



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

Evaluación intermedia del Programa Indicativo de Cooperación (PIC III) en la República de Nicaragua

Informe final – Resumen ejecutivo

Abril 2014

Las observaciones, apreciaciones y recomendaciones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los evaluadores y no reflejan necesariamente los del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El objetivo de la evaluación intermedia del PIC 2011-2014 es valorar la contribución de Luxemburgo a la realización de las estrategias de desarrollo de la República de Nicaragua y evaluar las intervenciones en curso en relación con estas estrategias. Se trata de evaluar los sectores del PIC y el PIC en su integralidad, para comprobar si existe una concentración sectorial, y, al mismo tiempo, de identificar las eventuales reorientaciones y evoluciones. Se han hecho recomendaciones que permitan la elaboración de vías para el desarrollo de opciones estratégicas en el marco del PIC III y para su posible continuación en el futuro. Los objetivos específicos de la evaluación intermedia son la revisión del PIC III en correspondencia con los criterios del CAD: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

El principal objetivo del PIC III es la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible de Nicaragua. El fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas constituye el hilo conductor de las intervenciones.

Es difícil medir la contribución a la reducción de la pobreza a causa de la ausencia de una matriz de indicadores, la que se establece como un requisito preliminar para la continuación del PIC III y especialmente para la elaboración de un posible PIC IV.

En los sectores del turismo y de la formación profesional, la Cooperación luxemburguesa, a través de su agencia Lux-Development (LuxDev), no ha logrado definir un programa coherente de transferencia de responsabilidades a las entidades involucradas: INTUR e INATEC. La fuerte presencia de los recursos humanos de LuxDev se concentró principalmente en la ejecución de diversas actividades programadas en detrimento del fortalecimiento de las capacidades y las instituciones.

En lo concerniente a los ejes transversales

El manejo de los programas es coherente con los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en los tres sectores abordados por el PIC no se toma suficientemente en cuenta la participación en las fases de evaluación de las diferentes partes interesadas.

En los sectores del turismo y de la formación profesional, la igualdad de género se manifiesta débilmente, mientras que en el sector de la salud, su presencia es dominante, así como en el programa puesto en marcha con la sociedad civil.

El tema del medio ambiente está presente en el sector de la formación profesional que se beneficia de un módulo específico en el marco de las formaciones, mientras que el sector del turismo carece aún de una estrategia específica sobre el medio ambiente.

Análisis del Programa en relación con los principios de las Declaraciones de París y Accra.

El hecho de desarrollar conjuntamente el PIC III contribuyó a su **apropiación** por parte de las autoridades nicaragüenses. En el sector turístico, el énfasis puesto en el apoyo institucional a nivel central ha creado una distancia en relación con los actores locales. En el campo de la formación profesional, se ha avanzado hacia una mayor apropiación de los proyectos. En este caso, la *deslocalización* dentro de las instituciones, la eliminación de las Unidades de gestión de proyecto (UGP) y la implementación de los Acuerdos de Asociación Operacional (APO en sus siglas en francés) constituyen un punto de partida necesario pero aún insuficiente para el proceso de apropiación.

El alineamiento es total en el sector de la salud. El sector del turismo se halla igualmente alineado con el PNDTS el cual se alinea con el PNDH. La formación profesional, que

adquiere el rango de prioridad nacional en el 2014, está a la espera de una estrategia sectorial para guiar el desarrollo del sector.

La armonización es problemática en el sector del turismo en el que confluyen cuatro modalidades de ejecución. La armonización también tiene dificultades para implementarse en el campo de la formación profesional por la ausencia de una definición clara de la parte nicaragüense de responsabilidades institucionales en este sector, y también por la falta de un enfoque coherente y coordinado por parte de los donantes, entre otros la UE. En cuanto al sector de la salud, la armonización está total.

Ningún proyecto o programa ha sido formulado de acuerdo con el principio de la **gestión vinculada a los resultados**.

Análisis del PIC y su implementación

Pertinencia

El PIC III es coherente y pertinente con los objetivos del PNDH la medida en que se ha desarrollado en colaboración con los asociados nicaragüenses para amoldarse a las realidades y los objetivos de desarrollo del país. Esta pertinencia se ve reforzada por el alineamiento general del PIC con las políticas nacionales. A nivel de modalidades de ejecución, el mantenimiento de la presencia de LuxDev en las estructuras institucionales del INATEC y el INTUR cuestiona la pertinencia del programa en la medida en que no se aplican los objetivos anunciados de transferencia de capacidades a las instituciones nacionales. El sector de la salud es pertinente tanto en la consecución de sus objetivos, alineados con el PNHD, como en las modalidades de implementación en las que la participación colectiva se combina con la capacidad para la gestión autónoma de parte del MINSA. El apoyo a los dos Fondos de la Sociedad Civil demuestra su pertinencia en el respeto de los diversos acuerdos sobre la eficacia de la ayuda, incluido el de Busan, del que Nicaragua es signatario. La pertinencia se fortalece por el hecho de que el gobierno nicaragüense está involucrado en la aplicación de estos dos fondos. El financiamiento a través de agencias de la ONU, que corresponde a un deseo de participar en entidades de coordinación de la ayuda a nivel multilateral, intenta, en sus actuales modalidades de implementación, alcanzar su pertinencia en el caso de Nicaragua. La ausencia de una estrategia sectorial, principalmente en el sector de la formación profesional, hace que, para la Cooperación luxemburguesa, sea difícil encontrar ejes claramente definidos sobre los que alinear su política. La reciente hoja de ruta del sector de la formación es un paso hacia la definición de una estrategia sectorial para la formación profesional que debe ser continuada con el desarrollo de una estrategia tangible y de planes de acción concretos.

Eficacia

Los sectores de la formación profesional y el turismo experimentan un débil nivel de eficacia. Se constataron demoras importantes en la ejecución del programa. El objetivo del fortalecimiento institucional por parte del INATEC y del INTUR no ha sido alcanzado y la apropiación por la parte nicaragüense no es efectiva. El sector de la salud en sus diversos componentes, como el apoyo a SILAIS, CONASA y FONSALUD tiene un alto nivel de eficacia. Y con igual nivel de excelencia en la eficacia se comporta la participación en los dos fondos de ayuda a la sociedad civil.

Eficiencia

La eficiencia global del PIC III es relativa en la medida en que hay que lamentar muchas demoras en la ejecución de las actividades de los diferentes sectores. El señalamiento

principal se refiere a la aplicación del objetivo de la transferencia a las instituciones nacionales INTUR e INATEC principalmente, pero también en el MINSA y en CONASA.

Impacto

Sobre la base de los factores relacionados con la aplicación, las demoras en la ejecución, la omisión de los objetivos de la apropiación, es probable que el impacto del programa será débil si no se toman medidas para centrarse en los objetivos establecidos por consenso durante la elaboración del PIC.

Viabilidad

La viabilidad de los resultados del PIC depende de la capacidad de las instituciones nacionales nicaragüenses para estructurarse y robustecerse con el fin de afrontar los desafíos de los principales objetivos de sus correspondientes sectores, no sólo aquellos directamente relacionados con la ejecución de las actividades incluidas en el PIC III sino también el conjunto de sus objetivos, tal como lo definen sus misiones. También depende de la capacidad de LuxDev de conseguir el fortalecimiento institucional de sus socios y organizar la transferencia de conocimientos y prácticas.

En relación con el objetivo del PIC de reducción de la pobreza

Clarificación de los conceptos

Los conceptos utilizados en la elaboración del PIC deberían ganar en precisión, entre otros los conceptos de desarrollo sostenible y pobreza, desarrollo local y turismo. Esta clarificación de conceptos requiere una inversión previa en forma de estudios detallados que permitan profundizar en las descripciones generales que sustentan el PNDH y en consecuencia lograr los objetivos de los diferentes sectores del PIC.

Elaboración de una matriz específica de indicadores de reducción de la pobreza

El PIC III no tiene una matriz de indicadores suficientemente precisa para medir el logro de los objetivos establecidos. Para dotarse de una matriz específica de indicadores de reducción de la pobreza, un eventual PIC IV deberá establecer un marco conceptual claro, desarrollar líneas de base detalladas con el apoyo de estudios concretos y definir objetivos validados y consensuados. Con el fin de no perder tiempo en la consideración de este objetivo fundamental, las actividades del PIC III podrían concluirse tan pronto como sea posible y comenzar de inmediato la preparación de un posible PIC IV.

En relación con las prioridades sectoriales y la sinergia entre los actores

El contexto nicaragüense y la evolución de la asistencia oficial para el desarrollo en forma de donación a Nicaragua reclama la continuación de los tres sectores principales de la cooperación luxemburguesa : el desarrollo local a través del turismo, la formación profesional y la salud en sus diferentes aspectos. También deberá continuarse el apoyo a los diferentes fondos en favor de organizaciones de la sociedad civil. El financiamiento de programas a través de agencias de la ONU debe ser revisado.

Con relación a los temas transversales

La **governabilidad** del PIC debe mejorarse, sobre todo en el contexto de la aplicación del objetivo de fortalecimiento institucional del INATUR y el INATEC.

En lo concerniente a la **igualdad de género**, no hay ninguna recomendación específica para los sectores de la formación profesional y la salud. Para el sector del turismo, los elementos

de la estrategia de género que deba desarrollar el INTUR deberán integrarse a los proyectos del sector existentes o en perspectiva.

Es urgente y necesario que el INTUR adopte un programa específico relacionado con el *medio ambiente* en el contexto del desarrollo local vinculado al PIC III, y al mismo tiempo de manera más amplia en el contexto de la ejecución de su misión.

En relación con los principios de eficacia de la ayuda

En cuanto a la *armonización*, al reducirse en Nicaragua el número de estas cooperaciones, la cooperación de Luxemburgo tiene que desempeñar un papel central que puede lograrse en los sectores de excelencia de cooperación luxemburguesa, la formación profesional y el turismo. En cuanto al sector del turismo, las múltiples modalidades de ejecución de las rutas turísticas deben ser normativizadas de modo uniforme a través del diálogo con el INTUR y los donantes interesados.

El Ministerio y LuxDev deben capacitar a sus recursos de manera más rápida con el fin de implementar eficientemente *la gestión basada en los resultados*.

Sugerencias para el futuro

Los cuestionamientos relacionados con la *pertinencia* tienden a poner en duda la continuidad de los componentes del turismo y la formación profesional del PIC III a la espera de un plan de acción para el fortalecimiento institucional. En vistas del grado de avance del PIC III, sería preferible acelerar la finalización del programa actual, examinando las posibilidades de transferir el presupuesto sobre un posible PIC IV, que incluirá en la práctica los objetivos de fortalecimiento institucional sobre la base de un análisis en profundidad de las instituciones asociadas. El apoyo a los dos fondos para sociedad civil, debe continuar. En cuanto al apoyo a la sociedad civil, las modalidades de este apoyo por los diferentes fondos temáticos en reuniones donde participan las autoridades nicaragüenses han demostrado su eficacia y pueden continuar. Sería útil tener en cuenta la revisión de los mecanismos de inclusión de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la formación profesional y el turismo. La presencia de un componente de microfinanzas dentro del PIC no está cuestionado. El financiamiento a través de agencias de la ONU debe ser objeto de un debate interno en el MAE, previo a la discusión con las autoridades nicaragüenses.

En cuanto a la *eficacia*, teniendo en cuenta el grado de avance del PIC y el poco tiempo disponible antes de su finalización, la recomendación es cerrar tan pronto como sea posible las partes del PIC que no plantean mayores problemas en términos estratégicos, en cuanto a inversiones previstas y centrarse de inmediato en la identificación de un posible PIC IV sobre la base del informe de evaluación intermedia.

En cuanto a la organización, teniendo en cuenta la aminorada presencia de la cooperación europea en Managua, Luxemburgo está precisado a asumir mayores responsabilidades para las que se carece de recursos. La Embajada de Luxemburgo en Nicaragua debe contar con los recursos acordes a sus objetivos y perspectivas de futuro. También parece claro que debe abordarse abiertamente la brecha entre la cooperación de Luxemburgo en su función política y su agencia de ejecución.

En cuanto a la *eficiencia*, la finalización del PIC III debe ser programada rápidamente con el fin de acelerar la aplicación de un posible PIC IV incluida en el mismo su fase de identificación del componente de apoyo institucional.

El PIC III, de forma global, contribuye al desarrollo de los sectores que apoya en el marco del PNDH, y en concertación con las diferentes instituciones encargadas de su aplicación. Las mejoras en la identificación y puesta en práctica de un posible PIC IV están al alcance de las partes interesadas, principalmente de la cooperación de Luxemburgo y su agencia de cooperación.