



RE-344

***Evaluación del Programa de País:
Nicaragua, 2002-2007***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Agosto de 2008

ÍNDICE

I.	NICARAGUA: INTRODUCCIÓN.....	1
A.	Crecimiento económico – Fortalecimiento de la política fiscal	3
B.	Crecimiento económico – Mejoras en cuanto a competitividad y producción	5
1.	Acceso al crédito	5
2.	Infraestructura	7
3.	Agricultura y medio ambiente	10
C.	Gobernanza	12
D.	Productividad de los grupos más pobres	13
1.	Intervenciones de protección social	13
2.	Creación de capital humano a través de la educación	14
3.	Salud.....	16
II.	PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN.....	17
A.	Programación y ejecución en Nicaragua, 2003-2006.....	17
1.	Aprobaciones.....	17
2.	El BID en comparación con otros donantes	19
B.	Previsiones del programa.....	21
C.	Evaluabilidad.....	23
1.	Marco de resultados de la estrategia de país del Banco	23
2.	Marcos de resultados de los proyectos	24
D.	Eficiencia en la realización	26
1.	Desembolsos	27
2.	Desempeño de los proyectos.....	28
E.	Proyectos reestructurados, reformulados y cancelados	29
III.	RESULTADOS PROGRAMÁTICOS	30
IV.	IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LOS TEMAS DE DESARROLLO.....	39
A.	Crecimiento económico – Fortalecimiento de la política fiscal	40
B.	Crecimiento económico – Mejoramiento de la competitividad y la producción	42
1.	Acceso al crédito	42
2.	Infraestructura	44
3.	Agricultura y medio ambiente	47
C.	Gobernanza	49
D.	Productividad de los grupos más pobres	51
1.	Intervención en materia de protección social	51
2.	Formación de capital humano a través de la educación	53
3.	Salud.....	55
4.	El sistema de seguimiento y evaluación del DELP	58

V.	HALLAZGOS	58
A.	Implementación de las recomendaciones de la evaluación del programa de país de 2002.....	58
B.	Estrategia de país del Banco	60
C.	Evaluabilidad.....	61
D.	Resultados alcanzados por la estrategia de país del Banco	62
E.	Calidad del gasto público.....	62
F.	Valor agregado del programa del Banco	62
G.	El sistema de seguimiento y evaluación de la ERCERP	63

REFERENCIAS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BANADES	Banco Nacional de Desarrollo
BANIC	Banco Nicaragüense de Industria y Comercio
BCP	Banco de Crédito Popular
CENIS	Certificados Negociables de Inversión
CNE	Comisión Nacional de Energía
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CPE	Evaluación del programa de país
DGI	Dirección General de Impuestos
DISNORTE	Empresa Distribuidora de Energía del Norte S.A.
ENEL	Empresa Nacional de Electricidad
ENITEL	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones
ENTRESA	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vial
IADM	Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
INE	Instituto Nicaragüense de Energía
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MINSA	Ministerio de Salud
PAININ	Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense
PMSS	Programa de Modernización del Sector Salud
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POSAF	Programa Socioambiental y Desarrollo Ambiental
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
SILAIS	Sistema Local de Atención Integral de Salud
SINASID	Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo

I. NICARAGUA: INTRODUCCIÓN

- 1.1 En este informe se presentan los hallazgos de una evaluación del programa de país del Banco referente a Nicaragua para el período comprendido entre 2002 y 2007. No obstante, la evolución de los temas políticos, institucionales y estructurales, así como la disponibilidad de datos, en muchos casos obligan a adoptar, en el presente informe, un enfoque analítico más amplio. La evaluación tiene dos propósitos. En primer lugar, a través del mismo se ponen en conocimiento del Directorio del Banco los resultados logrados por la institución en ese país. Segundo, se proporciona material para reflexiones y el aprendizaje de lecciones acerca de la manera en que el Banco puede mejorar la eficacia de sus operaciones futuras en Nicaragua.
- 1.2 Aunque estudiar la evolución y la situación institucional de Nicaragua rebasa el alcance del presente informe, comprender la complejidad de los correspondientes orígenes institucionales y su evolución de las instituciones del país es un primer paso necesario para reconocer las dificultades que supone su modificación y mejoramiento. Es importante para el Banco comprender la transición entre diferentes modelos económicos en Nicaragua. La finalización del conflicto armado ha sido uno de los principales factores decisivos para que Nicaragua pase de ser un país con débiles instituciones a ser hoy un Estado que cuenta con instituciones emergentes. No obstante, es mucho lo que queda por hacer, y lograr una mejor gobernanza y por lo tanto avances llevará muchas décadas y requerirá el compromiso de gobiernos y ciudadanos. En este contexto, la asistencia del Banco entraña importantes desafíos y grandes oportunidades; para entender de qué manera se puede agregar valor probablemente se deberá centrar la atención en el fortalecimiento de aptitudes analíticas y flexibilidad para la creación y adaptación de instrumentos del Banco y de sus formas de hacer negocios.
- 1.3 Para comenzar, también es importante reflexionar sobre el hecho de que este informe sigue los pasos de un anterior informe de evaluación de programa de país (2002), y que uno de los aspectos en que aquí se centra la atención es el de llegar a saber qué medidas dieron resultados satisfactorios e identificar obstáculos que dificultan el avance hacia la superación de los desafíos identificados con anterioridad. En consecuencia, en la evaluación del programa de país de 2002 se formulaban las siguientes recomendaciones:
 - En primer lugar, el Banco debería adoptar para el próximo ciclo de programación las prioridades adoptadas a principios de los años noventa: primero el crecimiento, después los sectores sociales, “... no porque Nicaragua no tenga necesidades en esos sectores sino porque, en una situación en que es imperativo racionar recursos, se estima que esas necesidades pueden satisfacerse en unos pocos años, pero únicamente si la economía primero se echa a andar de nuevo”.
 - En segundo lugar, el Banco, en su calidad de Presidente del Grupo Consultivo, debería asumir un papel de vanguardia en la labor de

transformar la interfaz de la ayuda para que deje de consistir en múltiples proyectos individuales apoyados por donantes individuales que operan a través de organismos ejecutores individuales y pase a un modelo basado en un acuerdo formal entre el país y los donantes respecto de metas de desarrollo concretas enunciadas con indicadores mensurables y con metas y parámetros de referencia claros. Los donantes deberían apoyar la consecución de metas definidas en términos de efectos directos, antes que la terminación de proyectos definida en términos de productos.

- En tercer lugar, el Banco, en coordinación con el gobierno y la comunidad de donantes, ha de trabajar para reducir la inestabilidad, la imprevisibilidad y el carácter procíclico de los desembolsos de la asistencia.
- En cuarto lugar, el Banco, junto con el país, tiene que poner en marcha un proceso que mejore los mecanismos de responsabilización vertical y horizontal; un sistema presupuestario consolidado, transparente y orientado al logro de resultados tendría importancia crítica para avanzar en forma sostenida y para obtener el consenso de los donantes en cuanto a una asistencia basada en la consecución de efectos directos.
- En quinto lugar, la Administración ha de cerciorarse de que las visitas de inspección en Nicaragua se realicen cumpliendo los procedimientos del Banco a fin de garantizar que el seguimiento de los proyectos sea eficaz. OVE sugiere enfáticamente que la Administración elabore y aplique un sistema integrado que respalde las funciones operativas diarias de la Representación en Nicaragua, tal como se ha recomendado en el pasado.

- 1.4 A continuación se describe la estructura del presente documento. En el Capítulo 1 se pasa revista a hechos clave de la economía nicaragüense. Se presenta no sólo el contexto en que se concibió, modificó y ejecutó el programa del Banco, sino también, a través de la identificación de los principales problemas de desarrollo, una lista de verificación para evaluar la pertinencia de las metas de programación estratégica del BID. Como éste, en sus documentos de programación, se había fijado metas estratégicas macroestructurales, también se proporciona información sobre la consecución de las mismas. En Capítulo 2 se busca determinar la intención de la programación a través de un análisis de los documentos de esta última y de productos no financieros. También se procura evaluar, a través de un examen de las modalidades conjuntas de aprobación y desembolso y de la combinación de sectores e instrumentos en cuanto a préstamos, en qué medida y con qué nivel de eficiencia se han alcanzado las metas estratégicas identificadas. El objetivo, en el Capítulo 3, consiste en determinar el aporte efectuado al ámbito del desarrollo por el programa global del Banco en Nicaragua. La evaluación de ese programa se realiza simultáneamente en dos niveles: en ese capítulo pasaremos revista a la consecución de las metas estratégicas de programación y a los avances realizados hacia dicha consecución, y en el Capítulo 4 se considera la medida en que las metas específicas enunciadas en proyectos individuales seleccionados también alcanzaron las correspondientes metas de desarrollo.

Cuando ello es posible, en ese capítulo se realizan evaluaciones en tres niveles: productos, contribución a la reforma y consecución de las metas estratégicas temáticas. En el capítulo final del informe se presentan los hallazgos y conclusiones centrales.

- 1.5 En la estrategia de país del Banco de 2003 se identificaron tres grandes desafíos para la reducción de la pobreza en Nicaragua: (i) crecimiento económico, que debía promoverse fortaleciendo la política fiscal e impulsando la competitividad y la producción (para facilitar la exposición, los datos sobre la producción se desglosaron posteriormente en tres esferas de trabajo: acceso al crédito, infraestructura, y agricultura y medio ambiente); (ii) gobernanza y (iii) productividad de los grupos muy pobres.

A. Crecimiento económico – Fortalecimiento de la política fiscal

- 1.6 Fortalecer la política fiscal para reducir el déficit fiscal, reducir la deuda interna y mitigar el riesgo de una crisis causada por una excesiva deuda interna fue un componente clave del plan de la estrategia de país del Banco para promover el crecimiento de la economía nicaragüense.
- 1.7 En las últimas décadas Nicaragua ha registrado déficit fiscales endémicos y cuantiosos. Entre 1991 y 2005 el déficit fiscal medio del gobierno central, antes de donaciones, equivalió al 5,9% del PIB. El país ha recurrido en gran medida a fondos no reembolsables y donaciones, habiendo registrado hasta 2004, año en que Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) llegó al punto de culminación, uno de los niveles más altos del mundo en cuanto a la relación deuda-PIB. A diciembre de 2002 la deuda externa equivalía al 160% del PIB, y la deuda interna, una de las más elevadas de América Latina, al 37,5% del PIB.
- 1.8 Entre 1979 y 1989 la deuda externa de Nicaragua como mínimo se sextuplicó. En los años noventa el gobierno se esforzó en atender el servicio de la deuda y normalizar su relación con la comunidad internacional, pero no tardó en quedar de manifiesto la casi total imposibilidad de que el país pudiera escapar a esos niveles de deuda insostenibles (según indicadores de la publicación Financiamiento mundial para el desarrollo, en 1991 la relación entre el servicio de la deuda —pagos de principal e intereses— y la exportación fue de 152,27%, en tanto que en 1990 la relación deuda-PIB alcanzó un máximo de 1.064%). Tras las sucesivas operaciones de reducción de la deuda realizadas en los años noventa, Nicaragua adquirió elegibilidad para obtener alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, que el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha en 1996. Antes de obtener alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME, Nicaragua había logrado reducir la deuda desde un nivel preocupante, de US\$12.000 millones, en 1994, a US\$6.689 millones —cifra más manejable, pero todavía insostenible— en diciembre de 2002 (en términos nominales). Según el Banco Central de Nicaragua, entre 1990 y 2000 el país recibió alivio de la deuda por un monto nominal de US\$7.023 millones.

- 1.9 En la última década, conforme la comunidad internacional fue trabajando para abordar el problema de la deuda externa, Nicaragua fue uno de los principales beneficiarios de esa labor. En julio de 2005 las autoridades de los países del Grupo de los Ocho convinieron en cancelar el 100% de la deuda que mantenían frente a la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo los países que habían llegado al punto de culminación de la Iniciativa para los PPME. En septiembre de 2005 se introdujo la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM) con objeto de dar carácter operativo al resultado de las deliberaciones políticas realizadas en la Cumbre del G-8 celebrada en Gleneagles en julio de 2005. Por lo tanto, además de los US\$3.762 millones recibidos por Nicaragua por concepto de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME —al 31 de diciembre de 2006— que llegó al punto de culminación en enero de 2004, el país recibirá una cancelación adicional de US\$827 millones de deuda ante el FMI y el Banco Mundial. El Banco Mundial cancelará una suma estimativa de US\$694 millones (100% de la deuda contraída antes del 31 de diciembre de 2003), que se agregará a los US\$309 millones obtenidos en el marco de la Iniciativa para los PPME por concepto de alivio de la deuda frente a la AIF. El FMI canceló US\$203 millones, suma constituida por US\$133 millones que corresponden a la IADM (100% de la deuda contraída antes del 31 de diciembre de 2004) y US\$70 millones en el marco de la Iniciativa para los PPME.
- 1.10 El BID, que no participó originalmente en la IADM dado el elevado costo que representaba la cancelación de la deuda, más tarde se unió a los esfuerzos iniciados por la AIF, el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo, y convino en conceder un alivio de 100% de la deuda correspondiente a créditos elegibles otorgados a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua (países todos que, con excepción de Haití, habían superado el punto de culminación de la Iniciativa para los PPME). Esta decisión mejorará aún más la posición fiscal de Nicaragua. La Asamblea de Gobernadores adoptó la decisión de cancelar los saldos de los préstamos otorgados con recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) pendientes de reembolso al 31 de diciembre de 2004, que, en el caso de Nicaragua, representan US\$988 millones (US\$790 millones por concepto de principal y US\$198 millones que corresponden a intereses exigibles entre 2007 y 2044). La deuda externa de Nicaragua pendiente de reembolso tras el alivio concedido por el BID ascendía, a febrero de 2007, en cifras nominales, a US\$3.739 millones. El costo total de la iniciativa para el alivio de la deuda del BID —US\$3.900 millones, en cifras nominales, a mayo de 2007— recaerá sobre los países miembros del BID, tanto prestatarios como no prestatarios.
- 1.11 Además de su cuantiosa deuda externa y su gran dependencia con respecto a donaciones y financiamiento no reembolsable, Nicaragua también registra cuantiosos déficit fiscales, generados por su elevada deuda interna, cuyos orígenes son más recientes que los de la externa. Las deudas del tesoro y del banco central pueden atribuirse principalmente al proceso de indemnización de las personas que sufrieron expropiaciones antes de los años noventa, y al respaldo otorgado a los

bancos comerciales que quebraron a fines de los noventa y a principios del decenio siguiente, respectivamente.

- 1.12 Es importante tener en cuenta que aun después de la culminación del proceso de la Iniciativa reforzada para los PPME, la IADM y la iniciativa para el alivio de la deuda del BID, Nicaragua seguirá teniendo importantes problemas fiscales: al año 2005 el gobierno central había logrado financiar 100% de su gasto corriente (consumo, pagos de intereses y transferencias), pero tan sólo 53% de sus gastos de capital. El resto fue financiado, como en años anteriores, por donantes, acreedores bilaterales y las entidades multilaterales. Ni aun suponiendo que el servicio de la deuda equivaliera a cero lograría Nicaragua cubrir sus gastos (en promedio, el déficit primario ha sido de 3,5% del PIB)¹. Las posibles soluciones probablemente obligarán a reducir el gasto (gastar menos en forma más eficiente) o incrementar el ingreso. El Banco centró sus esfuerzos en esta última alternativa.

B. Crecimiento económico – Mejoras en cuanto a competitividad y producción

- 1.13 A los efectos de la exposición dividimos los temas de “competitividad y producción” identificados en la estrategia en tres grandes ámbitos en los que el Banco centró su atención: acceso al crédito, infraestructura, y agricultura y medio ambiente. En Nicaragua, esas tres esferas están intrínsecamente vinculadas entre sí, y en la estrategia se identifican acertadamente como clave para que el país logre superar la pobreza mediante el crecimiento. En los estudios relativos a Nicaragua se ha señalado la necesidad de que el país base su crecimiento económico en la exportación de productos del agro, que es su sector de mayor potencial y el que ofrece las mayores posibilidades de sacar de la pobreza al 41,7% que vive en zonas rurales (el 76% de los habitantes de las zonas rurales se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema). No obstante, para que la población esté en condiciones de aprovechar ese potencial es necesario que el Estado elimine las principales restricciones que limitan esas posibilidades: acceso al crédito, inadecuado estado de la infraestructura y falta de conocimientos sobre prácticas óptimas para incrementar la productividad, diversificar la producción y proteger el medio ambiente para evitar que el empleo de prácticas de cultivo tradicionales lo siga deteriorando.

1. Acceso al crédito

- 1.14 No fue sino a mediados de los años noventa que el marco normativo hizo posible la participación de los bancos privados en el sector financiero nicaragüense. Entre 1979 y mediados de los años noventa sólo el Estado estaba facultado para realizar actividades bancarias, lo que impuso al gobierno una carga fiscal de grandes proporciones, dadas las repetidas recapitalizaciones que fue necesario realizar

¹ En su obra “¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana”, Roberto Machado señala que Nicaragua debería gastar más y en forma más eficiente.

ante el deficiente desempeño financiero. El sistema bancario estaba obligado a financiar otras empresas de propiedad estatal que registraban pérdidas, e incluso el déficit fiscal del gobierno, lo que fue en detrimento de la capacidad de los bancos de operar eficientemente (lo que podría haber permitido a esas instituciones utilizar ganancias retenidas para incrementar el capital), y desplazó recursos adicionales que pudieron haberse usado para proyectos de inversiones privadas. En 1991 la participación del sector privado era mínima: por cada córdoba prestado por bancos de propiedad estatal el sector privado sólo prestaba 1,28 centavos (los bancos privados recibían 11,5 centavos en depósitos por cada córdoba depositado en bancos de propiedad del Estado). En 1995 la participación privada llegó casi a igualar la del Estado (C\$1 de crédito de los bancos de propiedad estatal frente a C\$0,93 en bancos privados, y C\$1 frente a C\$1,19 en depósitos, respectivamente). En el mismo año correspondió a los bancos privados 54,3% de los depósitos y 48,1% del crédito en el sistema bancario (en comparación con 10,3% y 1,3% en 1991, respectivamente). Sin embargo, el levantamiento de la prohibición a la participación del sector privado no resolvió el problema de eficiencia de los bancos de propiedad estatal.

- 1.15 Los bancos de propiedad del Estado han sido desmantelados, pero el sistema bancario sigue experimentando algunos problemas. Según encuestas de empresas realizadas por el Grupo del Banco Mundial en 2003 para medir las percepciones de las empresas con respecto al clima de inversión, la cuarta de las dificultades identificadas por más del 57,63% de las empresas como obstáculo “importante” o “muy grave” para las inversiones en Nicaragua era la falta de acceso al financiamiento y el costo del financiamiento². No es sorprendente que 65% de las empresas recurran, para financiar nuevas inversiones, a fondos internos o a ingresos retenidos y que tan sólo 18,8% de ellas utilicen financiamiento bancario para ese fin (los promedios respectivos, en América Latina, son del 50,4% y el 22,9%). El régimen jurídico y normativo nicaragüense confiere a los prestamistas dotados de garantías derechos moderados como acreedores en caso de quiebra (a ese respecto Nicaragua tiene un puntaje de 4 dentro de un máximo posible de 10, según el Informe *Doing Business*)³. Una vez que se produce una quiebra, al acreedor le resulta demasiado costoso lograr el pago: en sus intentos por recuperar las sumas que le adeudan los deudores en mora tendrá que dedicar 486 días, realizar 20 procedimientos y perder 21,8% del monto que se le adeuda. Esos elevados costos hacen que los banqueros tengan pocos incentivos para otorgar préstamos: para 92,6% de esas operaciones se requieren garantías, y los banqueros se aseguran de que el valor de dichas garantías sea de alrededor de

² La encuesta se realizó, en el caso de Nicaragua, en 2003.

³ Este puntaje es bajo porque los acreedores dotados de garantías no tienen una prioridad absoluta con respecto a su garantía dentro ni fuera de los procedimientos de quiebra; la ley no autoriza a las partes a convenir en ejecuciones extrajudiciales; las partes no pueden recurrir en forma irrestricta a una ejecución extrajudicial, no pueden usarse como garantías todos los tipos de activos, ni existe un registro unificado de todos los derechos de garantía sobre bienes muebles.

204% del monto del préstamo. Otro mecanismo utilizado para hacer frente a esos elevados costos de recuperación consiste en incrementar las tasas de interés. El sector bancario puede además reducir al mínimo la posibilidad de quiebra obteniendo anticipadamente más información sobre la solvencia de los prestatarios potenciales.

- 1.16 Djankov, McLiesh y Shleifer (2005) documentan la importancia de las oficinas crediticias, tanto públicas como privadas, en tanto mecanismos de mitigación de la falta de sólidos derechos del acreedor, lo que es especialmente pertinente en el caso de los países más pobres. La protección del acreedor ya sea a través del sistema jurídico o de instituciones de suministro de información se relaciona con un aumento de los coeficientes de relación entre el crédito privado y el PIB, y ulteriormente con el crecimiento.
- 1.17 No obstante, para poder prestar dinero, el sistema bancario tiene que estar en condiciones de captar depósitos, y en Nicaragua ese sistema es comparativamente más reducido que sus homólogos. Por número de sucursales por cada 100.000 habitantes —apenas 2,85— el sistema bancario nicaragüense ocupa el penúltimo lugar en América Central (supera al de Honduras, cuyo coeficiente es 0,73, pero está francamente por debajo del promedio de América Latina, cuyo coeficiente es de 9,92), y el número de cuentas de depósito constituidas en dicho sistema es el más bajo entre sus homólogos: apenas 96,1 por cada 1.000 habitantes (en el conjunto de América Latina el promedio es de 500,8 por cada 1.000 habitantes). Además, aunque esas cifras pueden no resultar sorprendentes, ya que Nicaragua es el país más pobre de América Central, con un PIB per cápita de US\$834,2 en 2005, en tanto que Honduras, con un PIB per cápita de US\$986,8, tiene una penetración de 287,3 cuentas de depósito bancarias por cada 1.000 habitantes.

2. Infraestructura

- 1.18 Un mejor mantenimiento de la infraestructura básica y mejoras en la prestación de servicios básicos son dos de los puntos clave identificados en la estrategia de país del Banco como necesarios para atraer inversiones privadas a Nicaragua.
- 1.19 La infraestructura de Nicaragua es, de lejos, la más deteriorada de América Central, y las pérdidas de productividad consiguientes son mucho mayores que las sufridas por los restantes países centroamericanos (Apéndice I, Gráfico 1). El 34,7% de las compañías consultadas en 2003 en encuestas de empresas del Grupo del Banco Mundial calificaron de “importante” o “muy grave” el obstáculo a la inversión representado por el insatisfactorio suministro de electricidad (este factor ocupó el octavo lugar entre los 10 principales escollos a la inversión). Es importante tener en cuenta que desde entonces el servicio se ha deteriorado aceleradamente. Las grandes empresas (de más de 100 empleados) usan generadores propios para satisfacer 16,2% de sus necesidades de electricidad, y 80% de ellas poseen o comparten un generador. En el caso de las pequeñas empresas (de menos de 20 empleados) las proporciones son más reducidas: sólo 8,7% poseen un generador, que produce apenas 0,7% de la electricidad que

consumen esas empresas. En consecuencia, las pérdidas provocadas por los cortes de suministro de electricidad, expresadas como porcentaje de las ventas, son mayores en el caso de las empresas pequeñas (5,36% de las ventas) que en el de las grandes (2,82% de las ventas). Este problema se da también en los servicios de suministro de agua y teléfono, que representan pérdidas de ventas de 4,8% y 7,4%, respectivamente. Las grandes empresas dependen menos que las pequeñas del suministro de agua de fuentes públicas (41,9%, frente a 93,9%). Pero tener que recurrir a proveedores alternativos de servicios públicos es costoso y desalienta la inversión.

- 1.20 Calderón y Servén (2004a) confirman las quejas de los inversionistas: en 2001 Nicaragua figuraba en último lugar entre los países latinoamericanos en cuanto a número de líneas telefónicas y capacidad de generación de electricidad, y en penúltimo lugar en la región en cuanto a cobertura de agua potable segura (sólo Jamaica estaba en peor situación). Con respecto a la cobertura de caminos, medida en km por km², Nicaragua se situaba aproximadamente en medio de la escala del grupo de América Latina, en parte debido a su reducida extensión territorial. Pero la posición de América Latina se ha deteriorado en los últimos decenios y sus niveles de suministro de infraestructura son inferiores a los correspondientes a los países en desarrollo de ingreso mediano, otrora en situación comparable⁴. No cabe duda de que la escasa magnitud e insatisfactoria calidad de la infraestructura de Nicaragua menoscaba el potencial de crecimiento del país, pero, lo que es más importante, podría ser un factor determinante en la distribución del ingreso⁵. En importantes estudios se menciona el impacto, en cuanto a educación y salud, y en consecuencia en cuanto a ingreso y bienestar, de los servicios de infraestructura para los pobres⁶. Por lo tanto, la prestación de servicios de infraestructura es más que una simple medida “para mejorar la competitividad de los bienes y servicios nicaragüenses en los mercados internacionales”. (Apéndice I, Gráfico 1)
- 1.21 Sin embargo, es en el ámbito de la prestación de servicios básicos por parte del sector público (caminos, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento) donde se hacen sentir en mayor medida los recortes cuando se requieren ajustes fiscales, y así sucede en Nicaragua desde los años noventa. La prestación de los servicios estaba a cargo de compañías de servicios públicos o de ministerios encargados, además, de definir políticas y actuar como árbitros, y muy escasamente dotados —o totalmente desprovistos— de visión empresarial y

⁴ Calderón, César A. y Servén, Luis, *Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001* (septiembre de 2004). Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 3401, del Banco Mundial.

⁵ Calderón, César A. y Servén, Luis, *The Effects of Infrastructure Development on Growth y Income Distribution* (septiembre de 2004). Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 3400, del Banco Mundial.

⁶ Brennen, A., Kerf, M., 2002. *Infrastructure y Poverty Linkages: A Literature Review*. Banco Mundial, edición mimeografiada.

objetivos comerciales. En 1991, por ejemplo, el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) requirió una transferencia del gobierno central de alrededor de US\$3,5 millones y declaró utilidades, que devolvió al gobierno, por un monto de US\$115.900 millones (cifras nada atractivas para el gobierno desde el punto de vista económico). Los precios pagados por la población, subsidiados por un gobierno en déficit, eran bajos, como también lo eran la calidad y la cobertura de los servicios proporcionados; si a esto se agrega la inexistencia de una “cultura de pago” se comprende que la situación se hiciera insostenible y condujera inexorablemente a un deterioro aún mayor de los servicios y al incremento de los déficit fiscales.

- 1.22 A mediados de los años noventa, y como parte de un programa de reformas estructurales encaminado a eliminar los desequilibrios que experimentaba Nicaragua, el gobierno se comprometió a crear un marco normativo y jurídico de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos.
- 1.23 En el sector de las telecomunicaciones, en septiembre de 2001 se inició la liberalización del sector de la telefonía de líneas fijas a través de una transacción de emisión pública de valores representativos del 40% del capital accionario de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL), que hasta entonces era una unidad del gobierno nicaragüense.
- 1.24 Pese a las restricciones presupuestarias, en la última década la inversión directa del gobierno, expresada como porcentaje del PIB, se fue incrementando en forma sostenida, y una importante fracción se ha destinado a financiar la infraestructura de transporte, especialmente después de los trabajos de reconstrucción que siguieron al huracán Mitch (en promedio, Nicaragua ha invertido anualmente 1,8% del PIB en infraestructura de transporte, pero el Banco Mundial calcula que el conjunto de América Latina tiene que invertir anualmente en infraestructura entre 4% y 6% del PIB “para ponerse a la altura o seguir el ritmo de otros países que anteriormente le iban en zaga, como Corea o China”)⁷. No obstante, desde 2001 (cuando se empezó a disponer de cifras) se ha venido destinando a mantenimiento vial, en promedio, 0,16% del PIB. Según ciertas estimaciones la región de América Latina y el Caribe tiene que invertir alrededor de 1% de su PIB en el mantenimiento de los *activos existentes* en agua y saneamiento, electricidad, caminos, vías férreas y telecomunicaciones. En el caso de Nicaragua esas cifras deberían ser mayores, para que el país pueda, además, alcanzar a América Latina.
- 1.25 En un informe preparado en 2005 por la Unidad de finanzas, sector privado e infraestructura para la región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial, se identifica la necesidad de dar mayor prioridad a las actividades de mantenimiento y rehabilitación que a nuevos proyectos de mayor perfil. No

⁷ Marianne Fay y Mary Morrison, *Infrastructure in Latin America & The Caribbean: Recent Developments y Key Challenges*. Unidad de finanzas, sector privado e infraestructura para la región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, agosto de 2005.

obstante, en Nicaragua la labor de mantenimiento parece ser engorrosa. Ya en 1995, en el programa de rehabilitación y mejoramiento vial, se identificaban como problema grave en el sector del transporte nicaragüense la falta de continuidad y el bajo nivel de mantenimiento vial, aunados a una inapropiada estructura de planificación y gestión de la conservación de los caminos.

3. Agricultura y medio ambiente

- 1.26 Es importante considerar la interrelación que existe en Nicaragua entre agricultura, pobreza y medio ambiente. La pobreza, en ese país, está concentrada en zonas rurales, especialmente en las regiones atlántica y central, donde, según las cifras respectivas del censo de 2005, 74,9% y 74,4% de la población vive por debajo de la línea general de pobreza (en ellas la pobreza extrema afecta, respectivamente, a 31,2% y 32,9% de la población). La cifra nacional, por su parte, es de 46,2%. No obstante, la pobreza rural ha venido disminuyendo desde 1993, en que alcanzaba niveles de 84,7% y 83,6% en las regiones atlántica y central, respectivamente. Esa reducción obedece en parte a que el sector agropecuario ha sido un motor fundamental del crecimiento económico del país y a que la mayoría de los productores del agro son productores de pequeña escala (98,7% de quienes respondieron al censo agropecuario de 2001 manifestaron que trabajan la tierra en forma individual; 47,7% de ellos explotan un área no mayor de cinco manzanas, y 80,8% explotan a lo sumo 50 manzanas)⁸. La concentración de productores agrícolas en las regiones atlántica y central asciende a 23,6% y 44,6%, respectivamente.
- 1.27 La agricultura es el sector más grande de la economía: representa alrededor del 20% del PIB y es la principal fuente de empleo (34,1% de la fuerza laboral, según el censo de 2005). Mantiene sólidos lazos (insumos agrícolas, cosechas, actividades posteriores a la cosecha y comercialización) con muchos ámbitos que constituyen el grueso del sector no agropecuario, y genera grandes efectos multiplicadores. No obstante, las causas del crecimiento en el pasado fueron transitorias y dependieron de los altos precios de los productos básicos y de la disponibilidad de tierras sin ocupar al término de la guerra civil. De hecho, la existencia de tierras sin ocupar fue identificado como el principal factor del crecimiento experimentado por el sector agropecuario nicaragüense en los años noventa⁹.
- 1.28 Como el mercado interno nicaragüense es reducido y la pobreza es prevaleciente, lo que se traduce en una baja escasa demanda de productos, en 2002 el Banco Mundial recomendó a Nicaragua que concentrara su producción agrícola en productos básicos *de exportación no tradicionales*, de alto valor, diversificados, si es que el país quería utilizar el sector agrícola como motor del crecimiento

⁸ Una manzana equivale a 7.042,25 m² (1,74 acres).

⁹ Banco Mundial, *Nicaragua: Promoting Competitiveness y Stimulating Broad-based Growth in Agriculture*. Informe No. 25115, octubre de 2002.

económico¹⁰ (los productos tradicionales son menos atractivos pues gozan de una alta protección en Estados Unidos, Europa y Japón). Sin embargo, para 2001, según cifras estimativas del censo agropecuario, 71,8% de las tierras cultivadas se dedicaban a la producción de granos de primera necesidad, que históricamente habían contribuido a generar 32,8% del PIB agrícola (entre 1990 y 2000), y 6,1% a las exportaciones de productos del agro ese año (91,1% de esas tierras no tienen sistema de riego y dependen de la lluvia); por su parte, los cultivos permanentes y semipermanentes ocupaban 28,2% de las tierras cultivadas pero históricamente habían generado 50,2% del PIB agrícola y 75,4% de las exportaciones del sector en 2001 (y 27,1% del total de exportaciones).

- 1.29 Una de las razones que explican el uso aparentemente ineficiente de la tierra es el problema de la inseguridad de su tenencia, vinculado con la falta de documentación de propiedad formal, falta de registro y gran número de reclamaciones de restitución de las tierras confiscadas o expropiadas después de 1979 (la superficie cuya restitución se reclamaba superaba el total de la extensión territorial de Nicaragua, y para 2001 sólo se había solucionado un tercio de las reclamaciones). Si bien se declaró que 62,2% de las tierras cultivadas en 2001 tenían su situación de dominio y título legalizada, los productores de pequeña escala se vieron afectados en forma desproporcionadamente grande por el problema de la tenencia de la tierra (sólo 47,2% de la tierra que poseen estaba registrada conforme a derecho, en tanto que 32,7% se poseía sin documentación formal o estaba en vías de legalización).
- 1.30 Otra razón es la falta de acceso a servicios e infraestructura básicos, crédito y asistencia técnica, con las limitaciones que ello implica para el aumento de la competitividad. El acceso a los servicios de electricidad, por ejemplo, es de alrededor de 17,3% y 24,6% en las zonas rurales de las regiones atlántica y central, respectivamente (estudio de medición de los niveles de vida, 2001), lo que genera “una de las principales limitaciones en cuanto a utilización de instalaciones de procesamiento (como en el caso del café a nivel de molienda húmeda), tecnología de comunicaciones moderna (fax e Internet, esenciales también para obtener acceso a información técnica y sobre el mercado) y equipos de producción (según se informa, en Nicaragua el bombeo de agua a los sistemas de riego depende principalmente de la disponibilidad de electricidad)¹¹”. Los caminos están fuertemente concentrados y en mejores condiciones en la región del Pacífico, y los principales puertos no están en condiciones de prestar adecuados servicios hacia Europa y la costa oriental de Estados Unidos (entre septiembre de 2001 y octubre de 2002, 66% de las exportaciones de café del país se despacharon a través de Puerto Cortez, en Honduras, y sólo 32% desde Nicaragua, con el consiguiente incremento del costo de transporte).

¹⁰ Íbid

¹¹ Andrea Serpagli, *A Review of the Main Constraints in the Oilseed, Coffee y Fruit y Vegetables Chains y an Action Plan to Overcome Them*. Banco Mundial, 2000.

- 1.31 Aunque la crisis bancaria de 2000-2001 afectó profundamente el volumen de crédito en el sector agropecuario, lo que puede haber distorsionado las estadísticas, las cifras del censo agropecuario de 2001 revelaron que sólo 8,7% de los productores experimentaban restricciones crediticias: únicamente 23,7% de los productores solicitaron créditos, mientras que 15% vieron su solicitud rechazada. Además, la tasa de aprobación de créditos fue más elevada entre los productores de pequeña escala, que cultivan entre una y diez manzanas. Este grupo de productores, junto con los de gran escala, fueron además los beneficiarios de la mayor proporción de la asistencia técnica dispensada en ese año: alrededor de 17,6% de los productores de esas categorías, en comparación con 9,1% de los productores que cultivan a lo sumo una manzana y 14% en el caso de los productores de mediana escala (entre 20 y 200 manzanas).
- 1.32 No obstante, la expansión de la agricultura, la concentración de la producción en granos de primera necesidad básicos (con respecto a los cuales tienden a aplicarse prácticas tradicionales de cultivo, de desmonte y quema) y la falta de seguridad en la tenencia de la tierra han generado altos niveles de deforestación y degradación general del agua y el suelo y, por ende, una constante disminución del rendimiento de los cultivos. Entre 1990 y 2000 Nicaragua perdió alrededor de 99.900 hectáreas de bosques y hábitat de tierras arboladas por año, que pasaron a dedicarse a la agricultura y la ganadería y a la expansión de la frontera de explotación agrícola. Además, el deterioro ambiental ha dejado a dicha región vulnerable a los desastres naturales.

C. Gobernanza

- 1.33 En la estrategia de país del Banco para Nicaragua de 2003 se identificó a las mejoras en materia de gobernanza como uno de los tres principales objetivos estratégicos que era preciso alcanzar. No obstante, la consecución de ese objetivo ha planteado importantes desafíos a la comunidad del desarrollo.
- 1.34 Definir gobernanza es de por sí una tarea compleja. Una de las definiciones usadas por Keefer (2004) es “la medida en que los gobiernos responden a los ciudadanos y les proporcionan determinados servicios básicos, tales como derechos de propiedad seguros y, en forma más general, el imperio de la ley; y la medida en que las instituciones y procesos de gobierno dan a las instancias decisorias del gobierno un incentivo para responder a los ciudadanos¹²”. Aun si convenir en la definición de gobernanza entraña problemas, existe amplio consenso en cuanto a la importancia de ese factor para el desarrollo. Pruebas empíricas suministradas por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) y otros sugieren la existencia de una fuerte relación causal positiva: la buena gobernanza

¹² Philip Keefer, *A review of the political economy of governance: From property rights to voice*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 3315, Banco Mundial, mayo de 2004.

da lugar a mejores efectos directos en el desarrollo¹³. Los resultados a los que llegan esos autores indican que si Nicaragua lograra, por ejemplo, generar cambios conducentes a mejoras del indicador de eficacia gubernamental para situarlo en un nivel próximo a los de Panamá o Costa Rica, la renta per cápita de Nicaragua aumentaría entre 3 y 4,8 veces con respecto a su nivel actual.

- 1.35 Según encuestas de empresas realizadas por el Grupo del Banco Mundial en Nicaragua en 2003, entre los principales obstáculos que enfrentan las empresas que invierten en el país se destacan en primer a tercer lugar la corrupción (65,7% de los gerentes encuestados describen el problema como obstáculo “importante” o “muy grave”), la falta de confianza en el sistema judicial para hacer valer los derechos de propiedad (60,41% de los gerentes encuestados mencionan este factor), y la incertidumbre en materia de políticas (factor mencionado por 58,2% de los gerentes encuestados). Entre los cinco primeros lugares figura la criminalidad, que según 39,2% de los gerentes encuestados constituye un obstáculo “importante” o “muy grave” para la inversión; a su vez, 33,3% de los respondientes identifican (entre los ocho primeros lugares) a las fallas del sistema judicial como potencial disuasivo de la inversión en Nicaragua. Estos factores, todos comprendidos dentro del ámbito de la gobernanza, representan obstáculos para la inversión, el desarrollo y el crecimiento.

D. Productividad de los grupos más pobres

- 1.36 El tercer objetivo estratégico clave identificado en la estrategia de país del Banco en Nicaragua de 2003 consistió en promover la productividad de los grupos más pobres. “Se ha asignado la más alta prioridad a las inversiones sociales y productivas que benefician a los grupos más pobres, especialmente en aquellos programas que tengan impactos altamente positivos a corto plazo. Este enfoque estratégico es especialmente importante para el gobierno y el Banco por su vínculo con el cumplimiento de las metas de la ERCERP”. A los efectos del análisis, éste, en el presente informe, se divide en tres ámbitos.

1. Intervenciones de protección social

- 1.37 En 2001, cuando las tasas históricas de pobreza alcanzaban a la mitad de la población y el seguro social cubría solamente a 9% de la población empleada, la inseguridad alimentaria y en materia de ingresos representaba un desafío clave insatisfecho en Nicaragua. Esa necesidad fue aún más aguda en los años noventa, cuando la transición de un sistema socialista a uno capitalista dejó a todos los pobres prácticamente desprovistos de cualquier sistema de protección social (Banco Mundial, 2001b). En ese momento los ministerios sectoriales no estaban en condiciones de dar rápidas respuestas a la dramática situación imperante (por falta de recursos y de capacidad, y en virtud de los procedimientos burocráticos aplicados). En colaboración con la comunidad internacional (incluido el BID) el

¹³ Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, *Governance Matters*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 2196, Banco Mundial, octubre de 1999.

gobierno decidió transferir temporalmente funciones específicas a programas especiales libres de restricciones operativas y burocráticas. Fue en 1991 que se estableció el primer fondo social nicaragüense (Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE). Al tiempo que éste y los otros cuatro programas especiales proporcionaban recursos de protección social a corto plazo con el objeto de reducir al mínimo los riesgos y vulnerabilidades afrontados por los pobres, los ministerios sectoriales debían impulsar la meta de hallar soluciones a largo plazo para desarrollar el capital humano de Nicaragua¹⁴.

- 1.38 Las pruebas recogidas sugieren que el FISE y los otros programas especiales alcanzaron el objetivo de brindar alivio temporal a las personas más vulnerables. No obstante, al final de los años noventa los ministerios sectoriales mostraban retrasos en cuanto a desarrollo de su capacidad. En esas condiciones, los programas especiales comenzaron a asumir algunas responsabilidades a largo plazo.
- 1.39 En 2001, cuando el BID comenzó a preparar su estrategia de asistencia a Nicaragua, ésta era el segundo país más pobre de América Latina. Los datos disponibles para 2001 tomados del estudio de medición de los niveles de vida indican que 45,8% de la población era pobre y 15,1%, extremadamente pobre. Aunque elevadas, esas cifras son mejores que las de 1993 (50,3% y 19,4%, respectivamente) (Apéndice I, Cuadro 1).
- 1.40 El estudio de medición de los niveles de vida efectuado en 2001 mostró asimismo importantes diferencias en cuanto a la distribución geográfica de la pobreza. La tasa de pobreza rural era dos veces más alta que la de pobreza urbana, alcanzando a alrededor del 68% de la población. A nivel regional la región del Atlántico era la de mayor incidencia de pobreza tanto rural como urbana, pese a la disminución de la pobreza registrada en esa región entre 1998 y 2001. En la región del Pacífico, a la que correspondía la más baja concentración de pobreza, ésta disminuyó más pronunciadamente, como resultado de los programas de reconstrucción posteriores al huracán Mitch. Por el contrario, en el mismo período la tasa de pobreza aumentó en la región rural central, debido a la crisis de los precios del café. Los habitantes de zonas rurales no sólo eran más pobres, sino que además sus resultados en materia educativa y de salud eran menos satisfactorios que los de los habitantes de las zonas urbanas (véanse las secciones sobre salud y educación)

2. Creación de capital humano a través de la educación

- 1.41 Para 2001, cuando el Banco comenzó a diseñar su estrategia de apoyo a Nicaragua, los indicadores de educación habían empezado a mejorar gracias a las reformas de los años noventa. Un análisis de las encuestas de medición de los

¹⁴ Se trata de los cuatro siguientes programas especiales: Programa Integrado de Servicios Básicos, Programa Nacional de Desarrollo Rural, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y Fondo Nicaragüense de la Niñez.

niveles de vida correspondientes a 1993, 1998 y 2001 muestra que (i) las tasas de matriculación en la educación primaria experimentaron un aumento de 9% (de 1993 a 2001), (ii) los niños de las familias ubicadas en el quintil de ingresos más pobre se beneficiaron de dicho mejoramiento (las tasas de matriculación aumentaron, pasando de 56,9% a 74,1%) y (iii) las tasas de analfabetismo experimentaron una disminución de 7% (de 20,6% en 1993 a 13,6% en 2001). Esos logros no impidieron, sin embargo, que desde el punto de vista cualitativo, la educación estuviera a la zaga (Castro y otros, edición mimeografiada) y los indicadores de eficiencia revelaron considerable margen para la introducción de mejoras (Apéndice I, Cuadro 2).

- 1.42 En cuanto al nivel secundario, las cifras eran menos promisorias, pues revelaron que sólo 11,3% de los alumnos inscritos en la escuela primaria lograban terminar de cursar la secundaria, obedeciendo ello principalmente a razones económicas, según se identificó. Los alumnos pobres matriculados en la escuela secundaria representaban la mitad del total de inscritos. Además, los contingentes que ingresaban en la universidad excluían casi por completo a los grupos pobres.
- 1.43 En los estudios de antecedentes correspondientes al documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) los resultados deficientes en materia de educación (especialmente tasas de repetición y deserción) aparecen vinculados con los altos números de docentes no certificados, las inadecuadas condiciones físicas en más de la mitad de las aulas de escuela primaria (en 1998) y la crónica escasez de materiales didácticos. Esos factores eran más agudos en la zonas rurales, que exhibieron resultados peores en materia de educación (DELP, 2001). Además, el análisis mostró que la falta de inversiones, la emigración de las personas más capacitadas y educadas y cierto deterioro del tejido social relacionado en parte con la prolongada guerra civil habían deteriorado el capital humano. En el documento se señalaba, en conclusión, que “la baja calificación de la fuerza laboral en general, aunada a una tecnología igualmente deficiente, afecta la producción de manera adversa y disminuye la capacidad de los trabajadores de obtener ingresos” (página 18).
- 1.44 Para mejorar los resultados en materia de educación, en el DELP se incluyeron tres metas particulares: ampliación de la cobertura de la educación básica, aumento de la pertinencia de toda la educación y modernización del sector aunada al mejoramiento y la profundización del proceso de descentralización escolar. Para que la educación fuera más pertinente se recomendó modernizar los planes de estudio de escuela primaria a fin de vincular mejor a ésta con la educación técnica y educación superior, y modernizar la educación técnica para que respondiera en mayor medida a las necesidades de los alumnos y las demandas del sector privado. Además se preveía reforzar la capacitación de los docentes. Esos cursos de acción principales siguieron siendo las bases estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.
- 1.45 El diagnóstico y la propuesta se basaban en el principio de que mejorar la educación de los pobres pondría a éstos en mejores condiciones de tener éxito en

el mercado laboral. Esa finalidad era el aspecto medular del segundo pilar del DELP y tercer pilar del BID (potenciar la productividad de los pobres). En el Plan Nacional de Desarrollo (2005) se amplió el modelo, declarándose que el mejoramiento de la educación de los pobres era una de las condiciones para que las personas lleven una vida dignificada y productiva, lo cual a su vez ayudaría a reforzar la democracia y la gobernanza.

3. Salud

- 1.46 A pesar de años de inversiones importantes e ininterrumpidas en el sector de salud de Nicaragua, el país sigue sufriendo algunos resultados inaceptables en materia de salud. Al impulso de la Iniciativa para los PPME, que llamó al logro de ciertas metas para alcanzar el punto de culminación, en 2001 mejoraron algunos indicadores. Muchos otros, en cambio, no registraron avance alguno y otros más empeoraron en los años siguientes. Los efectos directos más preocupantes guardan relación con la salud de las madres y los lactantes. La mortalidad materna se redujo de 115 decesos por cada 1.000 niños nacidos vivos a 96 en 2002, pero en los años siguientes no hubo mejora alguna. No se dispone de datos actualizados sobre la mortalidad de lactantes, que fue de 31 por cada 1.000 nacidos vivos en 2001, pero las cifras de fallecimientos de niños a causa de enfermedades infecciosas aumentaron de 8,1% en 2001 a 9,8% en 2005 (Apéndice I, Cuadro 3).
- 1.47 Hasta el final de los años noventa, según diagnósticos compartidos por el país y la comunidad de donantes, los resultados deficientes en materia de salud estuvieron estrechamente vinculados a la escasa capacidad institucional, la falta de recursos financieros y humanos, la inexistencia de un marco normativo claro y el desempeño ineficiente del Ministerio de Salud (MINSA), que es el principal proveedor de servicios de salud¹⁵. Un problema específico consistía en lo difícil del acceso a los servicios de salud por parte de la población rural pobre que vive en condiciones de dispersión. Esa situación afectaba principalmente a las comunidades étnicas, que además tropezaban con barreras culturales para acceder a dichos servicios (Solís Díaz y otros, 2005). La solución a esos problemas no era otra que la de una más firme presencia de incentivos basados en el mercado.
- 1.48 A partir de 1993, para mejorar la cobertura, equidad y eficiencia de la atención de salud, el MINSA ha implementado una serie de reformas encaminadas a descentralizar hacia los sistemas de atención integrada de la salud (SILAIS) la presupuestación y las responsabilidades gerenciales. Un año más tarde se

¹⁵ En Nicaragua, el MINSA es el principal proveedor de servicios de atención de salud, a través de una red de hospitales, sistemas de atención integrada de la salud (SILAIS), puestos sanitarios y servicios de salud ambulatorios. Sólo el 1% de la población tiene seguros de salud privados, con lo cual los servicios públicos de salud constituyen la principal alternativa para la gran mayoría de los nicaragüenses. Existe también una amplia red de ONG nacionales e internacionales y entidades de base comunitaria que prestan principalmente servicios de atención de salud preventivos débilmente coordinados con el MINSA.

sancionó la Ley General de Salud (2002) y su Decreto Reglamentario (2003), pasos importantes para la modernización y creación de capacidad institucional en dicho ministerio. A través de esos instrumentos jurídicos (i) se organizó un sistema nacional de salud basado en dos regímenes financieros, uno contributivo y el otro no contributivo, con sus respectivos planes de prestaciones, responsabilidades institucionales y mecanismos de financiamiento; (ii) se estableció el principio de separación de funciones, con refuerzo del papel orientador del MINSA y el suministro de los instrumentos adecuados (es decir, el plan nacional de salud, mecanismos de garantía de la calidad y mecanismos de planificación sectorial); (iii) se elaboró un modelo descentralizado de gobernanza y administración; (iv) se sentaron las bases para la delegación de potestades a los gobiernos autónomos de la costa atlántica, y (v) se tuvieron en cuenta las necesidades y condiciones especiales de la población indígena y afrodescendiente.

II. PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN

- 2.1 El programa nicaragüense comprendió una compleja matriz de realización, formada por una combinación de préstamos de inversión, préstamos programáticos, fondos fiduciarios y asistencia técnica en forma de productos no financieros.

A. Programación y ejecución en Nicaragua, 2003-2006

1. Aprobaciones

- 2.2 En el período abarcado por esta evaluación del programa de país (2003-2006), el Banco aprobó 17 préstamos (FOB) por un total de US\$415.660.000¹⁶, lo que representó un promedio de aprobación anual de US\$103.915.000. La cartera 2003- 2006 comprendió siete operaciones menos que las del período 1999-2002, y su promedio de aprobación anual fue inferior al nivel alcanzado en los cuatro años anteriores (la diferencia fue de US\$34.696.087). La disminución del número y el monto de las aprobaciones obedeció probablemente a los esfuerzos encaminados a racionalizar la cartera. En cuanto al número de proyectos aprobados, Nicaragua es uno de los ocho países con mayor número de aprobaciones en el referido período.
- 2.3 En cuanto a instrumentos, en el período 2003-2006 hubo una clara preponderancia de préstamos de inversión, que representaron 79% del total aprobado, seguidos de préstamos de desembolso rápido (12%), operaciones de cooperación técnica no reembolsable (3%) y préstamos al sector privado (2%), así como operaciones de cooperación técnica reembolsable, operaciones de cooperación técnica del FOMIN y proyectos del Programa de Empresariado Social (correspondiendo 1% a cada una de estas últimas categorías). La preferencia del Banco por los préstamos de inversión ha sido constante desde 1999. Tanto entre 1999 y 2002 como entre

¹⁶ NOTA para nosotros: En este período el Banco aprobó también una facilidad para la ejecución de proyectos con el objeto de preparar el proyecto de educación de adultos, por un monto de US\$785.000.

2003 y 2006 hubo solamente dos préstamos en apoyo de reformas de política (PBL). Nicaragua figura en séptimo lugar entre los países con mayor número de préstamos de inversión aprobados en 2003-2006 y en octavo lugar entre los países con más alto monto aprobado.

Cuadro 2.1
Aprobaciones en 2003-2006, por tipo de operación

Tipo de grupo de operación	Monto original aprobado	%
Préstamo de inversión	354.110.000	79
PBL, PBP, EME*	55.000.000	12
Préstamo al sector privado	8.000.000	2
Préstamo del FOMIN	2.960.000	1
Operación de cooperación técnica no reembolsable	14.432.911	3
Facilidad para la preparación de proyectos	785.000	0
Operación de cooperación técnica reembolsable	6.550.000	1
Pequeño proyecto	3.796.000	1
Total	445.633.911	100

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

* EME = préstamos de emergencia

PBP = préstamos programáticos en apoyo de reformas de política

PBL = préstamos en apoyo de reformas de política

- 2.4 La distribución sectorial de los préstamos aprobados muestra que 42% de los recursos se destinó a atender temas de competitividad; 33% a atender temas sociales y 25% a abordar temas de gobernanza. En cuanto al número de préstamos, la distribución es más pareja (cinco, seis, y seis, respectivamente).

Cuadro 2.2
Aprobaciones en 2003-2006, por sectores (clasificación propia)

Sector	Monto aprobado (US\$)	%	Número de proyectos	%
Social	137.210.000	33	6	35
Gobernanza	105.100.000	25	6	35
Competitividad	173.350.000	42	5	29
Total	415.660.000	100	17	100

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

2. El BID en comparación con otros donantes

- 2.5 En el período que se analiza, el Banco Mundial aprobó 14 préstamos, por un monto de US\$274,5 millones¹⁷. El BID es el mayor de los organismos de

¹⁷ Esta cifra excluye tres préstamos cuyos datos no figuran en la base de datos del Banco Mundial (P007768, P077822 y P076246).

desarrollo que operan en Nicaragua. En 2005 el monto de sus desembolsos representó 29,5% del total de los recursos externos recibidos por Nicaragua (examen de la cartera, 2006).

- 2.6 La información recogida durante la misión de campo a Nicaragua y en Washington, D.C., sugiere que el papel del BID en cuanto a la coordinación de los donantes en los sectores de política social en Nicaragua ha sido exiguo¹⁸. Lo expresado es válido para todos los sectores, pero en menor grado para el de la salud, en que la coordinación ha mejorado a lo largo de los años, según ha quedado patente en fecha reciente con la aprobación de un programa con enfoque sectorial amplio (SWAp).
- 2.7 Como principal donante, el BID tiene que cumplir un papel clave en materia de coordinación estratégica del programa global. Entre los factores propicios al respecto cabe mencionar la buena relación que el Banco mantiene con el gobierno y la flexibilidad con la cual puede adaptarse a las necesidades in situ, elementos éstos que han sido decisivos para una ordenada coordinación a nivel de proyecto. Como aspecto negativo, el BID en muchos casos no proporcionó aportes técnicos para los debates interinstitucionales sobre políticas, tal como lo deseaba el gobierno, y muy rara vez asumió en ellos un papel rector activo congruente con la importancia de su cartera. Ello puede reflejar una falta de colaboración estratégica entre la Sede y la Representación, que ha incidido negativamente en la coordinación con los otros donantes.
- 2.8 Se observó una coordinación mejor en el sector de la salud, lo que puede estar vinculado con el liderazgo y sentido de identificación del Ministerio de Salud (MINSA), que ha tenido la capacidad necesaria para convocar a los donantes y encuadrar su apoyo dentro del ámbito del Plan de Desarrollo de la Salud impulsado por aquel. Para participar en el SWAp, el BID incluso adaptó sus instrumentos de préstamo. La labor de armonización llevada a cabo por especialistas de la Sede y de la Representación, sumada a la firme determinación del país beneficiario, ayudaron a superar los numerosos obstáculos relativos al diseño y la ejecución de un préstamo en apoyo de reformas de políticas.
- 2.9 Un ámbito importante en que la coordinación de los donantes ha sido deficiente es el del sistema de seguimiento y evaluación del DELP, que sigue siendo incompleto pese al respaldo técnico y financiero brindado por casi todos los donantes. Lo mismo cabe decir del sistema de seguimiento y evaluación participativo (Programa PASE). Uno de los problemas que afectan a dicho sistema es que cada donante quiere ver su propio programa reflejado en el mismo, lo cual no es congruente con la orientación programática del sistema.
- 2.10 El débil papel de coordinación que cumple el BID puede estar relacionado con diferencias con respecto al enfoque de desarrollo compartido con los demás

¹⁸ Según información recopilada en entrevistas con ex funcionarios gubernamentales, varios donantes, funcionarios de entidades no gubernamentales y personal del Banco.

donantes, sumadas a los obstáculos que enfrenta el gobierno para cumplir su cometido de coordinar las actividades de la comunidad de donantes. Además, el hecho de que el BID se opuso a participar en el grupo de apoyo presupuestario contribuyó a aislarlo de otros donantes.

- 2.11 No obstante, la deficiente coordinación de los donantes observada a nivel estratégico no se refleja necesariamente a nivel de proyecto. Dentro de los sectores sociales, diez proyectos del BID¹⁹ dan participación a otros donantes. El firme liderazgo y sentido de identificación del país en cuanto a proyectos es probablemente el factor clave que posibilita una adecuada coordinación de los donantes. El FISE es el más antiguo de los proyectos que congregaron a diferentes donantes. Tras un importante esfuerzo a lo largo de varios años, su administración ha logrado (aunque no sin problemas) una mejor cooperación de los donantes, según quedó demostrado por misiones e informes de avance unificados.

B. Previsiones del programa

- 2.12 La capacidad de la estrategia de país del Banco de prever el programa de préstamos para el periodo fue muy escasa. De los 18 préstamos propuestos como parte del programa de trabajo de dicha estrategia para el periodo, sólo se aprobaron ocho. En orden decreciente de eficacia en materia de previsión se encuentran los siguientes grupos de proyectos: competitividad y producción (cuatro proyectos aprobados, de un total de seis), política fiscal (un proyecto aprobado, de un total de dos planificados), inversiones sociales (tres de siete), y el grupo de proyectos encaminados a hacer frente a temas de gobernanza, que tuvo el peor desempeño al no aprobarse ninguno de los 3 préstamos propuestos.
- 2.13 Las fallas en cuanto a previsión de las necesidades de programación estuvieron relacionadas principalmente con los proyectos aprobados en 2004. Sólo dos de los nueve proyectos aprobados se previeron en la estrategia de país del Banco. Uno fue el de Integración Vial del Plan Puebla-Panamá (NI-0113) y el otro, el de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (NI-0171), relacionado en líneas generales con el rubro de educación con capacitación para el empleo.

¹⁹ NI-0024, NI-0153, NI-0108, NI-0092, NI-L1001, NI-0061, NI-0109, NI-0101, NI-0169 y NI-0181.

Cuadro 2.3
Previsión de la cartera, 2002-2005

Enfoque estratégico	Ámbito	Propuesta de proyecto	Proyecto aprobado
Crecimiento económico	Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del Estado y reforma fiscal (2003) • Modernización fiscal (2004-2005) 	NI-0172, Modernización del Estado y Reforma Fiscal (2003)
	Competitividad y producción	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación de la producción rural (2002) • Fortalecimiento de la capacidad de negociaciones comerciales (2002) • Programa global multisectorial (2003) • Integración PPP (2003) • Carreteras colectoras (2004-2005) • Innovaciones en competitividad (2003) 	NI-0159, Programa de Reactivación Productiva Rural (2002) NI-0165, Fortalecimiento Capacidad de Negociaciones (2002) NI-0167, Programa Global Multisectorial (2003) NI-0113, Integración Vial del Plan Puebla-Panamá (2004) NI-0170, Programa vial del PPP para la competitividad (2004) NI-0182, Adecuación de los servicios de sanidad agropecuaria y forestal (2003)
Gobernanza	Fortalecimiento de los tres poderes del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad administrativa (2004-2005) • Apoyo al Plan Nacional Anticorrupción (2004-2005) • Préstamo de cooperación técnica para gobierno electrónico (2004-2005) • Casi todos los préstamos contienen componentes de desarrollo institucional (2002). 	NI-0160, Modernización y Fortalecimiento de la Contraloría General (2002) NI-0181, Programa de apoyo institucional a la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP) (2004) NI-0180, VIII Censo de Población y IV de Vivienda (2004) NI-L1004, Fortalecimiento del Ministerio de la Familia (2004)

Productividad de los grupos más pobres	Inversiones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Protección Social II (2002) • Sector social (2002) • Pobreza urbana (2003) • Educación II (2004-2005) • Sector social II (2004) • Educación con capacitación para el empleo (2004-2005) • Modernización de la educación técnica (2004-2005) 	<p>NI-0161, Red de Protección Social Fase II (2002)</p> <p>NI-0169, Reforma de Políticas Sociales (2002)</p> <p>NI-0171, Educación Básica para Jóvenes y Adultos (2004)</p> <p>NI-0064, Programa Vivienda Sector Bajos Ingresos (2002)</p> <p>NI-0168, Programa de Seguridad Ciudadana (2004)</p> <p>NI-L1001, Mejoramiento de la salud materno-infantil (2004)</p> <p>NI-L1005, Apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (2005)</p> <p>NI-L1008, Programa Municipal de Inversión Social – FISE (2005)</p>
---	-----------------------------	--	--

C. Evaluabilidad

1. Marco de resultados de la estrategia de país del Banco

- 2.14 En conjunto, la estrategia de país presentó por lo menos un indicador de efectos directos para cada ámbito macroestratégico (crecimiento económico, gobernanza y productividad de los pobres) y definió parámetros básicos de referencia y metas para cada indicador. Además presentó indicadores específicos vinculados con política fiscal y competitividad y producción, en el rubro macroeconómico de crecimiento económico; fortalecimiento de los tres poderes del Estado, en el rubro de gobernanza, e inversiones sociales en el de productividad de los pobres.
- 2.15 Una falla importante se relaciona con los indicadores vinculados con competitividad y producción y con gobernanza, que se refieren al orden de calificación que ocupa Nicaragua en una lista de diferentes países evaluados en diferentes momentos y define sus metas como posición de calificación más elevada. Como el número de países evaluados aumenta año a año, la posición de calificación no dice mucho acerca de los avances de un país, sobre todo porque los países introducidos en muestras tempranas pueden estar en mejor posición que los introducidos en evaluaciones ulteriores. Aunque la calificación se basa en índices de competitividad, en la estrategia de país se optó por el orden de calificación y no por el valor del índice. Los indicadores utilizados son definidos por el Foro Económico Mundial (calificación de competitividad actual y de competitividad para el crecimiento) y el Banco Mundial (control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, calidad normativa y eficacia gubernamental); se basan

en “cientos de variables y reflejan las opiniones de miles de respondientes a encuestas de ciudadanos y empresas, y de expertos de todo el mundo²⁰”. Los índices del Foro Económico Mundial se elaboran a partir de encuestas de opinión de ejecutivos y fuentes de acceso público. Para elaborar los indicadores de la gobernanza en el ámbito mundial, del Banco Mundial, por ejemplo, se recogió información sobre voz y rendición de cuentas, proveniente de ocho fuentes diferentes en 2002 (año de referencia básica), pero de 10 fuentes en 2005. Ambos grupos tienen siete fuentes en común. Aunque estos tipos de indicadores son subjetivos, por depender de las percepciones de la población, es preciso que el indicador elegido garantice la comparabilidad a lo largo del tiempo. Además, el error estándar de las estimaciones puntuales, en el caso de los indicadores de gobernanza en el ámbito mundial, hace muy improbable que se puedan producir a lo largo de los años diferencias estadísticamente importantes, siendo también improbable, por lo tanto, que reflejen mejoras o deterioros, a menos que quienes responden a los sondeos o encuestas los reconozcan unánimemente como tales (lo que reduce al mínimo los errores estándar).

2. Marcos de resultados de los proyectos

- 2.16 Los 38 proyectos incluidos en el análisis de la cartera tienen una baja evaluabilidad global. Un determinante clave de la evaluabilidad es la presencia de marcos de resultados estructurados en forma adecuada. Según índices de OVE, a nivel de objetivos o metas de desarrollo el índice de integralidad es de 0,43 (de un total de 1,0 punto, es decir que todos los objetivos tienen indicadores de efecto directo mensurables, con parámetros de referencia básicos y objetivos), en tanto que a nivel de finalidad el índice de integralidad es de 0,48 (véanse los Cuadros 1 y 2). Los puntajes bajos guardan relación con la gran proporción de parámetros de referencia básicos que faltan a nivel de metas y con la gran proporción de metas que faltan a nivel de finalidad.

Cuadro 2.4
Índices de integralidad de OVE, por tipo de préstamo

Índices de integralidad del sistema OVEDA

Tipo de préstamo	Objetivo de desarrollo	Finalidad
De inversión	0,36	0,46
PBL	0,76	0,60
Operación de cooperación técnica reembolsable	0,60	0,50

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

²⁰ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters V: Aggregate y Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Banco Mundial, septiembre de 2006.

Cuadro 2.5
Índices de integralidad de OVE, por sectores

Índices de integralidad del sistema OVEDA

Sector	Objetivo de desarrollo	Finalidad
Social	0,44	0,43
Competitividad	0,28	0,42
Gobernanza	0,52	0,64
Producción	0,28	0,42
Otros	0,46	0,49

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

Notas: “Otros” comprende el Proyecto de vivienda NI-0064 y el VIII Censo de Población y IV de Vivienda NI-0108

- 2.17 No obstante, los marcos de resultados han mejorado en forma marginal a lo largo de los años. Entre 1996 y 2001 el índice de integralidad fue de 0,42 para el objetivo de desarrollo y de 0,46 para la finalidad. Entre 2002 y 2004, en cambio, los índices mejoraron a 0,46 y 0,49, respectivamente²¹.
- 2.18 Sin embargo, para poder evaluar si un proyecto ha alcanzado sus objetivos y finalidades es necesario que para cada objetivo propuesto haya por lo menos un indicador de efecto directo, que sea mensurable y que se vincule con un sistema completo de medición formado por parámetros de referencia básicos, una meta e información sobre el avance correspondiente. Examinando las finalidades de todos los proyectos que estaban en ejecución o que ya se habían completado en el período que se analiza se constata que sólo para 52% de las finalidades había por lo menos un indicador de efecto directo. Sólo 40% tienen por lo menos un indicador de efecto directo y parámetros de referencia básicos. Por último, tan sólo 37% tienen por lo menos un indicador de efecto directo, parámetros de referencia básicos y pruebas de avance documentadas. Desde este punto de vista, el sector social es el único sector evaluable. En él, 68% de los objetivos están vinculados con un sistema de medición de resultados completo.

²¹ El período 1996-2001 comprende 26 proyectos, pero sólo 22 tienen objetivos de desarrollo y objetivos específicos. El período 2002-2006 comprende 12 proyectos, pero sólo 11 tienen objetivos de desarrollo y 10 tienen objetivos específicos.

Cuadro 2.6
Marco de resultados

	(1) Número de finalidades	(2) Número de finalidades con no menos de un indicador de efecto directo	(2) / (1)	(3) Número de finalidades con por lo menos un indicador de efecto directo + parámetros de referencia básicos + meta	(3) / (1)	(3) Número de finalidades con por lo menos un indicador de efecto directo + parámetros de referencia básicos + meta + pruebas de avance	(4) / (1)
Social	31	23	0,74	21	0,68	21	0,68
Gobernanza	27	10	0,37	8	0,30	8	0,30
Competitividad	23	5	0,22	2	0,09	2	0,09
Producción	12	10	0,83	5	0,42	2	0,17
Otros	7	4	0,57	4	0,57	4	0,57
Total	100	52	0,52	40	0,40	37	0,37

Fuente: Cálculos propios. Notas: Se excluyen los proyectos NI-L1001, NI-0140, NI-0143 y NI-0101, porque carecen de finalidades expresas. La categoría "Otros" comprende el Proyecto de vivienda NI-0064 y el VIII Censo de Población y IV de Vivienda, NI-0108.

D. Eficiencia en la realización

2.19 Tradicionalmente, el desempeño de Nicaragua, en cuanto a diseño de sus proyectos, ha sido eficiente y ha seguido mejorando a lo largo del tiempo. En relación con el número de meses que se requieren para diseñar un proyecto de inversión (desde su inclusión en el inventario hasta su aprobación), Nicaragua superó a la región, ya que en el período 2003-2006 la aprobación de un proyecto le tomó seis meses menos. En cambio, en el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política (de los que sólo hubo dos), el período comprendido entre el diseño y la aprobación fue en promedio, en Nicaragua, dos meses más prolongado que en el conjunto de la región.

Cuadro 2.7
Promedio de tiempo de duración del ciclo de proyecto

Hitos	Inversión 2003-2006		PBL 2003-2006		Inversión 1999-2002		PBL 1999-2002	
	Nicaragua	Región ¹	Nicaragua	Región ¹	Nicaragua	Región ¹	Nicaragua	Región ¹
De ingreso en el inventario a primer examen de elegibilidad	23,60	24,30	23,00	20,90	23,80	30,60	15,00	23,30
De ingreso en el inventario a aprobación	10,90	16,90	15,50	13,40	11,70	13,90	9,50	20,50
De aprobación a firma	1,70	5,30	0,00	4,20	1,70	5,20	0,00	1,00
De firma a primer examen de elegibilidad	9,20	8,50	7,50	2,80	10,20	11,50	5,50	1,80
De aprobación a ratificación ²	8,50	6,20	5,50	5,70	5,50	8,30	1,50	2,00

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

¹ Por “Región” se entiende la formada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana.

² Sólo se incluyó a los países que requieren una ratificación o tienen requisitos adicionales (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana).

2.20 En comparación con la región no existen diferencias sustanciales en cuanto al tiempo que se requiere para que un proyecto de inversión pase a ser elegible. En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política, en cambio, alcanzar la elegibilidad requirió cinco meses más en Nicaragua que en la región. En 2003-2006 la diferencia aumentó, en pequeña medida, con respecto a 1999-2002, en lo referente al período comprendido entre aprobación y ratificación. La diferencia correspondiente a préstamos de inversión y préstamos en apoyo de reformas de política —tres y cuatro meses más, respectivamente— refleja posibles dificultades entre los poderes ejecutivo y legislativo.

2.21 Además, en cuanto a los desembolsos realizados cada año entre 2003 y 2006 y en el total de dicho período, Nicaragua fue más eficiente que el Banco y que la región²².

1. Desembolsos

2.22 En 1999-2006 (con excepción de 2003), los desembolsos exhibieron una tendencia al alza. El monto desembolsado en préstamos fue, en promedio, de US\$92 millones entre 1999 y 2002, y en el período 2003-2006 la cifra aumentó hasta llegar a US\$121 millones. Durante la ejecución de la estrategia de país del Banco de 2003, la mayor proporción de los desembolsos —84% del total— correspondió a préstamos de inversión. Esa proporción superó en 20 puntos porcentuales a la de 1999-2002, y entre 19 y 26 puntos porcentuales a la de los

²² Comprende todos los desembolsos, independientemente del año de aprobación.

préstamos de inversión correspondientes al Banco y a la región, respectivamente. No hubo desembolsos de préstamos para el sector privado.

Cuadro 2.8
Desembolsos, independientemente del año de aprobación, 1999-2006
(en millones de US\$)

	Nicaragua 1999-2002	Nicaragua 2003-2006	Nicaragua 1999-2002 Tipo de operación/ total	Nicaragua 2003-2006 Tipo de operación/ total	Región 2003-2006 Tipo de operación/ total	Banco (excluida Nicaragua) 2003-2006 Tipo de operación/ total
Préstamos de inversión	256,44	405,44	64	84	65	58
EME PBP PBL*	105,23	69,91	26	14	0	0
Préstamos al sector privado	24,78	0	6	0	33	0
Préstamos del FOMIN	5,30	1,75	1	0	0	36
Facilidad para la preparación de proyectos	2,51	0,39	1	0	0	6
Operaciones de cooperación técnica reembolsable	4,25	6,49	1	1	2	0
Otros	12,06	8,63	3	2	100	0
Total	398,53	483,99	100	100		100

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

* EME = préstamos de emergencia

PBP = préstamos programáticos en apoyo de reformas de política

PBL = préstamos en apoyo de reformas de política

2. Desempeño de los proyectos

- 2.23 De la información arrojada por las actividades de seguimiento, a junio de 2007, se desprende que Nicaragua tuvo un desempeño de nivel más bajo que el de otros países centroamericanos. La proporción de proyectos aprobados en 2003-2006 cuyos objetivos de desarrollo se clasificaron como de improbable consecución resulta ser mayor que la de los países de referencia. Cuatro proyectos se clasificaron como de improbable consecución de tales objetivos. Dos de ellos, NI-0182 y NI-0170, tuvieron un coeficiente insatisfactorio que luego mejoró; otra operación, la NI-L1004, no se incluyó en el Presupuesto Nacional de 2006, pero posteriormente esta situación se invirtió y su clasificación en cuanto a objetivos de desarrollo mejoró. Por último, el proyecto NI-0181 se vio afectado por la controversia entre la Asamblea Nacional y el poder ejecutivo, pero una vez aprobado pasó a clasificarse como de probable consecución.
- 2.24 En cuanto a los problemas de ejecución declarados, Nicaragua tuvo un desempeño de nivel más bajo que sus países vecinos. Ese desempeño inadecuado afectó solamente a un préstamo en 2005 y a tres en junio de 2006, de los 15 aprobados entre 2003 y 2006. El préstamo problemático de 2005 (NI-0181) se vio afectado

por la controversia política arriba mencionada. Los tres préstamos problemáticos de 2006 (NI-0180, NI-L1014 y NI-0113) presentan algunos problemas menores, que se solucionaron en el siguiente período de seguimiento, cuando varió su clasificación.

- 2.25 La situación financiera auditada de los proyectos de Nicaragua, medida como proporción de los proyectos con observaciones financieras señaladas como “con condicionantes”, es mejor que los promedios del Banco y de la región. Además, Nicaragua tiene un coeficiente de cumplimiento más alto que el Banco y la región. Este buen desempeño representa una mejora importante con respecto al período de 1999-2002, y según la última revisión de la cartera (2006) obedece a la labor realizada por la Representación en materia de asesoramiento de las empresas de auditoría y los organismos ejecutores.

Cuadro 2.9
Estados financieros auditados

2003-2006			
	Nicaragua	Región	Banco
Promedio de cumplimiento	2,3	2,0	1,8
Promedio observaciones con condicionantes/total	0,4	0,5	0,6
1999-2002			
	Nicaragua	Región	Banco
Promedio de cumplimiento	1,3	1,5	1,5
Promedio observaciones con condicionantes/total	0,3	1,1	1,0

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

E. Proyectos reestructurados, reformulados y cancelados

- 2.26 El número de aprobaciones de Nicaragua no experimentó grandes cambios en 2003-2006. Sólo se reestructuró y reformuló el proyecto NI-0182. Aunque sería prematuro realizar una comparación, la cartera de 2003-2006 parece mucho más sólida que el programa contenido en la cartera de 1999-2002, en que se registraron seis reformulaciones y se reestructuraron 11 proyectos²³.
- 2.27 En términos generales, Nicaragua presenta un bajo nivel de cancelaciones, que se explica principalmente por los guarismos de proyectos terminados. La única excepción está dada por la cancelación realizada en 2005, que refleja la interrupción del proyecto de reforma del sistema de seguro social (NI-0101), aprobado en 2001 y declarado no viable por el gobierno de Bolaños en 2005.

²³ Operaciones reformuladas: NI-0064, NI-0090, NI-0107, NI-0141, NI-0143, NI-0159. Operaciones reestructuradas: NI-0064, NI-0097, NI-0105, NI-0107, NI-0136, NI-0141, NI-143, NI-147, NI-153, NI-159, NI-161.

Cuadro 2.10
Cancelaciones, independientemente del año de aprobación, 1999-2006 (en millones de US\$)

Cancelaciones, por año(monto)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	0,26415	1,33703	2,95891	1,37935	0,3055	1,54807	10,1851	0,43095

Fuente: Cálculos propios, basados en el sistema OVEDA

III. RESULTADOS PROGRAMÁTICOS

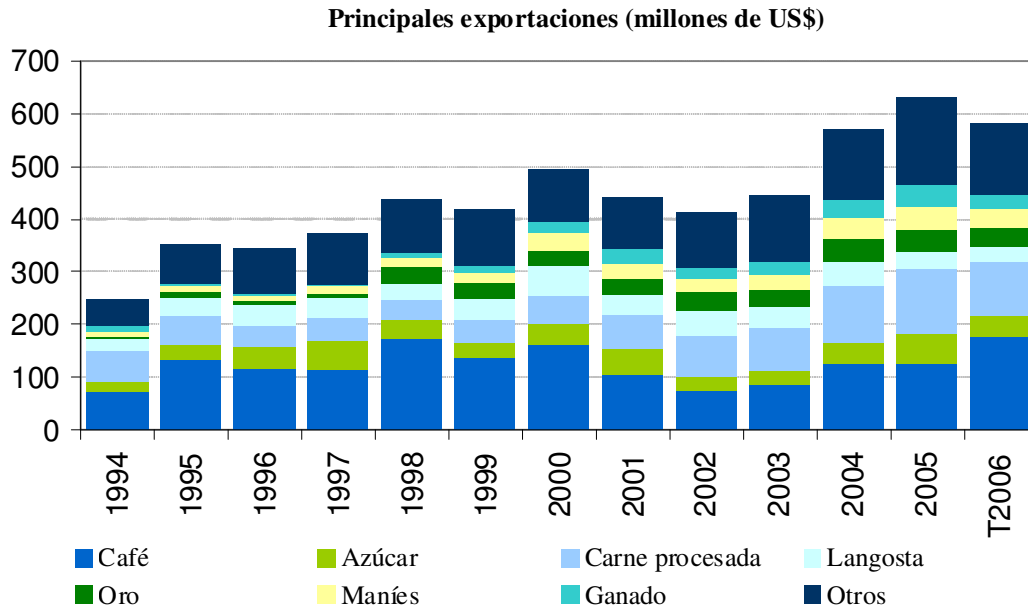
- 3.1 El objetivo central de este capítulo consiste en determinar el aporte al desarrollo efectuado por el programa del Banco en Nicaragua, evaluación que se realiza simultáneamente en dos niveles: en el presente capítulo examinaremos la consecución de las metas de programación estratégica y el avance hacia las mismas; en el capítulo siguiente (IV) se considera la consecución de las metas de productos y efectos directos a nivel de proyecto, y el avance hacia las mismas. El primer enfoque, evaluación sectorial a nivel macroeconómico, y el segundo, evaluación de proyectos a nivel microeconómico, pueden dar lugar a conclusiones evaluatorias disímiles, lo que efectivamente ocurre en el caso de Nicaragua²⁴.
- 3.2 Al analizar los resultados programáticos globales relacionados con la ejecución de la estrategia de país del Banco con Nicaragua, tras actualizar la matriz de resultados propuesta en el contexto de dicha estrategia, nos encontramos con un cuadro heterogéneo. Por ejemplo, en tanto que la tasa de crecimiento real acumulativa del PIB (2002-2005) llegó a 12,92% (2,35% por debajo de la meta), el ingreso tributario equivalió en 2005 a 16,6% del PIB (2,56% por encima de la meta).
- 3.3 Si bien pueden documentarse avances en los indicadores de efecto directo vinculados con los ámbitos de competitividad, las mejoras suelen no ser estadísticamente importantes, o bien se miden a través de indicadores que presentan las falencias anteriormente analizadas (se refieren al orden de calificación que ocupa Nicaragua en una lista de países evaluados en diferentes momentos y definen sus objetivos como posición de “calificación más elevada”, pero como el número de países evaluados aumenta año a año, el nivel de calificación dice poco sobre el avance de un país, especialmente porque algunos países introducidos en muestras anteriores podrían estar mejor situados que los introducidos en evaluaciones posteriores).

²⁴ Para un análisis de esa aparente paradoja de los niveles macroeconómico-microeconómico, ver H. Hansen y F. Tarp, *Aid performance Disputed*, Journal of International Development, volumen 12, páginas 375-398, 2000.

- 3.4 El indicador elegido por la estrategia de país para medir el avance de Nicaragua en materia de competitividad fue el índice de competitividad para el crecimiento, a través del cual se procura “medir la capacidad de la economía nacional de alcanzar un crecimiento económico sostenido a mediano plazo, con un control relativo al actual nivel de desarrollo económico”. La meta era alcanzar una calificación más elevada. En 2001, Nicaragua logró un puntaje de 3,01 y se ubicó en septuagésimo tercer lugar entre 75 países evaluados (superando a Nigeria y Zimbabwe). En 2005 su puntaje aumentó a 3,08 y el país se ubicó en nonagésimo noveno lugar entre 117 países (en una posición más favorable que no menos de cinco países que figuraban en la lista en 2001 y otros 12 que se agregaron con posterioridad).
- 3.5 Toda mejora de la posición de Nicaragua en materia de competitividad debería haber dado lugar a un aumento de las inversiones del sector privado. En esa esfera el avance ha sido tan modesto como el incremento del puntaje del índice de competitividad para el crecimiento. Para medirlo se pueden utilizar diferentes indicadores: la evolución de la inversión extranjera directa y la afluencia de crédito interno al sector privado (variable ésta que es un valor representativo de la inversión interna, suponiendo que ésta se financie principalmente a través de deuda y que esa deuda se contrate principalmente en el mercado interno). Ambos indicadores han venido aumentando en forma moderada desde 2001.
- 3.6 Aunque no existe información sobre la composición de las inversiones por sector, de la composición de la cartera de crédito interno cabe inferir que la mayor parte de las inversiones han afluído al sector manufacturero, en tanto que el sector agropecuario obtuvo el 13% del total de la cartera crediticia en el tercer trimestre de 2006 (en comparación con 28,2% en 1999). El sector agropecuario recibió 31,8% de la cartera crediticia de la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF) en diciembre de 2005. Esta variación de la composición del crédito, y presumiblemente de la inversión, se reflejó en la modificación experimentada en el mismo período por la composición de las exportaciones: las del sector manufacturero, que en 1999 representaron 33,4% del total de exportaciones, equivalieron a 45,2% del total de exportaciones en el tercer trimestre de 2006, en tanto que las del sector agropecuario perdieron terreno y bajaron de 61,1% a 49,3%²⁵.
- 3.7 Aunque la participación del sector agropecuario en el total de exportaciones se redujo, las estadísticas revelan que en dólares estadounidenses el valor de las exportaciones aumentó 52,3% entre 2002 y 2005 (en promedio, 17,4% por año). Un componente importante de ese crecimiento fue el incremento del precio del café, antes que el del volumen de exportaciones. A los niveles de precios de ese producto en 2002, el crecimiento de las exportaciones habría sido de 38,9%, y no de 52,3%, entre 2002 y 2005. Aunque su impacto en las exportaciones es

²⁵ Comprende el sector pesquero.

reducido, el rubro que registró un mayor crecimiento —663% en dólares estadounidenses— es el de las bebidas alcohólicas, cuyo volumen se incrementó en 1.791%. Ha aumentado el volumen de las exportaciones nicaragüenses de camarones de cultivo, tabaco, azúcar, ganado y carne procesada, así como maníes, y se ha reducido el de las de café, que es el principal producto de exportación del país.



- 3.8 El avance documentado en la esfera de gobernanza (aunque no es sustancial) sólo puede atribuirse en pequeña medida al Banco, ya que no se realizó ninguno de los proyectos propuestos.

Cuadro 3.1

Enfoque/ámbito estratégico	Indicadores	Parámetros de referencia básicos	Objetivo	Datos recogidos	Comentarios
Crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de crecimiento del PIB del 5% para el año 2005 (ERCERP); metas intermedias: 1,5% en 2002; 3,5% en 2003, y 4,5% en 2004 	PIB de US\$4.052,872 millones en 2001 (en US\$ constantes de 2000)	1,5% en 2002	Crecimiento del PIB real de 0,75% en 2002	Crecimiento acumulativo previsto de 15,27% (2002-2005). La cifra realmente alcanzada fue de 12,92% (2,35 puntos porcentuales por debajo del objetivo)
			3,5% en 2003	Crecimiento del PIB real de 2,52% en 2003	
			4,5% en 2004	Crecimiento del PIB real de 5,14% en 2004	
			5% en 2005	Crecimiento del PIB real de 3,98% en 2005	
Política fiscal Crear condiciones para reducir el déficit fiscal y la deuda interna	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del ingreso tributario en no menos de 1,5 puntos porcentuales del PIB entre 2001 y 2005. 	El ingreso tributario equivalió a 12,55% del PIB en 2001	14,05% en 2005	16,61% del PIB en 2005	2,56 puntos porcentuales por encima del objetivo
Competitividad y producción i. Apoyar al aumento de la competitividad del país, haciendo hincapié en el papel del sector privado y en el logro de mejoras en cuanto al clima de inversión y promoviendo reformas. ii. Inversión selectiva en estímulos para la producción de bienes comerciables con alta rentabilidad económica a corto plazo, centrando la atención en los productores de pequeña y mediana escala.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en la escala de competitividad para el crecimiento (73° de 75 países en 2001) publicada por el Foro Económico Mundial. 	Puntaje del índice de competitividad para el crecimiento en 2001: 3,01 (orden de calificación: 73 de 75 países)	No definido (aumento de la calificación)	Puntaje del índice de comp. para el crecimiento en 2006: 3,18 (orden de calificación, 106 de 125 países)	Aumento, de 2,67 a 15,2, del percentil de la categoría.
	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en la actual escala de competitividad (71° de 75 países en 2001) publicada por el Foro Económico Mundial. 	Calificación de competitividad actual en 2001: 71° de 75 países (No se declaró puntaje alguno)	No definido (aumento de la calificación)	Calificación en el índice de competitividad de los negocios en 2006: 102° de 121 países. (No se declaró puntaje alguno) – Denominado índice de competitividad actual antes de 2003	Aumento, de 5,33 a 15,70 en cuanto a percentil de categoría de calificación
	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua, en cuanto a calidad del marco normativo, con respecto a enero de 2002 (Banco Mundial). 	Calidad normativa (2002): Estimación en puntos: -0,44 Rango percentil: 38,4	No definido (aumento de la calificación)	Calidad normativa (2005): Estimación en puntos: -0,31 Rango percentil: 42,6	Mejora que no es estadísticamente importante.

Enfoque/ámbito estratégico	Indicadores	Parámetros de referencia básicos	Objetivo	Datos recogidos	Comentarios
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en cuanto a eficacia gubernamental-burocracia, con respecto a enero de 2002 (Banco Mundial). 	Eficacia gubernamental: -0,81 en 2002	No definido (mejorar)	Eficacia gubernamental: -0,78 en 2005	Mejora escasa que no es estadísticamente importante, ya que ambas estimaciones de puntos (2002 y 2005) se encuentran en los intervalos de confianza recíprocos.
Fortalecer los tres poderes del Estado	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en cuanto al control de la corrupción, con respecto a enero de 2002 (Banco Mundial) 	Control de la corrupción (2002): Estimación en puntos: -0,49 Rango percentil: 38,2	No definido (aumento de la calificación)	Control de la corrupción (2005): Estimación en puntos: -0,62 Rango percentil: 35	Deterioro que no es estadísticamente importante.
<ul style="list-style-type: none"> i. Fortalecer el sistema de justicia. ii. Ayudar a establecer un marco institucional. iii. Mayor transparencia en las compras y contrataciones del Estado. iv. Cooperación en el fortalecimiento de las instituciones del Estado. v. Fortalecer la descentralización del gobierno y el sistema de gobierno local. vi. Promover la participación del sector privado en la prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en cuanto a libertad de palabra, libertades fundamentales y rendición de cuentas, con respecto a enero de 2002 (Banco Mundial). 	Voz y rendición de cuentas (2002): Estimación en puntos: 0,02 Rango percentil: 50,2	No definido (aumento de la calificación)	Voz y rendición de cuentas (2005): Estimación en puntos: -0,01 Rango percentil: 46,9	Deterioro que no es estadísticamente importante.
	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la calificación de Nicaragua en cuanto a efectivo imperio de la ley, con respecto a enero de 2002 (Banco Mundial). 	Imperio de la ley (2002): Estimación en puntos: -0,72 Rango percentil: 27,9	No definido (aumento de la calificación)	Imperio de la ley (2005): Estimación en puntos: -0,7 Rango percentil: 32,9	Mejora que no es estadísticamente importante.
Productividad de los grupos más pobres	<ul style="list-style-type: none"> Reducción, de 17,3% en 1998 a 14,3% en 2005 (ERCERP), del porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema. 	El 17,3% de la población vivía en situación de pobreza extrema en 1998 de acuerdo con el estudio de medición de los niveles de vida de 1998	Reducción a 14,3% en 2005.	El 14,9% de la población vive en situación de pobreza extrema de acuerdo con el estudio de medición de los niveles de vida de 2005	0,6 punto porcentual por debajo del objetivo
Inversiones sociales	<ul style="list-style-type: none"> Aumento neto, de 75% en 1999 a 83,4% en 2005 (ERCERP), de la matriculación en la escuela primaria. 	Matriculación en la escuela primaria: 75% en 1999	83,4% en 2005	Matriculación en la escuela primaria: 85,36% en 2005 según el estudio de medición de los niveles de vida de 2005.	1,96 puntos porcentuales por encima del objetivo
Promover la inversión social y productiva focalizada en los grupos más pobres.					

Enfoque/ámbito estratégico	Indicadores	Parámetros de referencia básicos	Objetivo	Datos recogidos	Comentarios
	<ul style="list-style-type: none"> Aumento, de 21% en 1999 a 23% en 2005, del porcentaje de mujeres en edad fértil con acceso a planificación familiar (ERCERP). 	21% de las mujeres en edad fértil con acceso a planificación familiar en 1999	23% en 2005	En 2005, el 91,19% de las mujeres embarazadas tuvieron acceso a controles prenatales durante el último embarazo.	No se dispone de datos con fines de comparación
	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la mortalidad de lactantes, de 40 por mil nacidos vivos en 1998 a 32 en 2005 (ERCERP). 	Mortalidad de lactantes (niños de menos de un año de edad): 40 por cada 1.000 nacidos vivos en 1998	32 en 2005	Mortalidad de lactantes (niños de menos de un año de edad): 31 por cada 1.000 nacidos vivos en 2001	Un punto porcentual por encima del objetivo
	<ul style="list-style-type: none"> Reducción, de 19,9% en 1998 a 16% en 2004 (ERCERP), de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. 	In 2001, 21,7% de los niños de menos de cinco años de edad presentaban desnutrición crónica (porcentaje de niños con dos desviaciones estándar por debajo de la medida de largo/estatura por edad).	16% en 2004	En 2005, 20,2% de los niños de menos de cinco años de edad presentaban desnutrición crónica (porcentaje de niños con dos desviaciones estándar por debajo de la medida de largo/estatura por edad).	Esta diferencia no difiere estadísticamente de cero. La cifra alcanzada se sitúa, además, 4,2 puntos porcentuales por debajo del objetivo

3.9 Los indicadores vinculados con los temas de productividad de los grupos más pobres son, en conjunto, inadecuados, y sólo pueden captar superficialmente los cambios en materia de efectos directos vinculados con el programa. Entre cinco indicadores propuestos, los datos disponibles sólo nos permiten documentar las mejoras vinculadas con el incremento neto de la matriculación en la escuela primaria. Datos actualizados tomados de los indicadores de seguimiento de la ERCERP documentan pruebas de un avance con más matices, y además pueden indicar ámbitos objeto de preocupación y susceptibles de análisis adicionales. No obstante, la estructura de los indicadores de seguimiento vinculados con la ERCERP presenta además una falla fundamental porque, a pesar de la disponibilidad de datos, no intenta medir los cambios en el bienestar desglosados por grado de incidencia de la pobreza. Estos indicadores no permiten evaluar el impacto de la estrategia en cuanto a beneficios para los pobres, pero son adecuados para realizar el seguimiento de los valores globales correspondientes a Nicaragua en conjunto. Así, se llega a las constataciones que a continuación se mencionan.

- 3.10 El subconjunto de indicadores de la educación es congruente con el avance global. La tasa neta de matriculación en la escuela primaria aumentó de 75% en 1999 a 91,9% en 2005. La tasa de alumnos que terminan la escuela primaria en seis años aumentó de 32% en 1999 a 44,1% en 2005. La tasa neta de matriculación en el nivel preescolar aumentó de 26% en 1999 a 41,8% en 2005. La tasa de alumnos que llegan a tercer grado en las escuelas rurales pasó tan sólo de 76,6% en 1999 a 77,7% en 2004, lo que muestra una vez más el limitado avance logrado en las zonas rurales.
- 3.11 Las pruebas sobre el avance son mucho más limitadas en el sector de la salud. Como dato positivo, la proporción de nacimientos en instituciones de atención de la salud aumentó de 47% en 1999 a 54,1% en 2005. La tasa de atención prenatal en el primer trimestre de embarazo aumentó de 31,9% en 1999 a 34,7% en 2005 (no obstante, los datos no revelan una clara estructura de mejoras, ya que registran una tasa de 30,1% en 2004). Otras pruebas revelan que en el período en cuestión algunos indicadores no variaron ni se deterioraron. Fue escaso el avance logrado en cuanto a cobertura de vacunas. La incidencia de la diarrea aumentó de 21,9% en 1999 a 25,6% en 2005 en los niños de menos de cinco años de edad. La de las infecciones respiratorias aumentó de 27,3% a 35% entre esos dos años para el mismo grupo de niños. La desnutrición crónica entre los niños de menos de cinco años de edad aumentó de 19,9% en 1999 a 20,2% en 2005. Aunque subsisten ciertas cuestiones relacionadas con la medición de esos indicadores, las pruebas recogidas indican a las claras que es necesario aumentar la eficacia de los programas actuales.

Cuadro 3.2

Indicador (%)	Avance del indicador intermedio de la ERCERP en 2004				SINASID
	Año base: 1999	2003	2004		2005
		Observado	Observado	Objetivo	
1. Gasto del gobierno central en pobreza	52,5	56,8	57,7	60	
2. Crecimiento del PIB	7	2,3	5,1	5	4
3. Tasa neta de matriculación en la escuela primaria	75	83,5	82,6	82	91,9
4. Tasa de promoción al tercer grado en escuelas rurales	76,6	76,7	77,7	81,6	
5. Alumnos que terminan la primaria en seis años	32	40,8	42,7	42	44,1
6. Implementación del sistema nacional de evaluación académica		Vigente	Vigente	Vigente	
7. Tasa neta de matriculación en el nivel preescolar	26	28,6	30,8	31	41,8
8. Escuelas rurales multigrado con seis grados	29	35,6	31,3	47	
9. Construcción o reparación de aulas de escuelas primarias, por año	977	908	629	600	
10. Nacimientos en instituciones de atención de salud	47	50	51	59,4	54,1
11. Atención prenatal	71,6	69,6	64,2	84,3	71,5
12. Detección temprana del embarazo	31,9	31,9	30,1	41,9	34,7

Indicador (%)	Avance del indicador intermedio de la ERCERP en 2004				SINASID
	Año base: 1999	2003	2004		2005
		Observado	Observado	Objetivo	
Cobertura de vacunas					
13. Una dosis de BCG	99	93,9	87,8	99	100
14. Tres dosis de vacuna antipoliomielítica	91	86,3	79,8	94	86,7
15. Tres dosis de vacuna 5-en-1 (pentavalente)	7	86,1	79,4	93	86,2
16. Vacuna contra la poliomielitis en niños de 12 a 13 meses de edad ¹	83,8	N/A	N/A	N/A	91,6 ³
17. Incidencia de la diarrea, menores de cinco años ¹	21,9	N/A	N/A	16,0 ⁴	25,6 ³
18. Incidencia de infecciones respiratorias, menores de cinco años ¹	27,3	N/A	N/A	20,8	35*
19. Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar para mujeres con un cónyuge, 15 a 19 años ²	27,1	N/A	N/A	N/A	
20. Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar para mujeres con un cónyuge, 20 a 24 años ²	19,7	N/A	N/A	N/A	
21. Acceso a servicios de salud reproductiva	21	24,6	17,4	23	
22. Plan ambiental para Nicaragua			Se está implementando	Se está implementando	
23. Desnutrición crónica entre menores de cinco años ¹	19,9	N/A	N/A	16,0 ⁴	20,2 ³
24. Cobertura nacional de agua potable	66,5	73,2	75,8	73,9	85,2
25. Acceso a agua segura en asentamientos rurales	39	47,9	48,5	52,6	69
26. Acceso nacional al saneamiento ¹	84,1	N/A	N/A	88,0 ⁴	95
27. Acceso a drenaje sanitario en contextos urbanos.	33,6	34,6	35,1	40,3	35,9
28. Tasa de analfabetismo (mayores de 10 años) ¹	19	N/A	N/A	16,0	17,1 ³
29. Promedio de años de enseñanza, personas de 10 a 19 años de edad ¹	4,6	N/A	N/A	5,0 ⁴	5,1 ³

N/A: No aplicable, porque los datos provienen de encuestas y por lo tanto no se dispone de ellos para los años en cuestión.

1 Datos del estudio de medición de los niveles de vida de 2001

2 Datos de la ENDESA de 2001

3 Estudio de medición de los niveles de vida, 2005

4 Objetivo tomado de la matriz de metas, objetivos e indicadores intermedios del DELP I.

3.12 Un hecho más positivo es que a nivel nacional la disponibilidad de agua potable aumentó (pasando de 66,5% en 1999 a 85,2% en 2005 a nivel nacional y de 39% a 69%, en ese mismo período, en los asentamientos rurales). También mejoró el acceso a drenajes sanitarios, tanto a escala nacional (84,1% en 1999 a 95% en 2005), como, en proporciones más modestas, en las zonas rurales (33,6% en 1999 a 35,9% en 2005).

3.13 Como ya se mencionó, utilizando el consumo de los hogares como indicador de bienestar es posible clasificar a la población por grados de vulnerabilidad frente a la pobreza y analizar la evolución, entre 2001 y 2005, de la incidencia de muchos de los riesgos que enfrentan los pobres. Estos resultados se presentan en el Apéndice II. A través de este análisis no se pretende examinar en todos sus

aspectos la evaluación de los principales indicadores de políticas relacionados con la pobreza, sino sólo demostrar la disponibilidad y riqueza de los datos y la medida en que permiten realizar inferencias importantes en materia de políticas.

- 3.14 El análisis contenido en el Apéndice II demuestra que la profundidad de la pobreza está vinculada fundamentalmente con la magnitud de los riesgos que enfrentan los pobres en Nicaragua. Allí encontramos pruebas de que cuanto más pobre es una persona o un hogar tanto mayores son los riesgos de analfabetismo, bajo nivel de matriculación escolar, desnutrición infantil, diarrea y falta de acceso a agua segura y saneamiento. También se habrían podido demostrar fácilmente otros riesgos conexos.
- 3.15 En consecuencia, nuestras posibilidades de realizar diagnósticos y evaluar la eficacia de los programas orientados a la reducción de la pobreza están vinculadas fundamentalmente con la elaboración de adecuados indicadores de resultados, desglosados por grupo de pobreza. Los análisis de este tipo permiten identificar los problemas comunes a la totalidad de la población a partir de los problemas que requieren soluciones específicas para grupos de personas. En resumen, se trata de un componente decisivo de los esfuerzos encaminados a imprimir mayor eficacia a los programas de gasto público.
- 3.16 Es evidente que esas preocupaciones han formado parte de la política de diálogo con los donantes. En la ERCERP de 2001 se señala que el proceso seguido para asignar gastos relacionados con la pobreza entre diferentes programas es un instrumento impreciso, basado en una vía intermedia entre eficiencia y rigor de la definición, que llevó a asignar diferentes proporciones de recursos del Presupuesto General Anual a programas de instituciones públicas tales como MECD, MINSA, IDR, MIFAMILIA, SAS, FISE, INETER, CNE y a los costos operativos de INIFOM²⁶.
- 3.17 A este respecto, en el DELP de 2005 del FMI se sostiene que “no hay lista de criterios ni requisitos explícitos a cumplirse dentro de los programas que se han de considerar como de gasto dirigido a reducir la pobreza; más bien, dicho gasto se distribuyó por institución y por su ‘vinculación’ a los cuatro pilares y los tres ejes transversales definidos en la Estrategia²⁷”.
- 3.18 En el documento se añade que “las principales críticas a la anterior clasificación, realizadas por la comunidad internacional, organismos de la sociedad civil y la Asamblea Nacional, se orientan en dos sentidos: (a) hay que definir más precisamente los criterios de clasificación de los programas, tanto para fines operativos como para mejorar las actividades de reducción de la pobreza, ya que se advierte una tendencia a incluir todos los programas de algún sector

²⁶ Para mayores detalles, ver *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza* (ERCERP), Gobierno de Nicaragua, julio de 2001.

²⁷ Nicaragua: Documento de estrategia de lucha contra la pobreza, Informe de país del FMI No. 05/440, Washington, D.C., diciembre de 2005.

(educación, salud) considerado importante para la reducción de la pobreza, y (b) el tema de la eficiencia del gasto, señalando que solamente los programas en que se haya establecido una relación con el mejoramiento de los indicadores de pobreza seleccionados podrán considerarse como de gasto dirigido a reducir la pobreza²⁸”.

- 3.19 La Evaluación sobre la pobreza en Nicaragua 2003, del Banco Mundial, presenta pruebas sorprendentes relacionadas con el gasto en pobreza: “Una reseña reciente de programas seleccionados de lucha contra la pobreza en la cartera de la ERCERP de Nicaragua indica que es probable que menos de un tercio de los recursos programados para los próximos cinco años (US\$232 millones) vaya a beneficiar a los pobres al abordar los riesgos y vulnerabilidades identificados. Alrededor de la mitad del total de las inversiones de la muestra de programas (US\$372 millones) carece ya sea de la información de respaldo adecuada para determinar su pertinencia, o necesita modificarse para mejorar su eficacia en cuanto a abordar determinados riesgos o llegar realmente a los pobres. Aproximadamente 14% de los gastos en el período (US\$114 millones) no beneficiará en absoluto a los pobres²⁹”.
- 3.20 Sin embargo, pese a esas preocupaciones, en el reciente marco de seguimiento acordado en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de segunda generación de lucha contra la pobreza (PND/DELP II 2005) se incluye sólo un indicador destinado expresamente al seguimiento de la evaluación del bienestar de los pobres. Este indicador —“[n]úmero de niños/as menores de seis años de edad en situación de pobreza extrema atendidos por programas integrales de protección social”— tiene un nivel básico de 104.000 niños para 2004 y un objetivo de 87.000 para todos los años futuros entre 2006 y 2010 (lo que supone implícitamente la reducción de la cobertura). El análisis de la encuesta sobre niveles de vida 2005 revela que hay 126.000 niños en situación de pobreza extrema y 237.000 que son pobres pero no padecen pobreza extrema. En consecuencia, este indicador implica que conforme al DELP II, los niños pobres que no se encuentran en situación de pobreza extrema están excluidos del objetivo y, por lo tanto, del programa.

IV. IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LOS TEMAS DE DESARROLLO

- 4.1 El objetivo cardinal, en el presente capítulo, consiste en determinar el aporte al desarrollo que realiza el programa del Banco en Nicaragua a nivel temático y de proyectos. El Apéndice III contiene un análisis exhaustivo al respecto.

²⁸ Véase el Anexo 2, Redefinición del gasto en pobreza, en el DELP de 2005. Op. cit.

²⁹ Véase *Nicaragua Poverty Assessment: Raising Welfare y reducing Vulnerability*, Informe No. 26128-NI, Washington, D.C., diciembre de 2003.

A. Crecimiento económico – Fortalecimiento de la política fiscal

- 4.2 Es en esta esfera, identificada en la estrategia como parte del desafío del crecimiento económico, que el avance ha sido más vigoroso. Ese avance, como más abajo se explica, no puede atribuirse exclusivamente al Banco: primero, porque éste no intervino en todos los ámbitos de las propuestas que formuló (por ejemplo, el de la reducción de la deuda interna), y segundo, porque no resulta claro que el incremento del ingreso tributario haya obedecido a la introducción de mejoras en la política tributaria, donde el Banco respaldó al Fondo Monetario Internacional, ni a la administración tributaria, ámbito éste en el que se concentró la labor del BID.
- 4.3 La meta de la política sectorial consistía en fortalecer la política fiscal de Nicaragua ofreciendo apoyo para reducir el déficit fiscal, logrando la reducción de la deuda interna y mitigando el riesgo de crisis provocada por una excesiva deuda externa. Para alcanzar esa meta, uno de los aspectos de la estrategia de país del Banco consistió en centrar la atención en el mejoramiento del sistema tributario. La institución procuró completar el programa de fortalecimiento institucional de las administraciones tributaria y aduanera (NI-0105), aprobado en 1999, y propuso el diseño de una nueva operación, aprobada en 2003, encaminada a la modernización del Estado y la reforma fiscal (NI-0172). En la estrategia de país del Banco se propuso asimismo un programa de modernización fiscal, que no se ha aprobado. Un proyecto anterior, suscrito en 1996 y completado (con dispensas) en 1999, fue el de reforma de la administración pública (NI-0085), cuyo objetivo, además de transformar los mercados financieros, consistía en “hacer operar más eficientemente las funciones administrativa, financiera y tributaria del gobierno central”.
- 4.4 La sostenibilidad fiscal reviste especial importancia para Nicaragua, que recibió un considerable alivio de su deuda externa, y cuya deuda interna es muy cuantiosa. Se prevé que a mediano y largo plazos los flujos de recursos concesionales disminuirá, por lo cual es importante que Nicaragua esté en condiciones de obtener un ingreso tributario suficiente para cubrir sus gastos.
- 4.5 El alivio provisional de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME proporcionó a Nicaragua economías presupuestarias por un monto medio de US\$90 millones por año entre 2001 y 2004 (en cifras acumulativas, US\$361 millones). Esas economías se han destinado principalmente a atender el gasto corriente en educación (51,8%) y servicios de salud (20,5%), y se han registrado según lo exigido en virtud de las condiciones acordadas para llegar al punto de culminación de la Iniciativa para los PPME. (OVE no pudo encontrar pruebas de que esos recursos hayan llegado a los más pobres). No obstante, el Banco no participó en la IADM, y sólo accedió a conceder alivio de la deuda a Nicaragua en enero de 2007, en condiciones similares a las ofrecidas por la IADM. Esta es una de las muy contadas actividades que en forma tangencial se tienen en cuenta como aptas para respaldar un acuerdo formal entre el país y la comunidad de los donantes encaminado a reducir la inestabilidad, la

imprevisibilidad y el carácter procíclico de los desembolsos de ayuda. La comunidad internacional condicionó el alivio de la deuda, en general, a la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza del país y al fortalecimiento de sus programas de reforma.

- 4.6 El principal escollo que dificulta la ejecución de los proyectos, identificado con acierto en los documentos de préstamo, es la falta de consenso en la Asamblea Nacional, que no es una situación transitoria ni circunstancial. Esa ha sido claramente la razón de la demora de más de 10 años en la aprobación del Código Tributario, y ha sido asimismo un factor que ha contribuido mucho a la tardanza en la aprobación de la Ley del Servicio Civil. La aprobación de dicha ley es una de las condiciones a las que está supeditado el desembolso del segundo tramo del proyecto NI-0172 y representa un cambio fundamental que se requiere para el éxito de la reforma de la administración tributaria. Si bien el Banco identificó con acierto este grave factor de riesgo, no diseñó mecanismos que permitieran enfrentarlo con éxito.
- 4.7 Aunque la ejecución de las operaciones ha sido lenta, se han alcanzado algunos resultados en las esferas en las que el Banco decidió centrar la atención de su estrategia de país, a saber: déficit fiscal y deuda interna. El déficit fiscal ha venido disminuyendo en forma sostenida desde 1999, salvo en 2003, en que se incrementó, principalmente como consecuencia de los pagos de intereses de la deuda interna (el monto de esos pagos, que equivalía a 0,72% del PIB en 1999, pasó a ser de 2,45% del PIB en 2003, debido a que una gran proporción de los Certificados Negociables de Inversión, que son bonos públicos emitidos para garantizar las obligaciones de los bancos frente a sus clientes durante la crisis bancaria de 2000-2001, eran exigibles en ese año). El ingreso tributario sobrepasó la meta propuesta en la estrategia de país del Banco: se incrementó en 4,06 puntos porcentuales del PIB entre 2001 y 2005, en tanto que el objetivo era un incremento de por lo menos 1,5 punto porcentual del PIB entre 2001 y 2005. Medida como fracción de un córdoba gastado para cobrar un córdoba a través de impuestos, la recaudación tributaria y aduanera se ha vuelto más eficiente.
- 4.8 Con respecto a la deuda interna, el avance ha sido modesto, e independiente de la intervención del Banco (el país no recibió ninguna asistencia formal a ese respecto, aun cuando el BID estableció la reducción de la deuda interna de Nicaragua como una de las metas cuya consecución deseaba apoyar a través de su estrategia de país). Aunque la deuda interna se redujo en el 7,75% (en dólares estadounidenses) con respecto a enero de 2002, un análisis en profundidad muestra que esa disminución obedece a una combinación de factores: la reducción de la deuda del Banco Central (que fue del 50,68% en dólares estadounidenses entre enero de 2002 y agosto de 2006), acompañada por un incremento de la deuda del gobierno central (que fue del 23,56% en dólares estadounidenses en el mismo período).

B. Crecimiento económico – Mejoramiento de la competitividad y la producción

- 4.9 En la estrategia, el logro de mejoras en materia de competitividad y producción está identificado como parte del desafío de crecimiento económico que enfrenta Nicaragua. La mayoría de los programas propuestos comenzaron a ejecutarse en el período cubierto por el análisis, y aunque algunos de ellos han sido exitosos desde el punto de vista programático, aún no se han logrado resultados clave. El puntaje del índice de competitividad para el crecimiento de Nicaragua mejoró entre 2001 y 2005; pero (como se analiza más adelante) esa mejora no generó un aumento sostenido de la inversión privada ni de la producción del agro (el crecimiento de las exportaciones agrícolas obedece a incrementos exógenos de los precios antes que al aumento del volumen de exportación de sus productos más importantes).

1. Acceso al crédito

- 4.10 Inicialmente, la intervención del BID en el sector financiero (proyecto NI-0085, firmado en 1996) estaba encaminada a mejorar la situación financiera del sistema bancario, especialmente de los bancos de propiedad estatal. Se preveía la creación de un nuevo organismo encargado de aumentar al máximo la recuperación de montos bajo los préstamos incobrables de los bancos del Estado y restringir el funcionamiento de dos (de los tres) bancos del Estado. Sin embargo, la solución propuesta no fue la óptima, pues se limitó a controlar los perjuicios sin abordar sus causas. En dicha solución se contemplaba a la reducción de la participación de los bancos de propiedad estatal en el sector financiero, pero permitiendo al mismo tiempo al Estado mantener intereses en el BANIC y mantener el control del BANADES y el BCP, a sabiendas de anteriores intentos infructuosos de depuración de la cartera bancaria del Estado y reducción de sus costos operativos, lo que condujo a recapitalizaciones dispuestas por el gobierno, seguidas por expansiones del crédito.
- 4.11 A través de la siguiente intervención en el sector (proyecto NI-0104, firmado en 1998) se corrigieron los errores de diseño de la operación anterior, centrándose en reducir la participación de los bancos del Estado en el mercado financiero y fomentar “la estabilidad y eficiencia del sector bancario privado mediante el fortalecimiento del marco jurídico e institucional del sistema financiero”. Además de la liquidación o privatización de bancos del Estado y la modernización del marco institucional y normativo de reglamentación de prudencia bancaria (temas abordados en parte en el primer préstamo), en este proyecto se procuraba modernizar la estructura jurídica y normativa del sistema financiero.
- 4.12 Si bien la mayoría de las nuevas operaciones aprobadas en este sector en el período de la actual estrategia de país del Banco se llevaron a cabo a través del Fondo Multilateral de Inversiones, una excepción importante fue el Programa Global de Crédito Multisectorial (proyecto NI-0167, firmado en 2003), destinado a “proporcionar recursos a Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) para el financiamiento de créditos a la empresa privada otorgados a través de

instituciones financieras intermediarias elegibles, así como recursos de asistencia técnica”. Su objetivo consistía en ampliar la oferta de financiamiento a mediano y largo plazos para empresas privadas en todos los sectores de la economía, en condiciones competitivas de mercado libre.

- 4.13 Según lo previsto en el documento de préstamo (NI-0085), la recuperación de activos y la privatización de bancos del Estado no se completaron por falta de consenso político, por interferencia política y por falencias en la cultura institucional del Banco del Estado³⁰. Si el componente financiero de este proyecto se hubiera implementado en forma rápida y satisfactoria, Nicaragua habría podido ahorrarse los costos sustanciales que luego se vio obligada a pagar por la crisis bancaria: deterioro del déficit fiscal, aumento de la deuda pública (US\$676 millones en CENIS y bonos entre 1999 y 2004, relacionado con la crisis bancaria) y una modificación de la tendencia del PIB, de alrededor de 6,6% por debajo de la tendencia de las proyecciones a que habría dado lugar el mantenimiento de la tasa de crecimiento tendencial del decenio que precedió a la crisis³¹. El proyecto NI-0104, por otra parte, completó todos sus objetivos, aunque en medio de la crisis bancaria. La determinación del BID de no ceder a presiones políticas encaminadas a dispensar del cumplimiento de los requisitos de los desembolsos retrasó estos últimos, pero garantizó el logro de los objetivos del proyecto.
- 4.14 Entre los productos que pueden mostrarse con respecto al acceso al crédito, tomamos nota de la creación de la Central de Riesgo, merced a la participación conjunta del BID y el Banco Mundial (el BID, a través de la operación MIF/AT-481-1, proporcionó financiamiento para las etapas iniciales de creación de un sistema centralizado de gestión de riesgos encaminado a mejorar la base de datos de los deudores financieros, en tanto que el Banco Mundial financió el mejoramiento de su plataforma tecnológica). La SIBOIF empezará dentro de poco a prestar los servicios de consulta en línea de la Central de Riesgo.
- 4.15 Vale la pena tener presente que la composición de la cartera del sistema bancario, tomada en conjunto, ha pasado del ámbito de las inversiones (principalmente en CENIS del Banco Central de Nicaragua, que han venido haciéndose exigibles, y de los BPI del gobierno central) al otorgamiento de crédito, y que el efecto de desplazamiento de la deuda pública se ha venido reduciendo en forma sostenida. Aunque la participación de la FNI como proveedora de fondos para el sistema

³⁰ Aunque el costo de la privatización podría considerarse como un tema en sí mismo, existen pruebas de una privatización bancaria exitosa que fue objeto de interferencias políticas. Hamilton Bank, N.A., de Estados Unidos, ganó la licitación con una prima del 63% por encima del precio mínimo de adquisición del 50,7% de las acciones del BANIC. El BANIC —en ese entonces el banco más destacado de Nicaragua— formuló una oferta pública (enero de 1999). La CFI fue el principal asesor del BANIC y del Gobierno de Nicaragua. Más adelante, en agosto de 1999, la Contraloría declaró nula la venta. El caso fue a la Corte Suprema, que en mayo de 2000 declaró válida la venta.

³¹ La tasa de crecimiento tendencial se calculó mediante la utilización de un filtro de Hodrick-Prescott, con datos del período comprendido entre 1990 y 1999.

bancario ha seguido siendo estable (en promedio le corresponde 3,71% del total de los pasivos del sistema bancario), su cartera crediticia, en dólares, se ha incrementado desde la finalización de la crisis bancaria. Cabe señalar que desde 2004, en que comenzaron los desembolsos del Programa Global de Crédito Multisectorial del BID y la FNI suscribió acuerdos de participación con instituciones financieras intermediarias elegibles, el porcentaje del crédito otorgado por la Financiera al sistema bancario, expresado como porcentaje del total de los activos de ésta, aumentó para pasar de 86,1% a un promedio de 93,5% (entre 2004 y 2006). Según la FNI, el crédito proporcionado a través de ella a pequeñas y medianas empresas aumentó 37,7% en 2004, 26% en 2005 y 3,1% en 2006 (en esos años, las cifras globales de créditos de la FNI aumentaron 14,1%, 16,9% y 18,9%, respectivamente). Aunque no existen datos desglosados que permitan atribuir causalidad al Programa Global de Crédito Multisectorial, el vencimiento de los préstamos otorgados por el sector bancario se ha ampliado en forma sostenida desde la finalización de la crisis bancaria (la proporción de fondos suministrados por la FNI al sistema bancario es demasiado reducida como para que pueda pensarse que el aumento del crédito a mediano y largo plazos obedezca exclusivamente a la participación de dicha entidad; en cambio el porcentaje representado por los certificados de depósito en el total de los depósitos se ha venido reduciendo en forma sostenida desde el comienzo de la crisis bancaria, tendencia impulsada por la disminución de los certificados de depósito denominados en dólares —los denominados en córdobas han aumentado, tras un período de pausa posterior a la crisis bancaria, e inclusive han superado los niveles anteriores a la crisis—; cabe añadir que los certificados de depósito son una de las principales fuentes de financiamiento a mediano y largo plazos con que cuenta el sistema bancario). La FNI informa que a diciembre de 2006 el plazo de vencimiento de sus préstamos era, en promedio, de cuatro años (el mínimo autorizado para los fondos del BID es de un año), pero no se dispone de datos que permitan determinar la influencia de la Financiera en el incremento del crédito a mediano y largo plazos.

2. Infraestructura

- 4.16 El BID realizó operaciones en los sectores de la electricidad y el transporte. En este último respaldó la rehabilitación de la Carretera Panamericana y la implementación de un mecanismo de mantenimiento vial sostenible (NI-0099). Además participó en la rehabilitación del Tramo San Lorenzo–Muhan de la carretera Managua–Rama, la cual constituye la principal vía terrestre de comunicación hacia el Atlántico, así como en la modernización de la organización institucional del sector vial y en la implementación de nuevas estrategias para mejorar el mantenimiento vial (NI-0146). Dentro del proyecto NI-0014 el Banco contribuyó también, como actividad secundaria, al mantenimiento de caminos rurales y sus cunetas (las obras abarcaron, en total, 1.596 km).
- 4.17 En el sector de la electricidad, el BID realizó operaciones encaminadas a incrementar la participación del sector privado en la generación y distribución de

electricidad. A través del programa híbrido (NI-0069, NI-0134) se dio respaldo al gobierno para el proceso de enajenación, reestructuración y privatización de las empresas de distribución y de generación surgidas de la reestructuración de la ENEL y se procuró modernizar la empresa de transmisión de electricidad del Estado y el Centro Nacional de Despacho de Carga. El BID también dio respaldo al sector de la electricidad de Nicaragua a través de un préstamo al sector privado (NI-0103) —con Dresdner Bank y Société Générale como suscriptores en una estructura de préstamos A/B— para la construcción de una planta de generación eléctrica a combustible diesel de 50,9 MW, en Tipitapa, que actualmente está en funcionamiento.

- 4.18 En el documento de préstamo, el riesgo de que la enajenación y privatización de ENEL no se consolidara o no se completara a tiempo para permitir que la privatización se llevara a cabo dentro del mandato del gobierno [de aquel entonces], o de que el INE no pudiera afianzarse como organismo regulador, aparece identificado como principal riesgo relacionado con los proyectos NI-0069 y NI-0134. No obstante, el proyecto no reconoció las dificultades que podrían surgir de la existencia de un ente regulador deficiente, ni, en primer lugar, a la hora de abordar el tema. De hecho, muchas de las dificultades experimentadas por el sector de la electricidad en Nicaragua provienen de fallas en materia de capacidad normativa y de una falta de visión a largo plazo. Las soluciones presentadas por los protagonistas son respuestas miopes a problemas que requieren una planificación a largo plazo, y el BID no tuvo en cuenta en el diseño del proyecto la posibilidad de que esos desafíos se plantearan. Por ejemplo, no existen mecanismos automáticos y transparentes de fijación de las tarifas, y la recuperación de costos se convirtió en un problema grave para los diferentes agentes del sector tras el aumento experimentado por los precios del petróleo (en tanto que éstos aumentaron 171,5% entre 2000 y 2005, la tarifa de electricidad aumentó, en promedio, 9,45%). No obstante, los incrementos de la tarifas representan una carga sustancial para buen número de hogares, y el BID no dio respaldo al INE en las tratativas para mejorar la focalización de subsidios.
- 4.19 En los documentos de préstamo correspondientes a proyectos en el sector del transporte se identifican acertadamente como factor de riesgo la continuidad y el nivel de mantenimiento del sistema vial y la mala calidad de la infraestructura existente en cuanto a financiamiento, planificación y gestión del mantenimiento vial. Ambos proyectos abordaban el riesgo identificado recomendando para ello la creación del FOMAV y en el segundo incluso se establecieron condiciones contractuales para asegurarse de que el FOMAV estuviera en operación y funcionamiento antes de la realización del primer desembolso. No obstante, el BID no logró dar participación plena al poder legislativo en la sanción de las reformas necesarias para dar sostenibilidad al fondo de mantenimiento, y ello se ha convertido en una causa de retraso en los desembolsos. Si bien OVE reconoce el margen limitado de que dispone el Banco para hacer esto, lo insta a abordar los temas de política económica al diseñar sus proyectos.

- 4.20 Con respecto a los resultados, la capacidad eléctrica instalada aumentó 61,7% entre 1998 (antes de la privatización) y 2006. A diciembre de 2005 sólo 29,26% de la capacidad instalada correspondía a empresas del Estado, en comparación con 52,07% para las empresas privadas (un 16,36% adicional correspondía a empresas privadas que producen su propia electricidad y no pertenecen al sistema nacional interconectado). No obstante, esos aumentos de la capacidad instalada se basaron en plantas generadoras alimentadas por combustibles de petróleo, con la consiguiente inestabilidad de los costos operativos. Aunque la capacidad instalada se ha incrementado, las viejas plantas generadoras son poco confiables y frecuentemente interrumpen su servicio, lo que da lugar a una irregular prestación del servicio (que provocó las crisis de electricidad de mayo y septiembre de 2005). El aumento de la capacidad instalada no se reflejó plenamente, sin embargo, en mayor bienestar para la población, porque no ha sido seguido por una expansión equivalente de la red de distribución: según los datos del censo de 2005, sólo 68,3% de los hogares tienen acceso a la electricidad, lo que representa un aumento de 6,6 puntos porcentuales con respecto al censo de 1995 (61,7%). Aunque el número de clientes servidos por DISNORTE y DISSUR ha aumentado 38,6% (457.445 en 2001; 634.188 en 2006), y la energía vendida se incrementó en 15,8% (1.554 GWh en 2001; 1.799 GWh en 2005), esos incrementos pueden atribuirse principalmente a la regularización de clientes y no al aumento del número de nuevos clientes. Según el informe de operaciones de Unión Fenosa correspondiente a 2006, esa compañía pierde alrededor de 26,6% de la energía que compra, y recibe alrededor de 95,6% de los montos facturados de sus clientes regularizados (el gerente financiero de Unión Fenosa en Nicaragua señala que alrededor de 6% de las referidas pérdidas corresponden a consumidores situados en barrios pobres —asentamientos— que se conectan irregularmente a la red, 8% corresponde a conexiones manipuladas por clientes regulares fuera de los “asentamientos” y el resto, a fugas técnicas)³². La empresa de transmisión del Estado, ENTRESA, declaró pérdidas de 30,65% en transmisión y distribución en diciembre de 2006. Este nivel es aproximadamente igual al de 1998 (29,66%), aunque alrededor de dos tercios del préstamo bajo el programa híbrido estaban encaminados a mejorar la infraestructura de transmisión. Medida en kilómetros, la longitud de las líneas de transmisión aumentó tan sólo 1,9% desde 1998, año de aprobación de la operación. Aunque las pérdidas atribuibles exclusivamente a las líneas de transmisión se han reducido en proporción marginal (1,5% en 1999, en comparación con 1,4% en 2006), lo que se explica en parte por el incremento del consumo, el componente de inversión del programa híbrido (NI-0069, NI-0134) ha contribuido a una importante reducción del número de fallas del sistema de transmisión.

³² La estructura de las tarifas de electricidad es tal que existen fuertes incentivos para que los clientes del extremo superior manipulen sus conexiones con el objeto de reducir sus cuentas mensuales.

- 4.21 Aunque la integración regional ha ofrecido una solución para hacer frente a los temas de economía de escala que experimentan todos los países centroamericanos, el avance a este respecto ha sido lento. Para que las soluciones programadas den resultado es necesario reconocer las dificultades que implica resolver las complejidades técnicas de los temas normativos y de financiamiento existentes en cada país con respecto a la ejecución de proyectos regionales. En especial, las restricciones fiscales al financiamiento a empresarios privados responsables de la implementación del sistema de integración de electricidad y la dificultad de garantizar marcos normativos nacionales que puedan armonizarse con un mercado regional mayorista han contribuido a demorar la implementación del mercado regional de energía de América Central.
- 4.22 Con respecto a los proyectos del sector del transporte, Nicaragua dispone actualmente de un fondo de mantenimiento funcional, autónomo y autosuficiente financiado mediante el impuesto especial creado en 2005. Los recursos proporcionados en 2006 por organismos multilaterales para el financiamiento de dicho fondo equivalieron a apenas 2,5% (lo que indica la sostenibilidad de la iniciativa), pero, lo que es más importante, el fondo se ha quintuplicado desde que comenzó a funcionar, en 2003 (no toda la recaudación del impuesto del FOMAV de 2006 —US\$11,4 millones— se gastó durante el año, ya que los recursos utilizados en ese año ascendieron a US\$6,2 millones). Se prevé que los recursos disponibles para mantenimiento vial aumentarán considerablemente, ya que, según las proyecciones, la tasa impositiva habrá aumentado de seis centavos de dólar en 2005, año en que se creó el tributo, a 16 centavos de dólar al final de 2009, por cada galón de combustible vendido dentro de Nicaragua. Un importante aspecto al que hay que prestar atención es el de la eficiencia con la cual se gasten esos recursos.

3. Agricultura y medio ambiente

- 4.23 Como parte de las medidas encaminadas a promover la competitividad y la producción, principalmente para aumentar la producción de los agricultores de pequeña escala, en la estrategia de país se prevén dos operaciones: el Programa Global de Crédito Multisectorial (NI-0167), que se analiza en detalle en la sección referente al sector financiero, y el Programa de Reactivación Productiva Rural (NI-0159), destinado a “incrementar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales de bajos ingresos”, principalmente a través de pequeños proyectos de infraestructura. Además de esos nuevos proyectos, en la estrategia de país del Banco se previó la culminación del Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI-0014), iniciado en 1998, y los dos Programas Socioambientales y de Desarrollo Forestal o POSAF (NI-0025 y NI-0141), iniciados en 1996 y 2002 y destinados a atender, entre otras cosas, la “administración y recuperación de los recursos del suelo, los bosques y el agua, a fin de aumentar la productividad, los niveles de ingresos y la calidad ambiental de los establecimientos agrícolas y las comunidades rurales e indígenas en cuencas hidrográficas seleccionadas”. Además de ocuparse del problema ambiental que

- padece el sector agrario, el BID se ocupó de los problemas ambientales que afectan al lago Managua y a la ciudad de Managua (proyecto NI-0027), que obedecen, en gran medida, “a las deficiencias del actual sistema de alcantarillado sanitario y a la falta de tratamiento de aguas servidas, que dan lugar a la contaminación del medio ambiente y generan condiciones insalubres”. Estos problemas afectan principalmente a los grupos más pobres que viven en la faja costera del lago.
- 4.24 La diversificación agrícola se está efectuando principalmente a través de operaciones de cooperación técnica financiadas por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Programa de Empresariado Social (PES). A través de esas operaciones no sólo se procura incrementar los ingresos de los pequeños productores e introducir prácticas más productivas y sostenibles, sino también abordar la actividad agropecuaria rural en forma integral. A través de esas operaciones de cooperación técnica se están abordando problemas para que el país pueda utilizar el sector agropecuario como motor del crecimiento económico. La mayor parte de ellas tienen como objetivo sectores de población con alto potencial de crecimiento, aunque no sean necesariamente los más pobres. La operación ATN/SF-7836-NI, por ejemplo, encaminada al “desarrollo de la ovinocultura en micro y pequeñas fincas del trópico seco nicaragüense”, tiene como objetivo los departamentos de Masaya, León y Managua; Managua y Masaya son los departamentos menos afectados por la pobreza general, ya que pertenece a esa categoría 19,5% y 33% de la población, mientras que en León la cifra es de “apenas” 49,4% (todos esos departamentos se encuentran por encima de la cifra nacional de 46,2%, según cifras del censo de 2005).
- 4.25 En el informe de terminación del proyecto NI-0014 se señala que éste carecía de indicadores adecuados para medir su impacto, pero alrededor de 70% de las unidades de producción (familias) a las que está destinado han adoptado nuevas tecnologías para mejorar la producción de café, ganado, granos y productos no tradicionales. En general, las zonas cultivadas (no únicamente las unidades de producción a las que está destinado) se ampliaron en 14,16%, y la productividad 3,03%, entre los ciclos de 1998/1999 y de 2003/2004, pero esos resultados no pueden atribuirse directa ni exclusivamente a la participación del BID en la transferencia de tecnología y el mantenimiento de caminos rurales. La evaluación socioeconómica demuestra que los ingresos de los productores establecidos en predios aledaños a los caminos rurales objeto de la intervención del BID aumentaron, en cifras reales, 39,23%.
- 4.26 Además de la rehabilitación y modernización de los servicios de alcantarillado sanitario de Managua (cuya infraestructura aún está en construcción), el proyecto NI-0027 también contempla la limpieza y el drenaje de la faja costera del lago situada frente a la ciudad, el impartido de educación y la participación comunitaria en campañas de control de enfermedades y vectores, y la elaboración y ejecución de un plan de seguimiento de indicadores de salud humana y ambiental del lago y sus riberas. En 2006 (enero a septiembre) el SILAIS-

Managua declaró haber limpiado 793.440 m² y drenado 87.020 m² de las riberas, beneficiando a 28 barrios de tugurios y controlando 20 km de riberas del lago. Para controlar enfermedades y vectores, el SILAIS-Managua realizó un estudio y actividades de seguimiento en diferentes zonas, a fin de determinar su nivel de riesgo (elevado cuenteo de larvas) e incrementar su presencia en zonas de alto riesgo. Como parte de la campaña de educación, visitó 44.904 domicilios y dio 3.481 charlas en escuelas. Aunque el impacto integral del proyecto no podrá medirse hasta que esté en funcionamiento la infraestructura, algo se ha avanzado en cuanto al control de enfermedades. Según la evaluación de mitad de período completada por el MINSA, entre los años 2000 y 2005 no se registraron casos de cólera y los casos de diarrea se redujeron en tres de las cinco zonas de intervención. Los casos de malaria se redujeron en 72,09% (superándose así el objetivo del 60%); los casos de dengue, en cambio, aumentaron 7,4%. Según los estudios realizados, ahora la población entiende mejor las causas de esas enfermedades y la manera de no contraerlas.

C. Gobernanza

- 4.27 La gobernanza, uno de los tres desafíos identificados en la estrategia, es el ámbito en que los avances han sido más bajos. La mayoría de los programas propuestos no se aprobaron. Los indicadores de efecto directo relacionados con gobernanza no están definidos en forma precisa. La asistencia del Banco en esa esfera requiere necesariamente la voluntad del país de lograr una mejor gobernanza, y requiere asimismo, en forma decisiva, un sentido de identificación por parte de las partes interesadas.
- 4.28 En la estrategia de país elaborada por el Banco para Nicaragua se concede a esta esfera, por derecho propio, un papel estratégico, y se señala la necesidad de contar con un “gobierno eficiente, eficaz y probo”. En la estrategia se prevé la implementación de “acciones profundas de modernización y reformas en los tres poderes del Estado”, haciéndose hincapié en el poder ejecutivo y en el seguimiento de un programa, ya entonces aprobado, de apoyo para el sistema judicial (NI-0081).
- 4.29 En la mayoría de los proyectos del BID para el período 2002-2006 se incluyeron componentes de formación de instituciones. Los proyectos más importantes a ese respecto son el Programa de eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado” (NI-0143), y el Programa de modernización de la Contraloría General (NI-0160), encaminados, respectivamente, a mejorar la prestación de servicios del sector público y al control de la corrupción. El Banco Mundial, por otra parte, ha centrado sus esfuerzos en respaldar el sistema integrado de administración financiera. El BID también ha respaldado el proceso de descentralización, a través de proyectos encaminados a fortalecer los gobiernos municipales y la participación comunitaria, como el Programa de desarrollo local de la costa atlántica (NI-0107), el Programa de modernización del Municipio de Managua (NI-0111), el Programa de fortalecimiento y desarrollo municipal

(NI0156) y el Programa de combate a la pobreza y fortalecimiento de capacidades locales (NI-0108), que constituyó una fase mejorada del FISE.

- 4.30 En los documentos de préstamo de los distintos proyectos se identificó “la voluntad política de llevar a cabo las mejoras necesarias” y las “resistencias naturales al cambio” como importantes factores que inciden en sus resultados. Sin duda alguna, esos factores afectaron el proceso de implementación y demoraron las reformas.
- 4.31 Los avances en torno a la modernización y reforma de los poderes judicial y legislativo (en general, de los organismos independientes) han sido, en el mejor de los casos, insuficientes. El programa de modernización del sistema judicial sólo desembolsó 22% de sus recursos entre enero de 2002 y diciembre de 2006, y el de modernización de la Contraloría General sólo desembolsó 25% desde enero de 2003. Los planes de fortalecimiento del poder legislativo (enunciados en la estrategia de país) ni siquiera se concretaron. La mayor parte de las actividades se concentró en el poder ejecutivo y en los municipios, principalmente porque la mayoría de las operaciones incluye componentes de formación de instituciones.
- 4.32 Sin embargo, una de las operaciones más importantes en la esfera de la gobernanza, el Programa de eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado (NI-0143), registra excelentes resultados en cuanto a reducción de costos y tiempos de procesamiento. El MINSA, por ejemplo, logró reducir en 16,2%, entre 2002 y 2005, el costo de los medicamentos adquiridos, y en 6%, entre 2004 y 2006 el de una cesta de ocho productos (el anterior coordinador del proyecto atribuyó esos resultados a la alta calidad profesional de la contraparte del MINSA). En el mismo período, el programa MIFAMILIA logró economías de precios de 35% para una cesta de servicios. La disminución de los tiempos de procesamiento también se traduce en importantes consecuencias porque permite reducir las existencias; la ENACAL redujo en 88% el tiempo de entrega de bienes y servicios desde sus unidades técnicas y, en general, cinco unidades de adquisiciones evaluadas señalan que, en promedio, han reducido en 10% el tiempo de procesamiento. El programa creció a partir de las siete instituciones originalmente participantes, que son ahora más de 50 (incluidas 15 municipalidades), todas las cuales poseen unidades de adquisiciones formalizadas. Además, también creó el registro en línea de proveedores del Estado y un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos de adquisiciones de los diferentes organismos. El registro en línea de los proveedores ha simplificado considerablemente el proceso aplicable a los potenciales proveedores del Estado. El sistema de seguimiento y evaluación en cierta medida está en funcionamiento, pero queda mucho por realizar a este respecto; por ejemplo, no existe información en línea sobre los resultados finales de los diferentes procesos de adquisiciones. No obstante, el proyecto ha demostrado que el país puede avanzar hacia un proceso en el que las adquisiciones y la presupuestación en general se convierten en actividades consolidadas, transparentes y orientadas al logro de resultados.

- 4.33 Los resultados obtenidos en otras operaciones, aunque en general son positivos, se han desviado de su meta principal; es lo que ocurre con el Programa de modernización del Municipio de Managua, encaminado a incrementar las posibilidades de hacerse oír (*voz*) y la rendición de cuentas y mejorar la prestación de servicios por parte del sector público. Su fracaso obedece a la disparidad de opiniones entre el BID y la municipalidad (el programa se aprobó antes de la elección de las actuales autoridades municipales, y si bien el poder ejecutivo accedió a dar carácter prioritario al programa, el organismo ejecutor no era el poder ejecutivo sino más bien dicho municipio).
- 4.34 Como surge de los ejemplos que anteceden, los resultados de los diferentes proyectos y componentes de formación de instituciones son variados. No obstante, en términos generales, entre 2002 y 2005 el puntaje del indicador de eficacia gubernamental de Nicaragua pasó de -0,81 a -0,78 (en una escala de -2,5 a 2,5, en que -2,5 es el nivel de menos eficacia y 2,5 el de más eficacia). Antes de que estallara la crisis política, el indicador alcanzó un máximo de -0,61 en 2004. La mejora es de escasas proporciones y no es estadísticamente importante, ya que cada una de las dos estimaciones puntuales (2002 y 2005) está ubicada en el intervalo de confianza de la otra. El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional experimentó una evolución similar a la del indicador de eficacia gubernamental: mejoró hasta alcanzar un máximo en 2004 y de allí en adelante se deterioró debido a rivalidades políticas. Tampoco en comparación con sus homólogos Nicaragua tuvo un buen desempeño: entre los países de América Central es el del peor indicador de eficacia gubernamental, si bien no les va muy en zaga a Honduras y Guatemala. No obstante, dicho indicador se basa principalmente en las percepciones de instituciones extranjeras, que sin embargo no difieren de lo que los propios nicaragüenses piensan de la gobernanza en el país. En cuanto a los niveles de confianza que inspiran a los nicaragüenses las diferentes instancias de gobierno, si es que dichos niveles han variado, no ha sido sino para deteriorarse en los años transcurridos desde la implementación de la estrategia de país del Banco (carecemos de datos para 2005 y 2006).

D. Productividad de los grupos más pobres

- 4.35 Como ya se señaló, el marco de resultados vinculado con productividad de los grupos más pobres es inadecuado y sólo capta superficialmente los efectos directos del programa. Si bien el seguimiento del avance a través de esos indicadores mostró un panorama muy deficiente, el análisis microeconómico de las iniciativas individuales ofrece resultados demostrables en ámbitos específicos, y además ayuda a arrojar luz sobre los desafíos que subsisten.

1. Intervención en materia de protección social

- 4.36 La estrategia de país del Banco contemplaba cuatro operaciones (dos nuevas y dos en curso) para reducir las vulnerabilidades que enfrentan los pobres, incrementar su capital humano y, por lo tanto, contribuir a hacer frente al problema de las altas tasas de pobreza que afectan a Nicaragua. El Banco se propuso evaluar y ampliar

la red de protección social, que comenzó a funcionar en 2002 como plan piloto en unos pocos municipios. Consideró también la posibilidad de completar su asistencia para la cuarta fase del Fondo Social Nicaragüense (establecido en 1990) y, a través de un nuevo préstamo, seguir dando respaldo a su quinta fase.

- 4.37 La red de protección social se implementó inicialmente como proyecto piloto, en 2000, con el objeto de “propiciar la formación de capital humano en las familias aquejadas de pobreza extrema, a través de la promoción de cambios de comportamiento en el seno de esas familias”. En su carácter de programa de transferencias condicionales de efectivo, proporcionó a las mujeres jefas de hogares un ingreso suplementario (US\$224 por año durante tres años) para que la familia pudiera incrementar el consumo, pidiéndoles asimismo que enviaran sus hijos a la escuela y los sometieran a exámenes médicos periódicos. El programa incluía también una intervención en la esfera de la oferta, ya que proporcionaba a las escuelas recursos adicionales para docentes y organizó y financió un sistema de prestación de servicios de atención de salud. Teniendo en cuenta la distribución geográfica de la pobreza, el proyecto centró su objetivo en seis de los municipios rurales más pobres, y llegó a 10.000 familias extremadamente pobres/66.000 personas.
- 4.38 En 2002 se aumentó la escala del proyecto, para incluir 12.500 hogares adicionales. Luego se incrementó la cobertura, hasta alcanzar a 22.500 de las 80.000 familias que vivían en situación de pobreza extrema en zonas rurales. Ampliar la red de protección social fue además uno de los compromisos establecidos en el documento del punto de decisión de la Iniciativa para los PPME. En la segunda fase, el proyecto incluyó una serie de cambios institucionales.
- 4.39 La otra intervención en materia de protección social fue la del FISE, a través del cual se financió infraestructura básica en comunidades pobres, con la particularidad de que sus actividades complementan las operaciones de los ministerios sectoriales, que también utilizan dicho fondo para ejecutar sus estrategias de inversión. En el marco de la estrategia de país del Banco de 2003, el FISE siguió financiando infraestructura básica, pero además evolucionó para convertirse en un mecanismo de planificación local, que respalda el desarrollo municipal y el proceso de descentralización, que en el DELP figuraban como temas transversales. En virtud de la nueva estructura institucional del FISE, a los municipios se les asignaron mayores responsabilidades en diferentes etapas del ciclo de los proyectos, al tiempo que las comunidades habían de seguir dando prioridad a las inversiones, pero en el marco de una visión de desarrollo a más largo plazo.
- 4.40 Pese a los crecientes niveles de pobreza existentes, los resultados de las intervenciones de protección social respaldadas por el BID muestran una trayectoria positiva, muchos de ellos reconocidos por rigurosas evaluaciones de impacto (los proyectos de la red de protección social), que se utilizaron para justificar las fases posteriores de los proyectos. No obstante, la falta de

documentación básica en cuanto a efectos directos y la persistente modalidad de informar sobre proyectos del FISE completados como prueba de los resultados alcanzados han impuesto serias limitaciones a la evaluación de esas intervenciones. Además, la necesidad de mejorar la focalización en los pobres e imprimir mayor sostenibilidad a las iniciativas del FISE sigue siendo un gran desafío. Aunque las inversiones del FISE tienden a ser de carácter progresivo, las normas de asignación no permiten intensificar el suministro de financiamiento a los municipios que más lo necesitan. Además, en una reciente evaluación (Caballero, 2005) se concluye que “50% de los hogares incluidos en la muestra —aunque ubicados en municipios con altos y graves niveles de pobreza— en realidad tenían un perfil que no era de pobreza”. Análogamente, no ha habido un mecanismo eficaz para la coordinación regional de las actividades de diferentes miembros de la comunidad de la cooperación internacional. Dentro de Nicaragua tampoco ha surgido una entidad en condiciones de ejercer presión para que se logre esa coordinación³³.

- 4.41 En cuanto a contenido, el caso del FISE también es revelador, en cuanto representa una variación retórica a lo largo del tiempo no acompañada por cambios de contenido ni por actividades específicas. El más reciente préstamo del FISE destaca la importancia del fortalecimiento municipal, pero los componentes de inversión son en general idénticos, salvo la modificación del proceso a través del cual se eligen los proyectos, que ahora se basa en fondos competitivos. En especial, no se ha realizado ninguna recopilación sistemática de datos sobre capacidad municipal, lo que obedece en parte a que en el préstamo ese concepto no se define claramente (evaluación ex post de OVE, de próxima realización).

2. Formación de capital humano a través de la educación

- 4.42 La educación primaria, que es la prioridad del DELP y el ámbito en que Nicaragua ha centrado la atención durante muchos años, ha sido una esfera de políticas atendida principalmente por el Banco Mundial y la USAID. El BID no empezó a trabajar en el sector de la educación sino en 1999, con el Proyecto de reforma de la educación secundaria (NI-0090), enmarcado en su estrategia de país de 1996-1998, en la cual no se identificó ningún objetivo amplio para el sector de la educación. No obstante, en esa estrategia se reconoció la necesidad de incrementar “la coordinación dentro del sector y lograr mejoras en cuanto a calidad, eficiencia y vínculos entre los niveles de educación primaria, secundaria, técnica y superior”. En respuesta a esa necesidad, en 2001 el Banco aprobó un préstamo de la facilidad técnica para modernizar la eficiencia y transparencia de la gestión del sistema de educación terciaria (NI-0144), que tenía el objetivo adicional de articular mejor la educación terciaria con la educación secundaria y técnica y con el sector productivo.

³³ Teóricamente esa entidad debería ser el INIFOM, pero éste carece de la autonomía, la presencia política o el financiamiento necesarios para coordinar el financiamiento del sector.

- 4.43 El hecho de que el Banco centre la atención en la educación secundaria y terciaria puede parecer incongruente con su prioridad de reducir la pobreza extrema, pues, entre los más pobres, son minoría los que van a la escuela secundaria, mientras que la educación terciaria es un privilegio de quienes no son pobres. No obstante, la desconexión entre los niveles de educación constituye un problema educativo clave en Nicaragua. Desde el punto de vista jurídico y práctico el Ministerio de Educación y el Consejo de la Universidad Nacional tienen mandatos independientes, situación que se vio agravada por la creación del Instituto Nacional Tecnológico como organismo autónomo.
- 4.44 En los últimos años el Banco ha concedido más importancia a la educación primaria. En 2002 aprobó un préstamo en apoyo de reformas de política (NI-0169) para los sectores sociales, encaminado a proteger desde el punto de vista financiero determinados programas sociales e instituir reformas pendientes en los sectores de la salud, el bienestar social y la educación. A través de las condicionalidades establecidas para el sector de la educación se procuraba respaldar las reformas y los objetivos previstos por el DELP. Además, algunas de las condicionalidades de la operación complementaban las solicitadas por otros donantes. Ambos aspectos reflejan la determinación de colaborar con el desarrollo del país más allá de las metas específicas del Banco.
- 4.45 En el inventario de la estrategia de país del Banco de 2003 se incluyeron tres nuevos préstamos para educación. A juzgar por sus títulos, no se aprobó ninguno de ellos. El BID sí aprobó, en cambio, un proyecto de educación de adultos (NI-0171), que era congruente con la estrategia de país de la institución³⁴, y que fue diseñado como versión mejorada de una exitosa iniciativa en curso encaminada a incrementar la educación y productividad de los adultos jóvenes. Además, a través del FISE el Banco respaldó la reparación de edificios escolares; a través de la red de protección social ofreció incentivos para incrementar la matriculación en la escuela primaria y las tasas de avance de un grado a otro y reducir las tasas de deserción (véase la nota sobre protección social), y a través del Proyecto de desarrollo local de la costa atlántica (NI-0107) ayudó a crear capacidad local a nivel tanto regional como de gobiernos municipales.
- 4.46 Numerosos obstáculos dificultaron la ejecución de los proyectos educativos aprobados antes de 2002. El NI-0090 se inició con dos años de retraso, por haberse demorado el cumplimiento de las condiciones previas a los desembolsos, lo que obligó a modificar el diseño del proyecto original. A su vez, el Ministerio de Educación cambió cuatro veces sus autoridades en el período en cuestión, lo que retrasó varios procesos, la toma de decisiones y el logro de resultados. Las

³⁴ El proyecto era congruente con la estrategia de país del Banco, ya que respaldaba el logro de dos objetivos del DELP: reducir la tasa de analfabetismo e incrementar la de graduación de la escuela primaria. El programa promueve asimismo la productividad de los segmentos más pobres de la sociedad; es un tipo de operación dotada de eficacia de costos y tendrá efectos positivos a corto plazo, aspectos todos éstos destacados en el documento de la estrategia de país del Banco.

tensiones políticas existentes dentro del sistema de educación superior entre las universidades públicas y las privadas con respecto al control de los recursos fue en detrimento de la ejecución de los proyectos, que también se vio afectada por la escasez de recursos humanos de las universidades.

- 4.47 El desempeño del BID en el sector muestra ciertas mejoras a lo largo del tiempo. Si bien en el ITP del NI-0090 se recalcan los resultados satisfactorios alcanzados por el programa, la prueba proporcionada para justificar esa evaluación se basa principalmente en insumos. Además, no se declaró dato alguno con respecto al primer indicador de efectos directos a nivel de proyecto, es decir, incremento del promedio de años de educación de la población rural y urbana³⁵. El proyecto NI-0144 contribuyó a demostrar que la responsabilización podía ser determinante para mejorar la calidad de la educación terciaria y que no era incompatible con los principios de autonomía. Como resultado del proyecto, 92% de las universidades (12% más que la meta establecida) se vieron sometidas a una evaluación externa a cargo de homólogos. No obstante, el proyecto no pudo establecer el sistema de acreditación propuesto. Con respecto a la mejor articulación de la educación terciaria con el sector productivo, en una encuesta para estudiantes graduados se concluye que para encontrar empleo el capital social es más importante que el capital humano. Queda por evaluar la cuestión de si los indicadores de eficiencia mejoraron. El proyecto NI-0171 se evaluó a través de una evaluación de impacto (Handa y otros, 2006), en la que se llegó a la conclusión de que el proyecto había tenido un efecto importante en los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Además los datos administrativos proporcionados por el programa dan cuenta de una tasa de retención del 84% y una tasa de promoción del 85% para los tres años del programa. Esas tasas evolucionaron positivamente en el período 2004-2006, lográndose una tasa de retención del 91%, y una tasa de retención del 94% en 2006.

3. Salud

- 4.48 El BID es uno de los 16 donantes que participan en el sector de la salud en Nicaragua. El Banco aprobó en 1998 su primer préstamo de inversión en salud. El proyecto formaba parte del nuevo enfoque en materia de salud, encaminado a pasar del financiamiento de infraestructura a la generación de cambios y reformas de políticas (OVE, 2006). De los cinco elementos que definieron ese nuevo enfoque, el proyecto NI-0024 incluía (i) la contratación de proveedores del sector privado, (ii) la promoción de servicios primarios de atención de salud y la definición de un paquete básico de servicios, (iii) el diseño y la implementación de incentivos basados en el desempeño y (iv) la descentralización del sector. El

³⁵ Los datos publicados en la página virtual del MECD muestran el incremento de las tasas de matriculación en educación secundaria. No obstante, se observa la misma tendencia en cuanto a las tasas de deserción. Las tasas de repetición aumentaron en proporción ínfima en el período 2000-2004, y más tarde volvieron a sus niveles del 2000. Las tasas de deserción del jardín de infantes también disminuyeron, pasando de 12,5% a 9,5%.

proyecto formaba parte de la estrategia de país del Banco de 1996-1998 y brindó respaldo al Programa de modernización del sector salud (PMSS) 1998-2002 del Ministerio de Salud (MINSA). Durante la ejecución el proyecto fue suficientemente flexible como para orientar sus componentes y encuadrarlos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2005.

- 4.49 En 2001-2002, teniendo en cuenta las dificultades que experimentaba el país para alcanzar las metas del DELP, el Banco pasó a respaldar a Nicaragua a través de la operación NI-0169, un préstamo en apoyo de reformas de política (PBL). Para el sector de la salud, las principales condicionalidades comprendían la asignación de recursos presupuestarios en 2003 y 2004 para alcanzar objetivos de salud específicos, la reglamentación y aplicación de la Ley General de Salud y la definición y adopción de un modelo de atención primaria de salud unificado, con eficacia de costos, adoptado como norma obligatoria para la ejecución, fuera cual fuese la fuente de financiamiento. Complementó esas condiciones una serie de condiciones de políticas previstas en un préstamo del Banco Mundial aprobado en 2003.
- 4.50 En 2004 el Banco aprobó un préstamo en función del desempeño (NI-L1001), que desembolsó recursos en función del logro de resultados específicos. Teniendo en cuenta el DELP y el avance logrado en el sector de la salud, los objetivos seleccionados se centraron en el mejoramiento de las cifras de mortalidad materna y mortalidad de lactantes, y la cobertura de servicios, especialmente para la población vulnerable. A diferencia de sus predecesores, el proyecto NI-L1001 no preveía ninguna medida de reforma de política. La operación brindó asistencia al país para que llevara adelante su propio programa, el Modelo de Atención Integral de Salud. El último PBL social para Nicaragua, NI-0183, se aprobó en 2006 y fue una continuación del NI-0169. Las condiciones de política para el sector de la salud consistían en ampliar la cobertura a través del Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS).
- 4.51 Junto con las intervenciones que se acaban de mencionar, el BID también procuró mejorar los efectos directos en cuanto a la mortalidad materna y la mortalidad de lactantes, a través del Programa de atención integral a la niñez nicaragüense, PAININ, iniciado como proyecto piloto en 1996 y cuya escala se amplió en 2001. Ambos proyectos estaban encaminados a lograr mayor bienestar para los niños de menos de seis años de edad que vivían en la pobreza en comunidades rurales y comunidades urbanas marginales, mediante el suministro de apoyo en materia de nutrición y educación. El desarrollo temprano en la infancia no era un tema nuevo para el gobierno nicaragüense, que había realizado varias intervenciones anteriores y logrado cierto grado de desarrollo institucional en esa esfera. La Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña y el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF), los dos organismos a cargo de la ejecución del proyecto, se crearon en 1994 y 1995, respectivamente, y desde entonces han venido funcionando activamente. El objetivo del proyecto piloto consistía en “elaborar un sistema nicaragüense de desarrollo en la primera

infancia y servicios de guardería infantil para niños que viven en la pobreza”. Fortalecer ese sistema era un componente del objetivo específico de la segunda fase del PAININ. Dicho programa no estaba previsto en la estrategia de país del Banco ni en el DELP, pero esas estrategias incluían indicadores relacionados con los efectos directos en materia de salud del niño y la mujer, que están directamente vinculados con las metas del DELP.

- 4.52 Por último, otras dos operaciones de inversión incluían componentes de salud. La red de protección social promovía la realización de revisiones médicas a niños y mujeres en edad fértil, en tanto que el NI-0107 incluía un componente encaminado a promover intervenciones innovadoras en las regiones autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS), para reforzar los organismos locales del MINSA.
- 4.53 Los tres proyectos de salud experimentaron problemas de diseño que impidieron lograr plenamente ciertos efectos directos. El diseño del proyecto NI-0024 era demasiado ambicioso y complicado, porque apuntaba a la realización de reformas institucionales y a la vez proponía nuevas intervenciones en materia de inversión. El hecho de que cada uno de sus componentes tuviera incentivos diferentes obstaculizó la consecución de las metas de cada componente (ITP, 2006). El PAININ podría haberse beneficiado de una meticulosa evaluación social para comprender la dinámica interna de los hogares y los problemas contextuales que afectaban a los efectos directos del proyecto. El componente original de salud del proyecto NI-0107 era incompatible con el enfoque de salud compartido por los agentes locales (a quienes no se dio participación en la preparación del proyecto), y las condiciones físicas de la región impidieron ejecutarlo.
- 4.54 A través de diferentes instrumentos el Banco se ha centrado en los niños, las mujeres de edad fértil y los sectores de población más vulnerables, para ampliar la cobertura de servicios, promover la descentralización y mejorar las sinergias entre los proveedores públicos y los privados. No obstante, el desempeño del BID en el sector de la salud podría considerarse desparejo: sólo unos pocos resultados fueron satisfactorios, pero se trata de resultados que mejoraron a lo largo de los años. Parte de la explicación, como lo señaló OVE (2006), puede radicar en parte en el hecho de que en el sector de la salud el Banco promovió un modelo de intervención basado más en convicciones que en pruebas. Además, si bien tomamos nota, como prueba de coordinación, de la combinación existente de proyectos e instrumentos centrados todos en los niños y las mujeres de edad fértil y en el sector más vulnerable de la población, desde el punto de vista del diagnóstico no queda claro qué valor agregado supuso cada operación. Tampoco resulta claro por qué se eligió cada instrumento en cada punto, y qué revela ese hecho con respecto al diagnóstico (por ejemplo, en cierto punto el Banco centró la atención en la protección de niveles mínimos de gasto corriente, en tanto que en otros incrementó el gasto global a través de contrataciones privadas, o invirtió en nuevos servicios). No obstante, los proyectos diseñados en los últimos años (especialmente el PAININ y, en menor medida, la serie de proyectos de

salud) muestran que el Banco está aprendiendo e incorporando cambios que dieron lugar al mejoramiento de ciertos efectos directos³⁶.

4. El sistema de seguimiento y evaluación del DELP

- 4.55 Aunque algo se avanzó en cuanto a fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación acordado en el DELP, la sostenibilidad de esta actividad sigue suscitando preocupación. El BID, el Banco Mundial y donantes bilaterales han dado respaldo a la Secretaria Técnica de la Presidencia (SETEC) y algunas unidades ejecutoras para el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de programa y proyecto.
- 4.56 Concretamente, a través de la operación NI-0109, Programa de desarrollo del marco institucional de la SETEC, el BID esperaba generar condiciones que permitieran establecer un sistema de evaluación de las reformas sectoriales. En 2003, tres años después del comienzo del proyecto, se diseñó el sistema de indicadores socioeconómicos (SINASIP). Como el financiamiento proporcionado por el BID sólo cubría actividades de conceptualización, la propuesta no se llevó a cabo sistemáticamente. No obstante, los indicadores seleccionados sirven de base para los informes de avance preparados hasta la fecha por el gobierno. Según el ITP del proyecto NI-0109, todos los ministerios del gabinete social los utilizan. No obstante, en la página virtual del SINASID sólo aparece información correspondiente a 2004 y hasta ese año. En 2004 el BID aprobó una operación de seguimiento para fortalecer a la SETEC (NI-0181), que incluía un componente de seguimiento y evaluación de impacto. La operación no se ratificó sino en 2006. Pero para ese momento el antiguo equipo de la Secretaria Técnica de la Presidencia se había dispersado y se había perdido memoria institucional.
- 4.57 El Banco ejecutó también el proyecto NI-0180, Fortalecimiento del sistema estadístico nacional y censo nacional de población y vivienda 2005. Aunque el censo se realizó con éxito y lo propio cabe decir de los estudios de medición de los niveles de vida de 2001 y 2005, los objetivos de fortalecimiento institucional siguen siendo dudosos, en virtud de la debilidad del apoyo presupuestario del organismo y su dependencia de la ayuda de donantes.

V. HALLAZGOS

A. Implementación de las recomendaciones de la evaluación del programa de país de 2002

- 5.1 Las recomendaciones 2 a 4 estaban fundamentalmente relacionadas, y además estaban vinculadas con la labor, orientada por el Banco Mundial, encaminada a dar respaldo al presupuesto de Nicaragua. El objetivo consistía en crear un foro único en el que el gobierno y la amplia gama de donantes e instituciones

³⁶ El informe de auditoría del L-1001 confirma que los indicadores de cobertura siguen bien encaminados, con algunas excepciones en el caso de determinados SILAIS.

multilaterales pudieran convenir en una matriz de políticas única que permitiera reducir la carga que recaía sobre el sector público al tratar con los numerosísimos donantes, proyectos y organismos ejecutores (vinculados con esos proyectos). Los programas de respaldo presupuestario, además de aumentar la coordinación entre los donantes, también estaban encaminados a reducir “la inestabilidad, la imprevisibilidad y el carácter procíclico de los desembolsos de la asistencia”. Participaron en esa labor, orientada por el Banco Mundial, unos 12 donantes europeos. Si bien el BID proporcionó asistencia financiera para algunas actividades, no participó en forma directa en esta labor; su participación se dio mayormente en los grupos de trabajo, pero sin asumir un papel rector. Sin embargo, según funcionarios gubernamentales, la matriz de políticas creada por el grupo se extrajo de las matrices de política creadas por el Banco Mundial y el BID, respectivamente, en consulta con donantes bilaterales. El gobierno señaló también que para orientar ese diálogo necesitaba entidades poseedoras de sólidas capacidades técnicas (BID, Banco Mundial), aun cuando no estuvieran dispuestas a patrocinar (como ocurrió con el BID) la iniciativa de respaldo presupuestario. Aparte del BID, sólo los gobiernos de Corea y Japón y el BCIE se mostraron renuentes a participar en esa iniciativa. El BID no sólo no llegó a asumir un papel dinámico, sino que en muchos casos tampoco participó en la iniciativa (como había ocurrido con el diseño de la anterior estrategia de reducción de la pobreza). De todas maneras, tenemos entendido que últimamente se ha logrado un considerable avance en cuanto a fortalecimiento de la coordinación entre el BID y otros donantes.

- 5.2 Con respecto a la primera recomendación, la estrategia de país del Banco adoptó expresamente el marco de política de reducción de la pobreza que habían acordado el gobierno y el Comité de Donantes. En ese contexto, un aspecto medular de la estrategia sigue siendo el énfasis puesto en la mitigación de la pobreza, las vulnerabilidades y los efectos de la exclusión. Si bien en la estrategia de país del Banco se da prioridad en forma expresa al crecimiento, como uno de sus tres pilares, queda por articular en forma más clara la hipótesis formulada en ese documento, consistente en diseñar una estrategia de aumento de la productividad de los grupos más pobres. En muchos casos, a través de los préstamos propuestos se procura aumentar la productividad a largo plazo de los pobres (por ejemplo mediante programas de salud y educación). A corto plazo, el Banco ha diseñado programas orientados hacia grupos poseedores del máximo potencial de crecimiento, aunque no sean necesariamente los más pobres, y la cobertura es relativamente reducida.
- 5.3 Con respecto a la segunda recomendación, es importante reconocer que en algunos niveles sectoriales la coordinación se llevó a cabo. En el sector de la salud, por ejemplo, el BID, a través del préstamo NI-L1001, está respaldando el Plan Nacional de Salud, que además forma parte de un programa acordado con otros donantes. La participación del BID en este acuerdo entre el país y los donantes no ha sido fácil, en el sentido de que el Banco, en algunos casos, dijo no poseer los instrumentos de préstamo adecuados para participar en el acuerdo. No

obstante, la institución fue flexible, y autorizó la utilización de un préstamo en función del desempeño para dar apoyo al gobierno. Hasta ahora los desembolsos del proyecto se están realizando en forma adecuada, ya que se han alcanzado los objetivos a los que estaba condicionado el desembolso del segundo tramo.

- 5.4 Con respecto a la cuarta recomendación, los sistemas de responsabilización vertical y horizontal serían importantes no sólo para el sistema presupuestario, sino también a nivel de proyecto y a otros niveles de políticas, como, por ejemplo, el seguimiento del DELP y otras políticas nacionales. El mecanismo horizontal debe comprender sistemas eficientes para dar participación a la sociedad civil. A nivel de políticas, Nicaragua tuvo una buena experiencia con el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), durante la primera parte del gobierno de Bolaños. No obstante, la crisis política ha afectado al funcionamiento del CONPES. Teniendo en cuenta las frágiles tradiciones institucionales que posee Nicaragua, fortalecer el CONPES e introducir mecanismos de responsabilización a nivel de proyecto podría resultar decisivo como garantía de eficaz utilización y distribución de los recursos y logro de mayor transparencia.
- 5.5 Con respecto a la quinta recomendación, existen claras pruebas de que el Banco ha cumplido más eficazmente los procedimientos pertinentes. No obstante, dado el proceso de realineación actualmente en curso, quedará por evaluar en el futuro, una vez que se hayan implementado procedimientos revisados, cuán eficazmente está organizada la institución para cumplir sus procedimientos en aras de un eficaz seguimiento de los proyectos.

B. Estrategia de país del Banco

- 5.6 En la estrategia de país del Banco no se articularon claramente las limitaciones que dificultan el logro de tasas de crecimiento más altas, ni se intentó vincular las posibles dificultades con un plan de trabajo programático. En el análisis no se cuantificaron los principales obstáculos existentes en sectores clave (por ejemplo el de la infraestructura) a la fecha de preparación de la estrategia de país del Banco, ni se calculó el nivel de labor programática necesaria para dar cabida a las necesidades de crecimiento de Nicaragua. Fueron escasos los esfuerzos dedicados a proponer un programa en que se describiera el papel que debía cumplir el Banco en cuanto al suministro de asistencia a Nicaragua para que el país pudiera satisfacer esas necesidades, o en cuanto a demostrar la sostenibilidad económica del programa.
- 5.7 Análogamente, un análisis del vínculo entre el crecimiento y el aumento de la productividad de los pobres no revela un marco conceptual claro. A nivel de objetivos, la estrategia de país del Banco no establece específicamente a qué subgrupos de la población pobre procura dirigirse ni qué marco cronológico se ha fijado. Tampoco resulta clara la congruencia lógica del programa; en otros términos, hay una fundamental falta de claridad entre los proyectos propuestos y las metas a alcanzarse mediante la estrategia de país del Banco. Un aspecto más fundamental consiste en que la prometedora hipótesis de un modelo de

crecimiento centrado en el aumento de la productividad de los pobres nunca se especifica en forma integral. En el contexto de esa hipótesis tampoco se articula la identificación de las prioridades que han de atenderse a corto plazo, en comparación con las de mediano plazo.

- 5.8 Además, el hecho de que instituciones bilaterales y multilaterales financien una gran proporción del presupuesto del programa sigue suscitando dudas sobre la sostenibilidad del programa. Por otra parte, hay poca documentación de que la reducción de la deuda, que permitió liberar recursos para invertir en el sector social en general y en programas para los más vulnerables en particular, haya beneficiado más a los pobres y los muy pobres.
- 5.9 En forma más general, suele existir una desconexión entre el alcance de las necesidades y el impacto que se espera lograr a través de los programas. La escala de estos últimos, dada la dimensión de los problemas, no permite garantizar las mejoras importantes y generalizadas que se necesitan a corto y mediano plazos. Tampoco es probable que un aumento de la escala de los actuales programas (incrementados para atender necesidades existentes) vaya a resultar asequible desde el punto de vista fiscal. Son ejemplos ilustrativos los programas de protección social, mejoramiento de caminos principales y establecimiento del FOMAV en el sector del transporte, o los proyectos del FOMIN y del PES en el sector agropecuario. El tema de cómo alcanzar con los actuales instrumentos las metas propuestas podría caracterizarse como cuestión de inadecuada selección de instrumentos. Por último, en general no se analizó la eficiencia de costos del programa.

C. Evaluabilidad

- 5.10 En términos globales, los marcos de resultados de los proyectos preparados por el Banco han ido mejorando en el transcurso del tiempo, especialmente en el sector social. No obstante, queda mucho por hacer, pues sólo 37% de las finalidades enunciadas en los proyectos analizados pueden vincularse con un indicador de efecto directo vinculado con un sistema de medición completo, formado por parámetros de referencia básicos, un objetivo y pruebas de avance. Por otra parte, en el presente informe se reconoce la importante labor realizada para incluir evaluaciones de impacto en los proyectos de inversiones realizados en los ámbitos sociales.
- 5.11 Se comprobó que la evaluabilidad global de la estrategia de país del Banco de 2003 es inadecuada. El diagnóstico fue incompleto; por ejemplo, no se realizó un análisis causal de los factores determinantes de los temas de gobernanza. No se definieron claramente los objetivos; en especial los relativos a gobernanza y competitividad. No se articuló claramente el vínculo lógico entre diagnóstico, metas y programa. Por ejemplo, el margen existente en Nicaragua para reducir la vulnerabilidad de los pobres a través de iniciativas de crecimiento siguió siendo hipotético y la meta de ampliar sustancialmente el acceso al crédito para los

pequeños y medianos productores quedó como algo difícil de alcanzar sin modificaciones al marco normativo del sector financiero.

- 5.12 Teniendo en cuenta que alcanzar el objetivo de aumentar la productividad de los más pobres era uno de los pilares de la estrategia de país del Banco con Nicaragua, resulta sorprendente que ni en dicha estrategia ni en la ERCERP se propusieran indicadores de efecto directo desagregados en función de su incidencia de la pobreza. Si bien comprendemos que la ERCERP fue preparada por los donantes con mínima participación del Banco, esto no absuelve a este último de la responsabilidad por su contenido y sus deficiencias. Esto es particularmente injustificable cuando en la Oficina del Censo se pueden obtener datos desagregados sobre pobreza.

D. Resultados alcanzados por la estrategia de país del Banco

- 5.13 En el marco de resultados de la estrategia de país del Banco, los indicadores propuestos no cubren sino superficialmente los ámbitos en que se hace hincapié en la estrategia. La mayor parte de los resultados documentados no llega a alcanzar las metas de la estrategia; no figuran resultados en materia de gobernanza y es escasa la documentación de los resultados centrados en los pobres. Los resultados referentes a competitividad muestran mejoras en cuanto al puntaje del índice de competitividad para el crecimiento, pero esa mejora no se ha reflejado en forma global en el sector real de la economía. A nivel de proyecto se documentó un conjunto más heterogéneo de iniciativas promisorias.

E. Calidad del gasto público

- 5.14 La principal lección aprendida a partir de las experiencias vinculadas con el pilar de la gobernanza y la consideración del análisis del enfoque en la pobreza de los programas vinculados con la estrategia de reducción de la pobreza radica en las extraordinarias dificultades que han experimentado el Banco y los asociados donantes para ayudar al Gobierno de Nicaragua a mejorar la calidad de los programas de gasto público. A este respecto, hay temas relativos a seguimiento y medición a los que se puede responder con un costo bajo, pero que en anteriores estrategias del Banco no se han ordenado en función de un orden de prioridad. También hay 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.

F. Valor agregado del programa del Banco

- 5.15 El tema de cómo incrementar el valor agregado por el Banco se identificó en el contexto de la anterior evaluación del programa de país y sigue siendo un tema vigente que es necesario abordar. El cliente ha expresado claramente su satisfacción con respecto a muchos de los elementos de la asistencia proporcionada por el Banco en el período que se analiza. Sin embargo, también ha solicitado que el BID adopte un papel rector más decisivo y asuma una función

técnica más amplia en cuanto al diseño y la ejecución del programa de asistencia de donantes múltiples para Nicaragua. Como ya se señaló, en la mayoría de los grupos de trabajo técnico el BID no tuvo una participación destacada en la estrategia de reducción de la pobreza ni asumió un papel rector en la mayoría de los grupos de trabajo técnicos; tampoco participó plenamente en el programa de múltiples donantes para respaldo a la presupuestación programática. No obstante, encontramos pruebas de avances recientes en esa esfera, habida cuenta de que el Banco ha reforzado sustancialmente su participación en recientes actividades entre donantes. El papel del Banco en la coordinación de los donantes ha mejorado considerablemente y el reciente avance del proceso de realineación brinda posibilidades para modificar la organización y las competencias y así centrar mejor la atención en las necesidades del cliente.

G. El sistema de seguimiento y evaluación de la ERCERP

- 5.16 Si bien algo se ha avanzado en cuanto a fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación acordado en la ERCERP, la sostenibilidad de esa labor sigue suscitando preocupación. Los sistemas de seguimiento y evaluación de la SETEC y algunas unidades ejecutoras siguen dependiendo de la asistencia y el financiamiento proporcionados por los donantes. Es preciso seguir fortaleciendo, y dotar de respaldo presupuestario estable, al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua, responsable del censo demográfico y las encuestas de niveles de vida, que son elementos fundamentales del sistema de seguimiento y evaluación.

REFERENCIAS

- Adato M. y T. Roopnaraine, “Un Análisis Social de la “Red De Protección Social” (RPS) en Nicaragua “, IFPRI: Washington DC, 2004.
- Arcia, G., “The Incidence Of Public Education Spending In Nicaragua: The Impact of the Education for All – Fast Track Initiative”, Banco Mundial, septiembre de 2003
- Arcia G. y V. Castro, “Evaluación de Medio Término del PAININ I”, edición mimeografiada, 2001.
- Andrews, M.I, “State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decision in a World Without Empirical Proof”, documento de trabajo del FMI, enero de 2005.
- Banco Mundial, “Nicaragua: Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-based Growth in Agriculture”, Informe No. 25115, octubre de 2002.
- Banco Mundial, “Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Springboard”, Banco Mundial: Washington, D.C., 2001.
- Banco Mundial, “Desafíos y Oportunidades para la reducción de la Pobreza”, Banco Mundial: Washington, D.C., 2001.
- Banco Mundial, “The World Bank and Social Protection in Latin America and the Caribbean: webpage”, 2003.
<http://wbi018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbyUnid/665B9EA6F9BB0F2685256D810048501E?Opendocument>
- Banco Mundial, “Health Services Extension and Modernization (2nd APL)”, documento No. AB1363, Banco Mundial: Washington, D.C., 2005.
- Banco Mundial, “Nicaragua Reporte de Pobreza Aumentando el Bienestar y Reduciendo la Vulnerabilidad”, Informe No. 26128-NI, Banco Mundial: Washington, D.C., 2003.
- Brenneman, A. y M. Kerf, “Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review”, Banco Mundial, edición mimeografiada, 2002.
- Cabal, S.A., “Focalización y Análisis de la contribución del FISE a las Metas Sectoriales en Infraestructura”, edición mimeografiada, 2005.
- Cabal, S.A., Evaluación de Impacto Ex Post de los Proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE Informe Final Global”, edición mimeografiada, 2005.
- Calderon, C.A., y L. Servén, "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”, Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones de políticas No. 3400, septiembre de 2004.
- Calderon, C.A., y L. Servén, “Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001”, Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones de políticas No. 3401, septiembre de 2004.
- Castro, V., “Documento sobre Educación en Nicaragua preparado para el Banco Mundial”, edición mimeografiada, 2001.

- Djankov, S., C. McLiesh, y A. Shleifer, “Private Credit in 129 Countries”, en NBER documento de trabajo 11078, enero de 2005.
- Edwards, S., “Debt Relief and the Current Account: An Analysis of the HIPC Initiative”, *World Economy*, abril de 2003; 26(4): 513-31.
- Edwards, S., y R. Vergara, “Fiscal Sustainability, Debt Dynamics and Debt Relief: The Cases of Nicaragua and Honduras”, Banco Interamericano de Desarrollo, serie de estudios económicos y sectoriales, diciembre de 2002.
- Elizondo, G., “PDCLA: Informe Final de Evaluación”, edición mimeografiada.
- ESA Consultores, “Diseño e Implementación del Sistema de Evaluación del Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININI)”, edición mimeografiada, 2004.
- Fay, M., y M. Morrison, “Infrastructure in Latin America & The Caribbean: Recent Developments and Key Challenges” Banco Mundial, Unidad del Sector Privado e Infraestructura para la Región de América Latina y el Caribe, agosto de 2005.
- FISE, “Unidos con las municipalidades en el combate a la pobreza: informe de gestión 2000-2006”, Gobierno de Nicaragua, 2006.
- FISE, “Análisis Complementarios al PCR Impacto de las inversiones en el combate y reducción de la pobreza”, edición mimeografiada, 2006.
- German T. y J. Sequeira, “Independent Evaluation of SDC’s Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process Part 2: Case Studies Nicaragua”, disponible en http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_23970.pdf
- Gobierno de Nicaragua, “Estrategia de refuerzo del crecimiento y reducción de la pobreza”, Managua, Nicaragua, 2001.
- Handa, A., H. Pineda, Y. Areas Esquivel, B. Lopez, N. Gurdian y F. Regalia (2006) “Evaluación de Impacto Programa Educación Básica de Adultos y Jóvenes”, edición mimeografiada
- IFPRI, “Sistema de Evaluación de la Fase Piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua: Evaluación del Impacto”, IFPRI: Washington DC, 2002.
- IFPRI, “Sistema de evaluación de la Red de Protección Social (RPS) – MIFAMILIA, Nicaragua: Evaluación del Impacto: 2000–04”, IFPRI: Washington DC, 2005.
- FMI, “Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Second Progress Report”, Informe de país N° 04/19. FMI: Washington DC, 2004.
- FMI, “Nicaragua: National Development Plan, IMF Country”, Informe No. 05/440, FMI: Washington, D.C., 2005.
- Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, “Governance Matters”, Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones de políticas 2196, octubre de 1999.

- Kaufmann, Kraay, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005." Banco Mundial, septiembre de 2006.
- Knack, S., "Trust, Associational Life and Economic Performance", en J. Helliwell (ed.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being: International Symposium Report*, Quebec: Human Resources Development Canada, 2001.
- Keefer, P., "A review of the political economy of governance: From property rights to voice", Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones de políticas 3315, mayo de 2004.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes, A. Shleifer, y R. Vishny, "The Quality of Government", en *Journal of Law, Economics, and Organization*, marzo de 1999; 15: 222 - 279.
- Linneker B, S. Bradshaw y A. Quirós Viquez, "Evaluation of the Development and Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Nicaragua", Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud – CISAS Coordinadora Civil – CC, 2004.
- Machado, R., "¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maluccio, John, A. Murphy y F. Regalia, "Does Supply Matter? Initial Supply Conditions and the Effectiveness of Conditional Cash Transfers for Grade Progression in Nicaragua", edición mimeografiada, 2006.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes –MECD, "Estado de la Educación Básica y Media 2005", Managua, Nicaragua, 2006.
- MINSA, "Análisis Sectorial de Salud de Nicaragua (Sección II)", 2003, disponible en http://www.lachealthsys.org/esp/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=28
- Oficina de Evaluación y Supervisión, "Evaluación de los proyectos del BID en el sector de transporte: 1995-2005", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre de 2006.
- Oficina de Evaluación y Supervisión, "Evaluación del sector de salud 1995-2005", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre de 2006.
- OPS, "Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Nicaragua, Programa de Organización y Gestión de Sistemas y servicios de salud", División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud Organización Panamericana de la Salud, 2002.
- Serpagli, A., "A Review of the Main Constraints in the Oilseed, Coffee and Fruit and Vegetables Chains and an Action Plan to Overcome Them", Banco Mundial, 2000.

- Solís Díaz F., A. Barbeyton, A.Vela, y E. Moraga, “Diagnóstico sobre percepción de usuarios de los servicios de salud en regiones étnicas y de difícil acceso para el diseño de estrategia de extensión de cobertura”, edición mimeografiada, 2005.
- Tejerina, L., “Entrepreneurship y Financial Constraints: The Case of Nicaragua”, in Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean, Tejerina, Bouillon, y Demaestri, eds. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006.
- Thomas, V., M. Dailami, A. Dhareshwar, D. Kaufmann, N. Kishor, R. López, e Y. Wang, “The Quality of Growth”, Oxford University Press, 2002.
- Zúñiga C. R., “Evaluación Final al Programa PAININ I”, edición mimeografiada, 2001.