

## Evaluación del Programa de País

# Nicaragua

2008-2012



## RESUMEN

---

La Evaluación del Programa de País (CPE): Nicaragua, concluye que el programa del Banco se ajustó al Plan Nacional de Desarrollo Humano del gobierno, en cinco áreas que son fundamentales para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Desde la perspectiva de desarrollo, una omisión importante en el programa del Banco fue la falta de atención a la gobernanza – área que en el CPE anterior fue identificada como prioridad para estrategias futuras.

Durante el periodo evaluado, el Banco desempeñó un rol central en el financiamiento de la brecha fiscal del país, lo que representó creciente demanda del país en el contexto de la crisis económica mundial. No obstante, restricciones de tiempo durante la primera serie de préstamos programáticos basados en políticas, limitaron los esfuerzos analíticos para identificar reformas de políticas importantes, resultando en un contenido de políticas relativamente débil en esos préstamos. . Aun con el significativo aumento de recursos concesionales asignado a Nicaragua y la mayor en la programación, se registró una mejora de la eficiencia en la ejecución del programa. En lo que se refiere a la efectividad en el desarrollo, los resultados a nivel de proyecto se documentaron, en general, de forma insuficiente. Por otra parte, en ocasiones el Banco no previó en forma adecuada el tema del financiamiento de costos recurrentes por los servicios iniciados con los préstamos de inversión, lo que llevó a la suspensión prematura de programas, debilitando la eficacia de la inversión inicial.

Dadas estas conclusiones, OVE recomienda que el Banco: (i) lleven a cabo más tareas de diagnóstico y análisis para delinear el posible rol del Banco y su valor agregado; (ii) respalde a Nicaragua en el mejoramiento de la eficiencia del gasto público, lo que incluye el sector eléctrico; (iii) trabaje con el gobierno para fortalecer la medición e información de resultados a nivel de proyectos; (iv) identifique posibles fuentes de financiamiento para la absorción de gastos operacionales por parte del gobierno una vez terminado el financiamiento del Banco; y (v) considere proveer formas de acceso a facilidades de préstamos de emergencia para los países D-2, a fin de satisfacer sus necesidades fiscales en períodos de crisis.

**Evaluación del Programa de País**  
**Nicaragua**  
**2008-2012**

**OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE**



**Banco Interamericano de Desarrollo**

Octubre de 2012



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
A. Desafíos para el desarrollo.....	2
1. Estabilidad macroeconómica .....	2
2. Crecimiento.....	5
3. Bienestar social .....	8
4. Gobernanza .....	9
<b>2. EL PROGRAMA DEL BANCO EN NICARAGUA 2008-2012.....</b>	<b>11</b>
A. Hechos relevantes para el diseño y posicionamiento del Programa de País del Banco.....	11
B. Marco de políticas del gobierno 2008-2012 .....	12
C. El Programa de País 2008-2012 del Banco .....	13
1. Sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la gestión pública.....	17
2. Confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente .....	17
3. Desarrollo de un sistema para el bienestar social y mejora, gestión y cobertura de servicios sociales básicos.....	19
4. Desarrollo productivo .....	20
5. Gestión institucional para la prevención de desastres naturales .....	21
D. Instrumentos.....	21
E. Riesgos.....	22
F. Sistemas nacionales .....	23
<b>3. IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>25</b>
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>31</b>
A. Limitaciones para la identificación de resultados .....	31
B. Objetivo 1: Sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la gestión pública .....	32
C. Objetivo 2: Confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente.....	34
D. Objetivo 3: Desarrollo de un sistema para el bienestar social y mejora, gestión y cobertura de servicios sociales básicos .....	36
E. Objetivo 4: Desarrollo productivo.....	40
F. Objetivo 5: Gestión institucional para la prevención de desastres .....	41
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>43</b>
A. Hallazgos principales.....	43
B. Recomendaciones .....	46

NOTAS

ANEXO

## ACRÓNIMOS

ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CPE	Evaluación del Programa de País
CT	Cooperación Técnica
DPP	Documento del Programa de País
EFA	Estados Financieros Auditados
EMNV	Encuesta de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida
EP	Estrategia de País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vial
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
HIPC	Países Pobre Muy Endeudados
LAC	América Latina y el Caribe
NSG	Sin garantía soberana
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAININ	Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense
PBP	Préstamo Basado en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEF	Programa Económico-Financiero
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informe de Seguimiento de Proyecto
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCA	Servicio de Crédito Ampliado
SG	Garantía Soberana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

La presente evaluación fue dirigida por Michelle Fryer bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo estuvo integrado por Miguel Soldano, Salomón García, Sebastián Vargas, Carlos Elias, David Rogers y Patricia Sadeghi.





Nicaragua aún sufre el impacto de la crisis de la deuda, años de guerra civil y un prologado embargo comercial con los Estados Unidos.

Foto: Lauri Wiberg, 2010



# Resumen Ejecutivo

**Nicaragua es el segundo país más pobre de América Latina y el Caribe y aún sufre el impacto de la crisis de la deuda, años de guerra civil y un prologado embargo comercial con los Estados Unidos. Como se ilustra en la Figura 1, recién ahora el país alcanzó los niveles de producción que tenía con anterioridad a la guerra civil. El producto interno bruto (PIB) actual per cápita es similar a los niveles registrados en la década de 1960<sup>1</sup>, y representa solamente el 57% de la producción máxima per cápita del año 1977. El crecimiento promedio de la economía entre 2002 y 2012 (3,16%) fue inferior al promedio correspondiente a otros países centroamericanos (4,3%)<sup>2</sup>. Esta tasa de crecimiento económico resulta insuficiente para acelerar el desarrollo del país y la reducción de la pobreza.**

La tasa de pobreza ha caído significativamente en los últimos años, de 48,3% en 2005 a 42,5% en 2009<sup>3</sup>, con la ayuda de tres rondas de alivio de la deuda (países pobres muy endeudados [HIPC], HIPC ampliado y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral), un programa agresivo de reformas estructurales, e inversiones en el sector social y de infraestructura productiva (caminos, energía y agricultura). El país también avanzó considerablemente hacia el logro de indicadores claves asociados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las áreas de educación, salud e igualdad de género<sup>4</sup>.

## RESTRICCIONES PARA EL CRECIMIENTO

Según el estudio de crecimiento preparado por el Banco en el año 2007<sup>5</sup>, entre las restricciones que obstaculizaban el desarrollo económico de Nicaragua sobresalen: (i) la vulnerabilidad macroeconómica relacionada con la dependencia de recursos

concesionales y donaciones externas que tiene el país; (ii) el riesgo de insostenibilidad fiscal; (iii) la falta de seguridad de los derechos de propiedad (resultado del débil estado de derecho); (iv) la baja calidad y cobertura de la infraestructura de transporte; (v) el déficit en el suministro y costo relativamente elevado de la electricidad; (vi) la infraestructura y los estándares inadecuados para la comercialización y exportación de alimentos; y (vii) la falta de crédito productivo. Nicaragua también es vulnerable a la inestabilidad que deriva de la ocurrencia frecuente de serios desastres naturales.

La pobreza se concentra en áreas rurales, en las que la agricultura y ganadería constituyen la actividad económica básica. Las medidas tendientes a reducir la pobreza deben ser dirigidas, por consiguiente, a la productividad agropecuaria y los ingresos de las familias rurales. El sector agropecuario contribuye aproximadamente 20% del PIB, emplea el 40% de la población y genera aproximadamente el 70% de las exportaciones. Entre los grandes desafíos para el desarrollo del sector se encuentran conflictos sobre la propiedad inmobiliaria, la baja calidad de la infraestructura productiva y la limitada innovación para participar en mercados de exportación<sup>6</sup>.

Dado que dos tercios de la electricidad provienen de generadores térmicos, la matriz energética nicaragüense depende en gran medida de las importaciones de petróleo. El incremento registrado en el precio mundial del petróleo y el alto porcentaje de pérdidas nacionales, generaron una brecha entre los costos de generación y los ingresos. Esta brecha está siendo financiada por recursos concesionales recibidos del Gobierno de Venezuela por cooperación petrolera, equivalentes a aproximadamente el 1,5% del PIB<sup>7</sup>.

## CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

La Estrategia de País (EP) del Banco con Nicaragua (2008-2012)<sup>8</sup> coincidió con la elección de un nuevo gobierno. También coincidió con la peor crisis financiera internacional de los últimos tiempos. La EP se encuadró en los objetivos propuestos por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo Humano y el Programa Económico y Financiero, en cinco áreas fundamentales para el crecimiento y la reducción de la pobreza, a saber: gobernanza fiscal, infraestructura productiva (energía y caminos), bienestar social, agricultura y prevención de desastres. Se trata en todos los casos de áreas en las que, dado su largo historial de participación en el país, el Banco determinó que podía aportar valor. No obstante, la EP no propuso una intervención específica destinada a fortalecer la gobernanza, a pesar de que el análisis anterior del Banco había identificada esta área como una restricción crítica al crecimiento y el CPE anterior había concluido que las *“reformas (...) tendientes a incrementar la gobernanza”*, y en particular planes de reforma a la rama legislativa y fortalecimiento de la efectividad del gobierno, *“no se ha[bía]n abordado adecuadamente y siguen pendientes de realización, quedando para estrategias futuras”*.

Luego de aprobada la estrategia, acusaciones de irregularidades cometidas durante las elecciones municipales del año 2008 y la reducción de asistencia bilateral resultante de la crisis financiera mundial llevaron a la disolución del Grupo de Apoyo Presupuestario— el grupo de organismos bilaterales y multilaterales que prestaban apoyo presupuestario al país— y el retiro de apoyo relevante en forma de donaciones<sup>10</sup>.

De allí en adelante, el Banco desempeñó un rol central en el financiamiento de la brecha fiscal del país. El Fondo Monetario Internacional mantuvo un programa activo de apoyo presupuestario y diálogo sobre políticas al amparo del Servicio de Crédito Ampliado (SCA).

Para compensar la reducción de los recursos presupuestarios provenientes del Grupo de Apoyo Presupuestario y para proveer una respuesta contracíclica a la crisis financiera, en el período 2009-2010 el Banco elevó el monto total correspondiente a una serie de préstamos basados en políticas (PBP).

La rápida e importante respuesta del Banco fue posible gracias a la decisión de aumentar la asignación de recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) para encarar la crisis financiera internacional. Sin embargo, restricciones temporales fuera del alcance del personal del Banco, llevaron a la realización de un trabajo analítico insuficiente y condicionalidad débiles en la primera serie de PBP. Básicamente, esta serie de PBP sirvió más como préstamos de emergencia de rápido desembolso que como instrumentos para la realización de reformas profundas de políticas. Ello también resultó en la duplicación de la exposición del Banco en el país (de US\$476 millones a US\$981 millones), inmediatamente después de la entrega de US\$1.170 millones por concepto de alivio de la deuda (2007).

## PROGRAMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Como país D-2 con riesgo moderado de sobreendeudamiento, Nicaragua reúne los requisitos para recibir financiamiento concesional en la modalidad de 50% de recursos del FOE y 50% de recursos de capital ordinario. La Estrategia anticipó la aprobación de US\$400 millones a US\$560 millones como monto total de recursos para su programa. Al mes de marzo de 2012, se había asignado a Nicaragua un total de US\$755 millones, de los cuales US\$236 millones estaban programados pero aún sin aprobar en el marco de la asignación bianual del FOE para 2011-2012. El flujo neto de fondos al país fue positivo, lo que refleja una rápida respuesta contracíclica. Los recursos del FOE no pueden transferirse al ciclo de asignación subsiguiente, lo que involucra riesgos de proyectos de baja calidad y cancelación de recursos.

El área de infraestructura (caminos y energía) recibió el 41% de los recursos aprobados, y los PBP de manejo fiscal representaron el 24%. Si bien la EP priorizó la actividad agropecuaria como impulsora del desarrollo, solamente el 6,7% del volumen de aprobaciones se destinaron a este sector<sup>11</sup>. Los préstamos relativos a salud, educación,



En Nicaragua, la pobreza se concentra en áreas rurales, en las que la agricultura y ganadería constituyen la actividad económica básica.

*Foto: Federico Delgado, 2009*

agua y vivienda representaron, conjuntamente, el 15,4%.<sup>12</sup> Si bien la cantidad de recursos asignados a los sectores vial y energético es coherente con el énfasis que pone la estrategia en la infraestructura productiva, sigue planteándose como interrogante si el volumen de inversiones en la actividad agropecuaria y los sectores sociales es o no adecuado y coherente con la idea central del programa del Banco de favorecer a los pobres.

El significativo aumento de recursos concesionales asignados a Nicaragua resultó en una mayor complejidad en el manejo de la cartera del Banco. El Banco aumentó los recursos administrativos y de personal en la oficina de país e instituyó numerosas iniciativas para mejorar la eficiencia operativa. Estas acciones resultaron en la reducción de la antigüedad de la cartera y mejoraron el desempeño de la ejecución en términos de desembolsos más rápidos para proyectos de inversión. Si bien la eficiencia en la ejecución del programa mejoró como resultado de las iniciativas destinadas a fortalecer la Representación en el país y las unidades ejecutoras, el 27% de los estados financieros auditados para el período 2008-2011 tuvieron algún tipo de objeción.

## RESULTADOS

A la fecha, evidencia de los resultados del programa del Banco es limitada. La falta de medidas claras de cuantificación en el Marco de Resultados de la EP limita la capacidad del Banco de medir su contribución al logro de los objetivos de desarrollo del gobierno. Si bien es demasiado pronto para medir los resultados en el sector energético, la ejecución de los préstamos es acorde a lo estimado. Los resultados





en el área de transporte son medibles, pero todavía no está disponible el impacto económico que han tenido estas inversiones. En los sectores sociales, el objetivo del Banco radica en mejorar la eficacia del gasto público favorable a los pobres, y sus metas de desarrollo son coherentes con los ODM. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) documentó el avance logrado en el acceso al agua potable, la cantidad de niños beneficiados por programas de desarrollo infantil temprano, mejores viviendas para las familias de bajos ingresos y el aprovechamiento de servicios de salud materna. En el sector agropecuario, los resultados fueron mixtos y hubo debilidad en la documentación de los beneficios económicos. El Banco documentó una mayor capacidad del país para la gestión del riesgo de desastres naturales.

Dos temas globales surgen del análisis. En primer lugar, en ocasiones, el Banco no considero en forma adecuada el tema de los costos recurrentes para continuar prestando los servicios iniciados con los préstamos de inversión. Algunos programas han sufrido suspensiones prematuras lo que afecta la eficacia de la inversión inicial. En segundo lugar, los resultados logrados a nivel de proyectos y de estrategia de país han sido mal documentados. La Matriz de Resultados original de la EP incluía 17 indicadores, 14 de los cuales carecían de un conjunto completo de medidas de cuantificación para la evaluación. Los esfuerzos posteriores para mejorar la posibilidad de evaluar el programa dieron lugar a que se identificaran más de 100 indicadores a nivel del programa y de los proyectos, y el Documento del Programa de País 2012 logró documentar un avance hacia el logro de 13 de ellos.



## RECOMENDACIONES DE OVE Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
<p><b>Lleven a cabo más tareas de diagnóstico y análisis para delinear el posible rol del Banco y su valor agregado en Nicaragua.</b> El historial mixto del país en materia de desempeño económico, su contexto político dinámico y el retiro de algunos socios internacionales dejaron al Banco en una posición sensible. Al ser el socio multilateral más importante, el Banco debe considerar cuidadosamente dónde puede contribuir con mayor eficacia al desarrollo económico de Nicaragua, y tomar medidas para centrar su programa en consecuencia. Un punto culminante del trabajo analítico preparado para la Estrategia de País del 2008, fue el Diagnóstico de Crecimiento. El Banco debe actualizar este trabajo para llenar vacíos de información y de datos encontrados previamente.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Como parte del proceso de formulación de la Estrategia 2012-2017, el Banco ha llevado a cabo una actualización del conocimiento de país que ha incluido la elaboración de notas de política y la actualización del diagnóstico de crecimiento complementado con estudios en los sectores de energía y financiero. Estos estudios han sido insumos relevantes para el diálogo de políticas con el país y para la focalización de la Estrategia en aquellas áreas donde el Banco tenga mayor valor agregado.</p>
<p><b>Respalde a Nicaragua en la mejora de la eficiencia del gasto público, lo que incluye el sector eléctrico.</b> Es probable que en el futuro la capacidad del país de ampliar la deuda pública externa sea limitada. El Banco podría brindarle asistencia útil para la identificación y ejecución de reformas tendientes a elevar la eficiencia del gasto público y mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas públicas. Un área de impacto potencialmente elevado es el sector eléctrico, en el que existen amplios subsidios y considerables pérdidas de carácter no técnico.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Durante la próxima Estrategia se continuará apoyando al país en la mejora de la eficiencia del gasto público. El sector eléctrico es una de las áreas prioritarias de la Estrategia, la acción del Banco en el sector contribuirá a la adecuación del marco sectorial para asegurar su eficiencia y sostenibilidad financiera y operativa. Asimismo, las intervenciones en el sector social buscarán mejorar la eficiencia y focalización del gasto social.</p>
<p><b>Trabaje con el Gobierno de Nicaragua para fortalecer la medición e información de resultados a nivel de proyectos.</b> Es responsabilidad del Banco documentar y seguir los resultados del programa que mantiene con el país. Debería asignarse mayor prioridad al fortalecimiento de la medición e información de los resultados a nivel de proyectos que a la definición de metas detalladas para los resultados en estrategias de país y programas anuales, dada la dificultad que conlleva atribuirle a la participación del Banco resultados logrados a nivel del país.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Durante el período 2008-2012 el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR) ha permitido documentar los resultados de los proyectos principalmente a nivel de producto. Adicionalmente, esta recomendación está siendo incorporada en los ejercicios de revisión de cartera que en la actualidad se enfocan en la planificación para resultados. Como parte de este ejercicio, se han impartido capacitaciones al personal del Banco y a las Unidades Ejecutoras en temas relacionados con la medición de resultados. Se espera continuar esta práctica durante la Estrategia 2012-2017.</p>
<p><b>Mejore la sostenibilidad de los préstamos de inversión en Nicaragua mediante el cálculo del aumento probable de los costos recurrentes y como parte del diseño de los proyectos, solicitar que el gobierno identifique posibles fuentes de financiamiento para seguir prestando los servicios con posterioridad a la conclusión del proyecto.</b></p>	<p><b>De acuerdo.</b> El Banco, en coordinación con el país, identificará las formas de hacer más viable el mantenimiento y sostenibilidad de los préstamos, dependiendo del sector y las características propias de las operaciones. Además, como parte del diseño de las operaciones, se continuará llevando a cabo el análisis correspondiente sobre el potencial aumento de los costos.</p>

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
<p><b>Considere formas de proveer acceso a facilidades de préstamos de emergencia para los países D-2, a fin de satisfacer sus necesidades fiscales en períodos de crisis.</b></p> <p>El uso de préstamos basados en políticas para entregar ayuda económica de emergencia menoscaba la intención original de los PBP como instrumento de apoyo a las reformas profundas de políticas. Para responder a las necesidades de liquidez de corto plazo en situaciones de crisis, corresponde utilizar otros instrumentos –que todavía no se encuentran disponibles para países de la categoría D-2– de modo tal de evitar comprometer el rol de los préstamos basados en políticas.</p>	<p><b>Parcialmente de acuerdo.</b> Si bien es cierto que el Banco no cuenta actualmente con un instrumento para la entrega de recursos financieros de emergencia a los países D2, la integridad de los préstamos basados en políticas no ha sido, ni es, menoscabada como consecuencia. La Administración no considera que el Banco utilizó préstamos basados en políticas para entregar ayuda económica de emergencia. Cada préstamo basado en políticas ha sido presentado en seguimiento a las políticas y reglas vigentes para los mismos, y el Directorio Ejecutivo del Banco los ha aprobado al considerar sus méritos técnicos y las reformas respectivas.</p>

## COMENTARIOS ESPECÍFICOS

La Administración quisiera compartir las siguientes observaciones al documento:

### Capítulo 2:

La frase “Para compensar por la reducción de los recursos presupuestarios provenientes del Grupo de Apoyo Presupuestario, en el período 2009-2010 el Banco aumentó el monto total correspondiente a una serie de préstamos programáticos basados en políticas (PBP) (Anexo 26)” es incorrecta. El cambio en la asignación de fondos de Nicaragua fue resultado del incremento complementario aprobado para los países D2 en el año 2009 por parte del Directorio Ejecutivo del Banco (GN-2442-20) para apoyar a estos países a enfrentar la crisis financiera internacional. En este marco, el monto definitivo de recursos del Fondo de Operaciones Especiales asignado anualmente entre los países del grupo D2 (excepto Haití) se duplicó en relación con el ciclo 2007-2008.

El total de las operaciones aprobadas del FOMIN asciende a 24 por un monto de US\$16,5 millones.



1



Según la Encuesta de Hogares de 2009, la extrema pobreza cayó de 17% a 14% en 2005-2009; entretanto, el país también avanzó indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio específicos en las áreas de educación, salud e igualdad de género.

Foto: Federico Delgado, 2009



# 1 Introducción

**La Evaluación del Programa de País (CPE) correspondiente a Nicaragua presenta dos temas globales que aportan estructura y un factor común para el análisis el programa de trabajo del Banco para el período 2008-2012: el lento crecimiento crónico y la elevada pobreza. Con un producto interno bruto (PIB) estimado per cápita de US\$1.291 para 2012<sup>13</sup>, Nicaragua es el segundo país más pobre de la Región de América Latina y el Caribe (LAC). Desde el punto de vista histórico, el país aún sufre el impacto de la crisis de la deuda, años de guerra civil y una década de agitación política de 1980 a 1990<sup>14</sup>. Como se ilustra en la Figura I.1, el PIB actual es similar a los niveles alcanzados en la década de 1960, y representa solamente el 57% de la producción máxima per cápita del año 1977<sup>15</sup>.**

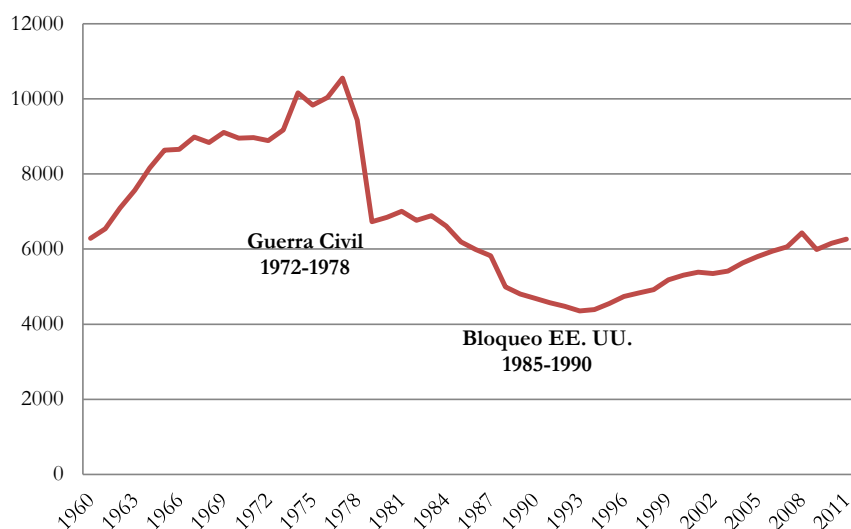
Desde la firma de los Acuerdos de Paz y las elecciones de 1990, la economía ha registrado crecimiento – de manera constante, pero lenta – a nivel per cápita. Sin embargo, el crecimiento promedio dado en los últimos 10 años (3,16%) ha sido inferior al correspondiente a otros países centroamericanos (4,3%)<sup>16</sup> y es insuficiente para acelerar el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (Anexo 1).

Según el estudio de crecimiento que el Banco inició en el año 2007<sup>17</sup>, las oportunidades para el desarrollo económico de Nicaragua radican en la diversificación de la producción agropecuaria y agro-industrial no tradicionales. El informe también identificó cuestiones estructurales que restringen el crecimiento del país, entre ellas las siguientes: (i) vulnerabilidad macroeconómica relacionada con la dependencia de recursos concesionales y donaciones externas; (ii) falta de seguridad de los derechos de propiedad (resultado del débil estado de derecho); (iii) baja calidad y cobertura inadecuada de la infraestructura de transporte entre los centros de exportación y los puntos de despacho; (iv) déficit en el suministro y costo relativamente elevado de la electricidad;

(v) infraestructura y estándares inadecuados para la comercialización y exportación de alimentos; y (vi) falta de crédito productivo para nuevos proyectos, especialmente para pequeñas empresas en áreas rurales. Por otra parte, la economía es vulnerable a la inestabilidad que deriva de la ocurrencia frecuente de serios desastres naturales.

**FIGURA 1.1**  
**PIB real de Nicaragua per**  
**capita GDP (Córdobas),**  
**1960-2011**

Fuente: Base de Datos MIF, 2011



## A. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO

### 1. Estabilidad macroeconómica

Desde el año 2007, la política macroeconómica de Nicaragua se ha ajustado al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (el actual Servicio de Crédito Ampliado, o SCA) del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>18</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) del país, presentado en 2008, representa la visión del gobierno para reducir la desigualdad y la pobreza mediante una política macroeconómica ortodoxa y un ambicioso programa de gasto social e inversiones públicas. Las metas estructurales y financieras necesarias para lograr el programa de desarrollo del país constan en el Programa Económico-Financiero (PEF). En el año 2009, el PNDH y PEF fueron actualizados de modo tal de que reflejen las políticas, los objetivos y la asignación de recursos que deben lograrse en el contexto de las limitaciones que impone la crisis financiera internacional. En el Cuadro I.1 se exponen los indicadores macroeconómicos claves para el período evaluado.

Nicaragua se recuperó de la crisis financiera internacional en 2010 con una tasa de crecimiento de 4,5%<sup>19</sup> impulsada en parte por el incremento registrado en el volumen y los precios de sus exportaciones primarias (Anexo 2) y por la participación activa en iniciativas comerciales regionales, entre ellas el Tratado de Libre Comercio con América Central y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) (Anexo 3)<sup>20</sup>. El país también se benefició con las fuertes inversiones efectuadas en los sectores productivos y sociales por el Gobierno de Venezuela en el contexto de la cooperación petrolera (Anexo 4).



<b>CUADRO I.1 – INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2007-2012</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*</b>	<b>2012[p]</b>
<b>Sector Real(%)</b>						
Crecimiento PIB	3,1	2,8	-1,5	4,5	4,7	3,7
IPC (fin de año)	16,9	13,7	0,9	9,2	8,0	7,5
Desempleo	5,9	6,1	8,2	7,8	7,8	7,8
<b>Sector Fiscal-Gobierno central (%PIB)</b>						
Ingresos	19,7	19,0	18,9	19,6	21,1	21,5
Gastos	23,0	23,1	23,6	22,6	22,4	24,1
Saldo primario antes de donaciones	-3,4	-4,1	-4,7	-3,0	-1,3	-2,6
Donaciones (gobierno central)	3,8	2,9	2,4	2,5	2,9	2,2
Saldo primario después de donaciones	0,4	-1,2	-2,3	-1,0	0,6	-0,4
<b>Deuda pública (%PIB)</b>						
Total de deuda pública (%PIB)	82,0	74,8	80,1	78,0	71,5	67,5
Deuda pública interna	25,3	19,7	21,2	19,2	16,0	14,8
Deuda pública externa	59,8	55,1	58,9	58,8	55,8	52,6
<b>Sector financiero (%PIB)</b>						
Deuda externa sector privado	29,3	32,4	38,4	44,3	48,7	
<b>Sector externo (%PIB)</b>						
Total de deuda externa	89,1	87,5	97,3	103,1	104,6	
Cuenta corriente	-17,8	-23,8	-12,2	-14,4	-15,7	-18,4
Remesas	13,0	12,8	12,4	12,8	13,3	13,8
Cuenta de capitales y financiera	19,3	24,1	19,7	17,8	16,7	19,1
Ingresos brutos (meses de importaciones)	3,4	2,9	4,9	4,7	4,0	3,7
<i>Fuente:</i> FMI y Banco Central de Nicaragua, Informe de País No. 11/322. Octubre 2011.						
*las cifras correspondientes a 2011 son preliminares, y las correspondientes a 2012[p] son proyectadas.						

A principios de 2009, con el apoyo del Banco y del FMI, Nicaragua reformó su sistema impositivo, y así eliminó algunas exenciones y creó un impuesto al ingreso mínimo. Dicha iniciativa contribuyó a que la recaudación impositiva aumentara 1,14% del PIB en 2011<sup>21</sup>. En consecuencia, el déficit fiscal registró un promedio de 0,9% del PIB (después de considerar las donaciones) durante el periodo 2008-2012, en comparación con el 1,5% del PIB en el período 2002-2007<sup>22</sup>.

A pesar de estas mejoras, la **cuenta corriente** se mantuvo en niveles similares a los registrados en los 20 años anteriores, con un déficit promedio de 16,9% del PIB desde 2008 hasta 2012 (Anexo 5). Al mismo tiempo del aumento de las exportaciones del 38,4% del PIB en el 2007 al 58% del PIB en 2011, las importaciones también aumentaron del 70,1% al 87% del PIB en el mismo período<sup>23</sup>. Los principales socios comerciales de Nicaragua son Estados Unidos y Venezuela (Anexo 6). Las exportaciones más importantes del país corresponden a una canasta limitada de artículos agropecuarios, que representan el 40,1% del total de exportaciones del período

2008-2012<sup>24</sup>. En el marco de ALBA-TCP, las exportaciones agropecuarias a Venezuela crecieron de US\$2 millones en 2006 a un valor aproximado de US\$303 millones en 2011. Los bienes de consumo y productos derivados del petróleo representaron el 59% del total de importaciones realizadas en el período 2008-2012 (Anexo 7)<sup>25</sup>. Para reducir el peso excesivo de las importaciones de petróleo bajo el acuerdo ALBA-TCP, Nicaragua recibe cooperación venezolana equivalente al 50% de su factura petrolera en forma de préstamos concesionales, donaciones y coinversiones. Entre el 2007 y el 2012, la cooperación venezolana promediaba 4,7% del PIB<sup>26</sup>.

La **política monetaria** del Banco Central (BCN) logró mantener efectivamente un equilibrio entre la inflación y devaluación mediante la aplicación de un sistema de paridad móvil, con una tasa de devaluación nominal de 5%. La **inflación** muestra una tendencia descendente, pero ha variado de un año a otro, lo que refleja mayormente la volatilidad de los precios del petróleo importado (Anexo 8). El mejor desempeño fiscal y las condiciones externas favorables se ven reflejados en los niveles de **reservas internacionales**, cuyo valor, para el período 2008-2012, registró un promedio equivalente a cuatro meses de importaciones<sup>27</sup>.

El Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en Desempeño del Banco<sup>28</sup> clasificaron la deuda pública de Nicaragua como de riesgo moderado de sobreendeudamiento. Luego de tres rondas de condonación de deuda (Países Pobres Muy Endeudados [HIPC]), HIPC ampliada y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral) y la cancelación de US\$1.170 millones de deuda mantenida con el Banco, el endeudamiento público externo de Nicaragua descendió de 169% del PIB en 2000 a 59,8% del PIB en 2007. Como resultado del accionar del Banco, las deudas vigentes con éste cayeron de US\$1.500 millones a US\$476 millones, lo que representa el 14% de la deuda pública externa para el año 2007 (Anexo 9). Si bien la deuda pública externa se mantuvo por debajo del 60% en términos nominales, el correspondiente saldo de la deuda aumentó de US\$3.380 millones en 2007 a US\$4.120 millones en 2012 (Anexo 10). Gran parte de dicho incremento obedece al financiamiento del Banco: desde 2007 la exposición del Banco prácticamente se duplicó, para alcanzar los US\$981 millones (24% de la deuda pública total de Nicaragua) en el año 2012.

Dado que el Programa Económico-Financiero del gobierno reconoce el rol fundamental que desempeñan las donaciones e inversiones externas, el gobierno aceleró la concreción de acuerdos de cooperación con ALBA. La deuda externa total de Nicaragua creció de 89,1% del PIB en 2007 a 104,5% del PIB en 2011 (Anexo 11). Dicho incremento obedece, principalmente, al financiamiento concesional aportado por Venezuela por medio de la iniciativa petrolera de ALBA-TCP, que se destina, en carácter de inversiones extrapresupuestarias, a empresas del sector público (Anexos 12-13). Entre 2007 y 2011, las empresas públicas nicaragüenses recibieron US\$1.710 millones en financiamiento en el marco de ALBA<sup>29</sup>, monto que representa el 90% del aumento operado en el saldo de la deuda del sector privado. De hecho, cabe



destacar que, si bien antes del año 2006 no existía la cooperación ALBA-TCP, para el año 2012 ésta ya superaba a todas las demás fuentes de donaciones y cooperación en préstamos del exterior combinadas. Como Nicaragua considera que la deuda devengada por las empresas estatales constituye deuda del sector privado, dichos montos no se incluyeron en el cálculo del endeudamiento del gobierno efectuado por el Banco Central<sup>30</sup>.

En la actualidad, el sector agropecuario contribuye aproximadamente 20% del PIB, emplea a aproximadamente el 40% de la población y genera cerca del 70% de las exportaciones.

*Foto: Federico Delgado, 2009*

Las donaciones y remesas internacionales continúan siendo importantes para la sostenibilidad macroeconómica. Entre 2007 y 2012, la asistencia anual recibida de donantes bilaterales y multilaterales registró un promedio de US\$399 millones (6,2% del PIB), y las remesas promediaron los US\$848 millones (13% del PIB) (Anexos 14-15). Estas fuentes, cuyo comportamiento resulta difícil predecir, representan todavía alrededor de un quinto del PIB.

## 2. Crecimiento

A pesar de los avances expuestos anteriormente, Nicaragua ha tenido un crecimiento económico de largo plazo lento. Dado que antes de la guerra civil Nicaragua era el “granero de Centroamérica”, es probable que la mayor productividad y exportación agropecuaria jueguen un papel fundamental en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en el futuro. Por consiguiente, las medidas destinadas a impulsar la economía y reducir la pobreza se vinculan con la productividad agropecuaria y los derechos de propiedad.

La pobreza se concentra en áreas rurales, en las que la **actividad agropecuaria** constituye la base de la economía y la tenencia de las tierras resulta fundamental para los esfuerzos de reducción de la pobreza. Según la Evaluación de la Pobreza del año 2007 realizada por el Banco Mundial, desde 1998 se ha elevado la cantidad de gente que se ubica en el quintil más bajo de ingresos y trabaja en actividades agropecuarias.

Nicaragua ha avanzado hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas de educación, salud, agua, e igualdad de género.

Foto: Federico Delgado, 2009



Actualmente, el sector agropecuario contribuye aproximadamente 20% del PIB, emplea a aproximadamente el 40% de la población y genera cerca del 70% de las exportaciones. En su mayor parte, el sector está integrado por pequeños granjeros que emplean prácticas tradicionales para llevar adelante actividades agropecuarias de bajo costo. Durante la reforma agraria de los años 1980, el gobierno expropió tierras, residencias y empresas que luego redistribuyó a cooperativas agrarias, a menudo sin documentación. En consecuencia, conflictos sobre la **propiedad inmobiliaria** se ubican entre las cuestiones más urgentes que debe enfrentar el país. Para 2010 se estimaba que un 35% de los terrenos rurales eran objeto de disputas. La cobertura catastral, a pesar de haber aumentado, comprende solamente a aproximadamente el 20% de la superficie total de la tierra. El número de terrenos para los que no existen registros o la documentación existente es inadecuada presenta un nivel críticamente elevado entre los pequeños y pobres productores. Entre otros obstáculos para el desarrollo del sector se encuentra el limitado crédito productivo disponible para nuevos proyectos, en especial para productores agropecuarios individuales y pequeñas empresas en áreas rurales<sup>31</sup>, y la insuficiencia de infraestructura y estándares para la comercialización y exportación de alimentos.

A pesar de un mejoramiento significativo durante los últimos cinco años, el sector de la **energía** ha estado históricamente caracterizado por interrupciones en el suministro, problemas en la generación, transmisión y distribución de electricidad, un alto nivel de pérdidas no facturadas y el retraso acumulado en los pagos entre la empresa distribuidora y entidades públicas. La integración regional del sector eléctrico también es baja. CEPAL reporta que para el 2010, las exportaciones e importaciones de electricidad para Nicaragua llegaron solamente al 1,3% y 0,3% respectivamente, de la energía generada en Sistema Interconectado Nacional. Dado que dos tercios de



la electricidad del país proviene de generadores térmicos, la matriz energética depende marcadamente del petróleo importado. La brecha entre ingresos y costos de generación, que equivalió a aproximadamente 1,5% del PIB en 2011, está ocasionando problemas de liquidez que se financian con recursos concesionales provenientes de Venezuela. En enero de 2012, las tarifas eléctricas aumentaron un 9%; no obstante, el Instituto Nicaragüense de Energía (organismo regulador nacional de la energía) estimó que habría sido necesario aplicar un ajuste del 20,2% para cubrir el precio real de la energía suministrada<sup>32</sup>. En consecuencia, en el transcurso del año el gobierno volverá a pagar a los generadores un subsidio parcial (que se calcula en US\$45 millones). Entre los desafíos para la sostenibilidad reconocidos por el gobierno en su marco sectorial, se encuentran la necesidad de invertir constantemente en la capacidad de generación, transmisión y distribución de Nicaragua<sup>33</sup>, acercar la matriz energética a fuentes renovables de energía, reducir las pérdidas técnicas y no facturadas, ajustar las tarifas al consumidor de modo tal de que cubran los costos operativos, y concentrar subsidios transparentes en las poblaciones más vulnerables.

La **red vial pública**, que constituye la principal conexión entre los sectores productivos y los mercados internacionales de exportación, también presenta serias limitaciones. En 2010, se calculaba que la red vial total se extendía 21.441 km, de los cuales 14.933 km correspondían a caminos transitables todo el año y 2.815 km estaban pavimentados. En un contexto más amplio, la densidad de cobertura, medida en términos de caminos pavimentados per cápita, ubica a Nicaragua en 0,46 km/1.000 habitantes, nivel muy inferior a la media correspondiente a la Región, de 1,51 km/1.000 habitantes<sup>34</sup>. La falta de caminos pavimentados es peor aún en las áreas rurales, donde se registra un alto nivel de pobreza. En cambio, el tráfico automotor ha registrado un rápido crecimiento, al haberse prácticamente duplicado la cantidad de vehículos de pasajeros a más de 128.000 entre 1996 y 2008<sup>35</sup>. En el marco del PNDH, el gobierno priorizó la integración del sistema nacional de carreteras con iniciativas regionales, entre ellas el Plan Mesoamérica, y amplió la red vial en las regiones del país con mayor potencial productivo.

Nicaragua está expuesta a **desastres naturales** recurrentes de gran intensidad que causan estragos en la actividad agropecuaria, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la red vial. En 2007, el país fue devastado por el huracán Félix, con pérdida de vidas humanas, desplazamiento de comunidades enteras y destrucción de cosechas. En 2009, como resultado del huracán Ida, miles de viviendas y edificios se derrumbaron o sufrieron daños, y aproximadamente 40.000 personas perdieron su vivienda. El año siguiente, graves inundaciones provocaron amplios daños a la infraestructura, incluido el derrumbe de seis puentes. El alza de los precios de los alimentos y el petróleo durante el año 2008 y la crisis financiera mundial del 2009, ocurrieron muy poco tiempo después de que se produjeran sucesos climáticos extremos, y pusieron en jaque la capacidad del país para absorber las pérdidas y reponer su stock de capital.



El ritmo de las reformas destinadas a aumentar la **competitividad** ha resultado ser más lento que en los países comparadores: el informe *The Global Competitiveness Report 2011-2012*<sup>36</sup> ubicó a Nicaragua en el puesto 115 entre 142 países. En función de exhaustivas Encuestas de Empresas, el informe identificó varias formas de mejorar la competitividad económica de Nicaragua: mejora de la gestión del sector público, lucha contra la corrupción, fortalecimiento del poder judicial y fortalecimiento de los derechos de propiedad. De modo similar, el informe *Ease of Doing Business 2012*<sup>37</sup> ubicó a Nicaragua en el lugar 117 entre 183 países e identificó varias limitaciones claves: dificultad para la obtención de permisos de construcción, registro de propiedad, prácticas crediticias y cumplimiento con el sistema impositivo.

### 3. Bienestar social

Nicaragua ha avanzado hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las áreas de educación, salud, agua, e igualdad de género. Luego de tres rondas de alivio de la deuda y un programa agresivo de reformas estructurales e inversiones sociales que se llevaron adelante en el marco del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la **pobreza** se redujo de 48,3% en 2005 a 42,5% en 2009<sup>38</sup> (Anexo 16). Además, el país ocupa el segundo puesto en Latinoamérica, después de Venezuela, en términos de reducción de la **desigualdad**, al haber reducido el coeficiente de Gini de 0,51 en 2005 a 0,46 en 2009. Se trata de logros considerables si se toma en cuenta que el crecimiento económico del país es inferior al promedio correspondiente a otros países centroamericanos y que la mejora se produjo en un período de profunda crisis económica mundial<sup>39</sup>.

La política social del gobierno busca ampliar la cobertura y mejorar el acceso a los servicios básicos en las áreas de salud, educación, acceso al agua y saneamiento, y electricidad. A pesar de haberse elevado, el **gasto social** de Nicaragua todavía se ubica por debajo del promedio para la Región (Anexo 17). En 2009, el país destinó 5,9% del PIB a educación, 4,1% a salud y 2,2% a vivienda (Anexo 18). Entre los programas orientados a combatir la pobreza se destacan Hambre Cero, AMOR, Amor a los más Chiquitos, Programa de Desayunos Escolares, Modelo de Salud Familiar y Comunitario, Ahora Puedo Leer y Escribir y Sí, Yo Puedo Continuar<sup>40</sup>.

A pesar de estas tendencias positivas, el país aún enfrenta desafíos para el desarrollo, como por ejemplo la disparidad existente entre los ingresos rurales y urbanos. En comparación con las áreas urbanas, las áreas rurales presentan una mayor concentración de pobreza general (63% frente a 27%) y pobreza extrema (27% frente a 6%) (Anexos 19-20). Según la Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (EMNV) del 2009, gran parte de la población todavía carece de acceso a **servicios básicos**: el 27% vive en condiciones de hacinamiento<sup>41</sup>, y 11% reside en viviendas inadecuadas<sup>42</sup>. La cobertura de la red de agua potable llegó al 85% en el 2010; lo que situa al país al alcance del ODM de 87% para el 2015 (Anexos 21-22).

El país logró avances en el área de **educación**. En parte gracias a la campaña nacional de alfabetización “De Martí a Fidel” (2007), Nicaragua se declaró territorio libre de analfabetismo: el nivel de analfabetismo para las personas entre 15 y 65 años de edad cayó de 20% en 2005 a 3% en 2010. La inscripción neta en la educación primaria alcanzó un 87% en 2010<sup>43</sup> (Anexo 23). Si bien se han dado avances en la educación secundaria, este nivel presenta mayores desafíos. El acceso fragmentado y la pobreza rural contribuyen al abandono prematuro, lo que genera una tasa neta de matrícula para la educación secundaria de 45,8% en el año 2009<sup>44</sup> (Anexo 24). La población urbana promedio de América Central presenta un nivel educativo más elevado que la de Nicaragua—9 años de educación escolar, en comparación con 6,9 años. La diferencia entre la calidad de la educación urbana y la rural podría contribuir a explicar la persistencia de la pobreza rural, si se toma en consideración la elevada correlación existente entre logro educativo y generación de ingresos.

En 2007, el gobierno restableció el derecho constitucional a la **atención de salud** gratuita. En términos de los ODM, la mortalidad materna disminuyó considerablemente, con una baja de 76,5 a 67,4 fallecimientos por cada 100.000 niños nacidos vivos entre 2006 y 2009<sup>45</sup>, avanzando hacia el objetivo de 40 planteado para el año 2015. La mortalidad infantil también se redujo a la mitad entre 1990 y 2009; entre 2006 y 2010 la proporción de niños menores de un año que sufrían desnutrición se redujo de 13% a 9%.

#### 4. **Gobernanza**

Según los Indicadores Mundiales de Gobernanza de 2012<sup>46</sup>, Nicaragua se ubica en el percentil 27 entre los países de Latinoamérica en términos de las seis dimensiones de la buena gobernanza. En particular, existen tres áreas en las que Nicaragua se posiciona debajo del percentil 25: (i) eficacia del gobierno (solidez del servicio civil, meritocracia y credibilidad); (ii) estado de derecho (nivel de respeto y confianza de los ciudadanos por las leyes, eficacia y previsibilidad del poder judicial); y (iii) control de la corrupción. Se trata de desafíos que están estrechamente ligados entre sí y que presentan implicaciones importantes para la eliminación de las limitaciones que obstaculizan el crecimiento. Por otra parte, según el diagnóstico de crecimiento<sup>47</sup> que informó la Estrategia de País (EP) del Banco, las reformas en otras áreas (menores costos del crédito, acceso al financiamiento, estabilidad macroeconómica, etc.) no pueden lograr plenamente los beneficios deseados si no median mejoras en la gobernanza. Al respecto, el gobierno sostiene procesos de diálogo y concertación con el sector empresarial y los sindicatos sobre legislación económica y social, y además promueve la participación ciudadana a través de consultas permanentes a nivel comunitario y municipal.





En parte gracias a la campaña nacional de alfabetización, Nicaragua se declaró territorio libre de analfabetismo: el nivel de analfabetismo para las personas entre 15 y 65 años de edad cayó de 20% en 2005 a 3% en 2010.

Foto: Willie Heinz, 2007



# 2 El Programa del Banco en Nicaragua 2008-2012

**En este capítulo se analizan los hechos que dieron forma al programa de país del Banco en el período examinado y se evalúa la importancia de la EP del Banco y la asistencia financiera que este proveyó para la superación de los desafíos y el logro de las prioridades del país en materia de desarrollo.**

## **A. HECHOS RELEVANTES PARA EL DISEÑO Y EL POSICIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE PAÍS DEL BANCO**

El diseño de la estrategia del Banco coincidió con la elección de un nuevo gobierno. También coincidió con la peor crisis financiera internacional de los tiempos modernos. Luego de que se aprobara la EP, preocupaciones sobre gobernanza democrática, especialmente en relación a las elecciones municipales en el 2008 y la reducción de asistencia bilateral resultante de la crisis financiera mundial llevaron a la suspensión de las donaciones de apoyo presupuestario y la disolución del Grupo de Apoyo Presupuestario integrado por organismos bilaterales y multilaterales<sup>48</sup>. Ello también generó la cancelación parcial (US\$63 millones) de la Cuenta del Desafío del Milenio. En consecuencia, el total de asistencia bilateral al sector público descendió de 5,5% del PIB en 2008 a 3,4% en 2011<sup>49</sup> (Anexo 25).

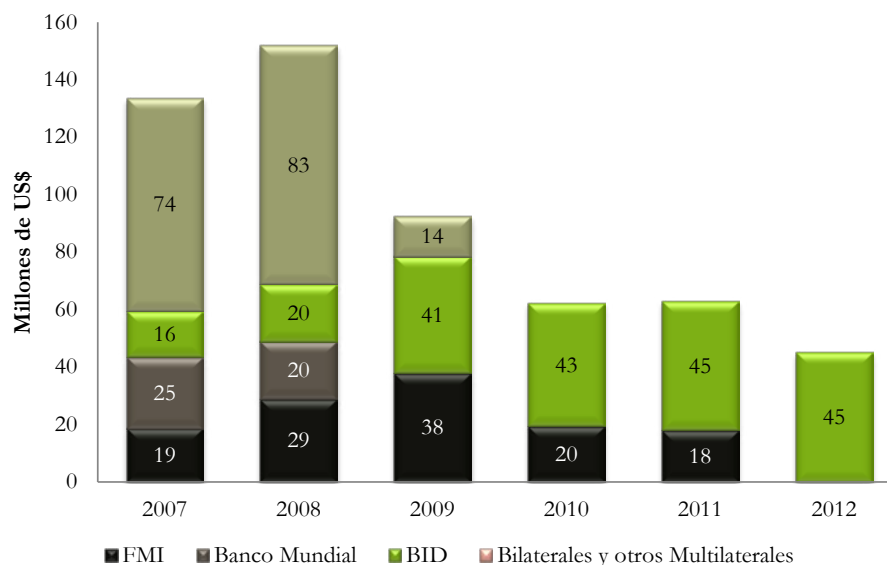
De allí en adelante, el Banco desempeñó un rol fundamental en el financiamiento de la brecha fiscal del país. El FMI mantuvo un programa activo de apoyo presupuestario y diálogo sobre políticas en el marco del SCA. Para compensar por la reducción de los recursos presupuestarios provenientes del Grupo de Apoyo Presupuestario, en el período 2009-2010 el Banco aumentó el monto total correspondiente a una serie de préstamos programáticos basados en políticas (PBP) (Anexo 26). Como se puede apreciar en la Figura II.1, los PBP se utilizaron como instrumento de emergencia de rápido desembolso para cerrar la brecha fiscal del país (aproximadamente 40% del déficit fiscal). Esta respuesta contracíclica permitió al gobierno mantener el gasto y sostener los avances hacia el logro de los ODM, reduciendo así el impacto de la recesión.

FIGURA II.1

**Brecha financiera de Nicaragua\*, 2007-2012[p]**

Fuente: Revisiones del FMI en el marco del SCA, 2008-2011

\*Las cifras corresponden a préstamos y donaciones programados de apoyo presupuestario. [p] las cifras del 2012 son proyectadas



La importante y rápida respuesta del Banco fue posible gracias a la decisión de aumentar la segunda ronda de asignaciones proveniente del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) con el fin de enfrentar la crisis financiera internacional. A pesar de lo anterior, restricciones de tiempo fuera del alcance del personal del Banco, se tradujeron en condicionalidades débiles para las reformas propuestas en la primera serie de tres PBP (NI-L1011, NI-L1023, y NI-L1047) (para mayor detalle, ver capítulo 4). Básicamente, este conjunto de PBP sirvió más como préstamos de emergencia de rápido desembolso que como instrumentos eficaces de reforma de políticas. Ello plantea como interrogante si el Banco cuenta con un instrumento apropiado para la rápida entrega de recursos financieros de emergencia a los países del FOE. También es preocupante la sustitución de recursos bilaterales no reembolsables con préstamos, que deben pagarse con intereses (si bien en términos concesionales), y la duplicación de la exposición del Banco en el país (que pasó de US\$476 millones a US\$981 millones), después de haberse condonado US\$1.170 millones concepto de alivio de la deuda.

En suma, el variado historial de desempeño económico que presenta el país, su contexto político dinámico y la salida de algunos socios internacionales generaron un impacto importante en la economía, las finanzas del gobierno y el rol del Banco como socio multilateral mayoritario del país.

**B. MARCO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO 2008-2012**

La EP 2008-2012 se preparó cuando el nuevo Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional estaba definiendo sus prioridades económicas y estrategia de desarrollo. A fines de 2007 y principios de 2008, el Gobierno de Nicaragua publicó dos documentos que delinearon un nuevo paradigma de desarrollo humano y económico que difería en forma explícita de las prioridades y los valores políticos previos.



- El Programa Económico-Financiero<sup>50</sup> definía un marco para crear las condiciones necesarias para el logro de un nivel importante de reducción de la pobreza y crecimiento económico en un contexto de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, con mención específica de la importancia de los recursos externos para respaldar las finanzas del sector público y la balanza de pagos. El PEF destacaba: (i) una política social dirigida a la prestación de servicios gratuitos de salud y educación, y subsidios para la prestación de otros servicios a los segmentos más pobres de la población; (ii) una política macroeconómica ortodoxa para asegurar el crecimiento sostenido; y (iii) una administración financiera pública más fuerte para mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
- El Plan Nacional de Desarrollo Humano<sup>51</sup> se centraba en reactivar la economía y mitigar la pobreza. Delineaba un nuevo modelo de desarrollo denominado “Poder Ciudadano”, cuyo objetivo consistía en lograr *“transformaciones estructurales para superar la exclusión”* y cuyo criterio de éxito estaba dado por el *“crecimiento con superación de la pobreza y la eliminación del hambre (...) [con los] valores básicos [de] (...) solidaridad (...) redistribución, inclusión e igualdad”*<sup>52</sup>. El PNDH fue resultado de amplias consultas nacionales con los principales segmentos de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales y de trabajadores. No obstante, en la época en que se preparó la EP, el PNDH aún no estaba listo. Así pues, el proyecto utilizado por el Banco para encuadrar su programa no sentó prioridades entre las distintas áreas de intervención ni incluyó un marco de evaluación que el Banco pudiera utilizar para medir su aporte.

### C. EL PROGRAMA DE PAÍS 2008-2012

El programa del Banco en Nicaragua tenía por objeto principal *“apoyar en forma selectiva al Gobierno de Nicaragua en la reducción y manejo de vulnerabilidades que inhiben el alcance de las metas de crecimiento y equidad que se ha planteado el país”*<sup>53</sup>. En ese contexto, el apoyo financiero y técnico del Banco se repartía en cinco objetivos: *“(i) sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la gestión pública; (ii) confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente; (iii) desarrollo de un sistema para el bienestar social y mejora, gestión y cobertura de servicios sociales básicos; (iv) desarrollo productivo; y (v) gestión institucional para la prevención de desastres”*<sup>54</sup>.

Conceptualmente, la estrategia del Banco se basó en el principio de *“apoyo a las prioridades de desarrollo del gobierno en forma más focalizada, con objetivos más claros y con acciones en sectores donde el Banco tiene ventajas comparativas”*<sup>55</sup>. Si bien la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) pudo confirmar que el programa del Banco se ajustaba a los objetivos estratégicos del PNDH, no pudo discernir el motivo por el cual el Banco priorizó ciertas áreas sobre otras de igual o posiblemente más relevancia. Por ejemplo, la “gobernanza”, que constituía uno de los tres pilares estratégicos de la EP anterior, estuvo ausente, como objetivo y también como riesgo, en la EP 2008-2012, a pesar de haber observado el CPE 2002-2007 que *“temas relacionados*

*con la formación institucional a nivel de entidades tendientes a incrementar la gobernanza y a nivel de las reformas en ese ámbito, que no se han abordado adecuadamente y siguen pendientes de realización, quedando para estrategias futuras*<sup>56</sup>. (El Anexo 27 resume las conclusiones del CPE anterior). La educación, que es un sector en el que el Banco había cultivado un extenso historial de colaboración técnica y financiera, también quedó excluida del programa de país del Banco y de su “agenda de diálogo”, a pesar de su marcada correlación con el objetivo de reducir la pobreza. La regularización de tierras, identificada en el diagnóstico de crecimiento como una de las restricciones más críticas para el desarrollo y crecimiento del país, también fue omitida del programa del Banco.

Otra recomendación del CPE anterior consistió en concentrar el programa del Banco en menos sectores, con operaciones de mayor dimensión –criterio que ya se había analizado y acordado con el gobierno. Si bien la EP preveía la reducción de la cantidad de operaciones de préstamo en curso, de 35 en 2007 a 21 para el año 2012, el análisis de OVE confirmó que, de hecho, el alcance de las operaciones del Banco aumentó de 13 a 14 sectores, mientras que la dimensión promedio de los préstamos se mantuvo estable.

El nivel de generalidad observado en la EP del Banco refleja la falta de un diagnóstico sólido. La EP no presentó evidencias de que la identificación de áreas centrales de intervención que allí se realizó se basara en un análisis profundo de concesiones entre distintas prioridades para el desarrollo, en un examen crítico de las causantes básicas del subdesarrollo en los sectores elegidos o en sus ventajas comparativas en cuanto socio para el desarrollo. Ante la falta de una evaluación *ex-ante* explícita de intervenciones alternativas, energía, gestión financiera, gestión del sector público, servicios de salud, protección social, vivienda, desarrollo productivo, crecimiento económico sostenible, reducción de la pobreza, desarrollo rural, transporte, agua y saneamiento y prevención de desastres naturales fueron todas identificadas como áreas “seleccionadas” para el apoyo del Banco. El Banco debería integrar más profundamente su labor analítica al formular el diálogo sobre los sectores con el gobierno y su respuesta a éste en materia de políticas.

En 2009, el gobierno concluyó la consulta nacional y aprobó una versión completa del PNDH, que incluyó una serie de indicadores que le permitieron al Banco ajustar su programa a las metas planteadas por el gobierno en programaciones posteriores (Anexo 28). Según las autoridades del gobierno entrevistadas por OVE, el programa del Banco aborda, en efecto, desafíos relevantes para el desarrollo y resulta coherente con los objetivos estratégicos delineados en el PNDH. De hecho, la mayoría de los préstamos originados en el período examinado surgieron de iniciativas del gobierno, complementadas por consultas con el Banco. En este contexto, las autoridades nicaragüenses consideran que el Banco es un buen socio para el financiamiento de operaciones pertinentes. Tal como se ilustra en el Cuadro II.1, existe un alto nivel de coherencia entre la intención programática del Banco y las aprobaciones habidas en el período examinado.

<b>CUADRO II.1. PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA (SG) PROGRAMADOS Y APROBADOS (ENERO 2008 A MARZO 2012)</b>							
<b>Código</b>	<b>Nombre</b>	<b>Tipo</b>	<b>Año de Aprobación</b>	<b>Desembolso final</b>	<b>Monto programado</b>	<b>Monto aprobado</b>	<b>% de desembolso</b>
<b>Programa 2008</b>							
NI-L1011	Mejora de la Gestión Fiscal y Social	PBP	2008	30/01/2010	20.000.000	20.000.000	100%
NI-L1020	Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios	ESP	2008	11/05/2014	20.000.000	20.000.000	61%
NI-L1022	Programa de Apoyo al Sector Eléctrico Segundo Financiamiento	ESP	2008	05/11/2014	40.200.000	40.200.000	28%
NI-L1010	Drenaje Pluvial y gestión Desarrollo Subcuenca III Managua	ESP	2009	18/12/2012	9.800.000	13.000.000	29%
<b>Programa 2009</b>							
NI-L1016	Programa de Apoyo al Comercio Exterior	ESP	2009	18/12/2013		10.000.000	21%
NI-L1023	Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y Reforma del Gasto Social II	PBP	2009	18/12/2010	20.000.000	40.500.000	100%
NI-L1035	Programa Suplementario para la Infraestructura Vial para la Competitividad	SUP	2009	18/12/2013	9.800.000	43.500.000	46%
NI-L1036	Programa de Apoyo al Sector Eléctrico Tercer Financiamiento	ESP	2009	26/11/2013	20.000.000	20.000.000	31%
NI0155	Programa Urbano de Bienestar para la Niñez en Extrema Pobreza	PFM	2009	10/05/2013	20.000.000	15.000.000	13%
NI-L1029	Programa de Agua Potable para Managua	ESP	2010	18/02/2016	30.000.000	30.000.000	1%
NI-L1033	Modernización del Sistema de Administración Financiera del Sector Público	ESP	2010	18/02/2016	10.000.000	10.000.000	1%
NI-L1037	Fortalecimiento de la Administración Tributaria	ESP			10.000.000		
S/N	POSAF II	ESP			10.000.000		
NI-L1046	Programa Global de Crédito Multisectorial	GCR	2009	18/12/2014	20.000.000	20.000.000	19%
<b>Programa 2010</b>							
NI-L1047	Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y Reforma del Gasto Social III	PBP	2010	17/12/2011	20.000.000	42.500.000	100%
NI-L1040	Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable I	ESP	2010	29/09/2014	30.500.000	30.500.000	13%
NI-L1049	Apoyo al Sector Transporte I	GOM	2010	18/02/2014	20.200.000	20.200.000	5%
NI-L1032	Implementación del Plan de Desarrollo de para la Costa del Caribe	ESP			10.000.000		
S/N	Agua y Saneamiento	ESP			30.000.000		
NI-L1055	Sobrecostos del Proyecto SIEPAC	SUP	2010	21/12/2011	4.500.000	4.500.000	100%
NI-L1056	Atención Integral a la Niñez (PAININ, IV)	ESP	2010	18/02/2013	12.500.000	12.500.000	41%
NI-L1039	Programa Nacional de Turismo	ESP	2010	18/02/2016	10.000.000	10.000.000	5%
NI-L1048	Programa Ambiental de Gestión de Riegos de Desastres y Cambio Climático	ESP	2010	18/02/2016	10.000.000	10.000.000	6%

Código	Nombre	Tipo	Año de Aprobación	Desembolso final	Monto programado	Monto aprobado	% de desembolso
<b>Programa 2011</b>							
S/N	Gestión Fiscal y Gasto Social IV	PBP			20.000.000		
NI-L1050	Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable II	ESP	2011	28/10/2015	22.000.000	22.000.000	0%
NI-L1051	Mejora de Gasto y Gestión en Salud y Protección Social I	PBP	2011	16/12/2012	55.000.000	45.000.000	100%
NI-L1052	Apoyo al Sector Transporte II	ESP			59.200.000		
NI-L1054	Mejoramiento de Salud Familiar y Comunitaria en Municipios de Alta Vulnerabilidad	ESP	2011	28/01/2017	20.000.000	20.000.000	7%
NI-L1059	Atención Integral a la Niñez (PAININ, V)	ESP			20.000.000		
<b>Programa 2012</b>							
S/N	Gestión Fiscal y Gasto Social IV	PBP			20.000.000		
NI-L1068	Redes Integradas de Salud II	ESP			20.000.000		
NI-L1053	Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral del Hábitat	ESP	2011	10/11/2015	20.000.000	20.000.000	0%
NI-L1063	Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable III	ESP			35.000.000		
NI-L1064	Mejoramiento del Gasto en Salud y Protección Social II	PBP			45.000.000		
NI-L1065	Acceso a la Vivienda Social para la Mayoría	ESP			5.000.000		
NI-L1067	Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible	ESP			40.000.000		
<b>Total</b>					<b>768.700.000</b>	<b>524.400.000</b>	
<i>Fuente:</i> PISTA. Incluye todos los préstamos con SG programados en la EP 2008-2012 y los DPP 2010, DPP 2011 y DPP 2012.							



## 1. Sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la gestión pública

Los objetivos planteados por la EP en esta área estuvieron dirigidos a: (i) fortalecer los sistemas nacionales de administración financiera, inversión pública, servicio civil, contrataciones, monitoreo y evaluación, y (ii) mejorar la gestión pública. La lógica estratégica de la intervención del Banco se basó en el diagnóstico de crecimiento realizado a fines de 2007. El estudio en cuestión concluyó que la gestión ineficiente del sector público y la débil gobernanza constituían serias restricciones para el crecimiento en Nicaragua, y recomendó poner mayor énfasis en la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del sector público.

La intervención del Banco se enmarcó en una serie de tres préstamos basados en políticas (de US\$20 millones cada uno) que se complementaban entre sí en el marco de un enfoque programático. La serie de PBP fue concebida para apoyar una “nueva generación de reformas fiscales” con miras a mejorar la administración impositiva y aduanera, fortalecer la calidad y eficacia del gasto público en el sector social, consolidar las reformas en curso en el ámbito de la Justicia, y modernizar las instituciones del sector público, incluido el sistema nacional de estadísticas. La decisión del Banco de aumentar la asignación de recursos del FOE en la segunda ronda provocó la duplicación del valor del segundo y el tercer préstamo, lo que elevó el total correspondiente a la serie de PBP (2008, 2009 y 2010) a US\$103,5 millones. Las iniciativas identificadas estuvieron estrechamente alineadas con los esfuerzos del gobierno para el logro de las metas macroeconómicas y sociales planteadas en el marco del SCA, y se las consideró esenciales para estabilizar el gasto social en una época de fuerte contracción económica. Este conjunto de operaciones se complementó con un préstamo de US\$10 millones para inversión en la Modernización de la Administración Financiera del Sector Público, una cartera activa de siete préstamos aprobados en el marco de la EP anterior y 19 Cooperaciones Técnicas (CT) que impulsaron el cumplimiento, por parte del gobierno, de condiciones específicas relacionadas con el desembolso de los préstamos programáticos. Como se plantea en el Anexo 29, el paquete de préstamos y CT también añadió valor al prestar asistencia técnica para el fortalecimiento de controles internos, sistemas institucionales y capacidad de gestión en una amplia gama de instituciones del sector público responsables por la gestión fiscal y las políticas sociales.

## 2. Confiabilidad del suministro de energía eléctrica y mejoramiento de la red vial existente

El elevado nivel de pérdidas técnicas y no técnicas registrado en Nicaragua, la falta de capital para generar, transmitir y distribuir la electricidad en forma confiable y las restricciones económicas impuestas por la marcada dependencia del petróleo para la generación de electricidad están ampliamente documentados<sup>57</sup>. El programa del



El Banco propuso contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la mejora de la prestación y cobertura de los servicios de agua y saneamiento en áreas rurales y urbanas.  
*Foto: BID, 2008*

Banco se centró en: (i) reducir la cantidad de interrupciones en el flujo eléctrico; (ii) reducir el nivel de pérdidas técnicas y no técnicas en la distribución de la energía; y (iii) aumentar la capacidad de las líneas de transmisión en el contexto del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC).

A pedido del gobierno, y con miras a garantizar la confiabilidad del sector energético en cuanto al cumplimiento de las demandas de mediano plazo, el Banco incluyó en su estrategia las siguientes áreas de apoyo: (i) el aumento de la cobertura mediante inversiones en transmisión y en la rehabilitación de las centrales generadoras; (ii) la promoción de la integración energética con América Central mediante el proyecto del SIEPAC; (iii) la búsqueda de fuentes alternativas de generación; y (iv) el fortalecimiento institucional tendiente a mejorar las condiciones del servicio eléctrico en el país. Dadas el carácter inmediato y alcance de las necesidades de inversión, la EP también se comprometió a la búsqueda de cofinanciamiento, incluidas inversiones en proyectos de generación de energía por medio de su ventanilla para el sector privado.

El Banco programó seis préstamos con garantía soberana para el sector eléctrico, de los que aprobó cinco, por un total de US\$117,2 millones. Dos de los préstamos (NI-L1022 y NI-L1036) se centraron en la remodelación de instalaciones de energía hidroeléctrica existentes y mejoramiento del sistema de transmisión; dos préstamos (NI-L1040 y NI-L1050) proporcionaron fondos para electrificación rural<sup>58</sup> y el quinto préstamo sirvió de puente para los sobrecostos del SIEPAC. Esta ronda de inversiones se articuló estrechamente con tres préstamos activos (US\$91,3 millones) que habían recibido aprobación en el marco de estrategias anteriores. La mezcla de instrumentos utilizada incluyó también operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), CT y una donación para inversiones (por un total de US\$9,7 millones) con foco en la energía renovable, incluidas iniciativas tendientes a ampliar el acceso a la energía solar en áreas rurales, desarrollar un mercado para biogás y gestionar las cuencas de los lagos Apanás y Asturias. También se aprobó un préstamo del sector privado para el Proyecto Geotérmico San Jacinto–Tizate, por el monto de US\$30,3 millones. El sector eléctrico representa la mayor porción de recursos programados y aprobados de la cartera.

La **red vial nacional** de Nicaragua constituye la principal conexión entre los sectores productivos y los mercados del exterior. Los niveles actuales de inversión resultan insuficientes para ampliar y mantener la red, y la supervisión institucional es débil. La EP, reconociendo los vínculos existentes entre infraestructura productiva, creación de empleos y crecimiento económico, confirmó que el objetivo del Banco en este sector radicaba en *“ejecutar intervenciones que mejoren la conexión de los sectores productivos a los mercados de exportación e integrar las nueve regiones al sistema económico nacional y al país con la región mesoamericana”*. El programa del Banco se concentró en: (i) ampliar la red de caminos pavimentados; y (ii) brindar apoyo al Fondo de

Mantenimiento Vial (FOMAV) para mantener la red vial existente. También incluyó apoyo para el fortalecimiento institucional en este sector. De los tres préstamos que se programaron en el sector en el transcurso del programa de país, se aprobaron dos (US\$63,7 millones); el tercero permanece en el inventario de proyectos. Los préstamos aprobados aprovecharon el extenso historial del Banco en el sector vial nicaragüense y le dieron continuidad a cuatro préstamos activos correspondientes a estrategias anteriores (US\$148,2 millones).

### 3. Desarrollo de un sistema para el bienestar social y mejora, gestión y cobertura de servicios sociales básicos

La EP propuso que la actividad del Banco en esta área buscara *“contribuir a un incremento en la efectividad del gasto público destinado a la reducción de pobreza”* mediante el apoyo a acciones en cuatro áreas: *“(i) acciones adelantadas para la articulación gradual de un sistema de bienestar social, con énfasis en la atención de zonas urbano-marginales; (ii) apoyar a las familias de menores ingresos a través de acciones orientadas al desarrollo integral de los niños menores de seis años; (iii) acciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad social de las familias en extrema pobreza de zonas rurales y urbano marginales; (iv) intervenciones específicas para mitigar la pobreza en grupos vulnerables”*. El Banco identificó su aporte al PNDH en el contexto de aumentar el acceso a los servicios de salud materno-infantil, ampliar la prestación de servicios de agua y saneamiento en áreas rurales y urbanas y ampliar la provisión de viviendas para habitantes de bajos ingresos.

En el área de la **salud y protección infantil**, la EP buscó *“mejorar la calidad de los servicios de salud y cobertura en forma sostenible a la población más vulnerable, crear redes integradas de salud, especialmente la red materno-infantil y fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Salud”*. También respaldó un Plan Maestro destinado a fortalecer las políticas nacionales y armonizar los aportes de los donantes. Se programaron cinco operaciones dirigidas a la pobreza, de las que se aprobaron tres (US\$47,5 millones) en las áreas de protección social, salud familiar y comunitaria, y desarrollo infantil integral. También se aprobaron dos donaciones para inversión por un total de US\$4,6 millones, con el fin de respaldar la participación de Nicaragua en la Iniciativa Salud Mesoamérica y el Programa SIDA-BID Partnership. Entre las CT se destacó el apoyo para la evaluación de impacto del Programa de Atención Integral a Familias en Extrema Pobreza.

El Banco propuso contribuir al logro de los ODM mediante la mejora de la prestación y cobertura de los servicios de **agua y saneamiento**<sup>59</sup> en áreas rurales y urbanas. La EP prestó apoyo para el desarrollo de una estrategia nacional en este sector y para intervenciones de fortalecimiento institucional tendientes a lograr eficiencias, mejorar la calidad y asegurar la prestación sostenible de los servicios. Se aprobaron dos de

las tres operaciones identificadas por el programa del Banco, por un total de US\$43 millones. Entre las áreas comprendidas se incluyeron mejoras en los sistemas de drenaje pluvial, acceso ampliado a los servicios de agua y saneamiento en Managua y una capacidad técnica y de gestión más sólida en el sector.

Si bien la EP no reflejó un indicador específico para el sector de la **vivienda** en el PNDH, el Banco programó y aprobó una operación por US\$20 millones, destinada a *“aumentar el acceso a vivienda de las familias de ingresos bajos y moderados”*. En el Documento del Programa de País (DPP) 2012 se incluyó una segunda operación, Acceso a Viviendas Sociales para la Mayoría, por US\$5 millones, aunque todavía no ha sido aprobada.

En 2011 se programó una segunda serie de dos PBP por un total de US\$90 millones, destinados a mejorar la priorización, eficacia y eficiencia del **gasto público en protección social y salud** mediante la profundización de las reformas tendientes a fortalecer la gestión basada en resultados en dichos sectores.

#### **4. Desarrollo Productivo**

De conformidad con las conclusiones de la evaluación de crecimiento, en el área de desarrollo productivo el Banco buscó incrementar la tasa de crecimiento del sector agropecuario y diversificar las exportaciones *“financiando las iniciativas de desarrollo rural vinculadas a los micro, pequeños y medianos productores”* con el objetivo de *“mejorar la competitividad y aumentar la oferta exportable”*. La EP buscó financiar este programa mediante una combinación de operaciones con SG y operaciones sin garantía soberana (NSG) que *“promuevan el empleo (y que incluyan asistencia técnica, y capacitación, fortalecimiento institucional, modernización de servicios sanitarios, incorporación de normas internacionales, mayores facilidades al acceso al crédito, entre otros) y que atiendan las brechas de género en la economía rural”*. Dado el potencial turístico del país, la EP también incluyó apoyo para la promoción del turismo rural sostenible. De los seis préstamos para inversión que se programaron en esta área, se aprobaron cuatro (US\$60 millones). Se aprobó asimismo un préstamo del sector privado (US\$10,6 millones), junto con 11 operaciones del FOMIN (US\$7,74 millones) que prestaron asistencia técnica en el área de la competitividad para pequeñas y medianas empresas, microcréditos y capacitación laboral.

Si bien se identificó a los derechos de propiedad como una de las cuestiones más urgentes que debe resolver el país, la estrategia no propuso actividades en esta área.



## 5. Gestión institucional para la prevención de desastres naturales

La EP contempló que el Banco respaldaría los esfuerzos del gobierno tendientes a mitigar los posibles impactos socioeconómicos negativos de los peligros naturales mediante el financiamiento de intervenciones destinadas a fortalecer la gestión institucional para la prevención y gestión de desastres naturales. Sin embargo, la estrategia no programó actividades en el área de la protección del medioambiente, que fue considerada prioritaria en el PNDH y que constituye un sector en el cual el Banco cuenta con un considerable valor agregado en el país. En el transcurso del programa del Banco, se incorporaron dos préstamos al plan tentativo, y en 2010 se aprobó el préstamo para Gestión Ambiental de Desastres Naturales y Cambio Climático por US\$10 millones. Esta operación tiene como propósito fortalecer los procesos de planificación municipal y la preparación de planes locales de gestión de riesgos en las cuencas inferiores.

### D. INSTRUMENTOS

La EP fue concebida en torno de la utilización estratégica de una amplia gama de instrumentos financieros: CT; facilidad sectorial, inversiones tradicionales, multifase y préstamos basados en políticas; y recursos provenientes del sector privado. En cuanto a la calificación de país D-2 con riesgo moderado de sobreendeudamiento<sup>60</sup>, Nicaragua reúne los requisitos para recibir una combinación de recursos concesionales integrada por recursos del FOE en un 50% y CO en el otro 50%. Para lograr mayor flexibilidad en la ejecución del programa del Banco, la EP propuso canalizar los fondos del FOE hacia actividades que fortalecieran los sistemas nacionales y la capacidad del gobierno de administrar programas del sector público de manera eficiente. Por ejemplo, el enfoque programático para el sector aprovechó el uso de préstamos tradicionales para inversión y PBP. La EP también propuso aumentar la participación del sector privado en la cartera de Nicaragua. El FOMIN mantuvo su nivel histórico de aprobaciones (de US\$3 millones por año), habiendo aprobado 24 operaciones por un monto de US\$16,2 millones en el período examinado. El Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo aprobó un préstamo por US\$30 millones para el sector energético, un Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio por US\$3 millones, y una CT por US\$1,1 millón. Además, Oportunidades para la Mayoría aprobó una operación por US\$9,5 millones en el sector agropecuario. La Corporación Interamericana de Inversiones aprobó siete operaciones cuyo valor total ascendió a US\$71,2 millones.

En lo que se refiere a iniciativas de CT, la EP también propuso maximizar el uso de fondos fiduciarios para beneficiar la programación para el país y mejorar el entorno para la inversión privada. Aproximadamente 40% de los recursos de CT apoyaron actividades del sector comercial, y 16% de los recursos apoyaron iniciativas de inversión social. La mayor parte de estos recursos (57%) se utilizó para fortalecer la capacidad institucional y mejorar los sistemas nacionales. OVE considera que el vínculo entre las

CT y la condicionalidad para los PBP constituye una medida importante para asegurar los desembolsos. Se trata de una lección aprendida. Si bien en la EP no se mencionan las donaciones no reembolsables para inversión, se aprobaron tres proyectos por un total de US\$8,7 millones: dos en el sector de salud y el otro con fines de conservación de cuencas.

## E. RIESGOS

La evaluación determinó que la EP preveía la existencia de importantes riesgos asociados a la ejecución del programa del Banco, entre ellos sobrecostos, coordinación con los donantes y un débil monitoreo del programa (Anexo 30). Reconoció que los *“atrasos en la aprobación del presupuesto y asignaciones presupuestarias insuficientes podrían retrasar la ejecución de los proyectos de la cartera”*. Para mitigar este riesgo, el Banco propuso *“mantener una comunicación constante con las autoridades presupuestarias para actuar preventivamente, a cuya solicitud se podrá apoyar el diálogo con la Asamblea Nacional”*. En el contexto de la ejecución de proyectos, la EP también advirtió que *“las debilidades de las agencias ejecutoras constituyen un riesgo evidente para el logro de los objetivos de desarrollo”* y propuso mitigar el riesgo mediante capacitación, *“acciones e inversiones”*. No obstante, no describió las debilidades institucionales ni analizó sus causas fundamentales o explicó cuáles serían las intervenciones que permitirían abordarlas mejor.

La EP no identificó a la economía política como riesgo para la ejecución de proyectos. Como ejemplo de la importancia de esta área, en el año 2007 el Banco inició un proceso de revisión de los préstamos en ejecución con miras a ajustarlos a las prioridades del programa del gobierno. Según la EP, se realizaron ajustes a siete préstamos, incluidos Atención Integral a la Niñez (NI-L1009), para reorientar el modelo de ejecución del programa. Si bien esta modificación resultó necesaria para encuadrar al préstamo en el marco de la decisión del nuevo gobierno de prestar los servicios sociales en forma directa a los beneficiarios en lugar de pasar por organizaciones no gubernamentales y otras entidades intermediarias, generó la suspensión temporaria de los servicios a más de 80.000 beneficiarios. Ante la falta de recursos para sostener la ejecución del proyecto, no fue sino recién en diciembre de 2008 que se reanudó la prestación de los servicios. Por otra parte, el préstamo sufrió varios cambios en el liderazgo de la unidad coordinadora, y cinco en el ministerio responsable del programa. De modo similar, el Programa Urbano de Bienestar para la Niñez en Extrema Pobreza (NI0155) sufrió atrasos relacionados con la ratificación, por parte del gobierno, del contrato de préstamo y la liberación de personal técnico. La sostenibilidad de los costos operativos, la continuidad del personal y la economía política en la que se toman las decisiones son de importancia crítica para mantener los beneficios de los proyectos; en consecuencia, se las debería tratar al analizar los riesgos existentes a nivel de los proyectos.

## F. SISTEMAS NACIONALES

En consonancia con la Declaración de París y el ambicioso proceso de reforma del marco presupuestario encarado por Nicaragua, los sistemas de control interno y acceso a la información y transparencia en el manejo financiero, el Banco y el gobierno acordaron un plan de acción destinado a modernizar el sistema de adquisiciones. Bajo este plan, el Banco contribuyó a la evaluación y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de Nicaragua, a cuyo efecto utilizó metodologías e instrumentos aceptados internacionalmente<sup>61</sup>. La serie de PBP y cooperación técnica relacionada, incluida una CT-Intra a Chile, también contribuyeron a fortalecer la gestión fiscal, las adquisiciones y contrataciones públicas, el gasto social y la reforma del sistema impositivo.





El programa del Banco omitió la regularización de tierras, identificada en el diagnóstico de crecimiento como una de las restricciones más críticas para el desarrollo y crecimiento del país.  
*Foto: Federico Delgado, 2009*



# 3 Implementación

**El programa de país del Banco en Nicaragua registró un aumento considerable en términos del volumen de aprobaciones, pasando de US\$496 millones durante la estrategia anterior (2003-2007) a un monto proyectado de US\$831 millones durante la actual estrategia (2008-2012). A pesar del mayor volumen de aprobaciones, la dimensión de la cartera activa se mantuvo comparativamente estable. Al inicio de la EP, en 2008, la cartera del país estaba integrada por 30 operaciones de préstamos con SG, por un valor total de US\$683,7 millones, distribuidos en 13 sectores (Anexo 31). Al mes de marzo de 2012, la cartera incluía 31 préstamos con SG por un total de US\$659,6 millones, en 14 sectores (Anexo 32).**

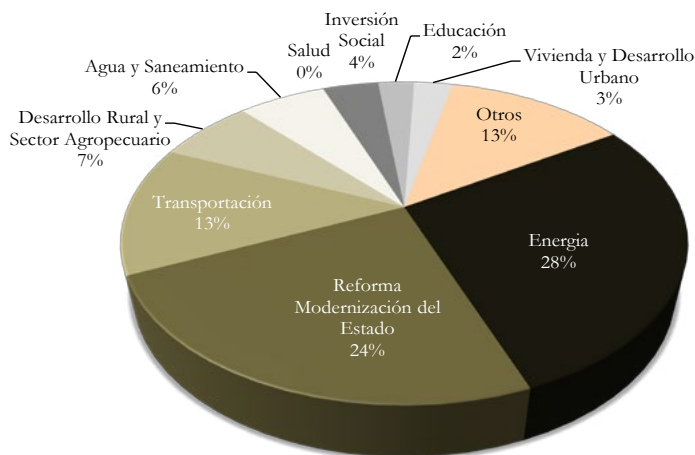
Cuando se preparó la EP, aún no se había determinado el financiamiento del FOE para el período 2009-2012. En consecuencia, la EP calculó un escenario bajo (US\$399,4 millones) y un escenario alto (US\$560 millones) en términos de aprobaciones de préstamos con SG para el quinquenio. La asignación bianual de recursos del FOE se funda en una revisión de las políticas del país y el desempeño de la cartera del Banco. Si bien la calificación de Nicaragua según la Evaluación Institucional y de Políticas del País no mostró una mejora importante, el país se benefició con el esfuerzo del Banco por aumentar la disponibilidad de capital para todos los países del FOE durante la segunda ronda de asignaciones (Anexo 33). En consecuencia, el nivel de recursos concesionales disponibles para el país prácticamente se duplicó a US\$754,8 millones (Cuadro III.1). De dicho monto, se aprobaron US\$519,4 millones y se espera que el programa de 2012 absorba los US\$235,4 millones restantes (Anexo 34).

CUADRO III.1 ASIGNACIÓN DE RECURSOS CONCESIONALES A NICARAGUA 2008-2012 (EN MILLONES DE US\$)					
Periodo	FOE	CO	Suplemento	Asignación Anual	Aprobaciones
2007-2008	40,1	40,1		80,2	80,2(2007) - 80,2(2008)
2009-2010	48,0	48,0	32,9(2009) - 37,1(2010)*	161,8-170,2	160(2009) - 170(2010)
2011-2012	85,6	85,6		171,2	107(2011) - 234 (2012) <sup>p</sup>
*GN-2442-34 p=proyectadas					

El volumen del aumento en el FOE y la oportunidad en la que se produjo incrementaron la complejidad de la gestión de la cartera y limitaron la capacidad del Banco para programar en forma estratégica. Esto se torna especialmente evidente en el programa propuesto para 2012, en el que la cantidad de aprobaciones esperadas es el doble de las correspondientes al año anterior. Dado que los recursos del FOE no pueden transferirse al ciclo de asignación subsiguiente, el programa de país corre el riesgo de perder la asignación que le corresponde si para el cierre de 2012 no se encuentran aprobadas las siete operaciones restantes de su plan. Esta restricción torna el programa particularmente inflexible en el marco de un período de dos años. También presenta riesgos para la aprobación en tiempo y la calidad del proyecto.

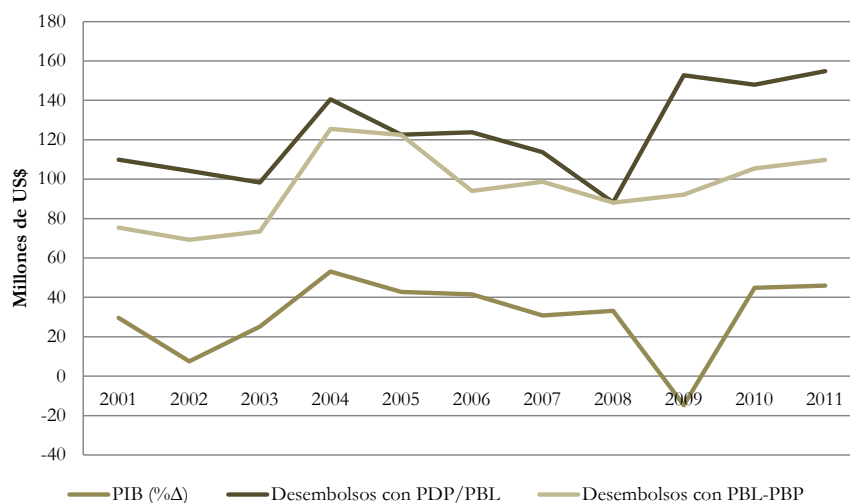
El escenario base original contemplaba la reducción del tamaño de la cartera de 35 operaciones en 2007 a 21 en 2012, lo que conllevaba un aumento en la dimensión del proyecto promedio. No obstante, debido al aumento del 88% en los recursos asignados, para marzo de 2012 se encontraban en ejecución 31 operaciones con SG, con otras siete pendientes de aprobación hasta diciembre de 2012. La cantidad promedio de aprobaciones pasó de 4,4 proyectos por año durante la estrategia anterior a 6,2 por año entre 2008 y 2011. La dimensión promedio de los préstamos se mantuvo estable, en aproximadamente US\$22 millones por aprobación.

Catorce sectores constituye un total elevado, considerando la dimensión relativamente pequeña del programa. La mayor parte de los recursos (82%) se concentran en seis sectores, a saber: energía; reforma y modernización del estado; transporte y agricultura; social (inversiones sociales, educación y salud); y agua y saneamiento. Como se puede apreciar en la Figura III.1, el sector de infraestructura (caminos y energía) recibió la mayor parte de los recursos (41%); la gobernanza fiscal, 24%; y la inversión social, salud, educación, agua y viviendas, en forma combinada, 16%. Si bien el monto de recursos asignados a caminos y energía se ajusta al énfasis que pone la EP en la infraestructura productiva, sigue planteándose como interrogante si las inversiones en agro-ganadería y los sectores sociales resultan adecuadas y coherentes con el foco central del programa de favorecer a los pobres. Por otra parte, la proliferación de pequeñas operaciones en diversos sectores pone en duda la eficacia en función de los costos de la asistencia técnica y supervisión del Banco en este segmento de la cartera.



**FIGURA III.1**  
**Aprobaciones por sector**  
**(2008-2012)**

En los últimos 15 años, Nicaragua se benefició con un flujo positivo de fondos con SG y fondos NSG del Banco. Por otra parte, el Banco ofreció una respuesta contracíclica oportuna a la mayor demanda del país en el contexto de la crisis financiera mundial y el empeoramiento de las cuentas fiscales (Figura III.2). Los desembolsos efectuados en el período 2008-2011 bajo las modalidades SG y NSG ascendieron, en total, a US\$588 millones —con un desembolso anual promedio de US\$147 millones, en comparación con el promedio de US\$130 millones en 2004-2007 (Anexo 35). Los cuatro PBP aprobados anualmente entre 2008 y 2011 representaron US\$148 millones, o 25% del total de desembolsos. Durante el mismo período se produjo un pequeño incremento en el desembolso proveniente de préstamos para inversión.



**FIGURA III.2**  
**Desembolsos y evolución del**  
**PIB**

*Fuente:* OVE y Banco Central de Nicaragua

En general, la eficiencia de la ejecución mejoró como resultado de diversas iniciativas que fortalecieron tanto la Representación en el país como las agencias ejecutoras. Un indicador de ello está dado por la antigüedad promedio de los proyectos de inversión activos, que disminuyó de 3,88 años en enero de 2008 a 2,35 años en marzo de 2012. Esta mejora también queda demostrada por la curva de eficiencia en la ejecución, que muestra un período de desembolso de la cartera inferior al promedio del Banco.

Una iniciativa de importancia para mejorar la eficiencia en la ejecución está dada por el fortalecimiento considerable del personal y los consultores en la Representación del Banco en el país, con un aumento del presupuesto de personal de US\$2,1 millones en 2007 a US\$4 millones en 2011 (Anexo 36). Entre otras iniciativas implementadas por la Representación en Nicaragua para mejorar la **eficiencia de la cartera** se incluyen: (i) creación de equipos SWAT para prestar apoyo a las agencias ejecutoras y revisar los procesos fiduciarios (adquisiciones, auditoría, finanzas y procedimientos modernos de negocios), asegurando el cumplimiento de las políticas del Banco, mejorando así su tiempo de respuesta; (ii) desarrollo del Sistema de Monitoreo de la Estrategia de País para recopilar información proveniente de diversas bases de datos del Banco y generar informes de control de gestión, lo que contribuyó a identificar en la cartera proyectos rezagados que se habían extendido más de lo planificado y ponerles fin; (iii) financiamiento de un enlace para facilitar la comunicación entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco; y (iv) formulación de instrumentos de alto nivel de revisión de la cartera que incorporen principios de gestión en función de resultados. Ello representa un buen ejemplo de cómo un sistema de información respaldado por personal enfocado en resultados puede mejorar la eficiencia de la cartera.

El comportamiento de la cartera de **cooperación técnica** fue similar al de los préstamos, con un aumento de 43 operaciones por un valor de US\$9,5 millones en 2004-2007 a 52 operaciones valuadas en US\$17,3 millones en el período 2008-marzo de 2012. La EP proyectó un monto total de financiamiento por CT, incluido el FOMIN, de US\$25,6 millones y, al mes de marzo de 2012, se habían aprobado fondos de CT y del FOMIN por un total de US\$25,4 millones (ver Anexo 37, en el que constan los proyectos aprobados de CT y del FOMIN).

Según el nuevo sistema de seguimiento de proyectos (PMR), al mes de marzo de 2012 había 32 proyectos que se estaban implementando, cuatro proyectos (13%) en estado de alerta y otros cinco proyectos (16%) considerados proyectos problemáticos. Este **desempeño** se aproxima al de la cartera global del Banco, que registra un 20% en estado de alerta y un 10% de proyectos problemáticos (Anexo 38).

De los estados financieros auditados (EFAS) para el período 2008-2011, 27% fueron objeto de reservas – prácticamente el doble del promedio de 15% registrado por el Banco para el mismo período. Más significativo aún es el hecho de que 14% de los EFAS con opinión reservada en Nicaragua fueran designados “problemáticos”



en comparación con el 6% correspondiente al Banco y el 10% correspondiente al Departamento Regional del Banco para Países de Centroamérica (Anexo 39). Por el lado positivo, en los últimos años OVE observó una disminución general de la cantidad de EFAS reservados, problemáticos y atrasados, mejora que puede atribuirse a la labor desarrollada por los equipos SWAT de la Representación del Banco en apoyo a las agencias ejecutoras.

En suma, en el transcurso del período de la estrategia el Banco elevó sustancialmente los recursos asignados a Nicaragua, lo que generó mayor complejidad en la programación y la gestión de la cartera. Para acompañar este crecimiento, el Banco aumentó considerablemente los recursos administrativos y de personal de la Representación e implementó diversas iniciativas tendientes a mejorar la eficiencia operativa. Ello redujo la antigüedad de la cartera y elevó el desempeño en la ejecución en términos de desembolsos más rápidos en los proyectos de inversión. No obstante, las restricciones relacionadas con la asignación bianual de recursos del FOE tornaron particularmente inflexible el proceso de programación y, en última instancia, generaron riesgos asociados con la calidad del proyecto y la posible pérdida futura de recursos.



El Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua representa la visión del gobierno para reducir la desigualdad y la pobreza mediante una política macroeconómica ortodoxa y un ambicioso programa de gasto social e inversiones públicas.

Foto: Federico Delgado, 2009

# 4 Resultados

**Este capítulo examina el programa del Banco implementado durante la EP 2008-2012 en términos de su relevancia y eficacia—es decir, si las inversiones facilitaron el crecimiento o redujeron la pobreza. No todos los proyectos fueron objeto de revisión. La mayor parte de los préstamos para inversión diseñados y aprobados en el marco de la EP 2008-2012 presentan bajas tasas de desembolso y pocos o ninguno de ellos cuentan con resultados documentados. Por consiguiente, el análisis de resultados se concentra en la serie de préstamos PBP aprobada y ejecutada en el marco de la estrategia actual y los préstamos para inversión que se aprobaron en el marco de estrategias anteriores de cuyo monto se hubiera desembolsado, como mínimo, un 50% pero que no estuvieran incluidos en el análisis de resultados del CPE anterior.**

Es importante advertir que la información presentada en esta sección se tomó mayormente del sistema de Monitoreo y Evaluación del Banco—Informes de Gestión de la Cartera del Proyecto / y PMR para proyectos activos, e Informes de Terminación del Proyecto (PCR) para proyectos concluidos. Se trata de información que OVE aún debe validar.

## A. LIMITACIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE RESULTADOS

Típicamente, las estrategias de país incluyen una matriz de resultados con proyectos propuestos en cada área prioritaria programada, junto con indicadores de desarrollo que se aproximen a las intervenciones propuestas pero que también se ajusten a las prioridades del país. Los CPE utilizan este marco como parte del criterio de eficacia del desarrollo para evaluar si los indicadores específicos registraron o no mejoras. En la medida de lo posible, el análisis de los resultados toma en consideración los resultados



a nivel tanto de la estrategia como de los proyectos. La aplicación de este criterio es factible donde existe un nexo causal claramente definido entre las acciones propuestas en las operaciones del programa de asistencia y los indicadores de resultados elegidos para medir los resultados de la estrategia. Es importante destacar que el programa de país del Banco presenta un grado relativamente bajo de evaluabilidad general *ex ante*.

En lo que respecta a la EP para Nicaragua, la falta de un sistema completo de medidas de cuantificación para medir 14 de los 17 resultados originales propuestos en la matriz de resultados restringe la capacidad del Banco de medir su aporte al logro de resultados del PNDH. Los esfuerzos que realizó el Banco para mejorar la evaluación de su programa en DPP posteriores tuvieron por resultado la identificación de 103 indicadores de programas y proyectos. Como el DPP de 2012 solamente pudo documentar los avances hacia el logro de solamente 13 de estos indicadores<sup>62</sup>, el aprovechamiento efectivo de indicadores cayó de 18% a 13% entre 2008 y 2012.

El bajo grado de evaluabilidad del programa de país para Nicaragua pone en duda la capacidad del Banco para evaluar en forma crítica el impacto de sus esfuerzos en el desarrollo. Por otra parte, dificulta la generación de conocimientos para informar al país acerca de la mejor forma de producir resultados en intervenciones futuras. El Banco debería asignarle especial prioridad al fortalecimiento de la medición e información de resultados a nivel de los proyectos.

## B. OBJETIVO I: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA<sup>63</sup>

En esta área, el programa del gobierno persigue los siguientes objetivos: (i) estabilidad macroeconómica, desarrollo y modernización del sistema financiero; y (ii) mejor coordinación, eficacia y eficiencia en todos los niveles de planificación e intervención pública. El Banco identificó su aporte como: (i) fortalecimiento de los sistemas nacionales de administración financiera, adquisiciones, inversión pública, y monitoreo y seguimiento; y (ii) mejoramiento de la gestión pública. Entre los indicadores propuestos por la EP para medir el impacto del Banco se encontraban los siguientes: (i) un registro único de contribuyentes que funcione de acuerdo con buenas prácticas internacionales; y (ii) mejoras en la eficiencia y eficacia de los gastos por medio de la evaluación (*ex ante*) de no menos del 50% de los proyectos del Gobierno central registrados para el ejercicio presupuestario en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Hay ocho operaciones de inversión que guardan relación con la gestión pública y fiscal, una de las cuales se aprobó en el año 2010 en el marco de la actual estrategia, pero al año 2012 solamente se había desembolsado el 1%<sup>64</sup>. Vista en forma individual, cada operación contiene objetivos claros para la reducción de los cuellos de botella administrativos y la variedad de temas responde a los desafíos para el desarrollo del país. Los siguientes son algunos de los resultados logrados hasta la fecha: (i) redacción de la Ley 339, que dotó de autonomía al servicio aduanero, y de la Ley 712 de modernización de la administración tributaria; (ii) conexión



de 16 oficinas impositivas al sistema de información impositivo y cinco años completos de auditorías pendientes; (iii) creación de un sitio web de información electrónica sobre adquisiciones públicas, instalación de los equipos de computación necesarios en 95% de los municipios y 30% de las entidades del Gobierno Central, y capacitación de 700 personas; y (iv) aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y sus reglamentaciones. (En los Anexos 40-41 se resumen los logros de las ocho operaciones de inversión).

El PBP para Gestión Fiscal y Reforma del Gasto Social fue concebido para sostener el crecimiento económico y la reducción de la pobreza mediante el mejoramiento de la gestión fiscal y social gracias a una recaudación impositiva y gastos impositivos más eficientes y transparentes. La operación provee una oportunidad para analizar el accionar del Banco en tiempos de crisis en Nicaragua, y ofrece dos lecciones para futuros préstamos basados en políticas. Primero, la decisiva acción de apoyar a Nicaragua durante la crisis fiscal fortaleció la presencia del Banco en el país y, en la actualidad, es uno de los socios más importantes en muchas áreas prioritarias, incluyendo manejo fiscal. Segundo, pese a que los resultados de los PBP fueron positivos, estos fueron menores comparados con la magnitud de la inversión.

La serie original de PBP coincidió con dos sucesos inesperados que afectaron adversamente la situación fiscal de Nicaragua: la crisis financiera internacional que generó una contracción real del 1,5% del PIB, lo que condujo a un nivel de recaudación impositiva menor que lo proyectado, y (ii) la suspensión de la ayuda presupuestaria por los donantes bilaterales y el Banco Mundial. El Banco reaccionó rápidamente ante la deteriorante condición fiscal y entabló negociaciones con las autoridades nacionales para aumentar el monto total de la operación programática. Además, para ayudar a cerrar la brecha en el financiamiento, en el marco del programa SCA del FMI, el Banco aumentó el monto del segundo y el tercer préstamo de la operación programática, que pasó así a US\$83,5 millones de los US\$40 millones originales, lo que elevó el monto total de la serie programática a US\$103,5 millones en el transcurso de un período de tres años. Debido a que la situación requirió la toma de decisiones en un corto periodo de tiempo, el programa de reformas acordado con el gobierno, fue compuesto en gran parte de las áreas en que el gobierno ya estaba comprometido y donde el Banco había prestado apoyo en el pasado, en lugar de incluir nuevas y profundas áreas de reformas de políticas.

Una excepción importante fue en el marco del Objetivo 4 – *“mejorar la transparencia de la gestión del gasto público”*– que tenía gran potencial para valor agregado, y generó reformas que no hubiesen sido posible sin la intervención del Banco (ver Anexo 42). El objetivo de *“mejorar la eficiencia del gasto en reducción de pobreza”*, también ofrecía la oportunidad de mejorar la determinación de metas y mecanismos de programas concebidos para reducir la pobreza. Esta muy importante reforma fue presentada en el primer préstamo de la serie e identificaba la necesidad de analizar iniciativas, definir prioridades e identificar programas con el mayor impacto en la pobreza como condiciones para el segundo y tercer préstamo. Sugería que el disparador de la segunda operación incluyera una propuesta para la revisión de los gastos en reducción de la pobreza, diera prioridad al gasto destinado a los grupos vulnerables y diseñara un sistema de monitoreo y evaluación de los gastos que favorecen a

CEPAL reporta que para el 2010, las exportaciones e importaciones de electricidad para Nicaragua llegaron solamente al 1,3% y 0,3% respectivamente, de la energía generada en Sistema Interconectado Nacional.

*Foto: Marc Lee Steed, 2011*



los pobres. El tercer tramo se basaría en pruebas de que la propuesta se hubiera utilizado para mejorar los gastos y que se encontrara en funcionamiento el sistema de monitoreo. Estas condiciones fueron excluidas del segundo y tercer préstamo. Al no analizar la cobertura, el impacto y los mecanismos de ejecución en programas como Hambre Cero, el Banco desaprovechó una oportunidad para mejorar considerablemente la provisión de beneficios a los pobres. Los PBP futuros podrían beneficiarse con inversiones en la realización de sólidos trabajos analíticos, que también pueden utilizarse para definir la condicionalidad en relación con la próxima generación de préstamos programáticos. (El Anexo 42 resume los cinco objetivos principales de la serie programática, los resultados directos que se obtuvieron según el PCR del Banco, y el análisis de la relevancia contrafactual de los resultados realizado por OVE).

### C. OBJETIVO 2: CONFIABILIDAD DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y MEJORAMIENTO DE LA RED VIAL EXISTENTE

El gobierno confirmó con el Banco que el sector **energético** constituía un sector de alta prioridad y que sus objetivos incluían: (i) aumentar la capacidad instalada y eficiencia del sector; e (ii) incentivar la inversión pública y privada en generación, especialmente en fuentes renovables. Los indicadores identificados por el Banco para medir su contribución al desarrollo del sector fueron los siguientes: (i) la cantidad anual promedio de interrupciones del suministro, y (ii) el porcentaje de pérdidas técnicas y no técnicas registradas en la distribución de energía. Para ambos existen líneas de base e indicadores que son objeto de seguimiento.

En el transcurso del programa de país del Banco hubo siete préstamos con SG, por un total de US\$162,4 millones, en curso; cinco de ellos fueron aprobados en el marco de la EP actual<sup>65</sup> y dos en el marco de la anterior<sup>66</sup>. Con excepción del préstamo por US\$4,5 millones destinado a financiar los sobrecostos del SIEPAC, ninguno de los préstamos aprobados durante la

presente Estrategia ha desembolsado más del 28%; sin embargo, préstamos anteriores han logrado niveles avanzados de desembolsos. Como muchos resultados a nivel de los proyectos dependen de la concreción de inversiones en infraestructura de gran escala, es aún muy pronto para informar si se lograron avances en los indicadores de mayor relevancia. No obstante, los indicadores para todo el país tomados del Informe de Avance del PNDH 2011 demuestran que: (i) la capacidad instalada nominal de generación se incrementó 343 MW entre 2007 y 2011<sup>67</sup>; (ii) el consumo final total de energía también aumentó un 17% entre el 2006 y el 2011<sup>68</sup>; y (iii) se instalaron 158 km de nuevas líneas de transmisión, lo que asegura el suministro de energía a 326.000 nuevos beneficiarios, y un aumento de la capacidad de transmisión regional en el marco del SIEPAC de 72% en 2001 a 87% en 2010<sup>69</sup>. De acuerdo a CEPAL, las pérdidas no técnicas disminuyeron 3,4% en el periodo 2006-2010, gracias, en parte, a una ley de 2008 por la cual se impusieron sanciones por los robos de energía eléctrica. Estas mejoras se lograron por medio de inversiones públicas y privadas por un total de US\$1.400 millones, de los que el Banco aportó aproximadamente 8%. A pesar del avance, más de dos tercios de la electricidad del país proviene de centrales a combustible y la brecha entre los costos de generación y los ingresos está causando problemas de liquidez, lo que hizo necesario el pago de US\$100 millones en subsidios en 2011 (1,5% del PIB). Esta brecha se está financiando con recursos concesionales provenientes de Venezuela.

La viabilidad futura del sector energético hace necesario seguir invirtiendo en la capacidad de generación, transmisión y distribución del país, alejar la matriz energética de los combustibles importados a base de petróleo y acercarla a alternativas renovables, y reducir más aún las pérdidas no técnicas. También hará necesario ajustar las tarifas al consumidor de modo tal de que cubran los costos, mejorar la focalización de los subsidios a los más necesitados y aumentar la eficiencia y transparencia de los gastos y las inversiones públicas en el sector.

En el sector de **transporte**, el país apunta al *“desarrollo de un programa de inversión pública en infraestructura vial priorizando la construcción de carreteras que unan los centros productivos al interior del país y los mercados de exportación”*. La red vial total registró un aumento de 15% entre 2006 y 2010, al pasar de 18.712 km a 21.441 km. Prácticamente el 20% (516 km) de este incremento obedece a nuevos caminos pavimentados, y el 56% (1.529 km) responde a nuevos caminos rurales. Los objetivos del Banco se ajustaron a los planteados por el país. Entre los indicadores que utilizó para medir su aporte a los objetivos del gobierno en el sector, se encuentran: (i) kilometraje total de caminos pavimentados que se rehabilitaron; y (ii) kilómetros de caminos mantenidos por FOMAV por año. Ninguno de estos dos indicadores incluyó una línea de base o meta cuantificable.

La cartera del Banco en el sector de transporte incluyó seis préstamos por un total de US\$218,1 millones. Al mes de marzo de 2012, solamente en una operación se había desembolsado el monto total, mientras que otras cuatro habían ingresado a etapas avanzadas. Se trata de antiguos proyectos que registraron atrasos considerables. El préstamo de mayor antigüedad, correspondiente a la carretera San Lorenzo-Muhan (NI0146)<sup>70</sup>, apoyó la rehabilitación de

88 km de caminos y el refuerzo de seis puentes. Si bien en el PCR se informó que “el préstamo ayudó a reactivar la producción agrícola y ganadera y ahora las comunidades de la Región Atlántica (Caribe) están integradas con el resto de la comunidad”, no se ha medido el impacto económico de la carretera en las áreas servidas. Dos resultados importantes del préstamo fueron el establecimiento de FOMAV como institución autónoma que supervisa el mantenimiento vial y la adopción del impuesto al consumo de combustible, que genera ingresos para que FOMAV pueda continuar su labor. A pesar de este importante resultado, el PCR concluyó que el impuesto a los combustibles solo permite cubrir los costos asociados al mantenimiento de alrededor de 30% de la red vial, en lugar del 70% planificado<sup>71</sup>.

Entre 2004 y 2009, el Banco aprobó también cuatro préstamos<sup>72</sup> orientados a mejorar, ampliar e integrar las principales carreteras nicaragüenses con las de los países vecinos por medio de la Iniciativa Vial Mesoamericana (anteriormente denominada Plan Puebla Panamá)<sup>73</sup>. Si bien OVE efectivamente encontró datos sobre indicadores y líneas de base en relación con la medición de resultados a nivel del proyecto (incluido el costo del transporte, la duración y velocidad del viaje, y los cambios en la producción agropecuaria) hasta el momento el impacto se viene documentando solamente en términos de productos: 417 km de carreteras y 591 km de caminos secundarios rehabilitados.

#### D. OBJETIVO 3: DESARROLLO DE UN SISTEMA PARA EL BIENESTAR SOCIAL Y MEJORA, GESTIÓN Y COBERTURA DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Un objetivo central y estructural del PNDH consiste en el “*crecimiento económico con aumento del empleo y reducción de la desigualdad y pobreza*”<sup>74</sup> y los instrumentos que propuso para el logro de este objetivo incluyen: (i) políticas sociales tendientes a fortalecer las capacidades y condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables; (ii) el desarrollo de un sistema nacional de programas que promuevan el bienestar social y tomen como puntos de referencia los ODM; y (iii) mantención del gasto social. Según la Encuesta de Hogares de 2009, la extrema pobreza cayó de 17% a 14% en 2005-2009. El país también avanzó indicadores de ODM específicos en las áreas de educación, salud e igualdad de género.

El programa del Banco en esta área resulta coherente con las metas del PNDH y con la estrategia de desarrollo social del Banco (GN-2241-1), que prioriza ayudar a los países a acelerar el progreso social para el logro de los ODM. El aporte del Banco incluye una cartera de donaciones de asistencia técnica y préstamos en las áreas de agua y alcantarillado, vivienda, salud y protección social. Entre los indicadores propuestos por la EP para medir su eficacia en materia de desarrollo se encontraban: (i) la cantidad de niños menores de seis años provenientes de vecindarios beneficiados por el programa que asistían a centros de desarrollo para la niñez; (ii) partos en instituciones de salud; (iii) el porcentaje de la cobertura de salud; (iv) el porcentaje de la cobertura eficiente del suministro de agua; (v) el porcentaje de la cobertura del servicio de saneamiento; (vi) la estrategia de largo plazo para el desarrollo



del sector; y (vii) el porcentaje de cobertura de la demanda anual total correspondiente a viviendas de bajos recursos. Solamente el indicador (ii) incluía un conjunto completo de medidas de cuantificación para medir el avance. Ninguno de los otros contaba con metas, y solamente para uno de ellos había una línea de base.

**Agua y saneamiento.** En el período de la estrategia, se cerró el proyecto de Saneamiento Ambiental del Lago de Managua (NI0142) y a otros dos préstamos se les atribuyeron niveles avanzados de ejecución: Modernización de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (NI0097), y el proyecto de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento (NI-L1017). Consideradas en forma conjunta, estas operaciones contemplaron: (i) la finalización de las instalaciones de recolección y tratamiento de aguas residuales en Managua—instalaciones que entraron en funcionamiento en 2009; y (ii) suministro ampliado de los servicios de agua potable y saneamiento a 120.522 nuevos beneficiarios<sup>75</sup>. Para ver esto en perspectiva, cabe señalar que según el informe de avance del PNUD, la cobertura total del servicio de agua potable se amplió a aproximadamente 530.000 personas; el acceso urbano a agua potable segura aumentó de 63% en 2006 a 89% en 2010, beneficiando a 530.000 personas; y, en áreas rurales, el acceso pasó de 53% en 2006 a 64% en 2011, con el servicio prestado a 308.000 nuevos beneficiarios<sup>76</sup>. Este conjunto de préstamos también asistió a la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) para aumentar con éxito la medición del consumo de agua de 49,2% a 61,8%, implementar un registro nacional de 500.000 usuarios y reducir el volumen de agua no facturada de 54,9% a 50,8%, lo que superaba la meta fijada para el final del proyecto de 51,4%. A pesar de estos avances, es poco probable que para el año 2015 el país vaya a alcanzar el ODM de acceso universal al agua potable sin incorporar nuevas modificaciones a los patrones de inversión existentes y sin mejorar considerablemente las prácticas de gestión. ENACAL sigue operando a pérdida y depende fuertemente de los traspasos de dinero del Gobierno para poder sostener el suministro de los servicios.

**Vivienda.** El financiamiento otorgado por el Banco al Programa Multifase de Vivienda para Poblaciones de Bajos Ingresos-II (NI-L1013) contribuye a la política nacional de vivienda mediante el otorgamiento de subsidios a familias de bajos ingresos y el estímulo de bancos comerciales e instituciones de microfinanzas para la construcción y la venta de viviendas. Según un diagnóstico reciente del sector<sup>77</sup>, el esquema de viviendas subsidiadas no ha logrado fomentar la participación del sector privado, y los subsidios directos no alcanzaron a las familias de más bajos ingresos; más bien, el esquema favoreció a familias de mayores ingresos y se concentró principalmente en la construcción de nuevos proyectos habitacionales. Entre las CT del sector sobresale la Innovación en el Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral del Hábitat (NI-T1133), que identificó formas de estimular una mayor participación del sector privado y las instituciones de microfinanzas en el esquema de financiamiento, como aportes para un nuevo préstamo del Banco.

**Atención infantil integral.** Desde 1996, el Banco ha respaldado los esfuerzos del gobierno para interrumpir la transmisión de la pobreza de una generación a otra por medio de una serie de cuatro préstamos de atención Integral a la Niñez (PAININ).

Esta evaluación examinó los préstamos PAININ III (NI-L1009) y PAININ IV (NI-L1056), que prestaron servicios de desarrollo de la niñez a niños menores de seis años, junto con el apoyo a sus familias a nivel del vecindario, con el fin de asegurar el ingreso de los niños en debido tiempo al sistema de educación formal. El modelo del programa contempla intervenciones integradas en el desarrollo infantil temprano, apoyo en materia de nutrición, capacitación y mayor cobertura preescolar, así como asistencia para la inscripción de nacimientos en las comunidades rurales más pobres del país. Mediante MIFAMILIA (NI-L1004) se fortaleció del Ministerio de la Familia, responsable de la supervisión y ejecución de los PAININ.

Entre los logros de largo plazo, el programa consolidó estándares de atención que luego quedaron incluidos en la Política Nacional de Bienestar Social y la Política Nacional sobre Desarrollo Infantil Temprano Integral. Según los datos correspondientes al cierre de los proyectos MIFAMILIA y PAININ III en 2011, la participación de la comunidad, que constituye parte integral del modelo, contribuyó a la movilización y capacitación de 6.000 promotores y padres voluntarios y más de 1.200 comités de padres. Entre los niños participantes, la anemia se redujo de 29% a 19,8% con la distribución de más de 10,4 millones de paquetes de “*sprinkles*”, suplemento de micronutrientes en cápsulas. En 2010, 82.505 niños (95% del objetivo) de 66 de los municipios más pobres<sup>78</sup> se inscribieron en el programa PAININ. Además, 11.801 mujeres embarazadas y en etapa de lactancia (90,5% del objetivo fijado) recibieron asesoramiento prenatal y suplementos nutricionales por intermedio de los programas de PAININ/Ministerio de la Familia. OVE no pudo documentar los resultados en términos de desarrollo cognitivo, o el flujo de beneficiarios de las instituciones preescolares a la educación primaria. En el curso de las visitas de validación realizadas en los distintos lugares, OVE advirtió la necesidad de mantener la infraestructura básica y reponer los materiales didácticos.

PAININ III sufrió graves problemas para su implementación, y suspendió la prestación de los servicios en 2007 y 2008 debido a una reestructuración del modelo de provisión de los servicios (ver capítulo II). Posteriormente el Ministerio de la Familia reanudó la prestación a los niveles históricos. En 2010, el Gobierno indicó que para asegurar la ejecución de PAININ sin nuevas interrupciones resultaría necesario contar con financiamiento externo adicional. La aprobación de PAININ IV en 2010 garantizó la continuidad de la prestación de servicios a niños vulnerables en comunidades pobres.

**Salud materno-infantil.** Como se expuso en el capítulo I, Nicaragua dio pasos importantes en materia de reducción de la mortalidad materno-infantil. Los indicadores de salud de la mujer evidencian un avance considerable. Según datos del Ministerio de Salud, la mortalidad materna cayó de 190 muertes por cada 100.000 niños nacidos vivos en 1990 a 67,4 en 2010. Según informes preliminares, 88% del total de muertes maternas guardan relación con causas obstétricas. La mortalidad infantil también se redujo a la mitad en el mismo período. Los datos históricos permiten apreciar un vínculo entre la tasa de mortalidad infantil de Nicaragua, el estatus socioeconómico y el acceso a los servicios<sup>79</sup>.

Durante la ejecución de la EP, se desembolsó el monto total del préstamo para la Salud Materno-Infantil (NI-L1001), mientras que se logró un grado avanzado de implementación del préstamo para las Redes de Salud I (NI-L1014). El objetivo de la primera operación es el de “mejorar las condiciones de salud de la población más pobre del país, contribuyendo a reducir el perfil de morbilidad y mortalidad materno e infantil por causas evitables que afecta especialmente a quienes viven en localidades pobres del sector rural”, con lo que se redujeron las disparidades entre estos indicadores y los promedios nacionales. La población a que está dirigido el programa está integrada por mujeres en edad de concebir y niños menores de cinco años que viven en comunidades rurales en los 76 municipios más vulnerables del país. El segundo préstamo respalda la sostenibilidad del primero al reacondicionar y equipar hospitales y ampliar la cobertura del servicio a comunidades alejadas mediante el sistema nacional de Redes de Salud.



La mortalidad infantil se redujo a la mitad entre 1990 y 2009; entre 2006 y 2010 la proporción de niños menores de un año que sufrían desnutrición se redujo de 13% a 9%.  
*Foto: Willie Heinz, 2007*

Según el PCR correspondiente al Programa de Salud Materno-Infantil (NI-L1001), que es el primer préstamo del Banco basado en el desempeño, el programa superó dos de sus tres metas intermedias. El aumento en la cantidad de alumbramientos asistidos por personal capacitado en la red de salud (aproximadamente 40.000) representó el 137% del objetivo. En términos del indicador final—reducción de la asfixia neonatal en nacimientos ocurridos en hospitales—el proyecto logró el 82% de su meta modificada. Se eliminó un segundo indicador final que medía la mortalidad materna debido a inquietudes surgidas en torno de la confiabilidad de los datos. Si bien no es posible atribuir estos resultados exclusivamente a esta operación, el mecanismo de financiamiento basado en los resultados ha facilitado una documentación más rigurosa de los resultados por medio de auditorías independientes del desempeño y los datos del Ministerio de Salud. El préstamo correspondiente a las Redes de Salud tuvo un comienzo lento. Diseñada durante el gobierno anterior, la operación atravesó un extenso proceso de apropiación por parte de las autoridades del país, lo que generó una demora de 17 meses entre la aprobación del Banco y el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso. Por otra parte, en su pedido presupuestario para el ejercicio 2010 o 2011 el Ministerio de Salud no incluyó recursos para el segundo componente, lo que generó un retraso en la implementación. Para el cierre de 2011 el gobierno no había confirmado la línea de base y las metas del proyecto, por lo cual no se dispone de datos sobre los resultados.

**Protección social y gasto en salud: manejo por resultados.** Esta serie de PBP se benefició de la inversión en un trabajo analítico fuerte, el que se utilizó para definir sólidas. El desembolso de recursos que tuvo lugar en diciembre de 2011 en el marco del PBP para Gasto y Gestión en Salud y Protección Social (NI-L1051) se disparó, en parte, gracias a la adopción de una política de mayor transparencia y acceso a los datos públicos por parte del gobierno. Como primer paso, el Instituto de Estadística de Nicaragua publicó en su sitio web los resultados de la Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida de 2009, con lo que por primera vez se hicieron públicos los resultados de la encuesta. Ahora que es posible obtener la información, el Banco y otros socios para el desarrollo cuentan con mayor capacidad para documentar y evaluar la calidad del gasto social. No obstante, es demasiado pronto para medir la eficacia de esta operación en términos de sus resultados en materia de desarrollo.

## E. OBJETIVO 4: DESARROLLO PRODUCTIVO

Entre las prioridades planteadas por el gobierno para el sector de desarrollo productivo se encuentran las siguientes: (i) ampliar las oportunidades para que los pequeños productores agropecuarios puedan tener acceso a financiamiento, asistencia técnica y canales de comercialización adecuados, con énfasis en la seguridad alimentaria; y (ii) fortalecer el acceso a los mercados externos mediante la negociación de nuevos acuerdos comerciales y la utilización óptima de los existentes. Entre 2008 y 2011, la tasa de crecimiento promedio en el sector agropecuario fue de 15%, gran parte del cual se debió a un importante incremento registrado en el comercio con Venezuela, Europa y Canadá<sup>80</sup>.

La EP propuso dos indicadores para la medición del aporte del Banco al desarrollo rural: “(i) mecanismo efectivo para el apoyo a la seguridad alimentaria y el aumento en la productividad de las familias campesinas y rurales beneficiarias del Bono Productivo; y (ii) incremento en la actividad económica de los sectores donde intervendrá el BID (turismo, café, carnes, lácteos, granos básicos, semillas certificadas, camaronicultura, forestal y productos de la madera)”. La complejidad de estos indicadores y la falta de datos referentes a una línea de base impidieron la información eficaz de los resultados del proyecto. El monitoreo de la actividad económica basada en explotaciones agropecuarias tiende a depender de indicadores a nivel nacional.

Los proyectos que se encuentran en etapas avanzadas de ejecución evidencian resultados mixtos o bien presentan datos incompletos. Como ejemplo citamos el proyecto de Reactivación Productiva Rural (NI0159) por US\$60 millones, que concluyó en 2010 tras ocho años en ejecución. La evaluación final indica que el proyecto solamente logró documentar 18.168 de las 35.000 familias beneficiarias pretendidas; sin embargo, el problema obedeció a la dificultad de calcular el indicador, más que a la cobertura de los 117 proyectos de apoyo a la competitividad. De todas formas, en el PCR se consideró que en términos del impulso a la productividad agropecuaria el proyecto había tenido un desempeño positivo, según podían inferirse los resultados a partir de los datos oficiales sobre mayor productividad para determinados cultivos<sup>81</sup>.

El proyecto de Adecuación de los Servicios de Sanidad Agropecuaria y Forestal (NI0182, 2003, US\$7,3 millones) cuenta, entre sus más importantes logros, con la implementación de un sistema de rastreo bovino a nivel nacional y una mayor capacidad para certificar productos agropecuarios para su exportación. Si bien los indicadores basados en las exportaciones evidencian que el proyecto logró los resultados esperados (mayor acceso a los mercados externos), los diversos factores que afectan el volumen de las exportaciones significan que es difícil atribuir resultados directamente a este proyecto.

El apoyo a la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo (NI-L1005) sufrió sobrecostos e importantes atrasos en la ejecución y en la evaluación intermedia. Si bien no se dispone de datos sobre los resultados, se han detectado avances en el componente de infraestructura para el turismo: se finalizaron obras menores de infraestructura para



el proyecto de la ruta del agua, la rehabilitación de 228 km de caminos rurales ha alcanzado un grado de finalización de 95%, está en funcionamiento el aeródromo de San Carlos y se está implementando el fondo para el turismo.

Durante el período examinado concluyó el programa Global de Crédito Multisectorial (NI0167, 2005, US\$30 millones). Este proyecto buscaba ofrecer financiamiento de segundo piso, administrado por la Financiera Nicaragüense de Inversión (FNI), para brindar apoyo a instituciones minoristas que ofrecen crédito a pequeñas y medianas empresas. El programa logró un crecimiento mayor al esperado en la dimensión de la cartera y en los niveles de eficiencia operativa, con lo que contribuyó a la sostenibilidad financiera de la FNI<sup>82</sup>.

## F. OBJETIVO 5: GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

La EP del Banco promovía la gestión integral de los riesgos asociados a los desastres naturales, y le daba prioridad a cuencas altamente vulnerables con intervenciones destinadas a reducir los daños a la población y la infraestructura. En cuencas río arriba, las intervenciones comprendieron prácticas asequibles de gestión de suelos y control de la erosión para reducir el riesgo de desprendimientos y mejorar la adaptación de los productores al cambio climático. En las cuencas río abajo, las inversiones se centraron en el control de inundaciones y la protección de los lechos para reducir el riesgo de daños. Las acciones realizadas para fortalecer el marco institucional para la gestión de los riesgos aportaron continuidad y sostenibilidad a nivel nacional. Los indicadores que identificó el Banco para medir la eficacia de su aporte fueron “(i) *construir [un] sistema de indicadores y líneas base para la prevención y gestión de desastres naturales; y (ii) reducir las fuentes más importantes de riesgo en las zonas urbanas (Managua)*”. A ninguno de estos dos indicadores se les asignó una medida SMART de cuantificación.

Un instrumento clave del Banco que acompañó los esfuerzos del Gobierno destinados a mitigar los riesgos relacionados con desastres y reducir los efectos del cambio climático estuvo dado por el programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal (NI0141), que concluyó en 2009. El proyecto contó con un registro auditable de beneficiarios que permitió que un equipo especializado de expertos técnicos registrara en forma sistemática los bienes y servicios y posteriores beneficios del proyecto. Entre los efectos directos del proyecto se encuentran: (i) un incremento de más del 100% en los ingresos por hectárea provenientes de la producción agro-forestal; (ii) el registro de 14.150 productores beneficiarios directos del programa; (iii) la adopción de no menos del 40% del menú de intervenciones; (iv) 20.000 hectáreas de nueva cobertura vegetal en nueve cuencas críticas; (v) una categoría de vulnerabilidad inferior para 130 áreas críticas; y (vi) un aumento del 30% en la productividad total de las explotaciones beneficiarias. Este programa constituye un ejemplo de las mejores prácticas en cuanto a la capacidad técnica, administrativa y financiera de la unidad coordinadora, que facilitó la implementación de todos los componentes con niveles satisfactorios de eficiencia.





Nicaragua también es vulnerable a la inestabilidad que deriva de la ocurrencia frecuente de serios desastres naturales.  
*Foto: Mike Vondran, 2009*



# 5 Conclusiones y Recomendaciones

## A. HALLAZGOS PRINCIPALES

**En el transcurso del actual programa de país, el Banco consolidó su relación sustantiva con el gobierno a la vez que mantuvo la relevancia e intención original de su programa en las áreas de gestión fiscal, infraestructura productiva y gasto social. Paralelamente, los esfuerzos más amplios que encaró el Banco para mejorar su nivel de respuesta a los países D-2 durante la crisis financiera internacional beneficiaron al programa de Nicaragua al ofrecer un incremento significativo en las asignaciones del FOE. En una medida razonable, el programa de país incorporó estas oportunidades de consolidar y mejorar las intervenciones en curso que responden a los obstáculos clave para el desarrollo.**

El Banco mantuvo una presencia estratégica en el área de sostenibilidad fiscal y gestión pública por medio del uso tanto de PBP como de operaciones de inversión relevantes para las necesidades de Nicaragua. Los PBP representaron una importante contribución al cierre de la brecha fiscal en 2008-2009, y las operaciones de inversión generaron movimiento en varias áreas de gestión fiscal. Los resultados obtenidos de la primera serie de préstamos PBP (medidos por las reformas implementadas) fueron sin embargo, modestos, en gran parte por la dificultad para producir un trabajo analítico profundo y negociar posiciones técnicas fuertes dentro de las restricciones de tiempo impuestas por la urgencia fiscal. Aunque loable por proveer de una respuesta contracíclica para sostener los avances hacia la obtención de los ODM y evitar una recesión dramática, la primera serie de PBP sirvió más como un préstamo de emergencia de desembolso rápido que un instrumento de reforma profunda de políticas. Esto pone de manifiesto el hecho de que el Banco no cuenta con las herramientas de préstamo adecuadas para reaccionar ante emergencias financieras en los países D-2.



El gobierno priorizó la integración del sistema nacional de carreteras con iniciativas regionales, entre ellas el Plan Mesoamérica, y amplió la red vial en las regiones del país con mayor potencial productivo.

*Foto: Willie Heinz, 2007*

Al final del programa de país para el período 2008-2012, el Banco se encuentra trabajando en un contexto de desarrollo sustancialmente distinto del existente en 2007. Los organismos bilaterales están reduciendo su presencia y varios donantes se han retirado del país o han pasado a un programa regional de apoyo<sup>83</sup>. Desde el fin del Grupo de Apoyo Presupuestario, el Banco y el FMI son las únicas fuentes de apoyo presupuestario con que cuenta el gobierno central. Por otra parte, el sector privado ha cobrado mayor importancia, tanto en cuanto receptor de préstamos como en carácter de ejecutor de programas, especialmente en el contexto de la cooperación con empresas estatales en el marco de ALBA-TCP.

El tema de la sostenibilidad de la deuda sigue siendo un tema fundamental en Nicaragua. La decisión del Banco de actuar con independencia del consenso del Grupo de Apoyo Presupuestario no ha escapado a las críticas de la comunidad internacional, especialmente en lo que se refiere a sustituir recursos provenientes de donaciones con préstamos (si bien en términos concesionales) y duplicar la exposición del Banco en el país después de haber aportado US\$1.170 millones en concepto de alivio de la deuda en 2007. La fuente principal con que cuenta Nicaragua para el financiamiento con préstamos está dada ahora por la cooperación extrapresupuestaria inserta en el marco de ALBA-TCP, que ascendió a US\$2.200 millones en el período 2007-2012. Como el BCN considera que la deuda devengada por empresas estatales constituye deuda del sector privado, dicha deuda no queda incluida en los cálculos del endeudamiento del gobierno.

Respecto de la sostenibilidad del programa de país del Banco, es importante destacar que, en ocasiones, el Banco no previó en forma adecuada la absorción, por parte del gobierno, de los costos operativos necesarios para seguir prestando los servicios iniciados con los préstamos de inversión. Esta debilidad en la planificación y negociación ha llevado a la suspensión prematura de programas, lo que afecta la eficacia de la inversión inicial.





Si bien se ha destinado un esfuerzo sustancial a mejorar la evaluabilidad, el Banco debe mejorar sus esfuerzos para medir y documentar su contribución al logro de los objetivos del PNDH del gobierno. OVE observó una amplia variación en la medición de indicadores de productos y pocos datos actuales sobre los resultados de los proyectos. La matriz de resultados original de la EP incluía 17 indicadores, para 14 de los cuales no existía un conjunto completo de medidas de cuantificación para la evaluación. Los esfuerzos subsiguientes destinados a mejorar la evaluabilidad del programa generaron la identificación de más de 100 indicadores a nivel del programa y los proyectos, y el DPP de 2012 pudo documentar el avance hacia 13 de ellos. La utilización efectiva de los indicadores descendió de aproximadamente 18% a 13%.

En términos de aprobaciones, el Banco asignó una porción considerable (41%) de nuevos recursos a los sectores de energía y transporte, con lo que contribuyó a la resolución, a largo plazo, de problemas críticos que aquejaban a la economía nicaragüense. Si bien el Banco identificó también al desarrollo social y la actividad agropecuaria como impulsores del crecimiento y la reducción de la pobreza, solamente 6,7% de los recursos aprobados estuvieron dirigidos al agro, y 15,4% se destinaron a salud, educación, agua y vivienda.<sup>84</sup> Si bien el monto de recursos asignados al sector vial y la energía se corresponde con el énfasis que pone la estrategia en la infraestructura productiva, sigue planteándose como interrogante si el volumen de inversiones en el agro y los sectores sociales resulta adecuado y coherente con el foco central del programa en favor de los pobres.

OVE no encontró muchas evidencias de que el Banco se haya tomado el tiempo necesario para dar un paso atrás y lograr una visión más amplia de los cambios contextuales importantes, entre ellos el cambio en la dinámica de la cooperación internacional, la reducción sustancial de la ayuda bilateral, el mayor rol del Banco entre los organismos multilaterales que ofrecen apoyo presupuestario, y el predominio de la cooperación en el marco de ALBA-TCP dirigida principalmente a empresas estatales. Dentro del dialogo constante que mantiene con el gobierno en materia

Entre los desafíos para la sostenibilidad reconocidos por el gobierno en su marco sectorial, se encuentran la necesidad de invertir constantemente en la capacidad de generación, transmisión y distribución de Nicaragua, acercar la matriz energética a fuentes renovables de energía, reducir las pérdidas técnicas y no facturadas, ajustar las tarifas al consumidor de modo tal de que cubran los costos operativos, y concentrar subsidios transparentes en las poblaciones más vulnerables.

*Foto: Ryan Milani, 2011*



de políticas, queda mucho espacio para que el Banco reevalúe dónde puede aportar valor adicional, identifique mayor costo-efectividad para mejorar las iniciativas que propenden al crecimiento, aborde las cuestiones de sostenibilidad y mitigue futuras vulnerabilidades y riesgos.

Por último, la eficiencia general en la ejecución del programa mejoró como resultado de diversas iniciativas orientadas a fortalecer la gestión fiduciaria y operativa tanto en la Representación en el país como en las agencias ejecutoras. El flujo neto de fondos al país fue positivo en todo el período y el aumento sustancial de los desembolsos registrado en 2008 reflejó la respuesta contracíclica durante la crisis financiera.

## **B. RECOMENDACIONES**

En vista de estas conclusiones, OVE recomienda a la Administración que se:

- **Lleven a cabo más tareas de diagnóstico y análisis para delinear el posible rol del Banco y su valor agregado en Nicaragua.** El historial mixto del país en materia de desempeño económico, su contexto político dinámico y el retiro de algunos socios internacionales dejaron al Banco en una posición sensible. Al ser el socio multilateral más importante, el Banco debe considerar cuidadosamente dónde puede contribuir con mayor eficacia al desarrollo económico de Nicaragua, y tomar medidas para centrar su programa en

consecuencia. Un punto culminante del trabajo analítico preparado para la Estrategia de País del 2008, fue el Diagnóstico de Crecimiento. El Banco debe actualizar este trabajo para llenar vacíos de información y de datos encontrados previamente.

- **Respalde a Nicaragua en la mejora de la eficiencia del gasto público, lo que incluye el sector eléctrico.** Es probable que en el futuro la capacidad del país de ampliar la deuda pública externa sea limitada. El Banco podría brindarle asistencia útil para la identificación y ejecución de reformas tendientes a elevar la eficiencia del gasto público y mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas públicas. Un área de impacto potencialmente elevado es el sector eléctrico, en el que existen amplios subsidios y considerables pérdidas de carácter no técnico.
- **Trabaje con el Gobierno de Nicaragua para fortalecer la medición e información de resultados a nivel de proyectos.** Es responsabilidad del Banco documentar y seguir los resultados del programa que mantiene con el país. Debería asignarse mayor prioridad al fortalecimiento de la medición e información de los resultados a nivel de proyectos que a la definición de metas detalladas para los resultados en estrategias de país y programas anuales, dada la dificultad que conlleva atribuirle a la participación del Banco resultados logrados a nivel del país.
- **Mejore la sostenibilidad de los préstamos de inversión en Nicaragua mediante el cálculo del aumento probable de los costos recurrentes y como parte del diseño de las operaciones, solicite al gobierno que identifique posibles fuentes de financiamiento para seguir prestando los servicios con posterioridad a la conclusión del proyecto.**
- **Considerar maneras de proveer acceso a préstamos de emergencia a los países D-2, para satisfacer necesidades fiscales en tiempos de crisis.** El uso de préstamos basados en políticas para entregar ayuda económica de emergencia, menoscaba la intención original de los PBP de respaldar las reformas de políticas. Para responder a las necesidades de liquidez de corto plazo en situaciones de crisis, corresponde utilizar otros instrumentos— que todavía no se encuentran disponibles para países de la categoría D-2— de modo tal de evitar comprometer el rol de los préstamos basados en políticas.





- <sup>1</sup> Según el informe *World Economic Outlook* (FMI), el PIB per cápita proyectado para 2012 es de 6.572 córdobas (precios constantes, 2000). Se trata de un monto similar a los niveles registrados en la década de 1960.
- <sup>2</sup> *World Economic Outlook* (abril de 2012). FMI. Washington, DC. Los países comparadores son: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.
- <sup>3</sup> Gobierno de Nicaragua (2009). Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida.
- <sup>4</sup> Según el sitio web oficial de los ODM del PNUD, Nicaragua redujo sus niveles de extrema pobreza de 32,5% en 1993 a 14% en 2009. El país también logró avances hacia las metas de los ODM en materia de educación primaria, género, salud de bebés y niños, y mortalidad infantil. Se ha desviado de la meta en lo que respecta al acceso al agua y saneamiento.
- <sup>5</sup> Agosin, M., Bolaños, R. y Delgado, F. Nicaragua: A la Búsqueda del Crecimiento Perdido. Documento patrocinado por el BID, noviembre de 2007.
- <sup>6</sup> Aguste, S. y Manzano, O., eds. (2012). ¿Tiempo de Cosecha? Desafíos y Oportunidades del Sector Agrícola en Centroamérica y la Republica Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- <sup>7</sup> Artículo IV, FMI.
- <sup>8</sup> BID (2008), *op. cit.*
- <sup>9</sup> La Estrategia del Banco para 2002-2007 identificó “un gobierno eficiente, efectivo y ético” como un pilar estratégico. En particular, enfatizó “acciones intensivas para la modernización y reforma de las tres ramas del gobierno”.
- <sup>10</sup> El Grupo de Apoyo Presupuestario estaba integrado por Suiza, la Unión Europea, Holanda, Finlandia, Noruega, Alemania, el Reino Unido, el Banco Mundial y el BID.
- <sup>11</sup> El CPE revisa la ejecución del programa del Banco para el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2008 y el 31 de marzo del 2012. Subsecuentemente a este período, 12% de la cartera aprobada al 25 de octubre del 2012, correspondía al sector agrícola.
- <sup>12</sup> Al 25 de octubre del 2012, las aprobaciones correspondientes al sector social comprendían 35% de la cartera operativa.
- <sup>13</sup> PIB per cápita proyectado para 2012 en función de la Base de Datos World Economic Outlook, del FMI.
- <sup>14</sup> Elias C. (2011). “*Economic Analysis and the Identification of Development Challenges in Nicaragua: Input to the Evaluation of the IDB’s Work Program in Nicaragua 2007-2011*”. Este estudio muestra que en las últimas décadas Nicaragua no ha logrado mantener una tasa promedio de PIB per cápita superior a 3%. Esto concuerda con el estudio realizado por de Franco, M., “Causas del crecimiento económico de largo plazo de Nicaragua”, Serie de Estudios Especiales, Número 7, de junio de 2011, que sugiere que Nicaragua se encuentra en una trampa de pobreza por bajo crecimiento económico e insuficiente inversión en capital.
- <sup>15</sup> Según *World Economic Outlook* (FMI), el PIB per cápita proyectado para 2012 es de 6.572 córdobas (precios constantes, 2000). Se trata de un monto similar a los niveles registrados en la década de 1960.
- <sup>16</sup> *World Economic Outlook* (abril de 2012). FMI. Washington, DC. Los países comparadores son Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.
- <sup>17</sup> Agosin, M., Bolaños, R. y Delgado, F. *Nicaragua: A la Búsqueda del Crecimiento Perdido*. Documento patrocinado por el BID, noviembre de 2007, p. 13.

- <sup>18</sup> El SCA confiere continuidad a las políticas dentro del marco de iniciativas de alivio de la deuda. En enero de 2004, Nicaragua completó el programa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados), que redujo su deuda en US\$3.300 millones. En diciembre de 2006, Nicaragua completó la implementación de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, que redujo su deuda en otros US\$140,5 millones.
- <sup>19</sup> IMF Country Report No. 11/322. Octubre de 2011.
- <sup>20</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es una organización de cooperación internacional integrada por los gobiernos de Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela. Su visión de integración económica regional está basada en los principios de bienestar social, intercambio y ayuda económica mutua, como alternativa a los términos del intercambio comercial en el marco de los acuerdos de libre comercio.
- <sup>21</sup> Banco Central de Nicaragua (2012). Estadísticas Sector Fiscal: Operaciones del Gobierno Central.
- <sup>22</sup> Banco Central de Nicaragua (2011). Estadísticas Sector Fiscal: Operaciones del Gobierno Central. Las cifras correspondientes a 2012 son proyecciones tomadas del *IMF Country Report* de octubre de 2011.
- <sup>23</sup> FMI (2011). Revisión del Artículo IV
- <sup>24</sup> Las principales exportaciones agropecuarias, en orden de importancia, son: café, maní, ganado, frijoles y bananas. Fuente: Estadísticas del Banco Central de Nicaragua.
- <sup>25</sup> IMF Country Report, octubre de 2011.
- <sup>26</sup> Venezuela vende petróleo a Nicaragua a precios de mercado; 50% del costo del petróleo se convierte en un préstamo a un plazo de 25 años, con una tasa de interés del 2%. Este arreglo y el desembolso de los fondos de inversión resultantes son manejados por Albanisa, empresa de propiedad conjunta de Petróleos de Venezuela y la Compañía de Petróleos Nicaragüense. Las exportaciones agropecuarias constituyen el principal mecanismo mediante el cual Nicaragua paga “en especie” por el petróleo venezolano. Según el Banco Central de Nicaragua (marzo de 2012), las exportaciones agropecuarias a Venezuela han subido de US\$2 millones en 2006 a un estimado de US\$350 millones en 2011, y representan aproximadamente el 23% del total de las exportaciones agropecuarias del país. Estas exportaciones son manejadas por una empresa de propiedad conjunta, Albalininsa, que también invierte en la producción de alimentos, como por ejemplo con la construcción de mataderos, plantas procesadoras de lácteos y una planta procesadora de harina de maíz.
- <sup>27</sup> Base de datos de país del FMI, abril de 2012.
- <sup>28</sup> BID (2011). Fondo de Operaciones Especiales: Revisión de la Implementación de la Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en Desempeño del Banco 2009-2010. <http://www.iadb.org/en/about-us/idb-financing/fund-for-special-operations-fso,6063.html>
- <sup>29</sup> En el período 2007-2012, la cooperación en el marco de ALBA-TCP alcanzó los US\$2.200 millones. Según el Banco Central de Nicaragua (BCN), 76,8% de ese monto total representa préstamos otorgados a empresas del sector público, lo que incluye inversiones en electricidad y productividad agropecuaria.
- <sup>30</sup> En 2012 el Banco Central de Nicaragua reportó por primera vez las fuentes y los usos de la cooperación ALBA-TCP.

- <sup>31</sup> Aguste, S. y Manzano, O., eds. (2012). ¿Tiempo de Cosecha? Desafíos y Oportunidades del Sector Agrícola en Centroamérica y la República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- <sup>32</sup> The Economist Intelligence Unit (2012). Informe de País: Nicaragua. Londres, Reino Unido. Enero de 2012.
- <sup>33</sup> La limitada capacidad de distribución está relacionada con el bajo acceso a electricidad. CEPAL reporta que para el 2010, el índice de acceso a electricidad de Nicaragua es de 74,6%, mientras que el promedio del resto de los países centroamericanos llegó al 89,4% (Costa Rica, 99,2%; El Salvador, 99,1%, Panamá, 90,1%, Guatemala, 85,3%; y Honduras, 81,3%).
- <sup>34</sup> BID (2010). La Acción del Banco en el Desarrollo de Carreteras Principales. Documento de Trabajo de OVE. Washington, DC.
- <sup>35</sup> INIDE, Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Principales Indicadores del Sector Transporte, 2008.
- <sup>36</sup> World Economic Forum (2011). *Global Competitiveness Report 2011-2012*. Ginebra, Suiza.
- <sup>37</sup> Banco Mundial (2012). *Ease of Doing Business 2012*. El proyecto “Doing Business” ofrece medidas objetivas de la regulación de los negocios y su cumplimiento en 183 economías y ciudades seleccionadas a nivel subnacional y regional. Clasifica las economías en función de la facilidad para hacer negocios, de 1 a 83. El índice constituye un promedio simple de las clasificaciones de la economía en percentiles en cuanto a nueve puntos: abrir una empresa; ocuparse de los permisos de construcción; contratar empleados (no incluido en 2011); registrar bienes; obtener crédito; proteger a los inversores; pagar impuestos; comerciar transfronterizadamente; posibilidad de hacer cumplir los contratos; y cerrar una empresa. A su vez, la calificación obtenida en cada una de estas áreas es el promedio simple de las clasificaciones en percentiles de los indicadores que la conforman.
- <sup>38</sup> Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (EMNV, 2009).
- <sup>39</sup> EIU (2012). *21st Century Socialism: Achieving development by working around capitalism: Nicaragua, Ortega and ALBA*. Marcus Hololand. 26 de enero de 2012.
- <sup>40</sup> El Programa Productivo Alimentario, más conocido como Hambre Cero, tiene por objetivo satisfacer las necesidades alimentarias de los hogares rurales en situación de extrema pobreza. Mediante esta iniciativa, 48.015 mujeres y sus familias se beneficiaron con la distribución de animales y semillas para proyectos de cría de animales y cultivos agrícolas (<http://www.magfor.gob.ni/webppa/index.html>). El Programa Amor tiene por objetivo proteger los derechos de niños y niñas. De 2008 a 2010, el programa logró que 64.156 niños fueran inscriptos en el Registro Civil (IMF, 2011). AMOR a los más Chiquitos busca que mujeres embarazadas acudan a centros de salud y ofrece estimulación temprana, cuidados médicos y educación para niños entre 0 y 6 años de edad. En 2010, el Programa de Desayunos Escolares entregó desayunos a 966.647 niños en preescolar y primaria (FMI, 2011). El Modelo de Salud Familiar y Comunitario busca llevar servicios de salud a comunidades remotas. “Ahora Puedo Leer y Escribir” y “Sí, yo Puedo Continuar” son campañas que buscan que jóvenes y adultos tengan acceso a distintas formas de educación primaria.
- <sup>41</sup> Según la EMNV 2009, el indicador hacinamiento mide el mínimo adecuado para el hogar, describiéndolo en función del número de personas por cuarto destinado exclusivamente para dormir.

- <sup>42</sup> Los hogares nicaragüenses también tienen una cantidad sustancialmente menor de servicios dentro de la vivienda: el 65% de la población cuenta con instalaciones interiores de agua, en comparación con el 81% correspondiente a países desarrollados de la región LAC, mientras que el 74% cuenta con electricidad, en comparación con el 92% correspondiente a esos mismos países.
- <sup>43</sup> FMI, 2011.
- <sup>44</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2011). Informe de Avance Técnico en el Plan Nacional de Desarrollo Humano al año 2010.
- <sup>45</sup> Iniciativa UNDP MDG Monitor: [www.mdgmonitor.org](http://www.mdgmonitor.org).
- <sup>46</sup> Indicadores Mundiales de Gobernanza, <http://www.govindicator.org>. Los Indicadores Mundiales de gobernanza es un grupo de indicadores de investigación que resumen las respuestas a una encuesta de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos en países industrializados y en desarrollo. Estos datos son recogidos de un número de institutos de encuestas, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y firmas del sector privado.
- <sup>47</sup> Agosin et al., 2007.
- <sup>48</sup> El Grupo de Apoyo Presupuestario estaba integrado por Suiza, la Unión Europea, los Países Bajos, Finlandia, Noruega, Alemania, el Reino Unido, el Banco Mundial y el BID.
- <sup>49</sup> Banco Central de Nicaragua (2012), “Informe de Cooperación Oficial Externa 2011.”
- <sup>50</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2007): Nicaragua: Programa Económico-Financiero 2007-2010.
- <sup>51</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional: Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012. Documento Borrador 0 – para discusión. Abril de 2008.
- <sup>52</sup> Ídem, ¶¶ 4, 27 y 28: “El modelo de desarrollo global hegemónico que ha prevalecido en Nicaragua en los últimos 16 años es el capitalismo NEO-LIBERAL, en su etapa de globalización. El modelo de desarrollo alternativo, que se está construyendo mediante la transformación de la estructura del poder y la liberación de la capacidad de desarrollo humano de las mayorías, es el PODER CIUDADANO.” “El nuevo Modelo de Desarrollo del Poder Ciudadano del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional tiene como **Finalidad** la supervivencia y realización de los seres humanos; como **Objetivo** transformaciones estructurales para superar la exclusión y liberar el potencial de desarrollo humano de los excluidos, incluyendo los pobres, las mujeres, los jóvenes, los pueblos originarios, los afro descendientes, los discapacitados, entre otros. El **criterio de éxito** es el crecimiento con superación de la pobreza y la eliminación del hambre, así como condiciones para la plena realización de todos los nicaragüenses en un país soberano e independiente en unión con los hermanos centroamericanos, caribeños y latinoamericanos.”
- “Los **valores básicos** de este nuevo modelo son Solidaridad, Comunidad, Complementariedad, Redistribución, Inclusión e Igualdad. Los **valores de justificación** son: Potencial, Equidad, Moralidad y Necesidad.”
- <sup>53</sup> Estrategia de País con Nicaragua 2008-2012. Documento GN-2499, 5 de diciembre de 2008, p. i.
- <sup>54</sup> *Ibíd.*
- <sup>55</sup> *Ibíd.* 1.2
- <sup>56</sup> OVE. Evaluación del Programa de País: Nicaragua, 2002-2007. Presentación al Comité de Programación del Directorio, 6 de octubre de 2008.



- <sup>57</sup> Agosín et al. (2007), *op. cit.*
- <sup>58</sup> Los préstamos NI-L1040 and NI-L1050 también financiaron la construcción de nueva infraestructura de distribución, la expansión de el sistema de transmisión existente, estudios de factibilidad para proyectos de energía renovable, eficiencia energética, y el fortalecimiento y la expansión de los sistemas existentes fuera de la red.
- <sup>59</sup> *Ibid.*
- <sup>60</sup> Evaluaciones Macroeconómicas Independientes (2007, 2008, 2009, 2010 y 2011). Documento interno del Banco.
- <sup>61</sup> Por ejemplo, OCDE/CAD: Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones, etc.)
- <sup>62</sup> Nicaragua – Documento del Programa de País 2012.
- <sup>63</sup> El Programa de Seguridad Ciudadana (NI0168, US\$7,2 millones) y la Modernización de la Rama Judicial (NI0081, US\$12 millones), aprobados durante las estrategias 2003 y 2009, respectivamente, fueron revisados en el CPE anterior.
- <sup>64</sup> El Sistema de Manejo Financiero del Sector Público (NI-L1033) se aprobó en 2010, por un monto de US\$10 millones.
- <sup>65</sup> NI-L1022: Programa de Apoyo al Sector Eléctrico Segundo Financiamiento (2008, US\$40,2 millones, desembolsado 28%); NI-L1036: Programa de Apoyo al Sector Eléctrico Tercer Financiamiento (2009, US\$20 millones, desembolsado 31%); NI-L1040: Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable I (2010, US\$ 30,5 millones, desembolsado 13%); NI-L1055: Sobrecostos del Proyecto SIEPAC (2010, US\$4,5 millones, desembolsado 100%); NI-L1050: Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable II (2011, US\$22 millones, desembolsado 0%).
- <sup>66</sup> NI-L1015: Refuerzos Nacionales de Transmisión para Integración SIEPAC (2007, US\$12,5 millones, desembolsado 0%); NI-L1021: Programa de Apoyo al Sector Eléctrico (2007, US\$32,7 millones, desembolsado 0%).
- <sup>67</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2012). Evaluación del Programa de País: Nicaragua 2008-2012 de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua a dicha Evaluación.
- <sup>68</sup> *Ibid.*
- <sup>69</sup> Según el PNDH, el aumento en la capacidad de transmisión de SEIPAC se ubica 5 puntos porcentuales por encima de la meta.
- <sup>70</sup> NI0146: Carretera San Lorenzo-Muhan (2001, US\$33 millones)
- <sup>71</sup> Según el PCR, para resolver este problema, algunas veces dentro del sector de la construcción han sugerido la posibilidad de incrementar dicho impuesto desde los actuales US\$0,16 por galón a US\$0,20 por galón, que es la tarifa vigente en El Salvador.
- <sup>72</sup> NI0170: Programa Vial para la Competitividad Zonas II y III del PPP (2004, US\$40 millones); NI0113: Programa Vial PPP – Zona III (2004, US\$26 millones); NI-L1006: Programa de Integración Vial Fronteriza Ruta Acoyapa–San Carlos (2006, US\$49,5 millones); NI-L1035: Programa Suplementario para la Infraestructura Vial para la Competitividad (2009, US\$43,5 millones).

- <sup>73</sup> En respaldo del Plan Nacional de Desarrollo, que buscaba promover la inversión, productividad y generación de más y mejores empleos, en 2003 el gobierno del presidente Enrique Bolaño estableció una nueva serie de prioridades para la inversión en desarrollo vial. Dichas prioridades se concentraban en cuatro áreas estratégicas para la movilización eficiente de materias primas, infraestructura productiva, bienes y servicios terminados y comercialización interna e internacional. Para atender estas cuatro áreas, el Gobierno preparó un programa que complementaba el Plan Puebla Panamá (actualmente conocido como Proyecto Mesoamérica). El programa incluía varias estrategias importantes: (i) identificación de redes viales de importancia clave para el desarrollo; (ii) vinculación de la capacidad de atender efectivamente las redes de cada una de las cuatro zonas; (iii) aseguramiento de la coordinación y el financiamiento externo; y (iv) facilitación de la identificación, el financiamiento y la ejecución de inversiones públicas complementarias en otros sectores.
- <sup>74</sup> Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2011). Nicaragua: Informe de Avance Técnico en el Plan Nacional de Desarrollo Humano al año 2010.
- <sup>75</sup> El indicador acordado para reportar cobertura de agua y saneamiento es el número de hogares beneficiarios correspondiente al número de conexiones multiplicadas por el factor estandar de 6 personas por conexión.
- <sup>76</sup> Informe del PNUD sobre los ODM.
- <sup>77</sup> Morris, Felipe. Diagnóstico del sector de vivienda de Nicaragua. Marzo de 2012.
- <sup>78</sup> En el año 2007, el Gobierno de Nicaragua solicitó la reformulación tanto del PAININ III (1729/SF-NI) como del Fortalecimiento del Ministerio de la Familia (1576/SF-NI) para mejorar la capacidad del programa para brindar asistencia a grupos vulnerables en áreas con insuficiente atención y alta incidencia de desnutrición. La reformulación permitió que el MIFAMILIA ofreciera un paquete de servicios de atención infantil integral directamente a nivel municipal, bajo supervisión de 18 Delegaciones Departamentales. Este cambio en el mecanismo de ejecución permitió la prestación directa a los beneficiarios, en comparación con los programas PAININ I y II, en cuyo marco los servicios se prestaban mediante contratos celebrados con ONG.
- <sup>79</sup> Según datos del MINSA, si bien en 2001 la tasa general de mortalidad infantil era de 28 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos, la cifra correspondiente al entorno rural era 43.
- <sup>80</sup> Banco Central de Nicaragua. Estadísticas sobre Cuentas Nacionales. Marzo de 2012.
- <sup>81</sup> Informe de Evaluación Final (OSTCORP, 2011) y PCR 1110/SF-NI.
- <sup>82</sup> Un segundo préstamo multisectorial de crédito global (NI-L1046) fue aprobado en el 2009, pero no fue incluido en la evaluación de resultados debido al bajo nivel de desembolsos (19%).
- <sup>83</sup> En 2011, las principales fuentes de cooperación bilateral para el sector público fueron la Federación Rusa, Estados Unidos, Suiza y los Países Bajos. Fuente: Banco Central de Nicaragua (2012), "Informe de Cooperación Oficial Externa 2011."

<sup>84</sup> El CPE revisa la ejecución del programa del Banco entre el 1 de enero del 2008 y el 31 de marzo del 2012. Subsecuentemente a este período, se aprobaron los siguiente proyectos: PBL Mejoramiento del Gasto en Salud y Protección Social II (NI-L1064, US\$45 millones), Programa para Acompañar la Implementación de la Política Nacional para Niños en Situación de Pobreza (NI-L1059, US\$20 millones), Redes Integradas de Servicios de Salud (NI-L1068, US\$56.2 millones), Alquiler con Opción de Compra (NI-L1065, US\$10 millones), Introducción Progresiva de Servicios Básicos y Vivienda Social para DOP PRODEL (NI-L1072, US\$5 millones), Programa de Productividad Agrícola Sostenible (NI-L1067, US\$40 millones).