental o contrato social?

Sin duda, la presidencia de Bolaños apostó por el carácter participativo de los planes y estrategias de desarrollo y pretendía lograr una apropiación plena de los instrumentos del país, implicando activamente a las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en su conjunto. La **consulta del PND** estuvo dividida en consultas sectoriales y territoriales. En las primeras, se invitó por temas de interés a mujeres, sindicatos, jóvenes, empresarios, organizaciones civiles, entre otras, aunque la calidad de la participación no siempre fue valorada como adecuada. Para algunos representantes de la sociedad civil se limitó a la obtención de información y de consulta formal. Frente a ello, la formulación de los planes de desarrollo territoriales, posteriormente integrado en el PND, tuvo un carácter mayormente participativo. Más que por la voluntad política, varios limitantes influyen en las posibilidades de alcanzar una plena e institucionalizada participación a nivel nacional. La existencia de rivalidades políticas profundas generó un rechazo político a cualquier propuesta proveniente del gobierno de Bolaños, el PND nunca fue presentado a la AN y por tanto no fue reconocido como proyecto de nación por parte de la oposición.

Legalmente, Nicaragua cuenta con un incipiente **Sistema Nacional de Participación**, creado en 2003 a partir de la Ley de Participación Ciudadana, que recoge y amplía los espacios de concertación público-privada existentes. Estos espacios cubren en la práctica la totalidad de las políticas públicas en Nicaragua. Sin embargo, la Ley de Participación Ciudadana aún no se ha podido consolidar como espacio político formal. Además, dadas las condiciones de polarización política que vive el país, en los últimos años no se ha logrado garantizar la representatividad adecuada de los diversos intereses de la sociedad, sobre todo de la población que vive en condiciones de extrema pobreza y sufre marginación social. En este sentido, la participación se ha limitado muchas veces a liderazgos instalados, es decir, líderes radicados en Managua o las cabeceras departamentales, que cuentan con información actualizada, tiempo y disposición de trabajar, o son miem-

bros de ONG y la participación en espacios de concertación es parte de sus funciones.

Cabe señalar que los **procesos de consulta de las políticas públicas** con la ciudadanía requieren, además de voluntad política, de al menos tres recursos escasos en el sector público nacional: financieros, tiempo y experiencia en metodologías participativas. La cooperación internacional ha financiado parte de los esfuerzos de consulta, pero estos apoyos no han sido sostenidos para instalar un sistema de consulta permanente. En otras palabras, la cooperación internacional financia la consulta según el interés que tengan en una política o estrategia específica, que desean respaldar con un proceso participativo y consultivo. Por el contrario, las políticas públicas con menos relevancia o interés para los donantes no se dotan con recursos externos suficientes para alcanzar una interlocución de calidad con la ciudadanía. En general, los espacios de consulta se perciben como utilitarios, el gobierno los activa sólo cuando los necesita.

Por debajo del nivel general, existen algunas estrategias sectoriales y territoriales que, por diversos **factores de éxito**, cuentan con un nivel de apropiación más amplio. Es evidente que en una estrategia de desarrollo rural (en este caso, el PRORURAL), los intereses y las capacidades propias del sector productivo facilitan una mayor implicación de los actores no gubernamentales en la definición y concreción de las medidas públicas. Por su parte, en los Planes Nacionales de Salud y de Educación se pueden ver reflejadas las demandas de la sociedad de forma más concreta que en definiciones generales de la política social. En el caso de los planes territoriales, los actores sociales se identifican no sólo en términos de sus actividades productivas o sociales, sino también de la cultura local misma que impregna sus demandas regionales y locales. Entre los ingredientes necesarios para la apropiación por parte de los actores no gubernamentales se pueden encontrar la utilidad de las políticas hacia unos actores dotados con suficientes capacidades para incidir en la formulación y el seguimiento de las políticas públicas.

Lejos de alcanzar consensos más amplios y con escasas perspectivas de llegar a formar parte de un con-

trato social, el **modelo de apropiación de las políticas públicas**, incluido el PND, es aún fragmentado y de escasa consolidación. Especialmente a partir del año 2002, el gobierno anterior apostó por procesos formales de participación ciudadana y promovió las bases legales además de espacios. Sin embargo, carente de recursos propios y sometida a una cultura política de polarización y partidización (como en el caso de los CPC) de los espacios y estructuras, no se ha logrado crear una visión más amplia de la apropiación. En Nicaragua, es posible afirmar que ésta no solamente se ha limitado a la esfera gubernamental, sino que incluso se refiere a un gobierno específico. En otras palabras, con la entrada del nuevo gobierno, esta apropiación ha desaparecido y no existe actualmente un actor, gubernamental o no gubernamental, que defiende las políticas públicas del gobierno anterior.

La sociedad civil en la economía política: Capacidades y limitantes

La sociedad civil activa ha estado integrada por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) más que por gremios, movimientos sociales o población organizada. De ahí que entre los actores de este estudio aclaramos que la sociedad civil, a pesar de estar compuesta por diversas formas de organización, en Nicaragua el mayor peso lo tienen las redes de ONG, tales como la Coordinadora Civil, el Movimiento por Nicaragua, la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, y gremios de productores con representación nacional. Este tipo de actores no necesariamente facilita una participación efectiva e inmediata de la ciudadanía. En el caso del subsector de las ONG, es definitivamente un actor del desarrollo nacional el que comparte dos **tareas principales**:

- Promover procesos locales o nacionales de desarrollo, impulsar la auditoría y el control social y la participación ciudadana en la gestión pública, e
- Intermediar los recursos entre las agencias de cooperación y las comunidades o entidades con las cuales colaboran.

La participación de la sociedad civil y su actuación como canal de la participación de los ciudadanos aún es frágil. En la formulación de las **estrategias de desarrollo**, la participación ha sido funcional en el proceso de formulación de las estrategias, tanto de la ERCERP como del PND. Ambas consultas se realizaron bajo metodologías de recolección de opiniones y la decisión de qué opiniones tomar en cuenta y cuáles no, fue una prerrogativa del gobierno anterior. La ausencia de una puesta en común de perspectivas se debe a que en Nicaragua no existe un mecanismo nacional para el logro de consensos básicos. Al contrario, dada la calidad de la representación de la sociedad civil con problemas de comunicación interna y déficit de representación de grupos marginados, y el tipo de actores (líderes profesionales más que representantes de intereses sociales), el gobierno recoge opiniones en algunos casos contradictorias y el debate de los disensos es demasiado profundo como para resolverlo dentro del proceso de consulta con plazos muy breves. En la actualidad ha empeorado la capacidad social de llegar a consensos, dada la actitud del gobierno actual de desprestigiar a las ONG y de desconocer los procesos territoriales de concertación construidos en el gobierno anterior.

En la **articulación con los demás actores**, la sociedad civil ha encontrado escasos puntos de enlace. Así, no ha logrado alianzas con la AN con respecto a la definición de normas y la legislación, especialmente en materia presupuestaria. Una de las razones se encuentra en que la AN está controlada por parte de los dos partidos mayoritarios que tenían acuerdos políticos de funcionamiento. Además, su agenda de reformas presupuestarias y financieras queda definida por los acuerdos con el FMI, cuya gestación no está abierta a la participación de la sociedad civil. A partir de 2007, con la nueva composición parlamentaria, al haberse ampliado la representación de partidos de oposición con la entrada de la ALN y el MRS, se ha visto mejorada la relación a través de iniciativas de los diputados de oposición que quieren mejorar su legitimidad por medio de una relación más estrecha con grupos de sociedad civil. Todavía no se llega a incidir en el presupuesto nacional, pero sí en algunas leyes importantes como la Ley de Acceso a la Información y las reformas a la Ley de

Organización del Poder Ejecutivo. En el caso de la CGR, las estrategias de colaboración son mejorables y hasta la fecha no se han identificado suficientemente las bases para posibles alianzas, por ejemplo en torno a la transparencia y la rendición de cuentas del Ejecutivo.

Al ser el interlocutor visible de la sociedad civil, las ONG mantienen una **comunicación directa con los financiadores** de sus proyectos, de manera que la implicación del gobierno no se percibe como necesaria. Esto puede incrementar el aparente rechazo del gobierno hacia las ONG que trató de mejorar la información sobre los flujos financieros a través del sistema SYSONG (hasta la fecha voluntario). La relación directa afectaría a la efectividad de las acciones gubernamentales en determinados sectores si acaso las acciones de la sociedad civil fueran contrarias a la políticas de gobierno. Por último, entre las ONG se percibe una cierta competencia por recursos, especialmente con respecto a las nuevas modalidades de la ayuda, a pesar de que también cuentan con fondos canasta propios.¹⁷

Los **espacios de consulta** que apoyaron el gobierno anterior fueron importantes pero no suficientes. Así, al no ser vinculantes, las resoluciones del CONPES no siempre fueron tomadas en cuenta por los funcionarios a cargo de las políticas. Cabe la pregunta sobre si estos espacios sobrevivirán, a pesar de estar fundamentados en la legislación. Al parecer la práctica del gobierno actual, más que deliberar será consultar directamente sobre grandes decisiones a amplios grupos de pobladores a través de CPC. Dichos Consejos son impulsados desde la estructura del partido de gobierno y la sociedad civil teme que representen intereses exclusivamente partidarios y supongan un severo debilitamiento de su posición en la economía política del desarrollo.

Finalmente, existen necesidades de reforzar la **capacidad de iniciativa y respuesta** por parte de la sociedad civil en torno a la armonización y algunos aspectos relevantes en la puesta en práctica de las nuevas moda-

¹⁷ El Fondo de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática y el Fondo por los Derechos Sexuales y Reproductivos

lidades (como el APG, que requiere buenos conocimientos de la gestión de las finanzas públicas). Preocupados por otros temas centrales para el desarrollo democrático e institucional del país, existen escasos incentivos para profesionalizar la labor de la sociedad civil en esta dirección. Otro aspecto es la ausencia de estrategias claras por parte de la comunidad donante para acompañar las nuevas modalidades con una inversión en las capacidades paralelas de la sociedad civil, para la que todavía no presta suficiente apoyo institucional vinculado con la generación de conocimiento y análisis especializado.

El papel de la comunidad donante: ¿Espectador o actor?

Las agencias se dividen en varios grupos según su disposición e implicación en la armonización. En muchas ocasiones, esta disposición viene determinada por aspectos de la organización institucional de los donantes, por ejemplo el nivel de autonomía que las sedes otorgan a las oficinas. Por otra parte, existe también una clasificación de los donantes según su implicación global en los procesos de la DP y cercanía general a las políticas impulsadas por el CAD. En este sentido, los intereses y las capacidades de diálogo político de la comunidad donante no son homogéneos, por lo que tienen un impacto de naturaleza diversa en la economía política.

La comunidad de donantes bilaterales se puede desglosar según la siguiente **clasificación**. Un primer grupo se compone por los llamados donantes “*like minded*” (afines): Canadá, DfID, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, que comparten principios y estrategias y que han logrado formar fondos conjuntos para temas controvertidos como el Fondo Anticorrupción, el Fondo de Apoyo a la Sociedad Civil, el Programa de Apoyo a Partidos Políticos y a la AN. Este grupo usualmente delega su cooperación a una de las agencias bilaterales o a una agencia multilateral. Un segundo grupo de donantes comparte espacios y principios de la coordinación y armonización, pero es más reacio a la cooperación

delegada y los fondos comunes: Alemania, Austria, España, Italia, el BID y la CE. Un tercer grupo se compone por donantes con una profunda cultura bilateral en su sistema de cooperación, que además se subordina de forma más estricta a su política exterior (Japón y USAID). Finalmente, existe la fracción heterogénea de los “nuevos donantes” activos en Nicaragua, entre los que se encuentran Irán, Venezuela y Taiwán, cuya presencia e influencia en el debate político nacional ha aumentado significativamente con el nuevo gobierno.

A efectos de este estudio, se ha considerado principalmente el papel de la comunidad donante implicada o cercana a la armonización, aunque cabe señalar que los nuevos donantes pueden representar un cierto contrapeso ante el poder de los donantes tradicionales. Entre las agencias de cooperación vinculadas con la armonización, se observan diferentes grados de **descentralización** y libertad en la toma de decisiones. Aquellas con oficinas más descentralizadas, tales como Holanda y Suiza, logran cambios más ágiles en sus formas de negociación y de ejecución de la cooperación, lo que no siempre es una ventaja, porque son las que más riesgos corren en un contexto de baja institucionalidad pública, donde las decisiones dependen de las personas en los puestos y existe una alta rotación de personal a cargo de los entes públicos. Otro grupo de agencias, entre las que se encuentra la Cooperación Española y la GTZ alemana, actúa con más cautela y mantiene cierto control sobre el uso y destino de los recursos, aduciendo una responsabilidad para con los contribuyentes de su país y en general menos confianza en la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas nacionales.

En líneas generales, hay solamente una incipiente **sensibilidad frente al impacto** de la agenda de desarrollo en la democratización y la economía política de Nicaragua. Por un lado, los procedimientos y la gestión técnica parecen dominar las preocupaciones a corto y medio plazo de los donantes, no pocos con una presión de gasto relevante, y, por otro, la mayoría de las Embajadas se reservan la exclusividad de influencia políticas, sin necesariamente coordinar sus actuaciones con las agencias de cooperación. Finalmente, las relaciones de los donantes con el Gobierno anterior fueron

muy cercanas y fructíferas en términos de la agenda de la eficacia de la ayuda. Desde una situación de gran comodidad para donantes y Gobierno, no parecía necesario adentrarse a un debate sobre las relaciones de poder entre los actores nacionales a partir de la influencia de los donantes. Como resultado, existe poca claridad sobre su rol en la economía política, lo que limita las capacidades de respuesta a los drásticos cambios políticos a partir de la llegada al poder del nuevo gobierno.

En general, las **capacidades analíticas** de los donantes ante los desafíos políticos de Nicaragua parecen más bien limitadas, a pesar del cercano conocimiento, a través de múltiples programas relacionadas con la gobernabilidad institucional y democrática, de los principales problemáticas del sistema político. Ante temas como la polarización y el clientelismo, se detectan rasgos más bien espontáneos de intervención por parte de los donantes. Estos evitan aún una consideración de los factores determinantes de los procesos políticos, partir de la que diseñar y poner en práctica estrategias orientadas a mejorar la economía política, por ejemplo respecto de los posibles factores de éxito en las políticas sectoriales.

Existen diversos indicios sobre que la actuación de los donantes ha tenido un **impacto en la economía política** a lo largo de los últimos 5 años. Así, en relación con el triángulo de actores supervisores, los donantes han interactuado con preferencia, dentro de sus procesos de armonización, con el gobierno y, con menos constancia, buscado la participación y consulta de la sociedad civil. Sin embargo, la colaboración con la AN y la CGR no ha encontrado un lugar estratégico en la cooperación armonizada, por lo que depende fundamentalmente de apoyos bilaterales no coordinados. Más allá de los tipos de financiación, es importante resaltar que los donantes armonizados parecen haber invertido muy escasos esfuerzos en la creación y consolidación de las capacidades propias de los actores supervisores. En este momento, la práctica totalidad de estos actores carecen de algunas de las bases fundamentales (recursos materiales y humanos, *know how* profesional, madurez institucional, etc.) que les permitan asumir un

papel activo en la rendición de cuentas, la transparencia o la participación institucionalizada en el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas apoyadas por los donantes. Por otra parte, la comunidad donante aparentemente no ha mantenido una visión clara sobre la posible interacción y la creación es la actual **“orfandad” del PND**, elaborado por el Gobierno anterior y no retomado por el Ejecutivo actual. La apuesta por una apropiación principalmente gubernamental no ha permitido ampliar el sentimiento de propietarios entre los demás actores nacionales, especialmente la sociedad civil organizada. En el momento de este estudio, los donantes armonizados no encuentran aliados con los que debatir la vigencia del PND-O, que se considera como un producto meramente gubernamental, pero no parte del contrato social.

Las asignaturas pendientes de los donantes: ¿Siempre nos quedará París?

Con la entrada del nuevo gobierno a principios de 2007, el contexto político-institucional nicaragüense ha sufrido **profundos cambios** que afectan a los procesos de la armonización y el alineamiento.¹⁸ El gobierno sandinista no parece demostrar interés en la continuidad de las pautas de coordinación que el gobierno anterior estableció con los donantes alrededor del PND y los diferentes espacios sectoriales. A partir de una **apropiación más “firme”**, el gobierno avanza hacia una reasignación del papel de los donantes, lo que podrá implicar una importante disminución de la influencia de los mismos. A esto se une la probable reconstitución de los espacios y mecanismos de participación ciudadana fuera del sistema establecido, y un importante deterioro de la transparencia y el acceso a la información.

¹⁸ Para un análisis más detallado, Nils-Sjard Schulz (2007)

En su conjunto, estos procesos, escasamente analizados, han creado un **entorno complejo para este estudio**, ya que la investigación se tuvo que realizar teniendo en cuenta tanto los progresos en la agenda de la eficacia durante los últimos años como su aparente demolición a partir de principios de 2007. Frente a esta situación, el equipo investigador ha optado por basar su análisis en las experiencias acumuladas durante los años 2002-2006 y extraer algunas posibles lecciones de la situación actual en Nicaragua.

En líneas generales, aunque el discurso de la comunidad donante reconoce un posible impacto de su alineación y coordinación con el gobierno en el sistema político de Nicaragua, el debate sobre su **participación real en la economía política** es todavía incipiente. Esto se debe, por un lado, a la enorme facilidad de la colaboración con el gobierno anterior. Por otra parte, el carácter abierto y dialogante de la presidencia de Bolaños permitió entrever una apropiación más allá del gobierno.

Por tanto, desde una posición de relativa comodidad en uno de los "laboratorios" de la DP, especialmente a partir de una **relación privilegiada con el gobierno anterior**, los donantes no contemplaron a profundidad la necesidad de una valoración de la economía política del desarrollo en Nicaragua. Sin embargo, el actual cambio político afecta a las relaciones de poder entre todos los actores implicados, especialmente entre el gobierno y los donantes, por un lado, y el gobierno y la sociedad civil, por otro.

Esta situación constituye una prueba de fuego para la agenda de la armonización en uno de los *donor darlings* del sistema internacional de la ayuda. Pero también ha creado una **oportunidad de aprendizaje** en términos de entendimiento del papel de los donantes en condiciones políticas complejas y cambiantes. En este sentido, los acontecimientos recientes parecen cuestionar los enfoques meramente técnicos de la aplicación de la DP en el contexto nicaragüense, sino invitar a una reflexión más integral sobre el papel y el espacio de los donantes en la economía política del desarrollo.

Selección de instrumentos: Enfoques aislados

No se ha desarrollado todavía un concepto amplio respecto de **cómo crear sinergias** entre diferentes tipos de cooperación. Así, algunos representantes de donantes y de la sociedad civil insistieron en la necesidad de reforzar las capacidades de los grupos presupuestarios para acompañar el uso de las nuevas modalidades de la ayuda (por ejemplo, a través de la alfabetización fiscal). No obstante, un obstáculo importante para esta inversión paralela reside en el exceso de politización de la sociedad civil, lo que, según algunos analistas, limita su "pragmatismo" frente a los laberínticos procesos presupuestarios.

La **fragilidad de los sistemas nacionales de auditoría y rendición de cuentas** aún no ha permitido su consolidación como mecanismos independientes a medio plazo. La financiación de los donantes no es ajena a esta debilidad, ya que los fondos comunes y cestas no se suelen auditar dentro de los sistemas nacionales, sino por parte de empresas internacionales. Se plantea así la pregunta acerca de en qué condiciones los donantes estarían dispuestos a utilizar y, de paso, fortalecer los sistemas propios de Nicaragua. Cabe resaltar que precisamente los donantes con más reservas ante la utilización de los sistemas nacionales son aquellos que más apoyan su mejora y ampliación (como España y Alemania en el caso de la CGR).

Otra asignatura pendiente es la **capacidad analítica** de la sociedad civil nicaragüense con respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda. El conocimiento de los principios de la DP se limita muchas veces a los profesionales directamente vinculados con este proceso (especialmente consultores y oficiales, tanto de organismos públicos como de las agencias de la cooperación). Sin embargo, este debate aún no ha alcanzado en toda su profundidad a los actores del triángulo de supervisión.

Aparte de la colaboración con cada actor supervisor individual, merece la pena analizar también la actuación de los donantes con el conjunto del triángulo.

Lejos de crear retroalimentación entre la AN, la CGR y la sociedad civil, los enfoques han sido aislados y han logrado un beneficio modesto para la economía política. Parece obvio que las nuevas modalidades se podrían acompañar con una **apuesta integradora por la rendición de cuentas**, que mejore las capacidades de los actores a los distintos niveles (horizontal y vertical) y en los distintos momentos (diseño, puesta en práctica e impacto).

No obstante, es importante tener en cuenta los posibles **incentivos negativos** frente a un mayor empoderamiento de estos actores con respecto a la fiscalización de los presupuestos del Estado, cuando están apoyados directamente por los donantes: En general, los donantes prefieren una auditoría puertas adentro (hacia "su" audiencia tradicional, es decir los parlamentos y contribuyentes de los países donantes), temiendo una sucesiva politización de esta rendición de cuentas. En su mayoría, la comunidad donante es consciente de los escasos frutos inmediatos del apoyo presupuestario general y sectorial. Finalmente, las dificultades de atribuir ciertas mejoras a este tipo de modalidades ("*attribution gap*") limitan la capacidad de los donantes de demostrar el impacto real.

En suma, la propia comunidad donante implicada en la armonización puede inclinarse a un control exclusivo de la fiscalización de sus fondos hasta que haya alcanzado mayor seguridad sobre la viabilidad político-institucional de la gestión de estos instrumentos y su impacto en el desarrollo humano.

Capacidades de diálogo político: La comodidad no es una buena consejera

Las capacidades de diálogo político de los donantes comprometidos con la armonización en Nicaragua aún no se han adaptado integralmente a los desafíos de la economía política. En líneas generales, partiendo de una relación cercana con el gobierno anterior, la comunidad donante se ha centrado en el diálogo de políticas sectoriales ("*policy dialogue*"), sin avanzar de forma

sistemática en el diálogo político ("*political dialogue*") sobre aspectos relacionados con el sistema político y sus actores implicados.

Ello ha prevenido, hasta la fecha de este informe, una reflexión más amplia sobre la articulación de las posibles **metas políticas de la cooperación** y sobre el papel de los propios donantes en las relaciones de poder de los actores nacionales. Actualmente, la comunidad de donantes no posee una "hoja de ruta" que asegure que la ayuda exterior fomente la democratización.

En Nicaragua, los donantes cuentan con los siguientes cuatro niveles de diálogo político, que han sido poco atendidos hasta la fecha de este estudio de país.

Dialogando con el gobierno: Sin criterios básicos de cooperación

Durante los últimos años, la interlocución con el gobierno se enfocó principalmente en los aspectos técnicos y procedimientos del proceso, además del debate sobre algunas políticas sectoriales, sobre todo en las mesas de educación, salud y desarrollo rural. A pesar de que algunos de los esquemas incluyen principios e indicadores relacionados con la gobernabilidad democrática,¹⁹ la interlocución con el gobierno tiende a **limitarse a cuestiones técnicas**, sin profundizar en los procesos políticos de la gobernabilidad. Algunos donantes insisten en que no deben interferir en el diálogo político de sus respectivas Embajadas, pero reconocen también que tampoco existe una coordinación estrecha con ellas en torno a la valoración del contexto político y la definición de modos de actuación.

Por otra parte, el lugar más indicado para el diálogo político sería a partir de la Mesa Global de Donantes. Pero se trata de un esquema que, una vez definida la estrategia de lucha contra la pobreza, tiende a carecer de incentivos claros para abarcar temas globales del sistema político en vez de solamente validar los avances gubernamentales en los distintos indicadores y escenarios propuestos por el PND. A esto se une la

¹⁹ Por ejemplo, en el [Arreglo Conjunto de Financiación](#) que fundamenta el apoyo presupuestario general

ausencia de un compromiso claro de la comunidad donante con una serie de **criterios básicos de la cooperación** relacionados con la gobernabilidad (por ejemplo, la legislación de participación, el acceso a la información, entre otras) que puedan llevar, a medio plazo, a un fortalecimiento de las instituciones públicas y políticas.

Dialogando con los actores supervisores: ¿Quién teme a quién?

La concentración en aspectos y procedimientos técnicos también ha implicado unas relaciones poco estables con los actores supervisores. Sin un análisis y entendimiento sólidos sobre la economía política nicaragüense, la compleja cultura política descrita en los capítulos 3 y 4 es percibida por los donantes como una **fuentes de graves riesgos de difícil control**. Esto explica por qué la mayoría de los donantes, especialmente los más activos en las nuevas modalidades, prefiere mantenerse al margen de instituciones tan débiles y cuestionadas por su grado de politización como la AN y la CGR, con las que es muy difícil prever los resultados de un diálogo político.

En el caso de la sociedad civil organizada, el limitante más serio son las carencias en las capacidades analíticas y, en menor medida, su escasa tolerancia hacia enfoques pragmáticos ante problemas del sistema político. Aún así, existe una interlocución cercana con la sociedad civil acerca de algunos temas políticos específicos (género, medio ambiente, entre otros).

No obstante, esto no se ha traducido en estrategias coordinadas relacionadas con una posible aportación de la comunidad donante a la mejora de los aportes de los actores locales a la economía política. Más bien, como han indicado algunos representantes de la sociedad civil, la comunidad donante aplica sus **valores y principios de forma coyuntural y fluctuante**, que se percibe como utilitario y carece de apoyos a largo plazo.

Diálogo entre los donantes: El dilema del prisionero

El potencial del diálogo político entre los miembros de la comunidad internacional queda supeditado a la **elevida heterogeneidad** de los donantes y sus respectivas

características (ver capítulo 4). Esta diversidad conlleva que no sea fácil alcanzar acuerdos y consensos sobre temas políticos a nivel macro.

La situación actual de parálisis demuestra **fricciones importantes**. Por un lado, se encuentra un grupo de agencias dispuestas a aceptar los lineamientos gubernamentales, con relativa independencia de su contenido. Por otro, algunos donantes consideran la posibilidad de retirarse de sus compromisos relacionados con instrumentos que limitan el control real sobre el destino de los fondos. Especialmente entre los donantes implicados en las nuevas modalidades, la fragmentación de posibles enfoques de los donantes implica una situación parecida al dilema del prisionero, en la que la falta de cooperación lleva a la deserción de acuerdos básicos implícitos.

La comunidad donante no ha encontrado un **posicionamiento común** sobre el profundo cambio del escenario político en Nicaragua, lo que se refleja en un muy escaso respaldo a procesos apoyados durante los últimos años (como el PND o el Sistema Nacional de Participación). Esta situación se debe al menos parcialmente a un consenso muy débil entre los donantes sobre el desarrollo del sistema político nicaragüense, dejando entrever posibles carencias en el diálogo político entre las distintas agencias.

Ayudando al diálogo entre los actores nacionales: Más allá de los sellos de "consultado"

La construcción de una visión de nación y un contrato social en torno al desarrollo es una tarea muy compleja en un país en el que la mayoría de los actores se concentra más en los desacuerdos que en los consensos. El papel de los donantes no parece haber sido favorable, ya que han apoyado los procesos de consulta y diálogo de forma fragmentada y supeditada a sus intereses y preferencias como donantes, que en ocasiones han fortalecido explícita o implícitamente al gobierno que sólo necesitaba el "sello de la consulta". Así, hasta la fecha, no se ha atendido de forma integral y continuada a las necesidades nicaragüenses de **consolidar su Sistema Nacional de Participación**, que además se encuentra cuestionado por el gobierno actual.

Capacidades institucionales: La descentralización como trampa

Las capacidades organizacionales e institucionales de las agencias de cooperación en los procesos de armonización se han desarrollado en función de los procesos y mecanismos técnicos requeridos por los principios de la DP. Sin embargo, aún existe una serie de asignaturas pendientes con relación a la dimensión política.

El análisis de la economía política no es un aspecto clave en un momento en el que una gran parte de los donantes está inmersa en los ajustes institucionales enfocados en los procedimientos y mecanismos comunes. A pesar de que algunos donantes han avanzado en la **reflexión sobre la economía política**,²⁰ este debate no necesariamente se adapta a las condiciones en las que operan las oficinas. En algunos casos, los oficiales desconocen los enfoques elaborados por las sedes y sus centros de investigación asociados. En otras ocasiones, consideran que son poco útiles o relevantes para su trabajo cotidiano.

Otra dimensión institucional es la descentralización (o “devolución”) del análisis, la toma de decisiones, la gestión y la solución de problemas desde la sede hacia las oficinas. La descentralización se justifica esencialmente por la necesidad de interactuar con mayor rapidez, facilidad, flexibilidad y visibilidad en una relación más horizontal y directa con el país socio. Puede facilitar una **sensible mejora del conocimiento** de los contextos nacionales e idealmente permitir la acumulación de lecciones aprendidas, lo que conllevaría una verdadera especialización de las oficinas en sus países de acogida.

En el grupo de donantes relacionado con el proceso de París en Nicaragua, se encuentran, por un lado, oficinas con un mandato muy limitado para la armonización (por ejemplo, Alemania y España) y por otro, oficinas más independientes con respecto a las tomas de decisiones (por ejemplo, Holanda y Suiza). Sin embargo, en

la medida en que las directrices y estrategias con respecto a la economía política no se adaptan de forma concreta a los desafíos que encuentran los oficiales, los beneficios de la descentralización son principalmente de naturaleza técnica, es decir, se reflejan en la rapidez y agilidad de la gestión. Si esta gestión no se acompaña con un asesoramiento y capacitación constante por parte de las sedes, la responsabilidad de actuar frente a la economía política recae en una **oficina poco fortalecida**, lo que puede conllevar ciertos riesgos.

Dado que la comunicación entre sede y oficinas suele contener momentos de conflicto de intereses (por ejemplo, con respecto a la presión de gasto), las oficinas más descentralizadas están expuestas a una dinámica de **creciente dependencia de la actuación del gobierno** (por ejemplo, si éste es consciente de la presión de gasto), sin contar simultáneamente con los recursos suficientes para un diálogo político profundo que atienda a metas políticas del nivel macro. En otras palabras, una relación privilegiada con el gobierno asegura un desempeño adecuado de las oficinas según los criterios de sus respectivas sedes, pero no necesariamente un análisis y una toma de decisiones coherentes e integrales con respecto a la economía política.

Recursos humanos: Oportunidades desaprovechadas

A nivel de la gestión de los recursos humanos existen amplios potenciales analizados y atendidos de forma muy incipiente. Dado el gran compromiso y cercano conocimiento por parte de los profesionales de las oficinas, de los que muchos tienen lazos amistosos con personas del país socio, existe un **terreno extraordinariamente fértil** para consolidar las capacidades analíticas y una atención continua a la economía política.

La práctica totalidad de los participantes de este estudio tiene buenas o excelentes nociones del sistema político de Nicaragua y sus actores implicados, además de haber realizado un análisis exhaustivo de los principios de la DP. Con esta base, se ha encontrado una demanda importante de oficiales altamente cualificados y motiva-

²⁰ Entre las metodologías destacables, se encuentran el [Power Analysis de SIDA](#) y el enfoque [Drivers of Change del DfID](#).

dos, que al parecer no se está atendiendo de forma adecuada. Aunque la mayoría de los profesionales consultados reconoce la necesidad de un mayor enfoque hacia las dimensiones políticas, especialmente en países de alta dependencia de la ayuda exterior, indica también que no forma parte de su mandato y que cuenta con muy pocos recursos (tiempo, herramientas, apoyo, etc.) para entrar en este tipo de trabajo analítico. Además, el análisis representa un importante **cambio de ritmo laboral** frente a los contenidos más técnicos de su labor, que a su vez le son reclamados por las sedes.

Sin embargo, uno de los aspectos críticos en el desarrollo de los recursos humanos es la **alta rotación** del personal desplazado al terreno, lo que implica una fuga continua de conocimiento acumulado a medio plazo. Hasta la fecha, hay escasos esfuerzos para capitalizar las lecciones aprendidas de los estos profesionales.

Una atención especial merecen los **profesionales nacionales** de Nicaragua que colaboran como oficiales o asesores en las agencias de cooperación. Existe en el país un grupo aproximado de alrededor de 200 profesionales muy cualificados para las tareas estratégicas de la cooperación internacional. Este grupo desarrolla su carrera profesional, en su mayoría en régimen de consultores, a caballo entre el gobierno y los distintos ministerios, las ONG nacionales e internacionales, los centros de investigación nacionales e internacionales y las agencias de cooperación. Una parte importante cuenta además con amplia experiencia en otros países de América Latina y el Caribe. Sin duda, este conjunto de profesionales, que forma parte de la clase media nicaragüense, representa un enorme potencial para entender el contexto político y desarrollar estrategias coherentes para la economía política de Nicaragua, ya que ha formado **redes informales** de colegas que facilitan el flujo de informaciones inmediatas.

Asimismo, desarrolla su labor en condiciones específicas de dependencia laboral, temporalidad de los contratos y conflictos de intereses (no siempre lo que conviene a los donantes conviene al país socio). Sin embargo, por parte de los donantes, **no existe un planteamiento integral** para responder de forma adaptada a

las capacidades y oportunidades de estos profesionales. A ello se suma que la polarización política desincentiva una toma de posición que pueda perjudicar futuros contratos. Por ello, no sorprende que la mayoría de los oficiales y consultores nicaragüenses prefiera mantenerse al margen de una activa presencia en dimensiones más políticas.

Mirando más allá de la eficacia: Hacia un papel constructivo en la economía política

A pesar de la aparente volatilidad de las reglas de juego para la cooperación internacional, el caso nicaragüense ofrece una valiosa base sobre la que dibujar una serie de posibles aprendizajes para la comunidad donante. Siendo un país de alta dependencia de los recursos de la ayuda externa, constituye un escenario complejo para las actuaciones de los donantes en la economía política. El marco de fragilidad institucional y cultura política basada en la polarización y el clientelismo conlleva un cierto grado de **inestabilidad e imprevisibilidad** para todos los actores implicados.

El desempeño futuro de los donantes frente a estos desafíos depende en gran medida del aprendizaje a corto y medio plazo sobre las lecciones de la situación actual. En este sentido, la agenda de la eficacia de la ayuda propuesta por la DP se puede fortalecer o debilitar, en función de las capacidades de los donantes para **reaccionar proactiva y constructivamente** a las condiciones político-institucionales cambiantes. Por otra parte, es necesario traducir el grado de conocimiento y sensibilidad hacia la economía política del desarrollo, que este estudio ha detectado en la práctica totalidad de los participantes, en estrategias, procedimientos y mecanismos viables y responsables.

Con esta base, se recomienda que los donantes com-

prometidos con el capítulo nicaragüense de la agenda de París consideren las siguientes iniciativas:

Selección de instrumentos

Recoger y compartir las buenas prácticas en "menús de modalidades"

Es necesario sistematizar las lecciones aprendidas por parte de las distintas agencias en la puesta en práctica de intervenciones complementarias a la ejecución de las nuevas modalidades, especialmente cuando éstas se refirieron a la implicación y el fortalecimiento de alguno de los actores supervisores. Los factores de éxitos son más fáciles de identificar en los enfoques sectoriales, pero también tienen valor para el APG. En su conjunto, este aprendizaje podría centrarse en las sinergias posibles y los riesgos existentes, identificando los factores de éxito en cada caso que puedan reorientar algunos mecanismos ya existentes.

Basar el apoyo en la demanda de los actores supervisores

Los actores supervisores en Nicaragua suelen ser conscientes de las profundas necesidades de fortalecimiento institucional y disponibilidad de recursos. La consideración de su perspectiva es fundamental para poder cubrir la demanda real y facilitar una mayor autonomía y capacidad a estos actores. Estas capacidades se refieren tanto a la economía política como al análisis de la agenda de la eficacia basado en la DP, procesos que, en ocasiones, son percibidos como poco relevantes, ya que los actores desconocen su envergadura y proyección real. Existen varios puntos de entrada, como el programa de fortalecimiento de los partidos o el Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil, que deberían dar lugar a una mayor especialización en los aspectos de la agenda de la eficacia. También los movimientos sociales y gremios especializados podrían necesitar una mejor articulación con el proceso de armonización, por ejemplo con respecto a la auditoría social. Otra iniciativa interesante sería crear grupos de debate comunes entre oficiales de agencias, expertos independientes, el mundo académico y representantes de los actores supervisores. Tratándose de procesos a medio y largo plazo, el

apoyo debería ser continuo y dotado con una buena previsibilidad en los recursos.

Impulsar de forma constante la interacción constructiva entre los actores supervisores

Algunos participantes han insistido especialmente en el potencial de las sinergias entre los tres lados del triángulo de actores supervisores. El apoyo individual a estas instituciones se podría acompañar con estrategias enfocadas en la colaboración de las mismas en torno a las dimensiones de la economía política. La colaboración entre los actores es una de las bases fundamentales para la delimitación de los intereses y la creación de consensos. Esto es de especial relevancia en el contexto del seguimiento y la auditoría de los fondos provenientes de las nuevas modalidades, pero también para futuras actualizaciones del PND. Se recomienda iniciar este proceso en temáticas específicas en las que se puedan identificar algunos denominadores comunes entre los actores.

Capacidades de diálogo político

Profundizar y compartir el análisis conjunto de la economía política

El caso nicaragüense aporta lecciones valiosas para una mayor capacidad analítica con respecto a las dimensiones políticas de la ayuda, para lo que los donantes necesitan un espacio y proceso comunes, preferiblemente en un esquema de observación, análisis y seguimiento propiamente establecido (parecido al GGG). Más allá de un espacio de coordinación, se requiere una mayor puesta en común del estudio de la economía política y su relevancia para los procesos de desarrollo. Es necesario identificar los determinantes e ingredientes de un consenso social sobre el desarrollo de los actores nicaragüenses. También se requiere dialogar de forma más constante sobre los intereses, limitaciones e incentivos propios de cada donante frente al contexto político marcado por la polarización y la débil institucionalidad. Finalmente, un código de conducta específico podría mejorar la actuación conjunta de los donantes (consulta, estrategias, comunicación, entre otros) en situaciones de cambios políticos, superando el dilema del prisionero.

Elaborar hojas de ruta para la gobernabilidad y la democratización

Ante la volatilidad del compromiso gubernamental con la gobernabilidad y la inestabilidad del proceso democrático, se recomienda a los donantes aclarar de forma conjunta los términos y estrategias que puedan influir positivamente en una profundización de la democracia en Nicaragua. Una interlocución cercana con las Embajadas respectivas, idealmente de forma coordinada, podría facilitar un enfoque más coherente y consistente de cada donante. La búsqueda de posiciones comunes se considera básica para un diálogo político eficaz con el gobierno y los actores supervisores, y debería reforzarse con una hoja de ruta común (a nivel estratégico), respaldada con un código de conducta (a nivel operativo) para los donantes implicados, lo que se podría iniciar desde el grupo de los “like-minded”. En la medida de lo posible, se debería procurar implicar paulatinamente a los donantes aún no relacionados con el proceso de armonización.

Debatir y acordar con el gobierno principios políticos para la cooperación

Para asegurar las amplias inversiones humanas y financieras en la economía política, es necesario mejorar la seguridad y sostenibilidad de los apoyos a medio plazo. Las garantías respectivas solamente se lograrán a través de un fortalecimiento de la gobernabilidad que necesita basarse en criterios favorables para la democratización y la creación de consensos sociales. En un diálogo político horizontal se debería identificar los criterios políticos comunes para “blindar” procesos que en algunos casos ya cuentan con respaldo jurídico, como son el Sistema Nacional de Participación, la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Carrera Judicial. A través de acuerdos más concretos con las instituciones públicas nicaragüenses, se evitaría que el compromiso de la comunidad de los donantes con los valores y principios, como el juego democrático y el Estado de Derecho, sufra de un carácter coyuntural que solamente reaccione a desarrollos políticos a corto plazo.

Capacidades institucionales

Hacer partícipes a las oficinas en el análisis y la adaptación de las estrategias

Los avances en la consideración de las dimensiones políticas de la agenda de París se pueden compartir de forma más sistemática con el personal de las oficinas. Los departamentos de estudios vinculados con las agencias deberían crear lazos permanentes para retroalimentar las herramientas y directrices con la perspectiva del terreno. Esto gana especial relevancia para el entendimiento de los incentivos y determinantes de la interacción de las oficinas con los actores locales. Otro aspecto a reforzar se encuentra en la adaptación de las herramientas y conceptos a cada contexto nacional, lo que implica elaborar metodologías más flexibles y abiertas a modificaciones.

Reforzar la descentralización con una atención más específica a las dimensiones políticas

Para superar la supremacía del componente técnico y minimizar los riesgos para las oficinas descentralizadas, se recomienda promover y consolidar un entendimiento sensible sobre las dimensiones políticas de la actuación de éstas con los actores nacionales. Con esta base, se deberían diseñar mecanismos permanentes de *feedback*, seguimiento y apoyo desde la sede en temas relacionados con la economía política. Por otra parte, una interlocución más activa entre los donantes ayudaría a crear un aprendizaje mutuo sobre riesgos y oportunidades. Este mecanismo de *peer review* podría mejorar la retroalimentación entre las distintas agencias. En el caso de la comunidad donante europea, la CE podría asumir un mayor liderazgo y facilitar el aprendizaje sobre los desafíos de la descentralización, basada en los distintos acuerdos europeos ya existentes (Consenso Europeo sobre el Desarrollo, Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, etc.).

Crear vínculos más estables entre la sede y el personal nacional

Los profesionales nacionales contratados por las agencias representan un enorme potencial para mejorar las capacidades, la información y la interlocución

de los donantes con respecto a los actores de la economía política. Su vinculación y lealtad con los valores y principios promovidos por los donantes puede ser fundamental especialmente en momentos de cambios políticos. Aparte de la atención adecuada a los aspectos laborales, es necesario reconocer de forma más nítida y transparente las expectativas y garantías de los donantes con respecto a la vinculación de estos profesionales a sus intereses y objetivos en la economía política.

Recursos humanos

Abrir espacios y tiempos para el análisis de la economía política

Para superar la concentración en los aspectos de gestión cotidiana, se recomienda asignar horas específicas al análisis de la economía política e implicar a los oficiales en el diseño y la puesta en práctica de estrategias de actuación, tanto de forma individual como en grupos de trabajo. En general, una inversión en la formación, sistemas de motivación y *coaching* podrían facilitar una mejor adaptación y aprovechamiento del amplio potencial de los profesionales implicados. Otra iniciativa podría consistir en promover ciclos de debate sobre temas específicos de la economía política, en la que participe el conjunto del personal de cada oficina (y Embajada, en su caso).

Acumular y sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas

Frente al elevado índice de rotación interna del personal desplazado al terreno, es imprescindible mejorar la gestión del conocimiento, del que actualmente existe una fuga permanente. Entre las opciones concretas se encuentra el diseño de instrumentos específicos de acumulación y sistematización de experiencias, como evaluaciones continuas en base de las directrices, la creación de foros en línea sobre los países socio y manuales actualizables relacionados con la economía política y sus actores más relevantes. A nivel más general, una revisión del sistema de rotación, por ejemplo en relación con cierta flexibilidad respecto de la prolongación de la permanencia en los países socios.

Mejorar la complementariedad entre personal desplazado al terreno y profesionales nacionales

La gestión de los profesionales nacionales²¹ cuenta aún con un margen de mejora, especialmente en lo relativo de la atención integral a su potencial como fuente de información y enlace entre las oficinas y los actores nacionales. Con base en un ajuste más eficaz de los papeles asignados al potencial de los perfiles disponibles, su inserción más profunda en las oficinas y las respectivas tareas puede dar lugar a beneficios importantes en términos de retroalimentación y aprendizaje entre los expertos nacionales y los desplazados al terreno. La vinculación con las redes informales de información es otro aspecto que necesita ser atendido de forma más estratégica, especialmente con relación a información "blanda" sobre la economía política.

Bibliografía

- Alcalde, Maria y Sanz, Silvia (2007): El laboratorio de la ayuda en Vietnam. FRIDE documento de trabajo 42, octubre 2007, <http://www.fride.org/publicacion/261/>
- Asamblea Nacional. Ley de Participación Ciudadana.
- Asamblea Nacional. Ley de Acceso a la Información Pública. [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2?OpenDocument)
- Freedom House (2006): Freedom in the World, Washington, 2006, www.freedomhouse.org
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2004): National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies / PRSPs, especialmente VOLUME 2: COUNTRY STUDY NICA-

²¹ En esta gestión, se deberían incluir aspectos fundamentales como el diseño de perfiles más integrales y adaptados a las necesidades de los donantes ante la economía política, la formación continua, la motivación y "fidelización" a medio y largo plazo, una valoración formal del desempeño sobre indicadores claramente definidos, canales de comunicación (especialmente en momentos más complejos), además de los modelos de promoción y evolución de la carrera.

- RAGUA, <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-prsp-monitoring-country-study-nicaragua.pdf>
- Gobierno de Nicaragua (2006a). V Foro de Coordinación de la Cooperación: Conclusiones y Recomendaciones, disponible en CD-Rom.
- Gobierno de Nicaragua (2006b). V Foro de Coordinación de la Cooperación: Valoración de cinco años de alineamiento y armonización en Nicaragua, disponible en CD-Rom
- Gobierno de Nicaragua (2006). Plan Nacional de Armonización y Alineamiento. Noviembre 2005
- Gosparini, Paola et al (2006): Informe de País Nicaragua, de la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994-2004 (Universidad de Birmingham), <http://www.oecd.org/dataoecd/25/5/36562964.pdf>
- Grigsby, Arturo y Membreño Idiáquez, Marcos (2006): Ayuda de la CE a Nicaragua – Estudio de terreno, <http://www.cidse.org/docs/200707241251153723.pdf>
- Grupo Consultivo Nicaragua (2003). *Palabras de Bienvenida del Gerente Regional del BID para México, Centroamérica y El Caribe. Dr. Miguel Martínez*. Managua, 27 y 28 de Octubre 2003. http://srec.cancilleria.gob.ni/documentos/noticias/BID_discurso.pdf.
- Guimaraes, Joao y Avedaño, Néstor (2006). Nicaragua: Pobreza, problema postergado, SIDA Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, <http://www.iss.nl/content/download/7919/77663/file/2006%20Nicaragua%20-%20Informe%20Pa%C3%ADs.pdf>
- Laza Kekic (2006): The Economist Intelligence Unit's index of democracy, in The Economist: The World in 2007, London, 2006. http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
- Jané, Elisabet et al (2004), Revisión de las experiencias de armonización en Nicaragua, http://srec.cancilleria.gob.ni/documentos/noticias/caso_nic_hlsp06.pdf
- Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard (2007). Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización - Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país, FRIDE documento de trabajo 41, octubre 2007, <http://www.fride.org/publicacion/273/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2005a: Documento de Estrategia País Nicaragua 2 0 0 5 - 2 0 0 8 , <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/B53619A4-E8AA-40ED-ABB4-97DF53594086/0/DEPNicaragua20052008.pdf>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2005b: Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense de Cooperación, http://www.fcm.aeci.es/03coop/2coop_paises/ep/07mixtas/ftp/nicaragua/nicaragua2.pdf
- OECD (2006): Survey on Monitoring the Paris Declaration, County Chapter Nicaragua, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/38754147.pdf>
- Pérez Baltodano, Andrés. "La gestación del Estado Mara". Toronto, agosto 2007. (impreso)
- Romeo, Lorenzo, et al. La democracia en Nicaragua: Partidos Políticos y elecciones nacionales 2006. IPADE, Managua, julio 2007.
- Schulz, Nils-Sjard (2007): Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda, FRIDE comentario noviembre 2007, <http://www.fride.org/publicacion/285/>
- World Bank (2006): Fulfilling the Promise: 2004 Comprehensive Development Framework Progress Report for Nicaragua, <http://web.worldbank.org/servlets/ECR?contentMDK=20921825&contTypePK=4610&folderPK=60890&sitePK=260799&callCR=true>

Anexos

Anexo 1: Listado de actores consultados

Los autores realizaron 19 entrevistas personales y dos talleres de debate en julio y septiembre de 2007. En lo siguiente, se desglosan los profesionales que tan generosamente colaboraron con este estudio.

No.	Nombre	Cargo	Institución
1	Paola Barreto	Directora de Cooperación Externa	Corte Suprema de Justicia
2	Nadine Cardenal	Coordinación Interagencial	Sistema de Nacionales Unidas
3	Ramiro Caveró	Director	Programa de Apoyo Institucional de la CE (PAI-NIC)
4	María Luisa Domínguez	Asesora Gobernabilidad	Programa de Apoyo Institucional de la CE (PAI-NIC)
5	Magaly Echegoyen	Responsable enfoque sectorial	Ministerio de Salud
6	Claudia Gazol	Coordinación Interagencial	Sistema de Naciones Unidas
7	Inmaculada Gisbert	Codirectora Proyectos Área de Salud	Oficina Técnica de Cooperación (AECI)
8	Ricardo Gómez	Director	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
9	Mauricio Gómez	Ex Secretario Cooperación Externa	Ministerio de Relaciones Exteriores
10	Violeta Granera	Directora Ejecutiva	Movimiento por Nicaragua
11	María José Jarquín	Asesora regional de Gobernabilidad	Department for International Development
12	Mari Lankinen.	Jefe de Cooperación	Embajada de Finlandia
13	Irwing Larios	Presidente	Federación de ONG
14	Kerry Max	Jefe de Cooperación y Presidente de la mesa de donantes	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
15	Patricia Mayorga	Directora	Grupo Fundemos
16	Alfredo Missair	Coordinador Residente	Sistema de Nacionales Unidas
17	Luis Ángel Montenegro	Contralor Presidente	Contraloría General de la República
18	Elena Montobbio	Coordinadora	Oficina Técnica de Cooperación (AECI)
19	Georgina Muñoz	Enlace Nacional	Coordinadora Civil
20	Carlos Pacheco	Oficial de Programas	Trocaire
21	Leonidas Saballos	Consultor economista	Secretaría Técnica de la Presidencia
22	Carolina Siu	Directora Planificación	Ministerio de Salud
23	Sten Ström	Economista	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
24	Jan-Kees Verkooijen	Encargado de Negocios	Embajada de Holanda
25	Arturo Wallace	Coordinador del Programa de Gobernabilidad para Nicaragua	Department for International Development
26	Pedro Pablo Villanueva	Representante	UNFPA
27	Eva Zetterberg	Embajadora	Embajada de Suecia / Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Anexo 2: Listado de los hitos más significativos del proceso de AA&A por año

	2002
Febrero	Reforma de las funciones del CONPES
Marzo	<i>Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento del Desarrollo</i>
Junio	1er Foro de Coordinación de la Cooperación
	2003
Febrero	<i>1er Foro de Alto Nivel de Armonización de la Cooperación (Roma)</i> Acuerdo Presidencial 71-2003 de Creación de las Mesas Sectoriales de Coordinación de la Cooperación
Marzo	Creación de la Mesa Global <i>1er Foro Regional de Alineamiento y Armonización. Preparación del 1er Foro de Alto Nivel (Jamaica)</i>
Junio	2º Foro de Coordinación de la Cooperación Reactivación de CONAGRO
Septiembre	Puesta en marcha de SysODA
Octubre	Grupo Consultivo. Declaración de Managua
Noviembre	Creación del Fondo para el Enfoque Sectorial de Salud
	2004
Enero	Punto de culminación HIPC
Marzo	Creación del Grupo de Apoyo Presupuestario Presentación del Plan Sectorial de Gobernabilidad
Mayo-octubre	<i>Joint Country Learning Assessment</i>
Julio	Declaración de Intenciones. Coordinación entre el Gobierno de Nicaragua y los cooperantes para fortalecer el Sector Educación
Agosto	Presentación del Plan Sectorial de Seguridad Ciudadana Presentación del Plan Nacional de Desarrollo
Septiembre	Presentación del Plan Común de Trabajo de Educación <i>Taller internacional sobre herramientas para la gestión de la ayuda. (Burkina Faso)*</i> 3er Foro de Coordinación de la Cooperación Presentación del Plan Nacional de Desarrollo Operativo
Octubre	1ª Reunión de los Países Asociados al CAD de la OCDE <i>Foro Regional de Alineamiento y Armonización. Tegucigalpa*</i>
	2005
Enero	Firma del Código de Conducta del Sector Salud Aprobación de la metodología para el marco presupuestario de medio plazo
Ejercicio presupuestario	Puesta en práctica del marco presupuestario de medio plazo en los ministerios de Salud, Educación y Transporte e Infraestructuras
Febrero-marzo	<i>2º Foro de Alto Nivel de Armonización de la Cooperación (París)*</i>
Mayo	Firma del Arreglo Conjunto de Financiamiento para apoyo presupuestario
Junio	Presentación del Plan Quinquenal de Salud Firma del Memorando de Entendimiento de PROASE
Agosto	Firma del Memorando de Entendimiento de FONSALUD

Septiembre	Firma del Código de Conducta del Sector Rural Productivo Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario Presentación de PRORURAL
Octubre	Presentación de la Estrategia de Agua Potable y Saneamiento
Noviembre	Aprobación del Plan de Acción Nacional para Alineamiento y Armonización Diagnóstico de la puesta en práctica del enfoque sectorial en 10 sectores Lineamientos del Gobierno para el avance del enfoque sectorial en Nicaragua 4º Foro de Coordinación de la Cooperación
2006	
Febrero	Talleres de capacitación en enfoque sectorial para funcionarios públicos Aceptación por la Junta Directiva del Banco Mundial del PND como ERCERP de II Generación
Marzo	Firma del Memorando de Entendimiento del FC-PRORURAL
Abril	Misión de pilotaje del cuestionario para el seguimiento de los compromisos de la Declaración de París del CAD de la OCDE
Mayo	<i>Foro Especial de Viena para el Alineamiento y Armonización de la Cooperación para la Integración Centroamericana</i>
Julio	Presentación del Plan de Justicia
Julio - agosto	<i>Cooperación técnica horizontal Sur-Sur en temas de AA&A entre Guatemala, Honduras y Nicaragua</i>
Agosto	Presentación del Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Nicaragüense 2006 - 2010 Puesta en práctica del marco presupuestario de medio plazo en todos los ministerios Reunión de los países ALC Asociados al CAD de la OCDE y Adheridos a la Declaración de París. "Tomando la iniciativa"
Septiembre	Inicio de 2 cursos de diplomado en alineamiento y armonización <i>Foro Regional de Alineamiento y Armonización. "Ejerciendo Liderazgo para Acelerar los Cambios" Bolivia</i> Indicadores y línea de base del Plan Nacional de Acción en Alineamiento y Armonización
Octubre	5º Foro de Coordinación de la Cooperación

Fuente: SREC, Cancillería de la República.

En azul los procesos internacionales y en azul con negrita los realizados fuera de Nicaragua.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, **Anna Kakhee**, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, **Sofía Sebastián**, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, **Susanne Gratius**, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, **Jos Boonstra**, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, **Richard Youngs**, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, **María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos**, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, **Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz**, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, **Stefan Meyer**, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, **Ana Echagüe**, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, **Jos Boonstra**, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, [David Sogge](#), Junio de 2006
- 23** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la
22 asistencia internacional, [Megan Burke](#), Abril de 2006
- Democracia y Seguridad en Oriente Medio, [Richard Youngs](#), Marzo de 2006
- 21** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, [Ben Saul](#), February 2006
- 20** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; [Martin](#)
19 [Doornbos](#), [Susan Woodward](#), [Silvia Roque](#), February 2006
- Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, [Jessica Almqvist](#), January 2006
- 18** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
17 [Martin Doornbos](#), December 2005
- The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
16 [Irene Aguirrezabal Quijera](#), November 2005
- Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, [Luis Peral](#),
15 Octubre de 2005
- ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, [Susanne Gratius](#), Octubre
14 de 2005
- Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
13 [Kristina Kausch](#) and [Isaías Barreñada](#), October 2005
- Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, [Carlos Espósito](#) and
12 [Jessica Almqvist](#), September 2005
- Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, [Jill](#)
11 [Crystal](#), Julio de 2005
- Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, [Antonio Remiro Brotóns](#), Junio de 2005
- 10** España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
9 [Laura Feliú](#), Mayo de 2005
- Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, [Javier Niño Pérez](#), Abril de 2005
- 8** Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración
7 de un Plan de Acción, [Luis Peral](#), Abril de 2005
- España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, [Richard Gillespie](#), Abril de 2005
- 6** ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, [Jessica Almqvist](#), Marzo de 2005
- 5** Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, [Carlos Espósito](#), Febrero de 2005
- 4** El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, [Emad El-Din Shahin](#), Febrero de 2005
- 3** El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
2 [Richard Youngs](#), Enero de 2005
- A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli
 withdrawal, [CITPax](#), an initiative of [Shlomo Ben-Ami](#), November 2004

FRIDE

Este estudio de caso sobre Nicaragua analiza las condiciones cambiantes de gobernabilidad e institucionalidad en las que se realiza la ayuda para uno de los "países mimados" (donor darlings) más importantes. Tras el cambio de gobierno a principios de 2007, la puesta en práctica de la París de la Declaración de París ha sufrido un duro despertar. Desde que el gobierno de Ortega asumió el poder, optó por una apropiación gubernamental firme que arroja dudas sobre su adecuación al espíritu deliberativo promovido por la administración anterior de Enrique Bolaños. El gobierno Sandinista abandonó los espacios establecidos para el diálogo político y adoptó un discurso implacable contra el injerencismo europeo basado en condicionalidades políticas. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 demuestra estar escasamente apropiado, ya que las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense no defienden sus contenidos. En el panorama político polarizado de Nicaragua, las instituciones del Estado se están desmontando y reconstruyendo según los intereses de los clientes políticos. Sorprendidos ante el rápido deterioro de su antiguo "país mimado" y la pérdida de la relación cercana con la administración anterior, los donantes parecen indecisos e impotentes. Una de las lecciones principales del caso nicaragüense, estudiado en estrecha colaboración entre una experta nicaragüense y un investigador de FRIDE, es que, para impulsar la sostenibilidad de la eficacia de la ayuda, los donantes necesitan mejorar el entendimiento del contexto político-institucional con el que tiene lugar la armonización.

www.fride.org