Memoria del Taller SWAp en Agua Potable y Saneamiento
Montelimar, Nicaragua
19 al 20 de mayo de 2005

Enfoque Sectorial Amplio para el Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua
Enfoque Sectorial Amplio para el Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua

Memoria del Taller SWAp en Agua Potable y Saneamiento
Montelimar, Nicaragua
19 al 20 de mayo de 2005

DOCUMENTO DE TRABAJO
Febrero 2006

Misión del PAS
Apoyar a la población más pobre a obtener acceso sostenido a servicios de agua y saneamiento mejorados.

Socios donantes del PAS
Los gobiernos de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Reconocimientos
Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución de las siguientes personas e instituciones:

- **Gobierno de Nicaragua**: Dr. Luisángel Hernández, Coordinador de la Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (CONAPAS)
- **Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE)**: Werner Thut, Director Residente Adjunto para América Central
- **Programa de Agua y Saneamiento, América Latina y el Caribe (PAS-LAC)**: François Brikké, Director Regional
  Rafael Vera, Coordinador para América Central
  Nelson Medina, Coordinador para Nicaragua

Preparación del primer borrador de la memoria: Tony Brand, Consultor
Cuidado de la edición y producción: Mikko Vayrynen, Profesional Junior en Comunicaciones de PAS-LAC para América Central
Diseño e Impresión en Honduras: Kares S.de R.L.
Abreviaciones ........................................................................................................................................ 5

Presentación .......................................................................................................................................... 7

1. Antecedentes ...................................................................................................................................... 9
   1.1 El Taller SWAp en Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua .................................................. 9
   1.2 El estado del Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua ................................................................. 9
   1.3 Objetivos y metas de la estrategia sectorial .................................................................................. 10

2. El SWAp ............................................................................................................................................. 12
   2.1 Marco conceptual .......................................................................................................................... 12
      2.1.1 Introducción .............................................................................................................................. 12
      2.1.2 Ventajas de desarrollar un SWAp en agua y saneamiento ..................................................... 12
      2.1.3 Preguntas clave y mitos .......................................................................................................... 14
      2.1.4 Lecciones aprendidas ............................................................................................................ 14
      2.1.5 Componentes principales de un SWAp .................................................................................. 15
   2.2 El enfoque sectorial del Ministerio de Salud en Nicaragua ......................................................... 15
      2.2.1 Marco conceptual del SWAp .................................................................................................. 15
      2.2.2 Elementos mínimos de un enfoque sectorial ........................................................................ 16
      2.2.3 Avances del enfoque sectorial en el período 2005-2009 ......................................................... 16
      2.2.4 Demanda de fortalecimiento de procesos ............................................................................ 17
   2.3 Desarrollo de un SWAp para el Sector Agua y Saneamiento en Bolivia .................................... 17
      2.3.1 Contexto del sector ................................................................................................................ 17
      2.3.2 Respuesta a las necesidades .................................................................................................. 19
      2.3.3 Características del SWAp en Bolivia ...................................................................................... 20
3. Propuesta para iniciar un SWAp en el Sector Agua y Saneamiento..................... 21
   3.1 Proceso para desarrollar el SWAp ................................................................. 21
      3.1.1 Memorando de Acuerdo y Código de Conducta .................................. 21
      3.1.2 Análisis específicos ............................................................................. 22
      3.1.3 Amplitud del enfoque sectorial ........................................................... 24
   3.2 Visión preliminar del potencial para desarrollar un SWAp ......................... 24
   3.3 Hoja de ruta: Plan de acción a corto plazo............................................... 29
      3.3.1 Componentes principales ..................................................................... 29
      3.3.2 Acciones inmediatas en la fase de preparación ................................... 30
      3.3.3 Plan de 100 días .................................................................................... 31

Anexos...................................................................................................................... 35
   Anexo 1 Programa del taller ............................................................................. 35
   Anexo 2 Lista de participantes ........................................................................... 37
   Anexo 3 Indicadores de desempeño ................................................................. 39
   Anexo 4 Evaluación macroeconómica ................................................................ 40
   Anexo 5 Evaluación de la política del sector ..................................................... 42
   Anexo 6 Análisis del Plan de Gastos a Mediano Plazo (PGMP) ......................... 44
   Anexo 7 Análisis del monitoreo del desempeño ............................................... 48
   Anexo 8 Ejemplo de un Memorando de Entendimiento (MINSA).................... 50
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abreviaciones</th>
<th>Significado</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ACDI</td>
<td>Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional</td>
</tr>
<tr>
<td>BID</td>
<td>Banco Interamericano de Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>BM</td>
<td>Banco Mundial</td>
</tr>
<tr>
<td>CONAPAS</td>
<td>Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario</td>
</tr>
<tr>
<td>COSUDE</td>
<td>Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>ENACAL</td>
<td>Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios</td>
</tr>
<tr>
<td>EPSAS</td>
<td>Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento</td>
</tr>
<tr>
<td>ERCERP</td>
<td>Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza</td>
</tr>
<tr>
<td>ERP</td>
<td>Estrategia de Reducción de la Pobreza</td>
</tr>
<tr>
<td>FISE</td>
<td>Fondo de Inversión Social de Emergencia</td>
</tr>
<tr>
<td>FMI</td>
<td>Fondo Monetario Internacional</td>
</tr>
<tr>
<td>FONSALUD</td>
<td>Fondo Nicaragüense para la Salud</td>
</tr>
<tr>
<td>FUNDASAB</td>
<td>Fundación para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico</td>
</tr>
<tr>
<td>HIPC</td>
<td>Países Pobres Altamente Endeudados</td>
</tr>
<tr>
<td>INAA</td>
<td>Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados</td>
</tr>
<tr>
<td>INIFOM</td>
<td>Instituto de Fomento Municipal</td>
</tr>
<tr>
<td>KfW</td>
<td>Kreditanstalt Fur Wiederaufbau – Cooperación Financiera Alemana</td>
</tr>
<tr>
<td>MARENA</td>
<td>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales</td>
</tr>
<tr>
<td>MINREX</td>
<td>Ministerio de Relaciones Exteriores</td>
</tr>
<tr>
<td>MINSA</td>
<td>Ministerio de Salud</td>
</tr>
<tr>
<td>ODM</td>
<td>Objetivos de Desarrollo del Milenio</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>Organismos No-Gubernamentales</td>
</tr>
<tr>
<td>OPS/OMS</td>
<td>Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud</td>
</tr>
<tr>
<td>PAS</td>
<td>Programa de Agua y Saneamiento</td>
</tr>
<tr>
<td>PGMP</td>
<td>Plan de Gastos a Medio Plazo</td>
</tr>
<tr>
<td>PND</td>
<td>Plan Nacional de Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>PNDN</td>
<td>Plan Nacional de Desarrollo Operativo</td>
</tr>
<tr>
<td>PRSC</td>
<td>Poverty Reduction Strategy Credit</td>
</tr>
<tr>
<td>PRSP</td>
<td>Poverty Reduction Strategy Paper</td>
</tr>
<tr>
<td>RASNIC</td>
<td>Red de Agua y Saneamiento de Nicaragua</td>
</tr>
<tr>
<td>SECEP</td>
<td>Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia</td>
</tr>
<tr>
<td>SIGFA</td>
<td>Sistema Integrado de Gestión y Auditoría</td>
</tr>
<tr>
<td>SIFI</td>
<td>Sistema Información de Gestión Integral</td>
</tr>
<tr>
<td>SINAS</td>
<td>Sistema Nacional de Información en Agua y Saneamiento</td>
</tr>
<tr>
<td>SINIA</td>
<td>Sistema Nacional de Información Ambiental</td>
</tr>
<tr>
<td>SISAB</td>
<td>La Superintendencia de Saneamiento Básico</td>
</tr>
<tr>
<td>SNIP</td>
<td>Sistema Nacional de Inversión Pública</td>
</tr>
<tr>
<td>SPD</td>
<td>Socios para el Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>SWAp</td>
<td>Enfoque Sectorial Amplio</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</td>
</tr>
<tr>
<td>UNOM</td>
<td>Unidad de Operación y Mantenimiento</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Presentación

En Nicaragua, el Sector Agua y Saneamiento se encuentra en pleno proceso de modernización. Actualmente cuenta con un marco legal e institucional y se encuentra en elaboración una estrategia sectorial para el periodo 2005-2015, lo que permitirá el desarrollo de programas, proyectos y actividades orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con los cuales se encuentra comprometido el país\(^1\).

En consideración, por un lado, de la situación de la población en cuanto al acceso a los servicios de agua y saneamiento y, por el otro, la magnitud de las acciones e inversiones requeridas para el cumplimiento de los ODM, sin duda será necesario que el gobierno adopte estrategias de desarrollo innovadoras.

Por este motivo, el Programa de Agua y Saneamiento (PAS) y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) accedieron a la solicitud de la CONAPAS para la realización de un taller donde se presentase el Enfoque Sectorial Amplio (en inglés Sector Wide Approach, de ahí su sigla SWAp): su marco conceptual, estudio de casos y el desarrollo de una hoja de ruta que permitiese su implementación en Nicaragua.

El presente documento constituye una memoria de dicho taller, donde quedó claramente establecida la importancia de colocar el presupuesto sectorial en el centro de la determinación de políticas y de unificar la programación y gestión de gastos independientemente de la fuente de los recursos financieros.

En los anexos se pueden apreciar las separatas distribuidas a los participantes como material de lectura, la mayor parte de las cuales corresponden a diversos capítulos de la Guía de la Comisión Europea para apoyar Programas Sectoriales del mes de febrero del año 2003.

Al momento de la publicación de esta memoria, el taller estará rindiendo los frutos esperados: la CONAPAS, junto con los cooperantes y las fuentes de financiamiento, preparan las condiciones para la firma de un Memorando de Entendimiento. Por lo tanto, consideramos que la experiencia relatada en este documento servirá como referencia no sólo para las instituciones sectoriales de Nicaragua, sino también para otros países de la región con intereses similares.

El PAS y COSUDE agradecen la confianza del Dr. Luisángel Hernández, Coordinador de la CONAPAS, así como a los representantes de las distintas instituciones del Estado, ONG y agencias de cooperación, por su valiosa contribución en la realización del evento.

El PAS, el Banco Mundial y COSUDE no son responsables del contenido del presente documento, el cual recoge la opinión de los diversos participantes del taller.

François Brikke  
Director Regional del PAS  
para América Latina

Werner Thut  
Director Residente Adjunto  
COSUDE

\(^1\) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se establecieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, con el fin de combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Una de sus metas específicas es “reducir a la mitad, en el año 2015, el porcentaje de personas que no cuenta con acceso sostenible a fuentes seguras de agua potable y saneamiento básico”.
1. **Antecedentes**

1.1 **El Taller SWAp en Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua**

En el contexto de la modernización del Sector Agua y Saneamiento, y dada la voluntad política de lograr mejoras significativas en el acceso a dichos servicios, la CONAPAS consideró desde el año 2005 la posibilidad de implementar un Enfoque Sectorial Amplio o SWAp\(^2\) en el Sector Agua Potable y Saneamiento, sobre la base de las experiencias de los sectores Salud y Educación de Nicaragua y la de otros países.

Por tal motivo, la CONAPAS propuso celebrar un Taller SWAp en el país, con el apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) y la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (PAS-BM). Como se puede apreciar en el programa del taller (ver Anexo1), sus objetivos fueron:

a) Conocer las experiencias de los SWAp realizados en Nicaragua y en otros países.

b) Contar con una propuesta de hoja de ruta o plan de acción a corto plazo para iniciar Los procesos preparatorios de un SWAp en el Sector Agua Potable y Saneamiento.

Así, los días 19 y 20 de mayo del 2005 se celebró en Montelimar, Nicaragua, el **Taller para consensuar un SWAp en el Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua**. El evento contó con la presencia de 43 profesionales de instituciones del Estado, ONG y agencias externas de cooperación y financiamiento cuya lista se presenta en el Anexo 2. Todos los participantes coincidieron en que el enfoque tradicional de inversiones por proyectos, con importantes resultados en cuanto a infraestructura se refiere, no es suficiente para establecer las competencias institucionales del sector, la planificación y financiamiento de las inversiones y el incremento y sostenibilidad de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento. Para lograr los cambios deseados, se consideró la necesidad de adoptar un enfoque amplio, que incluya diferentes aspectos que, una vez integrados, den como resultado un sector mejor organizado y un incremento significativo en cobertura sostenible. Los asistentes al taller se comprometieron a iniciar a muy corto plazo -dentro de los siguientes 100 días- una serie de actividades orientadas a adoptar un SWAp en agua y saneamiento en el país.

El presente documento explica el contexto del Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua, los conceptos y experiencias con diversos SWAp tanto en éste como en otros países, y los resultados del taller en cuanto a la posibilidad de aplicar un SWAp en agua y saneamiento en Nicaragua.

1.2 **El estado del Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua**

En el año 2004, la cobertura de agua potable en Nicaragua alcanzó el 75.8% a nivel nacional, 95.1% en el subsector urbano y 48.5% en el rural. En cuanto a la cobertura de alcantarillado sanitario, ésta alcanzó el 35.1%, presentándose las mayores coberturas en Managua y las ciudades principales. El 42% de las aguas residuales que se recolectan en los diferentes

---

\(^2\) SWAp, sigla que se usará en adelante por estar ampliamente difundida, corresponde a Sector Wide Approach o Enfoque Sectorial Amplio.
sistemas de alcantarillado sanitario del país, es procesado en los sistemas de tratamiento de aguas residuales existentes.

El agua no contabilizada a nivel nacional es del 56% en todos los sistemas urbanos. El consumo diario de agua por persona es de 150 a 200 litros. Del casi medio millón de conexiones, el 46% dispone de un medidor en buen estado. La continuidad del servicio es de 24 horas al día en 46 de los 98 sistemas que fueron estudiados por el ente regulador, es decir, en el 47% de los casos.

Actualmente se encuentra en proceso de elaboración la Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento a cargo de la CONAPAS, cuyas metas son:

a) Alcanzar coberturas de agua potable a nivel nacional de 82.5% en el año 2009 y de 90.3% en el año 2015, con lo cual se cumplirían las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

b) Alcanzar coberturas de agua del 63% en el año 2009 y de 80.4% en el año 2015 en el subsector rural.

c) Alcanzar coberturas de saneamiento de 89.6% en el año 2009 y de 92.2% en el 2015 a nivel nacional. De esta manera, se alcanzarían los ODM mas no así los del Plan Nacional de Desarrollo, que aspiran a un 95% de cobertura.

d) Alcanzar una cobertura del 87.6% en saneamiento rural en el año 2015.

e) Lograr que el tratamiento de aguas residuales alcance el impulso necesario para pasar del 42% en el año 2004 al 100 % en el año 2009.

El logro de estas metas requiere una inversión de US$ 592.2 millones de dólares en el periodo 2005-2015. De este monto, para el primer quinquenio se requieren US$ 286 millones de dólares: 165 para agua potable, 113 para saneamiento y tratamiento de aguas residuales y 8 para cubrir aspectos relacionados con el reforzamiento legal, institucional, ambiental y otros.

Asimismo, en este primer quinquenio (2005-2009), el 35% de las inversiones previstas estarán orientadas a la rehabilitación de los sistemas ya existentes. Esto refleja la importancia de invertir regularmente en el mantenimiento de los sistemas, lo cual no se ha realizado cabalmente en los últimos años.


1.3 Objetivos y metas de la estrategia sectorial

Para alcanzar los objetivos y metas del plan estratégico, se plantea la ejecución de una serie de actividades dentro de cada uno de los siguientes rubros:

a) **Marco legal.** Revisarlo, modificarlo, promulgar las leyes que fueran necesarias y evitar duplicaciones, vacíos o falta de definiciones claras de las funciones.

b) **Cuadro institucional.** Fortalecer las estructuras orgánicas y presupuestarias de la CONAPAS y del INAA, para que la primera pueda ejercer óptimamente sus funciones de planificación, coordinación y rectoría del sector y el segundo sus funciones de
regulación. Fortalecer al FISE como coordinador del subsector rural y desarrollar iniciativas para optimizar el desempeño de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas y el fortalecimiento y creación de condiciones para conseguir que las organizaciones comunitarias mejoren su funcionamiento operativo. Lograr una mayor participación comunitaria en los procesos de rectoría, regulación y gestión de los servicios. Asegurar, mediante una buena gobernabilidad, la continuidad y eficiencia de los programas minimizando las influencias políticas.

c) Proveedores de servicios. Impulsar la modernización de la gestión de los prestadores de servicios para que éstos sean autosostenibles y operen con índices positivos de eficiencia. Desconcentrar y descentralizar en forma gradual la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Revisar y mejorar los sistemas de tarifas y subsidios existentes para adecuarlos a los nuevos modelos de gestión y lograr sostenibilidad financiera.

d) Financiamiento. Racionalizar las inversiones tomando en cuenta el financiamiento asegurado y promover la obtención de nuevas fuentes de financiamiento que permitan cumplir con las metas de cobertura y que aseguren el funcionamiento eficiente de las instituciones de la CONAPAS. Formular convenios con la comunidad internacional bajo un enfoque sectorial amplio concertado.

e) Gestión integrada del agua. Contar con planes de comunicación dirigidos a incrementar el uso eficiente del agua, las buenas prácticas de higiene, la preservación del ambiente, la gestión de los servicios y el desarrollo del sector. Brindar un servicio de calidad que impacte en la salud de la población. Priorizar el aprovechamiento de los recursos hídricos para el consumo humano y protegerlos. Crear las condiciones necesarias para que las instituciones del sector estén preparadas ante emergencias y desastres, y reducir la vulnerabilidad de los sistemas ante estos eventos.

f) Capacitación y evaluación. Desarrollar la investigación y el desarrollo tecnológico en temas priorizados. Crear un sistema de información, monitoreo y evaluación eficiente que permita dar seguimiento a los indicadores y planes de desarrollo.

El plan estratégico incluye las áreas siguientes:
- zonas de alta pobreza sin servicio de agua en el área rural y las regiones autónomas del Atlántico;
- zonas urbanas marginales;
- conglomerados productivos y centros proveedores de servicios;
- localidades ubicadas en el límite urbano-rural;
- localidades urbanas especiales; y
- cuencas hidrográficas y cuerpos de agua.
2. **El SWAp**

En síntesis, el SWAp se define como un enfoque consensuado de desarrollo para conseguir objetivos comunes con esfuerzos concertados.

2.1 **Marco conceptual**

2.1.1 **Introducción**

De la revisión de una serie de documentos de la OMS, la Cooperación Holandesa\(^3\), la Unión Europea\(^4\) y el Banco Mundial, se puede apreciar que el término SWAp fue creado por Cassels (OMS) y adoptado en 1997, y que significa *Sector Wide Approach* (Enfoque Sectorial Amplio). Un SWAp se define como un proceso liderado por las autoridades de un país para apoyar el desarrollo de un sector determinado de una manera amplia, profunda y coordinada. Un SWAp no es un simple instrumento financiero sino un enfoque consensuado de desarrollo.

No existe una fórmula única para el desarrollo de un SWAp, el cual debe ser flexible por definición. Los SWAp son relativamente nuevos y aún no se cuenta con evidencia empírica sobre su impacto. El concepto fue desarrollado durante la década pasada en países de bajos ingresos de África y Asia del Sur, y ha sido rápidamente adoptado incluso por países de ingresos medios. Acogido inicialmente por el sector social (Salud y Educación), actualmente lo implementan también los sectores Transporte, Agricultura, y Agua y Saneamiento.

Existe una serie de conceptos de cooperación financiera que no deben ser confundidos con el SWAp, como por ejemplo el SIP (Sector Investment Program o Programa de Inversión Sectorial), que consiste en el apoyo del donante dentro de un marco de gestión común alrededor de un programa de gastos del gobierno con condiciones y productos específicos; o el PBA (Programme Based Approach o Enfoque Basado en Programas) el cual, aunque es más amplio que el enfoque basado en proyectos, no es específico en cuanto a la canalización de los procesos de la ayuda; los SDV (Sector Development Programs o Programas de Desarrollo Sectorial); el SPS (Sector Policy Support o Apoyo a Políticas Sectoriales), el cual consiste en el apoyo de los donantes para el desarrollo de una política sectorial específica; el Budget Support o Apoyo al Presupuesto, que no necesariamente está ligado a un nuevo marco de desarrollo sectorial; el Basket Funding o Canasta de Financiamiento, que se utiliza para un determinado programa o estrategia; etc.

2.1.2 **Ventajas de desarrollar un SWAp en Agua y Saneamiento**

Los participantes del taller expresaron que las razones por las cuales debería implementarse un SWAp en el Sector Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua, son las siguientes:

---


• Crearía un plan basado en resultados con financiamiento específico por cada resultado.
• Podría alinear a la sociedad civil y la cooperación internacional con la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento.
• Permitiría un registro sistemático de la cooperación internacional.
• Facilitaría la expresión de las prioridades del gobierno mediante proyectos.
• Mejoraría la coherencia de prioridades entre los sectores y sus carteras.
• Facilitaría la articulación entre planes y presupuestos.
• Optimizaría la priorización y los mecanismos de asignación presupuestaria en los ministerios.
• Mejoraría la coordinación de acciones entre las direcciones de los ministerios y sus unidades coordinadoras de proyectos.
• Facilitaría la coordinación entre los múltiples mecanismos de ejecución financiera y rendición de cuentas, que actualmente crean altos costos administrativos, duplicación de labores, dificultades en la supervisión y seguimiento de las actividades y desartículación de las acciones de las instituciones y algunas repeticiones.

Las experiencias presentadas en el taller muestran que, a pesar del éxito individual de los proyectos, antes de implementar un SWAp es necesario fortalecer el sector y evitar el sesgo de los donantes que utilizan sus propios procesos de aprobación y el liderazgo del gobierno, lo cual genera la fragmentación del proceso de desarrollo sectorial y la duplicación de esfuerzos y gastos. Los costos de transacción en el sector siguen siendo demasiado altos para poder incrementar significativamente la cobertura con los recursos disponibles.

Bajo un enfoque SWAp, el gobierno y los socios nacionales constituyen el centro de desarrollo de la estrategia. Implica una visión más amplia del impacto, ya que permite canalizar el apoyo de actividades específicas y bilaterales hacia planes sectoriales. Con frecuencia se logra reducir los costos de transacción en el sector así como una mayor coherencia entre políticas, presupuestos y resultados.

Los participantes en el taller determinaron que la adopción de un SWAp en Agua y Saneamiento permitiría los siguientes beneficios:

a) Incrementar el impacto del desarrollo sectorial.
b) Fortalecer el sentido de apropiación y liderazgo del país.
c) Crear y fortalecer alianzas nacionales y locales genuinas.
d) Abrir diálogos sobre políticas, estrategias y programas.
e) Adapta y expandir en mayor escala experiencias exitosas a través de programas integrales.
f) Aplicar procedimientos financieros comunes, mejores presupuestos, controles e informes y mecanismos contra la corrupción.
g) Influir en los procesos de reforma (descentralización).
h) Mejorar la calidad y consistencia con los objetivos de desarrollo nacionales y los programas prioritarios como ERP y PNDO.
i) Fortalecer las capacidades nacionales, sectoriales e institucionales en los sistemas.
j) Alcanzar resultados concretos y reducir los costos de transacción.
2.1.3 Preguntas clave y mitos

Antes del inicio de un SWAp es necesario que el gobierno y el sector tengan claramente definidos sus objetivos y propósitos, los cuales deberán ser compartidos con todos los actores que participarán en el proceso. En este ejercicio se deberá definir si se busca conseguir mayor financiamiento, mayor coherencia en las estrategias de intervención, mayor apropiación por parte de los actores sectoriales, mayor efectividad e impacto de las inversiones o establecer un nuevo modelo del desarrollo.

Asimismo, persisten muchos mitos sobre lo que es o lo que se puede lograr con un SWAp, desde su consideración como instrumento financiero para aliviar un desfase de recursos, hasta pensar que es un apoyo directo al presupuesto general o un financiamiento conjunto al cual todos pueden acceder de manera independiente. Algunos consideran que un SWAp es un medio para reforzar un proyecto o unidad ejecutora existente. Una visión limitada lo define como un mecanismo para reducir los costos de preparación y supervisión de proyectos, o peor aún, como una forma de evitar procedimientos de control. Un SWAp no es la panacea para solucionar todos los problemas del gobierno o de un sector.

Los interesados en implementar un SWAp deben considerar, antes de iniciar sus actividades, qué ocurriría si el gobierno no cumpliese con los acuerdos y cómo se podrían conciliar las diferentes políticas e interpretaciones de algunas agencias externas. Internamente, un SWAp se debe inspirar en un enfoque de proyectos ágil y cercano a la realidad cotidiana, y evitar a toda costa que la burocracia reduzca la efectividad de la estrategia consensuada.

2.1.4 Lecciones aprendidas

Las lecciones que los participantes del taller manifestaron haber aprendido a partir de sus experiencias en otros países, fueron que el SWAp:

a) Es un enfoque sectorial que culmina en un proceso irreversible e inmune a los cambios políticos y de personal.
b) Tiene una visión holística del Sector Agua y Saneamiento, más compleja que en otros sectores sociales.
c) Es específico para cada país.
d) Es un proceso gradual de aprendizaje y cambio.
e) Requiere un sistema adecuado de seguimiento y monitoreo.
f) Puede evitar que los programas de gastos públicos olviden el potencial del sector privado y de las ONG.
g) Puede ayudar a que la Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento, y por ende el Plan Nacional de Desarrollo, se ajusten a la realidad nacional y a las demandas locales.
h) Puede apoyar un cambio profundo del papel de las agencias técnicas nacionales y la cooperación internacional.
i) Permite que los objetivos de coberturas también consideren la sostenibilidad y la lucha contra la exclusión.
j) Permite conservar las actividades en marcha con proyectos e inversiones ya convenidas durante el periodo de transición.
2.1.5 Componentes principales de un SWAp

En su preparación y ejecución, los SWAp buscan resaltar los principios básicos de la buena planificación y gerencia. Sus componentes son:

a) Políticas y estrategias sectoriales claras, a fin de poder entender los objetivos y metas del gobierno en el sector así como su estrategia.Debe separar los papeles de regulador y de proveedor de servicios, para lo cual define las responsabilidades de las agencias gubernamentales y las no gubernamentales así como las necesidades de reforma institucional.

b) Un plan de gastos a mediano plazo, basado en un plan de acción amplio, que especifique la disponibilidad actual y esperada de los recursos internos y externos, así como la forma en que serán utilizados en el cumplimiento de las políticas sectoriales.

c) Un proceso consensual que evolucionese hacia sistemas armónicos de presupuesto, manejo financiero, adquisiciones y reportes.

d) Un sistema de monitoreo del desempeño, para poder medir el progreso hacia el logro de los objetivos y metas de la política y, donde sea apropiado, diferenciar entre beneficiarios hombres y mujeres y diferentes grupos sociales.

e) Mecanismos formales de coordinación con donantes y mecanismos sistematizados de consulta con clientes y beneficiarios de servicios gubernamentales y con proveedores de servicios del sector no gubernamental.

2.2 El enfoque sectorial del Ministerio de Salud en Nicaragua

2.2.1 Marco conceptual del SWAp

El enfoque sectorial en salud es un mecanismo para la gestión, canalización, seguimiento y evaluación de los recursos nacionales y externos en función del cumplimiento de las políticas, planes y programas nacionales de salud.


Asimismo, enfatiza el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y participación ciudadana expresados en la Ley General de Salud y su reglamento, como son los consejos nacionales, departamentales y municipales de salud, los consejos consultivos de hospitales y las comisiones de salud de las regiones autónomas. La conformación de la Mesa Sectorial en Salud fue clave para lograr la participación del mayor número posible de gobiernos y agencias cooperantes que apoyan el Plan Quinquenal. Una herramienta importante del proceso fue la disponibilidad y funcionamiento de sistemas de información sectorial, tales como los denominados SIGFA (Sistema Integrado de Gestión y Auditoria), SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) y SIMINSA (Sistema de Información del Ministerio de de Salud).

---

2.2.2 Elementos mínimos de un enfoque sectorial

El MINSA considera como elementos mínimos para el desarrollo de un enfoque sectorial los siguientes:

a) Liderazgo nacional y sectorial (gobierno y ministerio).

b) Políticas nacionales y un solo plan multianual para el sector.

c) Un presupuesto vinculado al plan multianual.

d) Un mecanismo operativo de coordinación entre el Ministerio de Salud y los socios para el desarrollo

e) El enfoque sectorial amplio como herramienta para consolidar la apropiación del gobierno de sus políticas sectoriales.

f) Evitar el establecimiento de las prioridades definidas por proyectos.

g) Responder a las prioridades sectoriales definidas por el gobierno.

h) Fortalecer el diálogo con los socios para el desarrollo del sector en un foro común.

2.2.3 El enfoque sectorial en el período 2005-2009

El SWAp del Sector Salud espera lograr resultados importantes en el período 2005-2009. Actualmente, todas las fuentes de financiamiento significativas apoyan el Plan Quinquenal y la mayor parte de ellas ha firmado el Código de Conducta, el cual las compromete a compartir toda la información sobre su cooperación en salud, además de expresar su voluntad de avanzar, de acuerdo a sus posibilidades, hacia la armonización de los procedimientos. Así, se ha avanzado sustancialmente en la coordinación del uso de los recursos financieros externos a través de la creación de un fondo común que integra un porcentaje importante de la ayuda. La participación en el fondo es muy flexible (cuentas escriturales, gastos elegibles, etc.), siempre que se avance hacia el objetivo de armonización y apoyo al Plan Quinquenal de Salud.

En cuanto a coordinación, la Mesa Sectorial es un foro donde participan todas las agencias de cooperación bilateral y multilateral y se coordinan acciones alrededor del Plan Quinquenal. Actualmente, la mayoría de los miembros de la Mesa Sectorial ha suscrito el Código de Conducta y proporciona toda la información necesaria sobre sus acciones de cooperación. También se han coordinado las demandas hacia el sector oficial, en cuanto a que los participantes en FONSAUD han reducido y unificado sus misiones a dos por año para planificación y evaluación, respectivamente. Los otros SPD han reducido sustancialmente sus demandas. Se realiza una sola auditoría externa que responde a los requerimientos de los socios participantes en FONSAUD. El MINSA ha fortalecido su capacidad de gestión y proporciona oportunamente a todos los SPD los informes necesarios para el seguimiento y evaluación de los resultados, tanto del desempeño como financieros.

Los socios para el desarrollo que han expresado su voluntad de armonización mediante la suscripción del Código de Conducta incluyen, en la cooperación bilateral, a Suecia, Holanda, Finlandia y Austria (en proceso). Las agencias financieras multilaterales BID y BM también expresaron su adhesión al Código.
2.2.4 Fortalecimiento de procesos para alcanzar las estrategias sectoriales

El Sector Salud y sus socios han identificado que, para alcanzar las estrategias sectoriales, se requiere:

a) Fortalecer la capacidad de planificación.
b) Consolidar mecanismos de registro y control de los gastos e inversiones.
c) Mejorar las auditorías y controles internos.
d) Mejorar los informes de ejecución del Presupuesto General de la República y su divulgación.
e) Asegurar que se elaboren informes de resultados sectoriales.

2.3 Desarrollo de un SWAp para el Sector Agua y Saneamiento en Bolivia

2.3.1 Contexto del sector

A inicios del milenio, el modelo de gestión y financiamiento sectorial en Bolivia atravesaba una crisis que limitaba las posibilidades de proveer servicios de manera eficiente y sostenible. El sector reconoció la necesidad de afrontar esta situación mediante una política integral de asignación de recursos que garantizara el avance en coberturas y paralelamente la modernización institucional de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento (EPSAS). Con este propósito, se inició un proceso participativo de reforma sectorial con la realización de al menos 30 talleres regionales sobre diversos temas, en los cuales participaron unas 1,500 personas en representación de, por lo menos, 200 instituciones del Sector Agua y Saneamiento.

En Bolivia, 2.5 millones de personas no cuentan con acceso al agua, de las cuales el 75% habita en zonas rurales. Por otro lado, al menos 5 millones de personas no tienen acceso al alcantarillado, 57% de las cuales se ubica en áreas rurales. Existen grandes diferencias de cobertura entre las áreas rural y urbana, tanto en agua potable como en saneamiento. Asimismo, dentro del área urbana existe una marcada diferencia entre la cobertura de agua y alcantarillado, principalmente en ciudades menores (de 2,000 a 10,000 habitantes) y zonas periurbanas de ciudades intermedias y metropolitanas.

Modelos de gestión

El gráfico siguiente muestra los modelos de gestión vigentes en Bolivia, donde los Comités de Agua, Cooperativas y sistemas municipales conforman la mayoría.
**Diagnóstico sectorial**

Diferentes diagnósticos sectoriales han detectado como problemas principales para la evolución positiva del Sector Agua y Saneamiento en Bolivia, los siguientes:


La inversión sectorial y el desarrollo institucional–normativo

![Gráfico de inversión sectorial y desarrollo institucional-normativo](image)

b) Recursos sectoriales estancados sin capacidad de gasto.

c) Asistencia técnica desordenada y poco efectiva.

d) Mecanismos de regulación incipientes.

e) Mercados atomizados.

f) Modelos de gestión caracterizados por una débil gobernabilidad, elevada injerencia política y administración discrecional.

g) Rezagos tarifarios que, en muchos casos, las tarifas no son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento por ineficiencia de los operadores, tarifas reducidas definidas políticamente y por que la población que no percibe el valor económico del agua y los servicios.
2.3.2 Respuesta a las necesidades

El Gobierno de Bolivia enfocó su estrategia de desarrollo sectorial en tres puntos principales: una política financiera; la creación de la Fundación para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico (FUNDASAB) como centro de capacitación y asistencia técnica; y la creación de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) como ente regulador. Ambas instituciones constituyen la columna vertebral del fortalecimiento del sector y del desarrollo de un SWAp para el Sector Agua y Saneamiento.

**Política financiera sectorial**

La política financiera sectorial propuesta, comparada con el modelo anterior, presenta las siguientes ventajas:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modelo anterior</th>
<th>Nuevo modelo</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Financiamiento canalizado por los municipios, dependiente de mecanismos de la eficiencia asignativa intramunicipal y de la capacidad de endeudamiento municipal.</td>
<td>Financiamiento canalizado por las EPSAS mediante un mecanismo de asignación sectorial.</td>
</tr>
<tr>
<td>La inversión sectorial responde a programas específicos generalmente diseñados y ejecutados por iniciativa de la cooperación internacional.</td>
<td>Articulación de las inversiones con las líneas estratégicas y metas sectoriales.</td>
</tr>
<tr>
<td>Discrecionalidad y desorden en la asignación de recursos y en la asistencia técnica.</td>
<td>Mecanismo universal, transparente y no discrecional para la asignación de recursos.</td>
</tr>
<tr>
<td>Mercados dispersos y atomizados, con baja capacidad de pago.</td>
<td>Mecanismo especializado, independiente y sostenible para la asistencia técnica.</td>
</tr>
<tr>
<td>Financiamiento desligado de la gestión de de los servicios.</td>
<td>Mecanismos de incentivo para la aglomeración de mercados y la modernización institucional de las empresas.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

La estrategia de financiamiento considera a las EPSAS como sujetos de crédito y transferencia de recursos públicos sectoriales; define condiciones de financiamiento mediante un mecanismo que considera las particularidades locales; incluye financiamiento integral sobre la base de un plan de inversiones y un plan de desarrollo institucional de las EPSAS; y aprovecha mecanismos de subsidio cruzado para garantizar que la población de bajos ingresos acceda a los servicios.

El Programa de Modernización Institucional de mediano plazo, busca el desarrollo de inversiones para lograr los ODM en el Sector Agua y Saneamiento y la transformación institucional del sector mediante el desarrollo de la normativa, el fortalecimiento de la regulación, y la generación de incentivos financieros y asistencia técnica para las EPSAS. Todo ello se traduce en metas de inversión en infraestructura, metas de desarrollo institucional, acciones de educación sanitaria y desarrollo comunitario (DESCOM).
2.3.3 Características del SWAp en Bolivia

El SWAp en Bolivia permitió alcanzar lo siguientes:

a) Las entidades que financian al sector concurren para apoyar la implementación de la política y la estrategia sectorial. Se armonizan los planes y programas de inversión gubernamentales con los de la cooperación.

b) Los cooperantes alinean sus recursos (financieros, humanos, materiales y técnicos) a un plan concertado de inversiones a mediano plazo. Asimismo, respaldan el liderazgo del gobierno acordando financiar el plan concertado de inversiones y armonizar normas y procedimientos para el financiamiento sectorial.

c) La modalidad SWAp ha favorecido la coordinación entre los cooperantes y el gobierno, permitiendo además fortalecer las capacidades técnicas y la institucionalidad sectorial.

El SWAp tuvo como antecedente el Programa de Apoyo Sectorial en el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (PASAAS), financiado por la Comunidad Europea con un monto de 51 millones de Euros para el periodo 2004–2007. Las tareas acordadas para consolidar la operación fueron:

a) La conformación de la Mesa Sectorial (grupos consultivos) y los acuerdos sobre el marco general de política sectorial, las líneas estratégicas, los programas y planes de acción específicos, la estructura institucional y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

b) Lograr un acuerdo sobre un plan de inversiones y un presupuesto de recursos disponibles para el mediano plazo.

c) La armonización de los procedimientos de administración financiera, de adquisiciones, de desembolsos, de auditorías y de información.

d) La consolidación de la FUNDASAB y la política financiera sectorial.

e) El desarrollo y consolidación del Plan de Gastos a Medio Plazo o PGMP (MTEF, por sus siglas en inglés) para el sector y la mejora de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP).

f) Orientaciones de política y estrategia sectorial consensuadas con los actores.

g) Una entidad única (“cabeza de sector”), con mandato y jerarquía suficientes.

h) La estabilidad en el liderazgo sectorial (coherencia y continuidad).

i) Un grupo profesional del gobierno de reconocida calidad técnica.

j) La conformación de un grupo de coordinación multisectorial dentro el gobierno.

k) La conformación de grupos consultivos con cooperantes y la sociedad civil.
3. **Propuesta para Iniciar un SWAp en el Sector Agua y Saneamiento en Nicaragua**

Luego de la presentación del marco conceptual de un SWAp y de las experiencias nacionales e internacionales sobre su desarrollo, los participantes del taller realizaron una hoja de ruta y un plan de trabajo para 100 días, a fin de iniciar un SWAp en Agua y Saneamiento en Nicaragua.

3.1 **Ruta del proceso para desarrollar el SWAp**

La primera tarea en el desarrollo de la secuencia para establecer un SWAp consiste en el establecimiento de acuerdos y mecanismos de coordinación entre los actores, para luego iniciar el análisis que permite establecer la amplitud del SWAp tal como se presenta a continuación:

3.1.1 **Memorando de Acuerdo y Código de Conducta**

El desarrollo de un SWAp requiere una fase preparatoria de uno a dos años de duración, que dependerá del estado de los planes nacionales de desarrollo y la estructura de su presupuesto, así como de la estrategia sectorial existente. En este periodo se analizará en detalle el estado del país y del sector mediante una secuencia de estudios que se explican en el punto siguiente. Asimismo, se fomentan los mecanismos de consulta y concertación necesarios para facilitar el logro de acuerdos. Estas consultas serán efectuadas entre el gobierno y los donantes, entre donantes, y entre el gobierno y los actores nacionales clave.

Al mismo tiempo, será esencial monitorear las principales condiciones para el desarrollo exitoso del SWAp, como por ejemplo la apropiación y el liderazgo del proceso por parte del gobierno, la voluntad de colaboración de la comunidad donante y de los actores del sector, y la existencia de un entorno que habilite los procesos.

El SWAp se inicia como un Memorando de Acuerdo firmado entre el gobierno y los donantes interesados. Puede incluir además un Código de Conducta que define la manera en que colaboran las partes. El contenido básico de estos documentos es el siguiente:

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Memorando de Acuerdo Típico</strong></th>
<th><strong>Código de Conducta Típico</strong></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Contexto y situación macroeconómica</td>
<td>1. Descripción de las instancias de coordinación y comunicación para la implementación del SWAp</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Arreglos institucionales</td>
<td>2. Principios de colaboración (coordinación, alineamiento, armonización, transparencia)</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Estrategia del sector</td>
<td>3. Compromisos entre el gobierno y las agencias externas</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Gestión financiera, desembolsos, adquisiciones y contrataciones</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
3.1.2 Análisis específicos

La preparación de un SWAp incluye el análisis de los siguientes elementos clave:

a. **Análisis de la situación macroeconómica**

Desde un inicio es preciso establecer el grado de estabilidad macroeconómica para justificar un programa sectorial, lo cual incluye el análisis de las restricciones macroeconómicas y la identificación de perfiles y tendencias de la pobreza. También será necesario el conocimiento del estado de las finanzas públicas (datos y déficit estimados) y de los principales objetivos del gobierno relacionados con equilibrio fiscal y macroeconómico y con los asuntos sociales y la reducción de la pobreza. Este análisis incluye conocer el estado del programa de reforma económica incluyendo ERP y PRSP; y las relaciones actuales con el FMI, BM y donantes bilaterales. Será necesario identificar las etapas de la preparación y desarrollo de la ERP, PRSP, HIPC y documentos estratégicos sectoriales.

b. **Análisis de la política sectorial**

Este análisis representa un componente esencial de la fase preparatoria. El mismo estará orientado a responder si la política sectorial es consistente con las políticas de los donantes y con la estrategia de desarrollo nacional. Asimismo, si esta política es clara, financiable y consistente con los roles del gobierno. El análisis incluye conocer su impacto en el sector, especialmente sobre los grupos más vulnerables, como también su vínculo con la estrategia de descentralización, la cooperación de los sectores tanto público como privado, y la participación de la sociedad civil y las comunidades locales.

c. **Análisis del Plan de Gastos a Mediano Plazo (PGMP)**

Este análisis también es esencial, ya que busca entender cómo se habilita, articula y se hace operativa la estrategia sectorial mediante el presupuesto nacional. El análisis estará orientado a identificar si existe un PGMP aprobado por los niveles políticos y su profundidad y realismo en cuanto a ingresos y gastos presupuestados. Si éste no fuera el caso, se identificará la existencia de un plan coherente y las acciones necesarias para mejorararlo. También se elaborará un cronograma indicativo, flujo y condiciones para los desembolsos. Este punto debería incluir el desarrollo de un cronograma para preparar e implementar el PGMP, que contenga el número, montos y tipos de desembolsos programados (por ejemplo, anuales o semi-anuales, fijos o variables). El ejercicio tiene que considerar el contexto del PGMP, los indicadores y los obstáculos en cuanto al balance de pagos, el presupuesto, el programa de inversiones públicas, objetivos y metas sectoriales, etc.

---

6 Adaptados del Guía de la Unión Europea para Programa Sectoriales.
d. **Análisis de finanzas públicas**

Consiste en recolectar y organizar la información existente para poder determinar si será necesario un análisis más profundo durante la formulación del acuerdo. Los aspectos iniciales comprenden a) una descripción y análisis de las prácticas del marco legal e institucional, el proceso de elaboración del presupuesto, los procedimientos actuales de presupuesto –incluyendo las reglas de adquisición pública– y las reformas en marcha; b) un análisis de flujos financieros, general y por sector, enfocado en los sectores sociales; c) las restricciones que afectan la programación presupuestaria y la implementación de los presupuestos, a fin de poder decidir si se requiere un apoyo focalizado o no focalizado; d) una revisión y análisis de los métodos de monitoreo y reporte, y los mecanismos de control internos del proceso presupuestario; e) la situación del marco legal e institucional nacional, control democrático y la lucha contra la corrupción; y f) la selección de indicadores clave para medir la efectividad y eficiencia del presupuesto y sus procesos.

e. **Análisis del estado de coordinación con los donantes**

Este análisis permitirá identificar si existe un sistema de coordinación con los donantes liderado por el gobierno, si éste incluye a todos los donantes clave y si la relación se basa en una estructura clara de reglas y en principios de asociación. Si no es así, se identificará si existe un proceso en marcha para lograrlo. El análisis discutirá los procedimientos operativos de la coordinación, especialmente en cuanto a las condiciones en común y los indicadores, arreglos para el cofinanciamiento, calendarios de desembolso, misiones conjuntas, auditorías, reportes, sistemas de revisión y evaluación y otros.

f. **Análisis de sistemas de monitoreo del desempeño y de consulta con clientes y participantes**

Las áreas clave para el análisis de monitoreo del desempeño incluyen conocer si los indicadores cubren los requerimientos tanto para la información de corto plazo sobre la gestión (datos de ingresos y egresos) como para la medición, y si existe un marco claro para recolectar esta información y confirmar su veracidad. También incluyen conocer si la estructura de indicadores es consistente con la estructura de gastos dentro del programa sectorial y el PGMP del sector. En particular, se trata de saber si existe una desagregación consistente por subsector, programa y, donde sea relevante, subprograma. Asimismo, se identificará su consistencia con la estructura de indicadores más amplios del monitoreo de la estrategia de desarrollo nacional o ERP.

Los sistemas de medición de desempeño dependerán en primera instancia de los sistemas existentes para recolectar y procesar datos estadísticos y de desempeño. En el caso de que los sistemas estadísticos y de medición sean deficientes, el análisis tomará en cuenta si existe un plan de acción claro en marcha para fortalecerlos y si este plan está estructurado de manera que se construya tomando en cuenta las mejoras en los sistemas de consulta con actores clave.

Los temas primordiales en cuanto a la consulta con los participantes abarcan la identificación de la existencia y funcionamiento de un mecanismo de apoyo para un proceso estructurado de consulta con beneficiarios y otros actores y, de no haber evidencias, si existe un plan concreto para crearlo. Será importante verificar si los
beneficiarios locales son consultados e involucrados cuando ello es conveniente, y si existe un enlace adecuado con los gobiernos locales. También se verificará si están contempladas las dificultades para obtener puntos de vista suficientemente representativos, especialmente las dificultades asociadas con la representación de las mujeres. El análisis también determinará si existe un balance adecuado entre las encuestas cuantitativas y los procesos participativos cualitativos.

g. **Análisis de la capacidad sectorial e institucional**

Este análisis afronta la importancia del liderazgo efectivo del sector desde la etapa de identificación, mediante la especificación del tipo de apoyo que acompaña el programa así como la asistencia técnica para su monitoreo; la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional del sector, la gestión de finanzas públicas o el manejo de estadísticas y los tipos de asistencia para el monitoreo de los programas; y los tipos de revisiones y análisis para acompañarlos e, igualmente, otras evaluaciones puntuales.

3.1.3 **Amplitud del enfoque sectorial**

La experiencia demuestra que un SWAp debería ser tan amplio como lo requiera el gobierno encargado de su implementación, siempre con relación a la definición más apropiada del presupuesto y de las prioridades de desarrollo. La amplitud de un SWAp puede ser:

a) Multisectorial
b) Sectorial
c) Subsectorial
d) Un programa dentro de un sector
e) Un tema específico

Se debe considerar que, ya sea en la fase de transición hacia un SWAp o de manera permanente, el país puede optar por manejar simultáneamente otros enfoques de ejecución por programas o unidades ejecutoras y proyectos. Como se ha comprobado, en ciertos casos el enfoque de proyectos puede generar impactos rápidos y evitar problemas burocráticos.

La decisión sobre el tamaño del SWAp debe ser tomada únicamente después de realizar un análisis cuidadoso de los puntos siguientes:

- Compromiso del gobierno y su capacidad de liderazgo.
- Prioridades sectoriales y del desarrollo nacional.
- Disposición y preparación para que la política sectorial y las finanzas públicas aborden un SWAp considerando sus intereses, factores y entorno.
- Capacidad de implementar actividades y absorber la inversión.
- Visibilidad e impacto.
- Combinación de préstamos y donaciones con niveles de deuda.
- Disponibilidad de recursos financieros y negociaciones con los donantes.

3.2 **Visión preliminar del potencial para desarrollar un SWAp**

El taller de Montelimar de mayo del 2005 y la consulta de la documentación disponible sobre el país, generaron una revisión preliminar del potencial y disponibilidad actual de Nicaragua para
abordar un SWAp en el Sector Agua y Saneamiento. Este análisis inicial es netamente indicativo y tendrá que ser completado por los estudios y análisis a ser realizados durante el proceso inicial del SWAp.

Los criterios que pueden indicar un estado propicio para implementar un SWAp incluyen: liderazgo y apropiación de procesos por el gobierno; disponibilidad de la colaboración de la comunidad donante y de los actores principales del sector (incluyendo representantes de la sociedad civil); un entorno y marco macroeconómico favorables; claridad en la estrategia sectorial; y el monitoreo del desempeño y de la gestión financiera.

Una evaluación inicial que considera rangos de satisfacción con la situación actual de los factores clave es la siguiente:

a) **La apropiación gubernamental es satisfactoria**
   - El gobierno ha tomado acciones decisivas para organizar el desarrollo del sector y para iniciar discusiones sobre un SWAp con todos los actores importantes.
   - Existe voluntad de la SECEP y la CONAPAS para el desarrollo de un SWAp. Esta es una gran oportunidad para que se cumpla el plan estratégico, lo cual permitirá no solo ordenar los recursos financieros disponibles sino también canalizar nuevos recursos, dado que lo disponible suele no ser suficiente para cumplir las metas. Ello también permitirá que el fortalecimiento de los operadores sea una realidad y a su vez propiciará un mayor flujo de recursos hacia el sector, dado que la cooperación expresó su acuerdo con un SWAp.

b) **El liderazgo gubernamental necesita mejorarse**
   - Existe un compromiso del gobierno con los ODM así como la voluntad del gobierno central, sin embargo:
     - La continuidad del proceso en un nuevo gobierno es incierta.
     - Existe un ente rector del sector, la CONAPAS, pero su liderazgo requiere ser fortalecido y el incremento de su capacidad técnica para liderar un SWAp ya que se necesitan más de tres personas como mínimo.
     - La institucionalidad del ente regulador es débil.
     - Existe rotación de personal con cambios de autoridades políticas.

c) **La voluntad de colaboración de los donantes y agencias de cooperación es satisfactoria**
   - Se cuenta con recursos financieros de la cooperación internacional para asistencia técnica.
   - El interés de las agencias de cooperación es unánime. Algunas agencias ya iniciaron su apoyo a iniciativas encaminadas a un SWAp, y continuarán con esa línea.
   - Existe un clima de cooperación favorable, con el interés de tomar parte según sus propósitos y estrategias de asistencia al país. IGualmente, existe la tendencia a apoyar estrategias programáticas más que a enfoques de proyecto. Esta variedad de intereses puede ser vista como un elemento positivo, por lo cual la “Canasta de financiamiento” podría tomar en consideración esta diversidad, considerando por ejemplo el apoyo de las agencias y los países en las formas siguientes:
     - **Naciones Unidas**: participación en todos los niveles - meso y locales.
     - **PAS/BM**: facilitación y asistencia técnica (descentralización, *empoderamiento* de las municipalidades, modelos de gestión, saneamiento y sistemas de información).
o **COSUDE (Suiza):** apoyo al proceso como facilitador, colaborar con el fortalecimiento institucional de la CONAPAS y el de la política de descentralización.

o **BID:** apoyo a las iniciativas encaminadas tales como la estrategia sectorial, e iniciativas en proceso como la nueva operación con el FISE orientada a promover un SWAp en el subsector rural.

o **KfW (Alemania):** apoyo a la reforma sectorial que se inició en el año 1998 con limitada participación de la sociedad civil, más orientada al sector urbano que al rural.

o **ACDI (Canadá):** dejar de financiar proyectos orientando su apoyo al financiamiento programático de armonización. Canadá cuenta con interés de identificar nichos o subsectores y apoyar un concepto más amplio de la Gestión integral de Recursos hídricos. Esto constituye una oportunidad para Nicaragua, que es un país de concentración para establecer premisas, sinergia, información y organización

o **SNV (Holanda):** tiene interés en establecer alianzas, participar en el proceso de modernización del sector, y actuar como facilitador y asesor en temas relevantes (agua, ambiente, gobernabilidad, SWAp local y manejo de cuencas).

o **Luxemburgo:** apoyo institucional.

d) **La disponibilidad de los actores del sector para colaborar es satisfactoria**

- Todos los actores del sector expresaron su interés en un SWAp, al considerar su aplicación para ordenar el sector, racionalizar las inversiones y alcanzar consenso. Además puede ser una manera de implementar la nueva política sectorial de agua y saneamiento de Nicaragua.
- El MINSA está convencido del valor y la ventaja de su Experiencia con su propio SWAp.
- Las ONG parecen estar dispuestas a colaborar en un SWAp, pero persiste la inquietud sobre si se beneficiarán o saldrán perjudicadas al final del ejercicio. Su demanda es identificar su rol.
- La sociedad civil está parcializada y no tiene una representación única definida para tomar decisiones, por lo que no se conoce el verdadero nivel de representatividad de ciertos grupos que afirman representar a la sociedad civil.
- Existen inquietudes de la sociedad civil con relación al impacto de los SWAp en su participación.
- Como organización que aglutina a miembros del gobierno, las agencias y la sociedad civil organizada, la RASNIC tienen interés en participar en el SWAp de agua potable y saneamiento de Nicaragua.

e) **El entorno y el marco macroeconómico están mejorando**

- Existe un plan nacional de desarrollo basado en la ERCERP. Por primera vez, el gobierno cuenta con un instrumento que define prioridades, objetivos, metas e indicadores específicos proyectados al año 2015 y acordados con los cooperantes y la sociedad civil. Los proyectos están agrupados por objetivos (clasificación de la cartera según lineamientos estratégicos). Las nuevas prioridades plantean el reto de cambiar la composición de la cartera para alcanzar los objetivos. La ERCERP segunda generación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes sectoriales acordados con la cooperación internacional facilitan al gobierno ordenar y racionalizar el gasto para alcanzar las metas del país.
El acuerdo con el FMI define el techo del gasto público (incluyendo una cifra referencial de inversión pública al 2008) y las metas en gasto social y en pobreza que serán tomadas en consideración para la elaboración del PGMP.

Existe un compromiso del gobierno, como parte de la iniciativa HIPC, de reinvertir para reducir la pobreza, procurar que las instituciones mejoren la focalización de sus inversiones y gastos, así como la asignación y eficiencia en el uso de los recursos.

A pesar de contar con prioridades claras y definidas, el gobierno cuenta con una cartera de financiamiento rígido definida por objetivos. El acceso a información relevante y utilizable es todavía difícil. Los temas de estabilidad política y la crisis energética están vigentes. La alta dependencia del financiamiento externo demanda concertar la política macroeconómica con la política sectorial.

Existen experiencias de SWAp en Nicaragua (sectores Salud y Educación).

El gobierno se encuentra en mejores condiciones para apoyar a los diferentes sectores, en virtud a:
- Mejoras en la transparencia del uso de los recursos del Estado.
- Ley de Contrataciones del Estado.
- Registro de la cooperación internacional en el presupuesto, incluyendo donaciones.
- Registro de fondos externos en la cuenta única fiscal.
- Registro y contabilización del gasto (por ejemplo, recursos HIPC por fuente y gasto en pobreza).
- Control en la rendición de cuentas (SIGFA).
- Mayor control de la inversión pública.
- Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), cuyas funciones son normar el proceso; velar por la coherencia con las prioridades y metas del gobierno (PND), ERCERP segunda generación.
- Mejoras en el seguimiento de la inversión pública mediante el Banco de Proyectos, el cual registra el uso de los recursos, su ubicación y los resultados con relación a las metas.

La claridad de la estrategia sectorial de agua y saneamiento de Nicaragua está mejorando.
- Existe una estrategia sectorial en proceso de desarrollo, basada en un análisis sectorial.
- Aún se evidencia duplicidad en la asignación de los roles de los actores o falta de apego a tales roles, con políticas e intereses propios de algunas instituciones.
- La aprobación de la Ley de Carrera Municipal se encuentra pendiente.
- La calidad del proceso de implementación dependerá de la apertura para la participación y discusión de aspectos relevantes. No hay consenso sobre el significado de la privatización, por lo que será necesario probar diferentes opciones y modelos.
- La ley de Contratación del Estado no permite a las ONG participar en licitaciones a fondos públicos.
- Falta claridad sobre los temas transversales en el marco legal, Ley de Municipios y conformación de la CONAPAS, estrategias definidas de financiamiento local, y descentralización.
- La estrategia sectorial debe tomar en cuenta a los actores clave tales como las ONG, el sector privado y las municipalidades.
- Se debe realizar un estudio para definir el tamaño de las empresas a descentralizar.
Si bien existe información sectorial sobre las coberturas, ésta no se publica ni se aprovecha. La estrategia sectorial requiere ser concertada y discutida con los actores más importantes del sector.

Se debe establecer un sistema de monitoreo y fortalecer la capacidad técnica para su implementación y ejecución. Es necesario integrar la planificación Existente del FISE en la dinámica SWAp que impulsa la CONAPAS.

Se requiere definir el rol y la participación activa en el SWAp de las ONG nacionales e internacionales.

Se debe revisar y ajustar el marco regulatorio en el sector rural.

g) Los mecanismos de concertación y consulta están mejorando

Se debe poner en funcionamiento la Secretaría de la CONAPAS, elaborar la estrategia sectorial y formar la Submesa de Agua y Saneamiento. Actualmente Existe una Submesa de Coordinación Sectorial que depende de la Mesa de Infraestructura.

Existencia de redes de agua y saneamiento tanto nacional como locales. La RASNIC opera como un interlocutor entre la sociedad civil y el gobierno, como difusor de información y como instancia de capacitación para el manejo del conocimiento sectorial.


Capacidad municipal débil para asumir su rol y funciones en el Sector Agua y Saneamiento.

Se debe fortalecer al ente rector para que asuma el liderazgo, como también definir mecanismos de consulta con la población usuaria. No existe un código de conducta, indicadores de calidad de procesos ni mecanismos claros para la coordinación de donantes. Asimismo, deben definirse los mecanismos de coordinación en la Submesa de Agua Potable y Saneamiento. Es necesario que se promueva entre la población la apropiación de sus sistemas de agua y saneamiento y promover la cultura y la voluntad de pago. Además de coordinar con los donantes, es preciso asegurar una buena coordinación dentro del gobierno como también con las ONG nacionales e internacionales. Respecto al marco regulatorio, se requiere una clara definición de las competencias de los actores. Falta divulgación del rol de la CONAPAS como ente rector. Falta un claro liderazgo político de la CONAPAS en la coordinación de las instituciones orientadas al SWAp.

h) La gestión financiera necesita mejorar

Se deben definir los techos macroeconómicos, la política financiera para asignar recursos, confirmar la demanda de fondos, la agilidad en los sistemas de gestión, la coherencia en el Plan de Mediano Plazo, la revisión para la aprobación de los planes, el consenso y la diseminación del PGMP (cinco años). Vinculación entre sistemas (coordinación), conciliación con los cooperantes y conciliación con la sociedad civil. Se requiere la certificación de los proveedores de servicios y racionalizar las funciones y competencias de los ministerios en el sector (actualmente segmentadas).

Se requiere establecer mecanismos de lucha contra la corrupción.
El monitoreo de desempeño **necesita mejorarse**

- Existe debilidad en el sistema de información sectorial, orientada a al monitoreo y evaluación de los ODM.
- Es necesario identificar la institución encargada de manejar y actualizar los sistemas de información del sector.
- Se debe establecer un sistema de monitoreo eficiente y efectivo que incluya indicadores vinculados con los gastos y los resultados.

### Hoja de ruta: plan de acción a corto plazo

Los participantes en el taller acordaron recomendar al gobierno un plan de acción a corto plazo, para lo cual identificaron componentes principales y señalaron un plan para los primeros 100 días:

#### 3.3.1 Componentes principales

La fase preparatoria de un SWAp se extiende normalmente de uno a dos años, y puede ser dividida en dos etapas: la fase de identificación y la fase de programación.

La *fase de identificación* consiste en analizar en detalle los diferentes componentes que se necesitan para desarrollar el SWAp: liderazgo gubernamental, marco macroeconómico, política sectorial, Plan de Gastos a Mediano Plazo, finanzas públicas, estado de la coordinación con los donantes, monitoreo del desempeño y sistemas de consulta con participantes y capacidad institucional.

La *fase de programación* consiste en responder a las conclusiones y recomendaciones de los diferentes análisis realizados en la fase anterior, así como el diseño del acuerdo final entre el gobierno y las agencies donantes.

La revisión inicial del potencial de Nicaragua para abordar un SWAp en el Sector Agua y Saneamiento (Sección 3.2) indica lo siguiente:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Satisfactoria</th>
<th>Mejorándose</th>
<th>Necesita mejorarse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- “Apropiación” gubernamental</td>
<td>- Entorno y situación macroeconómica favorables</td>
<td>- Liderazgo gubernamental</td>
</tr>
<tr>
<td>- Disponibilidad de los actores que colaboran con el sector</td>
<td>- Mecanismos de coordinación y de consulta</td>
<td>- Gestión financiera</td>
</tr>
<tr>
<td>- Disponibilidad de los donantes que colaboran con el sector</td>
<td>- Claridad de la estrategia sectorial</td>
<td>- Sistemas de monitoreo del desempeño</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Como se aprecia en esta tabla, actualmente se cumple con algunas de las condiciones, como la “apropiación” de los procesos por parte del gobierno y la disponibilidad para colaborar por parte de los actores y donantes. Será necesario sostener estos logros a lo largo de la fase preparatoria del SWAp y durante toda su implementación.

Los mecanismos de consulta (como la RASNIC), la Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento y el entorno han mostrado señales de mejoría que tendrán que consolidarse en los próximos meses o a lo largo del año. Las evaluaciones identificarán con mayor detalle qué áreas requieren ser consolidadas o aclaradas.
Igualmente, la tabla muestra tres elementos que necesitan mejorarse: el liderazgo gubernamental, el manejo financiero y los sistemas de monitoreo del desempeño. En estos casos, la realización de análisis y evaluaciones no será suficiente. Es posible que se requiera desarrollar una reestructuración mayor o actividades de fortalecimiento de capacidades. Estas deficiencias deberán ser subsanadas en la fase preparatoria.

El liderazgo del gobierno es una condición básica para un SWAp. Esto requiere ser solucionado a la brevedad posible. Todos los participantes del taller coincidieron en la necesidad de contar con una CONAPAS más fuerte.

En cuanto al manejo financiero, los participantes identificaron la existencia de obstáculos en la planificación, reportes, y flujos financieros hacia las municipalidades, ya que son esenciales para la implementación de las actividades del sector. Los participantes no lograron alcanzar un consenso sobre el estado del PGMP del sector. Sin embargo, quedó establecida la necesidad de ejecutar un análisis específico sobre el tema para que la política pueda reflejarse en un marco y cuente con mecanismos presupuestarios. La presentación realizada por los representantes del Ministerio de Salud reveló que este plan de gasto ha significado un paso muy importante para su sector.

Sobre un sistema de monitoreo del desempeño, los participantes señalaron la debilidad de los sistemas y los indicadores actualmente en uso. Se debe diseñar e implementar un sistema de monitoreo, tarea que podría estar dentro de las actividades del SWAp. No obstante, es urgente que el gobierno y los donantes acuerden un grupo coherente de indicadores para medir el desempeño en el sector.

3.3.2 Acciones inmediatas en la fase de preparación

En conclusión, se deben realizar las siguientes actividades durante la fase preparatoria:

**Acción inmediata:**

a) **Fortalecer el liderazgo del gobierno**, lo cual implica el fortalecimiento técnico de la CONAPAS, la conformación de un grupo especial que realice el seguimiento durante la fase preparatoria, y el establecimiento de un cronograma de las reuniones y análisis requeridos durante los dos años.

**Acciones a corto plazo:**

a) **Consolidar los mecanismos de coordinación con los donantes y los mecanismos de consulta con los actores clave del sector.** Es probable que RASNIC y otras mesas del sector sean útiles para las consultas. La coordinación con los donantes requiere establecer un grupo estructurado. La decisión sobre la amplitud del programa sectorial a ser financiado puede ser un tema a cargo de este grupo una vez establecido.

b) **Consolidar la Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento.** No obstante el gran esfuerzo realizado por el gobierno, es necesario incluir las recomendaciones de los participantes del taller que se indican en la sección 3.2, especialmente las referentes al desarrollo de los indicadores de desempeño, donde resaltan:

- La estrategia sectorial deberá ser consistente con los objetivos de desarrollo (ERP, PND, ODM).
- Los objetivos deben ser claros, coherentes y factibles.
Las subactividades deberán contribuir a alcanzar los objetivos. Los procesos operacionales deberán estar claramente descritos.

El gobierno debe liderar la elaboración de la estrategia, buscando una amplia participación sectorial.

c) **Iniciar el proceso de análisis de las áreas clave identificadas.** Se necesitará la elaboración de los términos de referencia y la identificación de los responsables y consultores. Dado que se trata de un proceso que toma tiempo, será recomendable iniciarlos tan pronto como sea posible. Los temas importantes identificados hasta ahora son:

- La estabilidad de la situación macroeconómica (Anexo 4).
- El Plan de Gastos a Mediano Plazo coherente con la política sectorial (Anexo 5) que se base en una proyección realista de ingresos y gastos (Anexo 6).
- Los mecanismos financieros.
- Los indicadores de desempeño y sistema de monitoreo (Anexos 3 y 7).

**Acciones de mediano plazo:**

a) **Definir e implementar las acciones y recomendaciones que resulten de los análisis.** Los análisis revelarán los temas que requieren acción inmediata o los que puedan ser considerados de manera progresiva durante la implementación del programa.

b) **Celebrar reuniones regulares con el grupo de donantes a conformarse, y posiblemente consultas por medio de la RASNIC.** El grupo deberá tener acceso a los resultados de los análisis y estar habilitado para adoptar decisiones sobre medidas a tomar.

c) **Clarificar los arreglos y procedimientos.** Se necesitan acuerdos sobre adquisiciones y contratación, mecanismos, montos y flujos de desembolsos, reportes, revisiones, evaluaciones y auditorías y el funcionamiento general de la “Canasta de Financiamiento” para el SWAp, buscando la organización de los procesos.

**Al final de la fase preparatoria:**

**Elaboración de un Memorando de Acuerdo y de un Código de Conducta.** Estos documentos establecen el acuerdo entre los socios que apoyan el desarrollo sectorial del SWAp definiendo responsabilidades, estructura organizacional, contribuciones y desembolsos, adquisiciones, evaluaciones, auditorías, resolución de disputas y otros aspectos que los participantes crean convenientes. En el Anexo 8 se adjunta un modelo de Memorando de Entendimiento.

**3.3.3 Plan de 100 días**

A continuación se presenta el acuerdo de los participantes del taller sobre las acciones necesarias a corto plazo (máximo en tres meses).
### Acciones inmediatas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Actividades</th>
<th>Resultados esperados</th>
<th>Responsables</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Conformar el equipo líder del gobierno para SWAp</td>
<td>Compromiso del gobierno y las agencias externas para apoyar a la CONAPAS</td>
<td>SECEP</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Conformar un equipo pequeño para el seguimiento del proceso SWAp</td>
<td>Equipo multisectorial (gobierno central, gobierno local, ONG, sociedad civil, agencias externas) que se reúna con frecuencia</td>
<td>CONAPAS, Red de Agua y Saneamiento de Nicaragua, Grupo de cooperantes</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Definir proceso y concertaciones del SWAp</td>
<td>- Procesos definidos&lt;br&gt;- Indicadores de procesos SWAp definidos</td>
<td>Secretario de CONAPAS y Comité Técnico&lt;br&gt;Red de Agua y Saneamiento de Nicaragua, agencias externas</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Definición de estudios faltantes y sus términos de referencia</td>
<td>Estudios programados:&lt;br&gt;a) Situación macroeconómica&lt;br&gt;b) Capacidad sectorial e institucional&lt;br&gt;c) Plan de Gastos a Mediano Plazo del sector</td>
<td>Equipo multisectorial de seguimiento al SWAp, CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Iniciar la planificación estratégica integrada de instituciones para un SWAp bajo el liderazgo de CONAPAS (con FISE, ENACAL, INAA, MARENA, MINS)</td>
<td>Consenso logrado entre el gobierno y las instancias financieras para iniciar un SWAp</td>
<td>CONAPAS y socios</td>
</tr>
<tr>
<td>6. Conformar un grupo de trabajo para consulta y retroalimentación de la estrategia SWAp con el gobierno, municipios, red de agua y saneamiento de Nicaragua y agencias externas</td>
<td>Mesa sectorial integrada y en funcionamiento con información de la CONAPAS y demás actores. Reuniones mensuales del grupo de agencias externas para coordinar el seguimiento del proceso SWAp</td>
<td>CONAPAS, Red de Agua y Saneamiento de Nicaragua. CONAPAS, grupo de agencias externas.</td>
</tr>
<tr>
<td>7. Organizar un taller de medio término y un taller de avance con los actores involucrados en el SWAp</td>
<td>Evaluar el proceso de avance a los 50 días&lt;br&gt;Evaluar el proceso de avance a los 100 días</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td>8. Divulgación en la página Web de la CONAPAS de toda la documentación disponible.</td>
<td>Información disponible</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
</tbody>
</table>
## Acciones a corto plazo

<table>
<thead>
<tr>
<th>Actividades</th>
<th>Resultados esperados</th>
<th>Responsables</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1. Diseñar un plan de institucionalización y un plan estratégico de la CONAPAS | - Plan desarrollado y consensuado  
- Estructura de Secretaría de CONAPAS definida y consistente con su rol  
- Definir mecanismos de CONAPAS (organización, procesos de trabajo, competencias, etc.)  
- Compromiso del gobierno y agencias externas para apoyar a la CONAPAS  
- Secretaría de CONAPAS fortalecida | CONAPAS  
SECEP |
| 2. Incluir en el presupuesto 2006 al personal adicional y otros recursos para la CONAPAS | Compromiso del gobierno y de las agencias externas para apoyar a la CONAPAS | SECEP |
| 3. Gestionar recursos financieros requeridos para la estructura y operaciones de la CONAPAS | CONAPAS fortalecida | SECEP/Coordinador del Sector de Agua y Saneamiento |
| 4. Impulsar el programa de modernización de ENACAL | Sistemas de presupuesto, control, auditoria y adquisiciones diseñados, concertados y mejorados | ENACAL, CONAPAS |
| 5. Divulgar en la página Web de la CONAPAS toda la documentación disponible | Información disponible | CONAPAS |
| 6. Divulgar y socializar la Estrategia Sectorial | Estrategia Sectorial conocida ampliamente | CONAPAS |
| 7. Programar la difusión y consulta del PNDO y la Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento | Estrategia Sectorial Anchamente PNDO y Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento difundidos y retroalimentados con actores nacionales, locales y sociedad civil | SECEP, CONAPAS |
| 8. Reunir, sintetizar y socializar informaciones sobre la relevancia y el impacto de la situación macroeconómica del sector | Términos de referencia y socios identificados para recolectar información especializada  
Instrumento de planificación del proceso  
Instrumentos de comunicación del proceso | CONAPAS |
<p>| | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>9. Consultar y retroalimentar con la cooperación externa la Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento</strong></td>
<td>Consultas realizadas y estrategia consensuada con la cooperación externa</td>
<td>MINREX, CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>10. Programar la gestión y canalización de recursos</strong></td>
<td>Programa único del sector para gestión y canalización de recursos</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>11. Socializar los deberes y derechos de instituciones prestadoras, sujetos de derechos</strong></td>
<td>Mejorada la comunicación y las relaciones entre los actores</td>
<td>INAA, FISE, ENACAL</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>12. Revisar y estandarizar indicadores</strong></td>
<td>Indicadores comunes para monitoreo y seguimiento</td>
<td>Comité Técnico de CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>13. Revisar los sistemas de información del sector (SINAS, SIGI, SINIA). Definir las demandas de la CONAPAS de los sistemas de información</strong></td>
<td>Sistemas de información revisados y demanda de CONAPAS sobre información identificada</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>14. Vincular sistemas de información con indicadores de impacto</strong></td>
<td>Sistemas de información del sector vinculados a indicadores</td>
<td>SECEP, CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>15. Definir y oficializar el manejo del SINAS</strong></td>
<td>Definido el responsable SINAS funcionando</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>16. Alimentar SINAS con información de FISE y ENACAL</strong></td>
<td>Integrado información e informes producidos</td>
<td>MINREX, CONAPAS</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>17. Divulgar en la página Web de CONAPAS la información y los datos disponibles</strong></td>
<td>Información y datos disponibles</td>
<td>CONAPAS</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Anexos

Anexo 1  Programa del taller

TALLER SWAp EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Primer Día – 19 Mayo 2005

8:00 – 9:00  Registro de participantes
9:00 – 9:20  Presentación de Mesa, por Ing. Nelson Medina, Secretario Ejecutivo de CONAPAS
            Palabras de bienvenida y apertura del evento
            - Sr. Werner Thut, Director Residente Adjunto para América Central COSUDE - Oficina de Cooperación para América Central - Embajada de Suiza
            - Sr. François Brikke, Coordinador para América Latina del PAS/BM
            - Dr. Luisangel Hernández, Coordinador de CONAPAS
9:20 – 9:30  Presentación del programa y metodología del Taller por el Moderador, Sr. Tony Brand
9:30 – 10:30 Presentación
    ¿Qué es un SWAp? ¿Cuáles son sus características, ventajas y desventajas? ¿Opciones, pasos para desarrollar, factores claves?
    Sres. François Brikke y Luis Castrillo, Consultor
    Preguntas
10:30 – 10:45 Coffee Break
10:45 – 11:30 Experiencia de SWAp en el Sector Agua y Saneamiento, Sr. Juan Carlos Rocha, Asesor del Ministerio de Servicios Básicos de Bolivia y Luis Castrillo
11:30 – 11:45 Discusión y preguntas
11:45 – 12:05 Experiencias de SWAp del Sector Educación en Nicaragua, por Lic. Carla Argüello, de MECD
12:05 – 12:30 Experiencias de SWAp del Sector Salud en Nicaragua, por Lic. Marisol Gutiérrez, de MINSA
12:30 – 12:45 Discusión y preguntas
12:45 – 13:00 Formación de Grupos de Trabajo
13:00 – 14:30 Almuerzo
14:30 – 15:45 Discusión en tres grupos de trabajo (cooperantes, gobierno y sociedad civil) para identificar preguntas, dudas y experiencias existentes expresadas en cada grupo.
15:45 – 16:00 Coffee Break
16:00 – 17:30 Discusión sobre las experiencias y dudas con un panel con un representante de cada grupo y los expertos
17:30  Cierre del día.
Segundo Día - 20 Mayo 2005

9:00 – 9:15 Presentación del trabajo del día anterior. Sr. Nelson Medina, CONAPAS
9:15 – 10:00 Presentación de elementos claves para el diseño de un SWAp (facilitador/experto)
10:00 – 10:15 Creación de cuatro grupos de trabajo mixtos (cooperantes, gobierno y sociedad civil) que propongan una visión de cómo cada elemento clave puede ser desarrollado, cuáles son las necesidades y tiempo necesarios, y cuál es la información existente.
10:15 – 12:30 Entrega y explicación de guía de trabajo
12:30 – 14:00 Trabajo de grupos
14:00 – 15:30 Plenaria: Identificación de los próximos pasos en los siguientes 100 días (moderador).
16:00-16:15 Cierre

En términos de actividades, recursos, plazos y responsables para la fase de preparación.

(15 minutos por grupo)
### Anexo 2  Lista de participantes

**TALLER SWAp DE AGUA Y SANEAMIENTO EN NICARAGUA**  
**JUEVES 19 Y VIERNES 20 DE MAYO DE 2005**  
**HOTEL MONTELIMAR, NICARAGUA**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre</th>
<th>Organización</th>
<th>Correo Electrónico</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ilya Cardoza</td>
<td>RASNIC</td>
<td><a href="mailto:rasnic@ibw.com.ni">rasnic@ibw.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>María Isabel Arguello</td>
<td>PCI</td>
<td><a href="mailto:pcimonet@ibw.com.ni">pcimonet@ibw.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Maritza Obando</td>
<td>MINSA</td>
<td><a href="mailto:saludambiental@minsa.gob.ni">saludambiental@minsa.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Gustavo Martínez M.</td>
<td>BID</td>
<td><a href="mailto:Gustavomar@iadb.org">Gustavomar@iadb.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Eveling Canales</td>
<td>MINSA</td>
<td><a href="mailto:planificacion@minsa.sub">planificacion@minsa.sub</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Marlon García Porras</td>
<td>MINSA</td>
<td><a href="mailto:magarcia@minsa.gob.ni">magarcia@minsa.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Rafael Vera</td>
<td>PAS/BM</td>
<td><a href="mailto:rvera@worldbank.org">rvera@worldbank.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Ronald Castillo</td>
<td>CARE MR</td>
<td><a href="mailto:rcastillo@care.org.ni">rcastillo@care.org.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Luisangel Hernández</td>
<td>SECEP</td>
<td><a href="mailto:lhernandez@presidencia.gob.ni">lhernandez@presidencia.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Augusto García Barca</td>
<td>ACDI</td>
<td><a href="mailto:AugustoGarcia@acdinicaragua.org">AugustoGarcia@acdinicaragua.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Simón Zbinden</td>
<td>COSUDE AGUASAN</td>
<td><a href="mailto:Simon.zbiuden@aguasan.org">Simon.zbiuden@aguasan.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Silvia E. Martínez</td>
<td>MARENA</td>
<td><a href="mailto:smartinez@marena.gob.ni">smartinez@marena.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>François Brikke</td>
<td>PAS/Bco. Mundial</td>
<td><a href="mailto:fbrikke@worldbank.org">fbrikke@worldbank.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Liliana Aragón</td>
<td>Cooperación de Luxemburgo</td>
<td><a href="mailto:laragon@cablenet.com.ni">laragon@cablenet.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Luis Castrillo</td>
<td>Ministerio de Obras Públicas</td>
<td><a href="mailto:lcastrillo@entelnet.bo">lcastrillo@entelnet.bo</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Juan Carlos Rocha C.</td>
<td>MSOP- Bolivia</td>
<td><a href="mailto:jerocha@oopp.gov.bo">jerocha@oopp.gov.bo</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Helge Jahn</td>
<td>UFW</td>
<td><a href="mailto:jahu@cablenet.com.ni">jahu@cablenet.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Teun Bastemiejier</td>
<td>SNV</td>
<td><a href="mailto:tbastemieister@svnworld.net">tbastemieister@svnworld.net</a></td>
</tr>
<tr>
<td>José Toruño</td>
<td>FISE</td>
<td><a href="mailto:Jtoruno@fise.gob.ni">Jtoruno@fise.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Andrés Martínez M.</td>
<td>FISE</td>
<td><a href="mailto:amatinez@fise.gob.ni">amatinez@fise.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Plinio Vergara</td>
<td>ADRA</td>
<td><a href="mailto:pvergara@adra.org.ni">pvergara@adra.org.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Guillermo Leclair</td>
<td>ENACAL</td>
<td><a href="mailto:gpdesarrollo@enacal.com.ni">gpdesarrollo@enacal.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Carmen Pong</td>
<td>COSUDE AGUASAN</td>
<td><a href="mailto:aquasan@ibw.com.ni">aquasan@ibw.com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Mercedes Salgado</td>
<td>CANADIN</td>
<td><a href="mailto:Mercedes.salgado@acdinicaragua.org">Mercedes.salgado@acdinicaragua.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Werner Thut</td>
<td>COSUDE</td>
<td><a href="mailto:Werner.thut@de.net">Werner.thut@de.net</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Thomas Walder</td>
<td>COSUDE</td>
<td><a href="mailto:aquasan@cosude.hnz.com">aquasan@cosude.hnz.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Luis S. Palacios R</td>
<td>INETER</td>
<td><a href="mailto:luispalacios@ineter.gob.ni">luispalacios@ineter.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Edwin Rueda Rodríguez</td>
<td>INETER</td>
<td><a href="mailto:erwinrueda@yahoo.com">erwinrueda@yahoo.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Name</td>
<td>Organization</td>
<td>Email</td>
</tr>
<tr>
<td>-------------------------------</td>
<td>--------------</td>
<td>---------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Elizabeth Hernández</td>
<td>JICA</td>
<td><a href="mailto:jicanc@ircaogo.jp">jicanc@ircaogo.jp</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Sergio Lugo</td>
<td>SECEP</td>
<td><a href="mailto:Slugo@presidencia.gob.ni">Slugo@presidencia.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Manuel Thurnhofer</td>
<td>COSUDE</td>
<td><a href="mailto:aguasan@integra.com.sv">aguasan@integra.com.sv</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Philippe Barragne-Bigot</td>
<td>UNICEF</td>
<td><a href="mailto:pbarragnebigot@unicef.org">pbarragnebigot@unicef.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Nienke Swagemakers</td>
<td>UNICEF</td>
<td><a href="mailto:nswagemakers@unicef.org">nswagemakers@unicef.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Ulises Somarriba</td>
<td>ENACAL</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Francisco Carranza</td>
<td>SECEP</td>
<td><a href="mailto:fcarranza@presidencia.gob.ni">fcarranza@presidencia.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Miguel Balladares A.</td>
<td>OPS/OMS</td>
<td><a href="mailto:balladares@mic.ops-oms.org">balladares@mic.ops-oms.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Carlos Herrera</td>
<td>INIFOM</td>
<td><a href="mailto:Carlos.herrera@inifon.gob.ni">Carlos.herrera@inifon.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Benita Ramírez</td>
<td>INAA</td>
<td><a href="mailto:bramirez@inaa.gob.ni">bramirez@inaa.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Lizeth D´Trinidad</td>
<td>INAA</td>
<td><a href="mailto:ldetinidad@inaa.gob.ni">ldetinidad@inaa.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Fanny Gutiérrez Urroz</td>
<td>Ministerio de Hacienda</td>
<td><a href="mailto:fannygutierrez@mhcp.gob.ni">fannygutierrez@mhcp.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Marisol Gutiérrez</td>
<td>MINSA</td>
<td><a href="mailto:magumonitoreo@minsa.gob.ni">magumonitoreo@minsa.gob.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Nelson Medina</td>
<td>CONAPAS</td>
<td><a href="mailto:conapas@ibw-com.ni">conapas@ibw-com.ni</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Tony Brand</td>
<td>Consultor-Facilitador</td>
<td><a href="mailto:Tonybrand1@yahoo.com">Tonybrand1@yahoo.com</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>
**Anexo 3  Sobre los indicadores de desempeño**

Los indicadores brindan información objetiva sobre los recursos empleados y los resultados obtenidos, así como sobre su progreso en el largo plazo. Sin embargo, constituyen principalmente señales de alerta. Es importante tener en cuenta que los indicadores son solamente instrumentos para medir el grado de progreso con respecto a los objetivos previamente definidos por el gobierno.

El monitoreo de indicadores es útil solo si éstos se derivan directamente de la definición de los objetivos y políticas del gobierno, si permite un análisis de los resultados y si conduce potencialmente a la reorientación de políticas cuando los resultados son insatisfactorios. Esta evaluación de resultados debe esclarecerse con el uso de otros tipos de indicadores (aportes, productos e impacto) y análisis más detallados o investigaciones que quizás necesiten financiamiento.

- **Los indicadores de aportes** miden los recursos financieros, administrativos y reguladores (comúnmente denominados “proceso”) brindados por el gobierno y los donantes. Es necesario establecer un vínculo entre los recursos utilizados y los resultados logrados a fin de evaluar la eficacia de las acciones llevadas a cabo.
- **Los Indicadores de productos** miden las consecuencias inmediatas y concretas de las acciones realizadas y los recursos utilizados.
- **Los indicadores de resultados** miden los resultados a nivel de los beneficiarios. Se utiliza también el término “indicadores de efectos”.
- **Los indicadores de impacto** miden las consecuencias de los resultados. Evalúan los objetivos generales en función al desarrollo nacional y la reducción de la pobreza.

El énfasis en estos indicadores fortalecerá, sin lugar a dudas, la confianza en la asistencia para el desarrollo en los países beneficiarios tanto como en los países donantes. Es importante que el criterio principal para seleccionar los indicadores sea su facilidad de medición y receptividad a los cambios en la política. Al definir cada indicador, es esencial prestar atención al tiempo y los costos necesarios para recopilar los datos y la frecuencia con la que éstos podrían obtenerse. Un indicador que es técnicamente mensurable con una frecuencia anual sólo puede mostrar variaciones importantes a mediano o largo plazo.

---

Anexo 4  Evaluación macroeconómica

Objetivos y campo de acción

Una de las lecciones más importantes aprendidas a partir de las experiencias de los abordajes sectoriales es que un ambiente macroeconómico débil puede desbaratar fácilmente los programas del sector, destruyendo, en el proceso, los acuerdos negociados y debilitando la confianza de los donantes. La mayoría de los sectores en los que se suelen desarrollar los programas del sector (Educación, Salud, Agricultura, Infraestructura Vial) involucran porciones importantes del gasto público total y, por lo tanto, pueden verse significativamente afectadas por el déficit de ingresos y los problemas de liquidez del tesoro. Los operadores no gubernamentales también tienen una presencia destacada en la mayoría de estos sectores y pueden sufrir efectos adversos debido a un contexto legal e institucional desfavorable así como a las altas tasas de interés, las fluctuaciones de la tasa de cambio y la inflación.

Por lo tanto, la evaluación macroeconómica tiene tres objetivos:

- Juzgar la calidad de la estrategia de desarrollo nacional.
- Evaluar la estabilidad de la situación macroeconómica y su consiguiente potencial para el financiamiento público así como para la inversión privada en el sector.
- Determinar si existe potencial para el financiamiento del apoyo presupuestario del Programa de Apoyo a las Políticas del Sector.

Análisis de la estrategia de desarrollo nacional

La estrategia de desarrollo nacional establecerá, obviamente, las bases para la estrategia fiscal y el desarrollo de las políticas sectoriales. En consecuencia, ella debe ser analizada como parte de la evaluación macroeconómica y como un aspecto de la evaluación de políticas sectoriales. Con respecto a la evaluación macroeconómica, estos son los criterios que deben tenerse en cuenta:

- ¿Se han establecido claramente y presentado coherente los objetivos de desarrollo nacional, incluyendo las metas cuantitativas y cualitativas que guiarán el proceso de toma de decisiones?
- ¿Son las metas estratégicas, en términos generales, realistas y razonables, teniendo en cuenta las posibilidades de expansión de los ingresos y recepción de fondos externos?
- ¿Se basó la estrategia en procesos de consulta nacional que incluyeran aportes estructurados de representantes políticos, la sociedad civil y el sector privado?
- ¿En qué medida recibe la estrategia apoyo de otros organismos externos de financiamiento?

Evaluación de perspectivas y riesgos macroeconómicos

En este aspecto, lo principal es evaluar la estabilidad de la situación macroeconómica y el potencial del sector en términos de financiamiento público e inversión privada. Los documentos de estrategias de reducción de la pobreza (PRSP) incluirían normalmente algunas evaluaciones de prospectos, pero este análisis debe complementarse con una investigación más detallada de

---

preguntas específicas. Éstas deben discutirse en primera instancia con las autoridades nacionales, particularmente con el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, y posteriormente con los grupos de investigación pertinentes y las autoridades académicas, así como con el personal de las Instituciones de Bretton Woods y de otros donantes. Gran parte de este análisis, incluyendo el trabajo detallado sobre las posibilidades de expansión de los ingresos tributarios en el futuro, normalmente se realizaría dentro del contexto del diseño e implementación del programa de apoyo presupuestario macroeconómico y, para los países de la AID, la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza. Los temas que deben considerarse son los siguientes:

- ¿Cuáles son los antecedentes de la gestión económica en un período de cinco a diez años?
- ¿En qué medida se han producido desequilibrios económicos importantes en el pasado? ¿Cuál fue la causa y qué refleja con respecto a los riesgos potenciales de sufrir desequilibrios recurrentes?
- ¿Cuál es el contexto operativo del sector no gubernamental? ¿Existen limitaciones legales, institucionales y administrativas importantes que no puedan abordarse a nivel sectorial? ¿Tendrían estas limitaciones un impacto significativo en el logro de los objetivos de las políticas sectoriales?
- ¿Existe algún programa de reformas económicas en marcha? ¿Se ha mantenido el gobierno al ritmo del programa? ¿Se han vinculado los problemas con temas fundamentales o aspectos específicos de la implementación?
- ¿Cuáles son las posibilidades de crecimiento económico y de qué manera influyen en las proyecciones de ingresos tributarios e inversiones privadas a mediano plazo?
- ¿Cuál ha sido la tendencia de financiamiento relativa de los sectores? ¿Es coherente con el financiamiento proyectado para el sector en cuestión? Si se previera un incremento relativo en el porcentaje de gasto público total del sector, ¿sería factible prever un incremento relativo en el porcentaje de gasto público total del sector?
- ¿En qué medida depende el país del financiamiento externo, ya sea que se trate de transferencias oficiales o inversiones extranjeras directas? ¿Cuán estables han sido estos patrones?
- ¿Cuál es el nivel de reserva de divisas extranjeras? ¿Cuáles serían las posibilidades de préstamo o de otras acciones de contingencia en caso de que se produjera un desequilibrio macroeconómico?
Anexo 5  Evaluación de la política del sector

Una política de sector coherente y consistentemente aplicada es la clave de cualquier SWAp exitoso. Ésta debe derivarse de los objetivos estratégicos generales del gobierno y del marco estratégico general, y ser consistente con éstos. Adicionalmente, debe estar asociada a una proyección sólida de recursos a mediano plazo y el uso planificado de los mismos (idealmente presentada como un marco formal de gasto a mediano plazo para el sector, con apoyo político). Deben evaluarse tres temas:

• ¿Cuál es la calidad en la política?
• ¿Es consistente con los objetivos estratégicos nacionales del gobierno?
• ¿Se basa en una visión adecuada, asequible y factible del papel del gobierno?

Es especialmente importante que el análisis de estos problemas se lleve a cabo con la colaboración plena del gobierno. Es necesario discutir y compartir diferentes perspectivas, y debe llegar a un acuerdo con respecto a la determinación de las principales áreas débiles y la manera en que éstas podrían abordarse. Al desarrollar un programa de sector, la capacidad para alcanzar el consenso y abordar problemas es prácticamente más importante que la elaboración de documentos sobre políticas de alta calidad. En este sentido, la evaluación debe determinar principalmente si se están realizando las preguntas correctas, si existen los procesos necesarios para debatir estas preguntas de manera inteligente y abierta y si la dirección general de las reformas de políticas es la correcta.

Política de sector: calidad y coherencia con los objetivos de desarrollo

Los temas de este rubro son tal vez los más importantes debido a que están relacionados con la claridad y realismo de las políticas y con los principios subyacentes en los que se basan. Si las políticas son confusas, existirá una alta probabilidad de que las acciones relativas a las políticas sean ineficaces. Si las políticas no son realistas, entonces no podrán ser una guía eficaz para la aplicación de estrategias y acciones. Si no se comparten claramente los principios fundamentales, no existirá una base para el establecimiento de una sociedad. Por otro lado, incluso en estos temas fundamentales, es poco probable que las opiniones se definan claramente. Existirán muchas “áreas intermedias”; de ahí la importancia de evaluar la dirección del cambio así como la situación actual de la política. Los temas clave que deben considerarse son los siguientes:

• ¿Son los objetivos de la política del sector claros? ¿Es la estrategia para lograrlos coherente y fácilmente comprensible?
• Particularmente, ¿es la política del sector lo suficientemente precisa para establecer una base adecuada para la planificación de asignaciones de recursos? Por ejemplo, ¿incluyen las políticas de prestación de servicios, metas específicas en términos de acceso, normas definidas de calidad y una clara determinación del nivel deseado de subsidio público?
• ¿Parece la estrategia asequible (en términos de recursos proyectados al mediano plazo) y factible (en términos de capacidad gerencial y de absorción)?

Papel del gobierno en el sector

La definición del papel del gobierno es un aspecto importante en una política de sector sólida. También es un área inevitablemente sensible, donde los enfoques varían considerablemente entre los países. Por lo tanto, es difícil, sino imposible, aplicar un enfoque completamente estandarizado. Sin embargo, este aspecto debe tener un lugar importante dentro de la evaluación, pues la incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo una fiscalización eficaz o prestar servicios eficientes es, usualmente, el resultado de políticas demasiado ambiciosas y roles inadecuados. Si el papel atribuido al gobierno es inadecuado o ecede la capacidad de implementación, será poco probable que se alcancen los objetivos, y los recursos podrían echarse a perder. Ésta no es un área donde se puedan realizar juicios claramente definidos y alcanzar fácilmente un consenso. En esta área, particularmente, es necesario evaluar si se están realizando las preguntas adecuadas, si éstas se están discutiendo abiertamente y si Existe un proceso para llegar a un consenso. Las preguntas básicas que deben evaluarse son las siguientes:

- ¿Se ha definido adecuadamente el papel que se espera cumpla el gobierno dentro del sector?
- ¿Se han presentado claramente las bases del papel esperado del gobierno? Por ejemplo, ¿se ha realizado alguna distinción entre el papel del gobierno en la gestión del mercado (o regulador), la intervención para corregir los fracasos del mercado y la intervención en cuanto a los objetivos sociales?
- Al planificar la estrategia del sector para corregir los fracasos del mercado, ¿se ha prestado atención a las diferentes alternativas de acción del gobierno, específicamente en materia de regulación de los proveedores del sector privado, impuestos o subsidios para reivindicar la conducta del sector privado así como para orientar la prestación de servicios por parte del gobierno?
- En aquellos lugares donde el papel del gobierno se percibe principalmente en términos de objetivos sociales, tales como el alivio directo de la pobreza o el hambre, ¿se han especificado claramente los grupos objetivo? ¿se ha definido una estrategia razonable para llegar a ellos?
- En lo que respecta a la prestación planificada de servicios por parte del gobierno, ¿se ha establecido una distinción entre el financiamiento y la prestación de servicios públicos?
- ¿Aprocha el enfoque de prestación de servicios públicos las ventajas potenciales de eficiencia que pueden ofrecerse con la contratación de ONG o empresas privadas para brindar servicios gubernamentales?
- ¿Toma en cuenta las complicaciones de la definición de contratos y de la gestión y supervisión en la elección de los servicios que serán brindados por empresas e•ternas?
- Analizada en su totalidad, ¿se basa la política del sector en una visión apropiada, factible y razonable sobre el papel que desempeña el gobierno?
Anexo 6   Análisis del Plan de Gastos a Mediano Plazo o PGMP

Un marco de gastos a mediano plazo es un sistema para planificar acciones y programar gastos para un período de tres a cinco años. Concilia sistemáticamente el logro de objetivos estratégicos con las limitaciones globales de los recursos.

En general, los motivos para crear un PGMD sectorial son cuatro:

- Crear un marco multianual de planificación que permita adaptar la asignación de recursos a los objetivos de la política de sector.
- Destinar explícitamente el gasto público a los productos acordados y resultados en materia de políticas, no sólo a los insumos.
- Permitir que los planes de gasto del sector se realicen de manera integrada, de modo que tanto los gastos de capital como los gastos recurrentes se consideren conjuntamente.
- Brindar una visión global de todos los recursos disponibles y gastos planificados (financiados interna o externamente) a fin de evitar las duplicaciones e inconsistencias.

Realismo y previsibilidad de los estimados y proyecciones a mediano plazo

- Para determinar el realismo de los estimados y proyecciones de costos, es necesario, principalmente, realizar una comparación cuidadosa entre el programa actual y las tendencias pasadas: ¿en qué se comparan los ingresos proyectados con el desempeño pasado? Cuando se producen incrementos considerables, ¿están éstos claramente justificados? En términos de costos, ¿en qué se comparan las proyecciones de costos unitarios con el gasto promedio por unidad registrado en el pasado?
- El realismo del programa proyectado también puede determinarse en base a su consistencia interna y al marco de tiempo del cual se derivaron las proyecciones a mediano plazo. Por ejemplo, si el PGMP presenta una perspectiva de tres años, ¿se derivan sus metas de un plan maestro de cinco o diez años? ¿Cuán coherentes son los parámetros del plan a largo plazo? Particularmente, ¿cuál es la base de las proyecciones demográficas para la prestación de servicios de educación, salud o agua, o de las proyecciones de tráfico con respecto a los planes de transporte? ¿Se han incluido los cambios producidos en las funciones de los sectores público y privado como un factor dentro del plan?
- La previsibilidad de las proyecciones puede evaluarse con antelación sólo si se examinan los acuerdos institucionales que se han establecido para el financiamiento a mediano plazo. ¿Ha tenido el Ministerio de Finanzas la intención de brindar cualquier garantía de financiamiento a futuro o de ofrecer al sector (o a componentes importantes del sector) algún tipo de status privilegiado? ¿Existen compromisos firmes de contribución por parte de los donantes? ¿Cuál es la base legal de estos compromisos? ¿Son simplemente promesas o están respaldados por acuerdos firmados?
- ¿Ha recibido el PGMD sectorial apoyo a alto nivel político? Por ejemplo, ¿es un documento formal del gobierno firmado por el ministro de sector o por el primer ministro o presidente? ¿Se ha discutido en el gabinete o parlamento? De ser así, ¿sobre qué bases: como punto de información o como un documento formal de política que debe ser adoptado?

• En términos de apoyo por parte de otros actores, ¿han aceptado los donantes y otras entidades financieras de actividades del sector público el PGMD como un marco de planificación unificado que debe orientar la asignación de recursos en el mediano plazo?
• La previsibilidad y el realismo pueden medirse sobre una base Ex-post al comparar los gastos reales del PGMD con los presupuestos y proyecciones previamente aprobados. Los gastos nunca coincidirán totalmente con las proyecciones, pero el grado al que la diferencia relativa se reduce con el tiempo es un indicador importante de la evolución de un PGMD sectorial.

Definición clara de productos y resultados

Para que el gasto público guarde relación con los productos y resultados de las políticas, debe existir un plan de acción para el sector. El plan debe, de modo coherente, asociar los programas de gasto a los productos que éstos generarán. Por ejemplo, debería permitir, por lo menos, conocer el nivel de los recursos destinados a los servicios primarios de salud y al nivel de asistencia esperado en los centros de salud primarios. Asimismo, lo ideal sería que se brinde información sobre? Subproductos? importantes, como por ejemplo, el nivel de recursos asignados al programa de vacunación y el número de vacunaciones que se espera realizar.

Por lo tanto, estos podrían ser los indicadores pertinentes:

• ¿Existe un plan de acción global a partir del cual se deriven los planes de gasto en el PGMP?
• O (y de preferencia) ¿se presenta el PGMP de manera tan clara que constituya en sí mismo un plan de acción sectorial a mediano plazo?
• ¿Cuál es el nivel de desagregación\(^{11}\) de los programas de gasto? ¿se presentan solo los niveles del subsector (primario, secundario, terciario) o se detalla cada nivel del programa dentro de cada subsector (por ejemplo, vacunación, servicio de salud para madres e hijos, información sobre salud, etc.)?
• ¿Incluye el plan de gastos por programa un desglose de gastos de acuerdo a la categoría económica (por ejemplo, salarios, gastos recurrentes no relacionados con los salarios, transferencias, inversiones de capital)?
• ¿Se ha realizado un desglose de gastos de acuerdo a la región geográfica, por ejemplo, por provincia, región o distrito?
• ¿Son los tres planes de gastos? por subsector o programa, clasificación económica y ubicación geográfica? consistentes en su totalidad?
• ¿Existen productos claramente definidos para cada programa de gasto?
• ¿Existen metas bien definidas de resultados para el sector en general, que se deriven de la política general y que estén lógicamente vinculadas a los productos programados?

\(^{11}\) En general, se espera contar con proyecciones a nivel de programa y, algunas veces, podría ser útil realizar un desglose más detallado; pero generalmente es poco práctico mostrar planes de actividad detallados para un período de tres años. Esto se debe a que el nivel detallado es generalmente muy denso como para que los encargados de tomar decisiones del sector puedan comprenderlo y debido a que en este nivel pueden ocurrir cambios frecuentes, lo que requeriría procesos de actualización para el PGMP que demandan mucho tiempo.
La mayoría de países presenta un alto grado de separación tanto en la presentación del plan como en la gestión de los presupuestos de gastos recurrentes y de inversión (o desarrollo). En términos generales, existen razones sólidas para ello que están relacionadas con las diferentes formas de planificación y financiamiento de los gastos recurrentes y de inversión. Sin embargo, con el tiempo, este grado de separación se ha incrementado tanto en varios casos que es imposible evaluar el equilibrio potencial entre los gastos recurrentes y de inversión y planificar adecuadamente las implicaciones de las inversiones actuales en los costos recurrentes.

Otro problema es que en muchos países la definición de gastos de inversión o desarrollo se ha trastocado a tal punto que el presupuesto de desarrollo también se utiliza para financiar gastos recurrentes regulares, lo que podría dar cabida a una duplicación importante con respecto al presupuesto formal de gastos recurrentes. El PGMP busca integrar la planificación de gastos recurrentes y de inversión con la finalidad de superar estas deficiencias. También pretende brindar una cobertura global de los gastos dentro del sector. De ese modo, los proyectos financiados por una entidad externa que no se reflejen en el presupuesto nacional pueden programarse conjuntamente con el presupuesto de gastos a través del PGMP. Los indicadores de progreso pueden ser los siguientes:

- ¿Incluye el PGMP todos los programas aprobados dentro de los presupuestos de gastos recurrentes y de inversión (o desarrollo)?
- ¿Están estos presupuestos integrados a nivel de subsector o programa? En otras palabras, ¿se han desglosado los gastos planificados correspondientes a los proyectos de inversión (que cubren varias áreas del programa o regiones geográficas) de acuerdo a la clasificación elegida para el PGMP?
- ¿Se están considerando las implicaciones de los costos recurrentes de los proyectos que culminan en los primeros años del PGMP en las proyecciones para los años posteriores?
- ¿Ofrece el PGMP una cobertura global de las actividades financiadas por entidades externas dentro del sector público?
- ¿Sigue la presentación de estos proyectos la clasificación por subsector y programa para el PGMP sectorial?
- ¿Se ha decidido explícitamente si se deben incluir las actividades de prestación de servicios de las ONG o de empresas privadas, directamente financiadas por los donantes? Por ejemplo, ¿se ha establecido una distinción entre las funciones públicas de prestación de servicios realizadas por empresas externas y las actividades meramente “privadas” financiadas por donantes?

---

12 Observe que la cobertura del PGMP sectorial debe limitarse a las actividades del sector privado. Véanse las secciones 3.1.2 y 3.3.1 para conocer las razones.
Sistemas de rendición de cuentas y gestión de gastos públicos

Con respecto a las finanzas públicas, es necesario obtener la siguiente información:

- Una descripción y análisis de las prácticas del marco legal e institucional, el proceso presupuestario, los procedimientos aplicables -incluyendo las normas de adquisición pública – y las reformas en curso;

- Un análisis de los flujos financieros, en conjunto y por sector, con énfasis en las limitaciones que afectan a la programación e implementación del presupuesto (para decidir qué tipo de apoyo presupuestario implementar: dirigido a un fin específico o no);

- Un análisis y evaluación de los métodos de monitoreo y presentación de informes, y de los mecanismos de control internos y externos del proceso presupuestario;

- Situación del marco legal e institucional del país, control democrático y lucha contra la corrupción;

- Selección de indicadores clave de eficacia y eficiencia presupuestaria.

- Situación del marco legal e institucional del país, control democrático y lucha contra la corrupción;

- Selección de indicadores clave de eficacia y eficiencia presupuestaria.
Anexo 7  Análisis del monitoreo del desempeño

Algunos de los temas clave que deben abordarse son los siguientes:

- ¿Se ha establecido una estructura de medición del desempeño para el Programa Sectorial a través del liderazgo del gobierno?

- ¿Participaron dentro del equipo responsable de esta labor los directores principales del ministerio, los estadistas y el personal a cargo del procesamiento de datos? En resumen, ¿se percibe que el tema se ha abordado seriamente en los altos niveles jerárquicos y que se ha llevado a cabo una consulta interna adecuada?

- ¿Se ha consultado con los otros actores importantes del programa sectorial? Además de los donantes y actores centrales del sector, ¿han incluido las consultas al Ministerio de Finanzas y, en el caso de los componentes descentralizados, al Ministerio del Gobierno Local (o su equivalente)?

- ¿Respetan los indicadores de desempeño seleccionados los principios SMART (específicos, mensurables, prácticos, relevantes, temporales)?

- ¿Cumplen con los requisitos necesarios de la información de gestión a corto plazo (datos sobre los aportes y productos) y la medición del desempeño (resultados e impacto)?

- ¿Existe un marco de trabajo claramente definido para obtener información y verificar su exactitud?

- ¿Se han clasificado los indicadores por género a fin de poder evaluar el impacto del programa tanto en hombres como en mujeres?

- ¿Es la estructura de indicadores consistente con la manera en que se han estructurado los gastos dentro del Programa Sectorial y el PGMP sectorial? En particular, ¿existe un desglose consistente por subsector, programa y subprograma en los casos pertinentes?

- ¿Es la estructura de indicadores consistente con los requisitos más amplios del monitoreo de la estrategia de desarrollo nacional o DERP?

- Finalmente, ¿existe un marco de revisión adecuado que permita una respuesta gerencial adecuada a los problemas de implementación y que facilite, al mismo tiempo, las medidas en materia de política y presupuesto como respuesta a temas más amplios de desempeño?

---

Los sistemas de medición del desempeño para el SWAp deberán contar, en primera instancia, con los sistemas existentes para recopilar y procesar datos estadísticos y de desempeño. En algunos casos, estos pueden ser más que satisfactorios, pero generalmente la fragilidad de los procesos de evaluación del desempeño a nivel sectorial es una consecuencia negativa común de una estructura de servicios basada en una gran cantidad de proyectos independientes y defensivamente integrados. En este sentido, la mejora de los sistemas estadísticos y de medición juega un papel importante. La determinación de los requisitos exactos dependerá de la situación predominante, pero es necesario realizar cuatro preguntas:

• ¿Existe un plan de acción claro para corregir las deficiencias existentes de los sistemas estadísticos y de medición?

• ¿Es el plan de acción acertado, factible y coherente con el Programa Sectorial? Sobretodo, se basa en fortalezas y capacidades existentes a fin de garantizar el desarrollo y mantenimiento de la capacidad a largo plazo?

• ¿Aborda las debilidades potenciales de la demanda de información? En particular, ¿analiza la manera en que los gerentes y encargados de tomar decisiones pueden hacer un mejor uso de la información?

• ¿Está el plan de acción estructurado de modo que pueda aprovechar las mejoras que se realicen en los sistemas de consulta de clientes?
Anexo 8   Ejemplo de un Memorando de Entendimiento (MINSA)


3. El Plan Quinquenal se ejecutará a través de los Planes Operativos Anuales (de aquí en adelante POA), los cuales serán actualizados, cuando sea necesario, dentro del marco de los objetivos generales del Plan Quinquenal. Los POA se formularán en congruencia con la disponibilidad de los recursos asignados para el MINSA provenientes tanto del Estado como de la cooperación internacional, ya sea bajo la modalidad de FONSALUD u otras modalidades.
4. Los objetivos principales del Plan Quinquenal son (i) la extensión de servicios de salud, (ii) el fortalecimiento de la red de servicios y (iii) rectoría, desarrollo, fortalecimiento institucional y descentralización.
5. El Gobierno y los SPD Signatarios establecerán acuerdos o convenios bilaterales que serán compatibles con el espíritu y las estipulaciones de este MdE y se abstendrán de establecer condiciones que contradigan o difieran del mismo. En caso de inconsistencia o contradicción entre los términos y condiciones de este MdE y cualquier acuerdo o convenio bilateral, prevalecerán las disposiciones de los acuerdos o convenios bilaterales.
6. Los SPD Signatarios basarán su apoyo en el progreso obtenido en la ejecución del Plan Quinquenal. El avance será medido mediante indicadores intermedios e indicadores de resultados. Estos indicadores han sido acordados en conjunto, a partir de los cuales el MINSA ha realizado una selección para dar seguimiento al Plan Quinquenal, y que se describen en el Anexo 6 de este MdE. El monitoreo y evaluación del avance será compartido con todos los países y agencias que cooperan con el Sector Salud a través de la Mesa de Coordinación del Sector Salud.
7. Los recursos de FONSALUD se usarán exclusivamente para garantizar las acciones reflejadas en el Plan Quinquenal y en los POA.
8. Los SPD podrán proporcionar apoyo a otras instituciones estatales y organismos de la sociedad civil para actividades que aporten al desempeño del sector salud y la participación ciudadana en el mismo. Este apoyo se realizará por medio de otros convenios de financiamiento conjunto, o por convenios bilaterales. Los SPD Signatarios se comprometen a informar oportunamente al MINSA sobre el alcance y el progreso de tal apoyo, buscando su inclusión, cuando sea pertinente, en el Plan Quinquenal.
Sección 2  Responsabilidades

9. El MINSA tendrá la responsabilidad de la ejecución del Plan Quinquenal, los POA respectivos y la administración de las contribuciones financieras a FONSALUD. Los aportes a FONSALUD serán utilizados únicamente para los gastos establecidos en el POA correspondiente. En su utilización se respetarán también, cuando sea pertinente, las condiciones establecidas en los acuerdos bilaterales con cada SPD signatario.

10. El MINSA mantendrá registros financieros del apoyo suministrado de acuerdo a la legislación nacional incluyendo: la Ley de Régimen Presupuestario, Ley Anual del Presupuesto y su Reglamento, Ley del SIGFA, Ley del SNIP, Ley de Contrataciones del Estado, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y otras normas y regulaciones pertinentes y a las normas de contabilidad internacionales. El MINSA aplicará y aplicará el sistema SIGFA y el Sistema de Información Administrativo Financiero (SIAFI) para mantener información contable sobre la ejecución financiera de acuerdo a la estructura del Plan Quinquenal 2005-2009 y de los POA.

11. El MINSA y los SPD Signatarios ponen especial énfasis en la continuación y profundización del fortalecimiento institucional, especialmente de la capacidad de planificación, monitoreo, evaluación, adquisiciones y gestión administrativa y financiera del MINSA. Este fortalecimiento se basará fundamentalmente en la mejora de las capacidades humanas, se llevará a cabo en el marco del Plan Quinquenal y los POA, tendrá en cuenta la Ley de Carrera y Servicio Civil y mantendrá estrecha relación con otros programas nacionales de capacitación y otros relacionados al Acuerdo de Financiamiento Conjunto para el Apoyo Presupuestario (JFA.)

12. Los Signatarios cooperarán y se comunicarán ampliamente y de manera oportuna entre ellos respecto a todos los asuntos pertinentes a la ejecución de los fondos de FONSALUD y este MdE. Los Signatarios compartirán la información sobre el flujo financiero de cooperación, informes técnicos y cualquier otra documentación o iniciativa relacionada a la ejecución del Plan Quinquenal y de los POA, que sean pertinentes.

13. El MINSA informará de forma inmediata a todos los SPD sobre cualquier circunstancia que pueda interferir o amenazar la exitosa ejecución del Plan Quinquenal o los POA con miras a resolverla. Cuando sea necesario convocará a reuniones extraordinarias para consultar con los SPD Signatarios respecto a las acciones de rectificación a ser tomadas según los procedimientos descritos en el Manual de Funciones y procedimientos de FONSALUD.

14. En asuntos relacionados a la ejecución de este MdE, el MINSA representará al Gobierno de Nicaragua a través de la máxima autoridad de la institución o a quien ésta delegue. Los representantes de cada SPD signatario estarán estipulados en los respectivos acuerdos bilaterales.

Sección 3  Estructura organizacional, consultas y toma de decisiones

15. Los principios e instancias para el diálogo político y técnico, seguimiento, evaluación y auditorías en relación al Plan Quinquenal y los POA se encuentran definidos en el Código de Conducta y en el presente MdE.

16. Las consultas y negociaciones relacionadas con FONSALUD se efectuarán mediante el Comité de FONSALUD. El Anexo 4 describe el ciclo anual de presentación de informes y realización de reuniones del Comité de FONSALUD. El Manual de Funciones y Procedimientos recoge la descripción de las atribuciones del Comité de FONSALUD y los procedimientos que empleará.

17. Las atribuciones del Comité de FONSALUD son:
   - Aprobar las modificaciones a este MdE.
• Aprobar el Manual de Funciones y Procedimientos de FONSALUD y los cambios que posteriormente se propongan.
• Aprobar los términos de referencia de auditorías, evaluaciones externas y misiones de FONSALUD.
• Aprobar y monitorear el plan de desembolsos de los socios de FONSALUD.
• Conocer y analizar los POA y los informes de evaluación de progreso del Plan Quinquenal.
• Conocer y analizar el flujo de ingresos y el plan de gastos para la ejecución del POA.
• Conocer y analizar los informes de gestión administrativa y financiera y adquisiciones sobre la ejecución de FONSALUD.
• Proponer recomendaciones que puedan mejorar la efectividad del uso de los recursos del FONSALUD.

Sección 4 Contribuciones y desembolsos

18. FONSALUD se constituye a través de desembolsos transferidos por los SPD Signatarios y los fondos de contrapartida transferidos por el gobierno.
19. Las transferencias de fondos de los SPD Signatarios se realizarán de acuerdo a las normas y procedimientos de ejecución y control presupuestario de la División General Administrativa Financiera del MINSA.
20. El MINSA se compromete realizar los trámites pertinentes para incluir los aportes de los SPD Signatarios en el Presupuesto General de la República.
21. Cada SPD signatario efectuará los desembolsos en una moneda internacionalmente convertible, según el flujo de ingresos referido en artículo 25. Estos desembolsos se depositarán en una cuenta específica a nombre de cada SPD signatario. También se creará una cuenta escritural denominada MINSA-FONSALUD que será la cuenta receptora del fondo FONSALUD. La cuenta MINSA-FONSALUD se nutrirá de las cuentas de los SPD signatarios con el fin de hacer efectivo los flujos de ingresos y gastos destinados al financiamiento de las actividades previstas en el POA.
22. La Tesorería General de la República informará por escrito al MINSA, en un plazo no mayor de 72 horas, del recibo de los fondos ingresados al Banco Central de Nicaragua, especificando su monto y tipo de moneda. El MINSA confirmará a los SPD signatarios el recibo de los mismos.
23. Los SPD signatarios informarán al MINSA sobre los montos estimados para el financiamiento de cada POA a más tardar en abril del año anterior, en la reunión de evaluación, y darán a conocer a más tardar en de agosto del mismo año, previamente a la reunión de planificación, la confirmación de estos fondos y el calendario de desembolsos.
24. El MINSA enviará a los SPD signatarios en los primeros 15 días del mes de enero un flujo de fondos y análisis de liquidez para el año en ejecución para su aprobación. Este fondo incluirá todos los fondos disponibles. También enviará un plan de gastos, basado en el flujo de fondos, que precisará el calendario el origen y destino de los recursos de FONSALUD. El modelo de informe se encuentra en el Anexo 5 de este MdE.
25. En el caso de que el flujo de caja requerido para un próximo período fuera mayor del previsto al inicio del año, el MINSA solicitará a los SPD signatarios un ajuste del mismo. Los SPD signatarios acordarán entre ellos quién(es) podrá(n) ajustar su contribución.
26. En la reunión del Comité de FONSALUD de agosto el MINSA presentará la evaluación del primer semestre del año en ejecución. En caso de que el nivel de ejecución sea más bajo del previsto, el Comité podrá establecer la disminución de los desembolsos de los SPD signatarios de acuerdo a los criterios que se acuerden en dicha reunión.
27. Los fondos que han sido puestos a disposición del MINSA y que no hayan sido utilizados a la conclusión de cada convenio bilateral serán negociados con los SPD Signatarios para ser utilizados en el siguiente periodo de la ejecución del Plan Quinquenal en vigor.

28. Cualquier uso de los recursos de FONSALUD para actividades o gastos no explícitamente previstos en el POA del año en curso exige la aprobación previa del Comité de FONSALUD según los procedimientos correspondientes. Para tal efecto, el MINSA solicitará el uso alternativo, incluyendo la justificación e indicando cómo se compensará el presupuesto original.

Sección 5 Adquisiciones

29. Las adquisiciones que se realicen con los recursos de FONSALUD cumplirán con las normas establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento (Ley 323 de la República de Nicaragua), donde se establecen las normas generales y los procedimientos que regulan la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultorías y contratación de servicios de cualquier naturaleza que se efectúen con las fuentes de financiamiento provenientes de este fondo. Para las licitaciones internacionales se emplearán los procedimientos determinados en los convenios bilaterales con cada SPD signatario.

30. Las adquisiciones se realizarán a través de la Unidad de Adquisiciones del MINSA. El gobierno se compromete a fortalecer las capacidades humanas y técnicas de la Unidad de Adquisiciones del MINSA por lo que en el Plan Quinquenal se contemplarán los recursos y las acciones necesarias. Los SPD Signatarios se comprometen a avanzar en la utilización exclusiva de los procedimientos nacionales en la medida que el fortalecimiento de la Unidad de Compra del MINSA se haga efectivo.

31. El MINSA dará a conocer su programa anual de compras y contrataciones al inicio del periodo presupuestario (enero) mediante publicación en la gaceta diario oficial o dos diarios de circulación nacional.

32. El programa anual de compras y contrataciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad no prevista. En estos casos el MINSA notificará y justificará su decisión ante los socios de FONSALUD y la modificación se publicará en el diario oficial la gaceta o en los dos diarios de mayor circulación.

33. El MINSA informará a los socios de FONSALUD de la ejecución del plan de compras y contrataciones mediante informes trimestrales de monitoreo donde se expliquen los progresos en la implementación del mismo. Este informe deberá ser presentado en un plazo de seis semanas después de finalizado el trimestre objeto de entrega del informe. El modelo de reportes de los informes trimestrales se encuentra en el Anexo 5 de esteMdE.

Sección 6 Evaluaciones

34. Se realizarán dos evaluaciones anuales: la primera al finalizar el primer semestre y la segunda al finalizar el año. La evaluación del primer semestre se analizará durante la reunión del Comité de FONSALUD de agosto y se enfocará especialmente a los aspectos financieros. La evaluación anual será externa, se analizará en la reunión de abril del siguiente año y estará enfocada especialmente hacia los resultados obtenidos en relación con el POA y el Plan Quinquenal, incluyendo también los aspectos financieros. Ambos procesos de evaluación estarán alineados con los correspondientes del MINSA. El desempeño se medirá sobre la base de los indicadores acordados, cuya descripción se encuentra en el Anexo 6 de este MdE.
35. Los términos de referencia para la evaluación anual se decidirán conjuntamente entre los Socios de FONSALUD. Los procesos de evaluación serán programados de manera que se facilite el proceso nacional de planificación y preparación de presupuesto (descrito en el Anexo 7 de este MdE). Las misiones de evaluación coincidirán con las reuniones programadas en el ciclo de presentación de informes y reuniones descrito en el anexo 4 de este MdE.

36. Las evaluaciones se enfocarán en el progreso de los indicadores establecidos. Se prestará especial atención a la eficiencia del apoyo dado a través de FONSALUD, el diálogo político y técnico, el seguimiento y el acompañamiento, los efectos en la administración de los recursos proporcionados, los efectos en los procesos institucionales de cooperación internacional del sector y los costos de transacción involucrados.

37. Los SPD Signatarios, se abstendrán de llevar a cabo revisiones o evaluaciones unilaterales sobre la ejecución del Plan Quinquenal.

Sección 7 Auditorías

38. Las auditorías financieras externas de la ejecución de los fondos de FONSALUD se presentarán tres meses después de finalizado el periodo presupuestario.

39. El MINSA contratará a una empresa auditora independiente, acreditada por la Contraloría General de la República (a partir de aquí CGR), para la realización de la auditoría financiera externa de los recursos de FONSALUD. La auditoría se realizará de acuerdo a los procedimientos y normativas emitidas por la CGR y según los términos de referencias establecidos en el Manual Operativo de FONSALUD y aprobados por el Comité de FONSALUD. La Contraloría podrá ser invitada a participar en la realización de las auditorías financieras externas a través de la unidad de auditoría interna.

40. El MINSA suministrará a todos los miembros del Comité de FONSALUD copias de los informes de auditoría financiera externa en cuanto estén disponibles.

41. La Contraloría General de la República y/o la unidad de auditoría interna del MINSA, podrán incluir en su POA y con cargo a FONSALUD, auditorías especiales de cumplimiento o de seguimiento y evaluación de control interno. Estas auditorías serán concertadas con los SPD Signatarios.

42. Los Signatarios se reservan el derecho de realizar auditorías no programadas según lo consideren pertinente, previo consenso de los términos de referencia con los demás miembros del Comité de FONSALUD, quienes podrán co-financiarlas. Los recursos para estas auditorías no provendrán de los fondos previstos para FONSALUD.

43. Los informes de auditoría y cualquier otra información pertinente relacionada, serán discutidos en las reuniones conjuntas del Comité de FONSALUD.

Sección 8 Informes

44. El MINSA proveerá a los SPD Signatarios toda la información pertinente sobre la ejecución del Plan Quinquenal, la que deberá basarse en los informes de gestión producidos por el MINSA. Los informes se prepararán sobre la base de los indicadores establecidos y tendrán un apartado de análisis de resultados. Los informes que el MINSA presentará son:

Informes trimestrales
Ejecución del POA.
Ejecución del plan de compras y contrataciones.
Ejecución del presupuesto.
Flujo de fondos de financiamiento por fuente.
Estado de cuentas bancarias.
Informes anuales
Plan Operativo Anual (POA).
Plan de flujo de fondos y análisis de liquidez.
Plan de gastos.
Técnico anual de ejecución del POA.
Evaluación del primer semestre de ejecución del POA
Evaluación anual externa.
Auditoría financiera externa.
Auditoría operativa o de seguimiento de la Contraloría General de la República o de la unidad de auditoria interna del MINSA.

45. Los modelos de informe, la unidad responsable de cada uno y la fecha de entrega por parte del MINSA a los miembros de FONSALUD están descritos en el Anexo 5.

Sección 9 Incumplimiento, fuerza mayor

46. En caso de serio incumplimiento de los principios fundamentales o los términos de este MdE, los SPD Signatarios podrán suspender, previa justificación y comunicación, los próximos desembolsos al FONSALUD y, eventualmente, reclamar la devolución total o parcial de los fondos transferidos.
47. Si un SPD Signatario pretende suspender los nuevos desembolsos o reclamar fondos ya transferidos, deberá convocar a una reunión del Comité de FONSALUD para informarles respecto a sus intenciones de continuar o discontinuar su apoyo y llegar a una posición común sobre las rectificaciones u otras medidas requeridas.
48. En caso de que se dieran anomalías en las adquisiciones, y sin perjuicio de las acciones que ejerza la CGR, cada socio podrá tomar las medidas que tenga establecidas y podrá decidir, después de consultar con el resto de Socios de FONSALUD, si cancela de sus aportaciones una cantidad equivalente al contrato multiplicada por su porcentaje de participación en la cuenta MINSA-FONSALUD.
49. Los SPD Signatarios pueden suspender o reducir sus desembolsos si se dan circunstancias extraordinarias, fuera del control del MINSA, que ponen en peligro la efectiva implementación del Plan Quinquenal. Si los SPD Signatarios consideran la suspensión de los desembolsos, consultaran con el MINSA con una antelación razonable. La suspensión será levantada tan pronto como las circunstancias hayan cesado o el MINSA haya implementado las acciones para remediarlas.

Sección 10 Anticorrupción

50. El MINSA requerirá de su personal y sus consultores que se abstengan de ofrecer, procurar, aceptar o tener prometidos de terceras partes, para ellos o para cualquier otra parte, cualquier regalo, remuneración, compensación o beneficio de ningún tipo que pudiera ser interpretado como una práctica ilegal o corrupta.
51. El MINSA informará a los SPD Signatarios inmediatamente de cualquier situación de práctica ilegal o de corrupción según lo estipulado en esta Sección.

Sección 11 Modificación, adhesión o retiro de SPD signatarios

52. Los socios de FONSALUD revisarán y discutirán anualmente la ejecución, aplicación y efectividad de los procedimientos delineados en este MdE y el Manual de Funciones y Procedimientos del Comité de FONSALUD.
53. Los socios de FONSALUD expresan su voluntad explícita de abrir el ingreso a FONSALUD de otros SPD que deseen apoyar el Plan Quinquenal bajo los términos de este MdE en cualquier momento de la vigencia del mismo.

54. Ante la solicitud escrita de incorporación de un SPD en la que se acepten los términos y condiciones de este MdE, el MINSA pondrá autorizar, también por escrito, que tal SPD se convierta en un nuevo Signatario e incluirá esta incorporación como anexo de este MdE. El MINSA informará inmediatamente a los otros Socios de FONSALUD y les enviará una copia de la carta de aceptación.

55. Cada SPD Signatario podrá retirar y/o concluir su apoyo al FONSALUD con la entrega de una notificación escrita a los otros Socios de FONSALUD con seis meses de anticipación. Si un SPD Signatario pretende retirar y/o concluir su apoyo, convocará a una reunión para informar a los otros socios de FONSALUD sobre su decisión y para consultar con ellos respecto a las consecuencias para el Plan Quinquenal.

56. No podrán suspenderse los desembolsos después de la confirmación de los mismos que se llevará a cabo en la reunión del Comité de FONSALUD de agosto.

Sección 12  Resolución de disputas

57. Si surge cualquier disputa entre los Socios de FONSALUD respecto a la interpretación, aplicación o ejecución de este MdE, éstos consultarán entre sí para poder llegar a una solución amigable.

Sección 13 Vigencia

58. Este MdE entra en vigencia para cada signatario a partir de la fecha de firma del mismo.
59. Al finalizar su periodo de validez, este MdE podrá renovarse por el periodo que los Socios de FONSALUD decidan.

Managua, abril 2005

Por los Socios para el Desarrollo Signatarios
Reino de los Países Bajos
Suecia
Finlandia
Austria
Banco Mundial
Banco Interamericano de Desarrollo

Por el Gobierno de Nicaragua
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Salud
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Coordinación y Estrategia de la presidencia de la República

Anexos:
1. Lista de signatarios
2. Código de conducta
3. Estimación de las aportaciones anuales del Tesoro y de cada uno de los SPD Signatarios al Plan Quinquenal
4. Ciclo anual de presentación de informes y realización de reuniones del Comité de FONSALUD
5. Modelos de planes e informes
6. Indicadores de seguimiento y evaluación
7. Ciclo anual presupuestario del Gobierno de Nicaragua