

Evaluación de Estrategias de Reducción
de Pobreza en América Latina – 2005

Nicaragua: La Pobreza en Segundo Plano



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza responde a una preocupación legítima sobre el problema de pobreza elevada y persistente en muchos países en vías de desarrollo. La ERP tiene la intención de reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en la búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al Institute of Social Studies (ISS) de la Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación del proceso ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina. Estos son Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación: tres informes país, uno regional y un reporte temático. Los informes país correspondientes a este año, proporcionan una actualización sobre el progreso del proceso ERP en términos de su diseño y de su implementación. Este año, se ha puesto mayor énfasis en el proceso de presupuestación de las políticas de reducción de pobreza así como en los problemas enfrentados por los países para lograr que este proceso sea más transparente y más orientado a los resultados. La metodología de estos informes se basa en un análisis detallado y sistemático de involucrados (“stakeholder análisis”), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes son complementados con el reporte regional donde se efectúa una evaluación comparativa de los tres países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes sobre la ERP. El reporte temático para 2005 tiene como objetivo principal presentar la potencialidad de un “presupuesto por resultados” para el caso de educación primaria y secundaria.

Estos cinco informes constituyen un aporte adicional a las investigaciones y evaluaciones que se han desarrollado en torno al proceso de la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional y la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación y financiamiento de las estrategias.

Todos los informes pueden ser obtenidos en el siguiente website: www.iss.nl/prsp.

Rob Vos

Coordinador del Proyecto
Septiembre, 2005

Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2005

Informe de País – Nicaragua

”Nicaragua: La Pobreza en Segundo Plano”

Publicado por Asdi en 2006

Departamento para América Latina

Autor João P. C. Guimarães, Nestor Avendaño, Institute of Social Studies – ISS

Imprenta: Edita Communication AB, 2005

Artículo número SIDA29019es

ISBN 91-586-8276-7

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Índice

Listado de Cuados	4
Listado de Gráficos	4
Glosario.....	4
Resumen Ejecutivo	7
1. Introducción	15
2. Condiciones Políticas, Económicas y Sociales	18
2.1 El Entorno Político, 2004–2005	18
2.2 El Desempeño Económico en 2004.....	21
2.3 El Desempeño Económico en el Primer Semestre de 2005	24
2.4 Tendencias de la Economía en 2005	28
2.5 Condiciones Sociales.....	31
2.6 El alivio de la Iniciativa ‘HIPC’ y el Gasto de Reducción de la Pobreza	34
3. El Proceso de la ERP: Estado Actual	38
3.1 El PND 2005–2009: Finalmente la ERCERP II	38
3.2 El Refuerzo Institucional	41
3.3 El Progreso de la Descentralización	44
3.4 La Dimensión de Género en la Lucha Contra la Pobreza	45
4. Donantes, Asistencia y ERP	48
4.1 Coordinación de los Donantes.....	48
4.2 Apoyo Presupuestario	50
5. La Presupuestación Por Resultados.....	55
5.1 Introducción.....	55
5.2 El Ciclo del Presupuesto en Nicaragua	56
5.3 Seguimiento y Evaluación del Presupuesto	59
5.4 El Presupuesto y la ERP	60
5.5 La influencia de los Donantes.....	61
5.6 La Capacidad Institucional y la Presupuestación Por Resultados.....	62
5.7 MPMP y ROB: Opciones Realistas para Nicaragua?	62

Listado de cuadros

Estimación de los Índices de Pobreza Humana de Nicaragua 2002–2005

Nicaragua: Alivio Interino HIPC (Millones de Dólares)

Nicaragua: Otros Alivios de Deuda del Club de Paris
(Millones de Dólares)

Nicaragua: La ERCERP y el Financiamiento HIPC
(Millones de Dólares)

Gasto en Pobreza como Porcentaje del PIB

Nicaragua: Indicadores del Gasto del Presupuesto General
de la República

Listado de gráficos

Condonación de la Deuda Externa después del Arribo al Punto de
Culminación de la Iniciativa HIPC, el 23 de enero de 2003

El Sector Externo, Enero – Junio, 2004–2005

Las Finanzas del Gobierno Central, Enero – Junio, 2004–2005

Reservas Internacionales Oficiales

Los 2 Déficit

Glosario

ACF	Arreglo Conjunto de Financiamiento
AP	Apoyo Presupuestario
AS	Apoyo Sectorial
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSG	Budget Support Group
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América y Esta- dos Unidos ('US-Central American Free Trade Agree- ment')
CC	Código de Conducta
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstruc- ción
CDD	Consejo Departamental de Desarrollo
CRD	Consejo Regional de Desarrollo
CE	Comisión Europea
CENIS	Certificados Negociables de Inversión
CIPRES	Centro para la Promoción de Investigaciones y Desarro- llo Rural y Social
CNU	Consejo Nacional de Universidades
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
ENADES	Estrategia Nacional de Desarrollo
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESAF	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (‘Enhanced Structural Adjustment Facility’)
e-SIGFA	SIGFA electrónico
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
G-7	Grupo de los Siete
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IEN	Instituto de Estudios Nicaragüenses
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
ISS	Institute of Social Studies
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MECOVI	Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PAI	Programa de Apoyo para la Implementación de la ERCERP
PAM	Matriz de Evaluación de Desempeño (‘Performance Assessment Matrix’)
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PN	Política Nacional

PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND-O	Plan Nacional de Desarrollo Operativo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	Servicio de Crecimiento y de Reducción de Pobreza (‘Poverty Reduction and Growth Facility’)
PRORURAL	Programa de Desarrollo Rural Productivo
PRSC	Préstamo de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (‘Poverty Reduction Support Credit’)
PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (‘Poverty Reduction Strategy Paper’)
PSIA	Análisis de Pobreza e Impacto Social (‘Poverty and Social Impact Analysis’)
PTI	Plan de Trabajo Integral
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
ROB	Presupuesto Orientado a Resultados (‘Results Oriented Budgeting’)
RPS	Red de Protección Social
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presiden- cia
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria
SINASID	Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento a los Indicadores de la Pobreza
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SWAP	Enfoque Sectorial (‘Sector Wide Approach’)
Sysoda	Sistema de Información sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo
TEIs	Títulos Especiales de Inversión
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (‘United States Agency for International Development’)

Resumen Ejecutivo

En 2005 la ERCERP ha sido relegada a un plano secundario, sino de manera definitiva al menos por un largo periodo, tanto en el debate político como en las prioridades del Poder Ejecutivo. Esta situación ha surgido como consecuencia de dos factores. Por un lado, la confrontación política entre los Poderes del Estado de Nicaragua que se ha profundizado desde el momento en que el país alcanzó el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. Por otro lado, la publicación de la versión más reciente del PND Operativo, que subordina la reducción de la pobreza al crecimiento económico como prioridad central del Plan. El programa económico del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el país ha observado atrasos en la implementación de las reformas estructurales enfocadas a la sostenibilidad fiscal y al fortalecimiento del sistema financiero nacional.

Condiciones Políticas y Económicas en 2004–2005

En 2004 la crisis política no terminó de resolverse. En octubre las relaciones entre los Poderes del Estado alcanzaron un punto de gran conflictividad, expresada en acciones desconocidas recíprocamente, propuestas y amenazas para anticipar el período de los titulares de todos los Poderes del Estado, así como amenazas de juicios al Presidente de la República y a miembros de su gabinete. La crisis de gobernabilidad se apaciguó finalmente con el acuerdo de octubre de 2005 entre el Presidente de la República y el Secretario General del Frente Sandinista, que aumentó la estabilidad política y permitió la permanencia del Ejecutivo en funciones hasta el fin del mandato presidencial.

A pesar de las tensiones político – institucionales, la economía del país no experimentó consecuencias negativas. Sin embargo, aunque la economía mejoró para ciertos grupos de la población, la inequidad en la distribución del ingreso, el nivel de desempleo y de la pobreza han aumentado en 2004 como consecuencia de algún descuido del mercado interno por parte de los encargados de las políticas económicas gubernamentales. El crecimiento económico tuvo un significativo sesgo exportador y se concentró en relativamente pocas manos. El país alcanzó el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC a inicios de 2005.

La política monetaria aseguró la estabilidad macroeconómica, con una tasa anual del 5% de depreciación del tipo cambio oficial, una tasa de inflación inferior al 10% aún con la aceleración causada por el precio internacional del petróleo y una brecha de 0.18% entre el tipo de cambio

oficial y el precio de venta del dólar en el mercado financiero. En relación a la balanza de pagos, la brecha externa causada en grande parte por un déficit comercial considerable se financia con: (i) remesas familiares, (ii) cooperación internacional, y (iii) inversión extranjera directa.

Condiciones Sociales

Con severas protestas sociales, se ajustó el presupuesto general de 2004 por el tema de las transferencias constitucionales a las universidades y por las demandas de mayores tarifas o mayores subsidios al transporte colectivo de pasajeros en autobuses urbanos en la Ciudad de Managua.

¿Ha disminuido la pobreza en Nicaragua? Sin una nueva encuesta de medición de nivel de vida -la última correspondió a 2001– es arriesgado afirmar si se ha realmente reducido o no la pobreza humana en Nicaragua. Si tomamos en cuenta solamente las cifras oficiales del crecimiento económico y del crecimiento poblacional del país, podríamos quizás concluir que la pobreza humana del país ha disminuido, aparentemente, en el período 2001–2004. Sin embargo, esta conclusión no tiene en cuenta ni la calidad del crecimiento económico, –con sesgo exportador, descuidando el mercado interno y generando pocos empleos– ni el problema de la alta inequidad en la concentración del ingreso.

Alivio HIPC

En el marco del alivio ‘HIPC’ de la deuda externa de Nicaragua, la Comunidad Internacional liberó entre 2001 y 2005 recursos presupuestarios del pago de la deuda pública externa de Nicaragua por un monto total de US\$1,140.6 millones; en otras palabras, durante ese período de cinco años, se liberaron ingresos tributarios del presupuesto nacional equivalentes a un monto medio anual de US\$228 millones, los cuales, en vez de destinarlos a comprar dólares para el pago de la deuda pública externa, deberían haber sido asignados exclusivamente al financiamiento de proyectos para la reducción de la pobreza humana del país, de acuerdo con la disposición política del Grupo de los 7 (G-7) cuando amplió la Iniciativa ‘HIPC’ en la ciudad alemana de Colonia en junio de 1999.

Sin embargo, el monto del gasto en la Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP) tuvo un financiamiento proveniente del alivio interino de la Iniciativa HIPC equivalente al 51.9% de los recursos liberados del pago de la deuda externa durante el período 2001–2005 (el dato de 2005 corresponde al monto incluido originalmente en el anteproyecto de ley del presupuesto general de 2005)

Es notoria la asignación parcial de los recursos HIPC a la ERCERP. En el período 2002–2005, de un total de recursos liberados del pago de la deuda externa por US\$1,030.8 millones, solo se asignó el 36.3% de dicho monto para la implementación de la ERCERP, o sea US\$374.6 millones. El remanente, US\$683.9 millones, fue asignado a otros usos presupuestarios, principalmente al pago de la deuda gubernamental interna y a las transferencias del presupuesto nacional al Banco Central de Nicaragua, con los fines de incrementar las disponibilidades del Gobierno en el Banco y para facilitar a la autoridad monetaria el pago de su deuda al sistema financiero nacional por subastas de títulos valores y por la deuda reestructurada asociada con las quiebras bancarias. Se comprueba también, con las estadísticas oficiales, que el gobierno de Nicaragua ha destinado menos recursos de las rentas del Tesoro, o sea ingresos tributarios, para el financiamiento de los proyectos de reducción de la pobreza.

El PND 2005–2009

El Gobierno de Nicaragua presentó el PND 2005–2009, que ha sido designado también como PRSP II. En este plan, el crecimiento económico reemplaza a la reducción de la pobreza como el principal objetivo. A pesar de que se habla de “crecimiento económico para reducir la pobreza”, el crecimiento propuesto está basado en “mejorar el clima de negocio para aprovechar el potencial competitivo de los territorios, impulsar el desarrollo productivo e insertar a Nicaragua en las corrientes globales de comercio”. La relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza se trata como casi automática, y no hay interrogaciones sobre qué tipo de crecimiento impactaría de forma más significativa y sostenible a la pobreza.

A pesar de trabajo innovador en el nivel territorial, de algunas consultas formales en el ámbito sectorial y de trabajo en comisiones alrededor de las propuestas de inversión pública, faltó a lo largo de todo el proceso de elaboración y revisión de las sucesivas versiones del PND una consulta y una discusión en nivel **nacional** de este Plan **Nacional**, lo que resta legitimidad al PND e inevitablemente lo debilita como propuesta. Por mucho que se argumente con la construcción de abajo hacia arriba, la apropiación y la coordinación de actores claves, sociedad civil, sector privado y gobierno, es innegable que el nivel territorial no es el nivel apropiado para discutir las grandes líneas de un Plan Nacional, o proponer visiones alternativas.

Dos aspectos del PND 2005–2009 parecen especialmente interesantes: (i) la propuesta de política de descentralización, y (ii) la redefinición del gasto en pobreza. En lo que respecta al primer punto, la propuesta inicial es reforzar el nivel intermedio de gobierno, basado en los departamentos. Se trata por lo tanto de una propuesta de **desconcentración** de funciones del gobierno central, y no de devolución de poderes y competencias a otro nivel de gobierno, con su propia legitimidad democrática, como es el caso de los municipios. Si no se protege de manera adecuada ni se refuerza la autonomía municipal, el fortalecimiento del nivel intermedio puede resultar en una mayor debilidad institucional de los municipios y en un aumento de su dependencia en relación con el poder central, desconcentrado o no.

En cuanto a la redefinición del gasto en pobreza, se definen tres grupos de gasto en función de su incidencia (directa o indirecta) sobre el mejoramiento del ingreso y las condiciones de vida de los pobres. En el grupo 1 se incluyen gastos con impacto directo, tales como las transferencias de recursos con efectos redistributivos directos. El grupo 2, gastos de impacto indirecto, incluye todos los gastos cuyo impacto se enfoque en fortalecer la capacidad de los pobres para aumentar sus propios ingresos, tales como construcción de infraestructura productiva (carreteras troncales, puertos y aeropuertos); energía eléctrica (electrificación rural, desarrollo y modernización del sector); protección y recuperación del medio ambiente; desarrollo rural (incluyendo asistencia técnica agropecuaria), y educación secundaria y técnica. Finalmente, un tercer grupo contempla el fortalecimiento institucional e incluye gastos para mejorar la gobernabilidad y el clima de negocios, así como elevar la eficiencia de las instituciones proveedoras de servicios sociales básicos. Por otro lado, se dejan de considerar gastos para reducción de la pobreza a los gastos asociados al fortalecimiento y modernización de instituciones no vinculadas directamente a la prestación de servicios básicos, y los gastos corrientes en “actividades centrales” de los ministerios ‘sociales’.

Esta redefinición del gasto para la reducción de la pobreza es consis-

tente con la ideología del PND Operativo. Si lo que importa para reducir la pobreza es el crecimiento económico, entonces toda la inversión que conduzca a tal crecimiento puede ser considerada como inversión para la reducción (directa o indirecta) de la pobreza. El problema de tal enfoque es que cualquier estrategia “desarrollista” puede ser considerada como una estrategia para la reducción de la pobreza. Resulta bastante dudosa la inclusión en el gasto en reducción de pobreza del mejoramiento del clima de negocios, o de las inversiones en infraestructura productiva, incluyendo a los puertos y aeropuertos, así como el desarrollo y modernización del sector eléctrico.

Refuerzo Institucional

Han continuado los progresos en la consolidación de programas iniciados durante la ERCERP I, algunos con consecuencias potencialmente positivas sobre la reducción de la pobreza. Entre ellos se incluyen la reglamentación del Fondo Social Suplementario, la consolidación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y del SIGFA, la expansión a más departamentos del programa PASE, y el arranque de la implementación del Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID).

Progreso de la Descentralización

Los Comités de Desarrollo Departamental fueron establecidos y se utiliza el sistema de planificación municipal en todos los municipios como instrumento técnico.

Un importante avance en la descentralización municipal ha sido el aumento en 2004 de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, de 1.5% a 4.0% de los ingresos tributarios sin ninguna ‘condicionalidad’ del gobierno central para el uso de esos recursos en las alcaldías. En el proceso de aprobación del Presupuesto General de 2005, la Asamblea Nacional elevó el monto de dichas transferencias hasta el 6.0% del total de los ingresos tributarios recaudados; la ley establece que las transferencias municipales igualarán el 10% de los ingresos tributarios en 2010.

Por otro lado, el FMI ha condicionado la entrega de las transferencias municipales al establecimiento de un reglamento para que las alcaldías se responsabilicen por competencias que signifiquen, al menos, un 30% del monto transferido por el Gobierno Central. Con esa transferencia de responsabilidades, se busca la disminución del impacto fiscal de dichas transferencias. El FMI y el gobierno han hecho un esbozo de las responsabilidades gubernamentales centrales y municipales. Las responsabilidades exclusivas de los gobiernos municipales comprenden el desarrollo y el mantenimiento municipal urbano y rural; la administración de los servicios públicos locales; la promoción de la agricultura, la silvicultura y la pequeña industria; la construcción y la administración de cementerios locales; planificación local, regulación y control del uso de la tierra; y la construcción y el mantenimiento de servicios recreativos.

Coordinación de los Donantes

Se han realizado progresos considerables en cuanto a la coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional, incluyendo apoyo presupuestario, y el gobierno juega un papel cada vez más activo en este proceso. En septiembre de 2004, en el III Foro de Coordinación de la Cooperación se evaluaron los avances de las cinco Mesas de Coordinación Sectorial (Salud, Educación, Producción y Competitivi-

dad, Gobernabilidad, e Infraestructura). Algunos sectores han logrado establecer planes de trabajo plurianuales, o han dado otros pasos hacia el enfoque sectorial. También hay algunos avances en cuanto a la conformación de fondos de recursos externos. Adicionalmente, se ha logrado cierta participación de la sociedad civil en muchas de estas Mesas, pero por otro lado el gobierno ha intentado excluirla de algunas. Existen, por otro lado, algunas dudas sobre la relevancia o eficacia de algunos de los programas sectoriales, como el de educación o el nuevo PRORURAL.

El gobierno, juntamente con un grupo de donantes, ha desarrollado un Plan de Acción Nacional para la Armonización y Alineación. Entre los objetivos más salientes de este plan se cuentan: la formulación y presentación de la ERCERP de segunda generación, la adopción de programas sectoriales como el principal mecanismo de implementación de la ERCERP, la incorporación de planes de desarrollo locales en el sistema nacional de planificación, el desarrollo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), la notificación anticipada y mejor planificación de las misiones de los donantes (incluyendo un período en el año sin misiones), la continuación de la transición de la asistencia por proyectos al apoyo sectorial y a la financiación conjunta, una reducción progresiva en el número de “unidades paralelas o no integradas de gestión de proyectos”, por su extinción o integración en los ministerios correspondientes, etc. También se ha conformado un Grupo Técnico, incluyendo representantes tanto del gobierno como de los donantes, para la implementación y el seguimiento del Plan.

Apoyo Presupuestario

Durante 2004, el Grupo de Apoyo Presupuestario (conocido como BSG por sus siglas en inglés) y el gobierno negociaron el contenido del Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) y los indicadores a incluir en la Matriz de Evaluación del Desempeño (PAM) asociada con este arreglo. El 18 de mayo de 2005, el ACF fue firmado entre el Gobierno de Nicaragua y nueve donantes. El ACF aporta un marco para el AP y formula unos principios amplios que rigen el Arreglo. La matriz de evaluación de desempeño contiene en total 160 acciones y metas para dos años (2004 y 2005), incluyendo 93 acciones y procesos (políticas), y 67 metas. En su mayor parte, los recursos comprometidos bajo esta nueva modalidad de financiamiento no eran recursos nuevos, sino de asistencia ya anteriormente comprometida y que fueron trasladados a esta nueva forma de cooperación.

En septiembre de 2005, y a pesar de reconocer los logros del gobierno en el manejo económico, los donantes del BSG informaron al gobierno de que la decisión de liberar esos fondos dependería de una carta de conformidad del FMI. Esta carta llegó finalmente en octubre, con varias exigencias que el gobierno fue obligado a aceptar. Con base en la carta del FMI, el BSG decidió desembolsar US\$89 millones en AP, o sea US\$20 millones menos que lo que había sido inicialmente prometido. La razón para esta diferencia era la continuada preocupación con la posibilidad de que no se realizaran las reformas acordadas. El AP prometido para 2006, suponiendo que no habrá más problemas, es de US\$88 millones.

La Presupuestación por Resultados

El Manual de las Naciones Unidas define la Presupuestación por Objetivos como un programa donde: (i) la formulación del presupuesto se hace en función de objetivos predefinidos y resultados esperados, (ii) la deman-

da de recursos se deriva de, y está vinculada a, los resultados esperados y (iii) la obtención de resultados se mide con indicadores objetivos de desempeño. La presupuestación por resultados es propuesta por los donantes con el objetivo de facilitar la rendición de cuentas del uso de fondos públicos por parte de los gobiernos de los países receptores de ayuda y para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público al vincular políticas, gasto y resultados.

En Nicaragua, y resumiendo, el proceso de formulación del presupuesto sigue un esquema combinado de arriba hacia abajo (en la determinación de los límites de gasto) y de abajo hacia arriba (en la preparación de los presupuestos detallados por sector). El ciclo del presupuesto sigue siendo anual, y no hay programación plurianual sino en el programa de inversiones públicas. En términos generales, el actual proceso presupuestario de Nicaragua no se encuentra conectado a objetivos o metas específicos. La ausencia de relación entre el presupuesto y las metas, especialmente las de reducción de la pobreza, permite por ejemplo que se aumenten las reservas en forma indiscriminada en detrimento del bienestar social de la población en general, y especialmente de los pobres.

Recién han empezado esfuerzos de orientación del proceso presupuestario hacia los resultados. El presupuesto para 2006 deberá incluir un Anexo con un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), conteniendo proyecciones para al menos los dos ejercicios presupuestarios siguientes de ingresos por rubro y egresos clasificados según tipo de gasto y organismo. Asimismo, en el anexo se debe presentar las metas físicas y de producción de bienes y servicios que se pretende lograr, el programa de inversiones públicas, la programación de desembolsos externos, préstamos y donaciones, la evolución de la deuda pública y una descripción de las políticas presupuestarias y criterios que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros. El gobierno ha preparado una Estrategia para el Desarrollo del MPMP, que propone la introducción de un MPMP y de presupuestación orientada a los resultados entre 2005 y 2008, de forma que en este último año el nuevo sistema de preparación del presupuesto ya se encuentre en proceso de consolidación. Sin embargo, y a pesar de los encomiables esfuerzos del gobierno en años recientes, la capacidad institucional para introducir una presupuestación por resultados es todavía débil. Esa capacidad institucional es sin duda mucho más débil todavía en los gobiernos locales.

Entre los principales retos que Nicaragua enfrenta para disponer en el futuro de un sistema eficaz de presupuestación por resultados se pueden mencionar: (i) el desarrollo adicional y la integración efectiva de los sistemas de seguimiento, evaluación y planificación estratégica de tal forma que se permita una constante actualización de conocimientos sobre las relaciones ‘insumo-producto’ necesarias para una presupuestación eficaz, (ii) la capacitación de un número suficiente de funcionarios que permita ‘poblar’ las instituciones que deberán participar en el nuevo sistema de elaboración del presupuesto, (iii) la introducción de sistemas estables y transparentes de contratación de los mismos funcionarios para garantizar que sus instituciones se beneficien plena y sosteniblemente de los conocimientos y experiencia que ellos adquieran, y (iv) la introducción de un sistema de planificación presupuestaria cada vez más descentralizado y participativo, que permita una progresiva apropiación del proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y control del presupuesto por parte de la población, particularmente de los pobres.

Algunas conclusiones

En conclusión es posible afirmar que se ha realizado un esfuerzo notable en la planificación y en la introducción de reformas al proceso de preparación e implementación del presupuesto. También se han dado pasos importantes hacia una mayor coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional. Por otro lado, e independientemente de sus debilidades, la presentación del PND 2005–2009 y, más importante todavía, el acuerdo de los donantes en aceptarlo como el reemplazo de la ERCERP, representa un importante resultado para el gobierno.

Sin embargo, para lograr avances en la coordinación, armonización y alineación de la cooperación externa – y en el objetivo, mucho más importante, de la reducción de la pobreza en Nicaragua – es necesario que el gobierno tenga la capacidad de ejecutar políticas. En la situación actual, en que a la falta de capacidad de implementación de muchas de las organizaciones del sector público se añaden los conflictos entre los Poderes del Estado, esta condición no se encuentra plenamente realizada. Subestimando estos problemas políticos, las agencias de cooperación externa aceptaron un plan cuyas consecuencias en términos de reducción de la pobreza son muy cuestionables, y comenzaron a discutir las condiciones y las metas a lograrse a través de apoyo presupuestario.

No parece muy correcto que los donantes que han adoptado el apoyo presupuestario para contribuir a la reducción de la pobreza en Nicaragua acepten una estrategia de crecimiento económico donde hay pocas indicaciones concretas de que la reducción de la pobreza sigue siendo un objetivo prioritario para el gobierno. Es también necesario evitar, desde el inicio de la implementación de esta nueva modalidad de apoyo presupuestario, la falta de apropiación de la estrategia por parte de los nicaragüenses.

La modalidad del financiamiento para apoyo presupuestario establece un gran número de condicionalidades para desembolsar y evaluar el uso del 20% de los recursos de la cooperación internacional que efectivamente fueron entregados al Gobierno de Nicaragua, excluyendo la donación contable del Alivio HIPC. Las condicionalidades hacen el AP semejante a un programa del FMI en Nicaragua, y los donantes que participan en el AP se arriesgan a ser acusados de intromisión en los asuntos internos de Nicaragua. Ahora no sólo se condicionan los préstamos de divisas líquidas de libre disponibilidad para apoyo a la balanza de pagos, sino también las donaciones externas para reducir la pobreza humana del país.

Es también dudosa la eficacia de incluir un gran número de condiciones, ya que es poco probable que el gobierno sea capaz de ejecutar todas – si es que tiene la voluntad política de hacerlo. El argumento de que “lo que es objeto de seguimiento por parte de los donantes tiende a ser objeto de atención especial por parte del gobierno y por lo tanto a ser implementado” solamente es válido si el gobierno tiene suficiente capacidad de seguimiento y de implementación. En Nicaragua existen evidencias de retrasos en el establecimiento de un sistema de evaluación continua, permanente y realista de los indicadores de reducción de la pobreza por parte de las autoridades gubernamentales. Este puede ser el principal obstáculo para un funcionamiento eficaz de esta modalidad de cooperación. Además, tampoco existe una efectiva auditoria de la sociedad civil y una verdadera transparencia en este nuevo proceso.

Por esto parece deseable que el BSG reduzca el número de condicionalidades, y se concentre en las principales Metas del Milenio programa-

das para 2015, especialmente en los sectores de educación, salud, cobertura de agua potable en áreas urbanas, cobertura de agua mejorada en áreas rurales y saneamiento ambiental. Por otro lado, sin olvidar la reducción de la pobreza, el diálogo sobre políticas debería enfocarse prioritariamente en temas donde el ejecutivo tenga la voluntad y la capacidad de implementación, como es el caso, por ejemplo, del mejoramiento de procesos de presupuestación y de finanzas públicas en general.

Tampoco parece apropiado que los donantes del BSG hayan condicionado los desembolsos del AP para 2005 y 2006 exclusivamente al beneplácito del FMI, actitud que ha causado consternación entre funcionarios tanto del gobierno como de las mismas agencias de cooperación. Condicionar la nueva modalidad de asistencia financiera directamente a una aprobación del FMI arriesga la obtención de donaciones que apoyan el financiamiento del gasto social y la ejecución de proyectos y programas del sector público que se ejecutan independientemente de los compromisos con el FMI. Este nuevo riesgo, en un escenario de confrontaciones políticas entre los Poderes del Estado, podría provocar una gran caída de la ayuda externa para el gasto social y mayores probabilidades de incumplimiento de algunas metas posibles de reducción de la pobreza.

1. Introducción

Este es el tercero de cinco informes anuales sobre la estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua, los cuales son producidos por el Institute of Social Studies (ISS) por encargo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), como parte de un proyecto más amplio de seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina.

En el primer informe anual, en 2003, se llegó a la conclusión que la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua (ERCERP), que había sido publicada en julio de 2001 era “una estrategia sin dueño”, por el hecho que, a excepción de los donantes, prácticamente nadie en el país— ni el Gobierno, ni la sociedad civil, ni los mismos pobres — se identificaba con la ERCERP o la consideraba como su propiedad.

El segundo informe de 2004 señaló continuidades y cambios en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza. Entre las continuidades se incluyeron la implementación de muchas de las políticas y proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza y ya señalados en el informe de 2003, así como ciertas tentativas de refuerzo institucional, en particular de los ministerios en el nivel central. Entre los cambios merecen mención (i) la publicación de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, (ii) el alcance del Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC por parte de Nicaragua y la importante condonación de deuda externa asociada a éste, (iii) la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Operativo, punto culminante de un largo proceso iniciado con el borrador de la Estrategia Nacional de Desarrollo, a la cual le siguió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y después el PND Operativo, que fue considerado por algunos (pero generalmente no fue aceptado por los donantes) como una segunda versión de la estrategia de reducción de la pobreza. Estos documentos cuentan con una apropiación más fuerte por parte del Gobierno que la ERCERP, sin embargo en ellos el crecimiento económico reemplaza a la reducción de la pobreza como la prioridad principal.

En el año 2005 la ERCERP ha sido relegada a un plano secundario, sino de manera definitiva al menos por un largo periodo, tanto en el debate político como en las prioridades del Poder Ejecutivo. Esta situación ha surgido como consecuencia de dos factores. Por un lado, la confrontación política entre los Poderes del Estado de Nicaragua que se ha profundizado desde el 23 de enero de 2004, cuando el país alcanzó el

Punto de Culminación de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Por otro lado, la publicación de la versión más reciente del PND Operativo, denominada PND 2005–2009, y especialmente su aceptación por parte de los donantes como reemplazo de la ERCERP, con la consecuente subordinación de la reducción de la pobreza al crecimiento económico como prioridad central del Plan. Adicionalmente, el programa económico del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el país ha observado serios atrasos en la implementación de las reformas estructurales enfocadas a la sostenibilidad fiscal y al fortalecimiento del sistema financiero nacional, en consecuencia las ventanillas de préstamos muy concesionales del FMI, Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han permanecido cerradas desde el tercer trimestre de 2004.

Los cambios en la estrategia se han concentrado, básicamente, en un nivel de discurso y su segunda versión, alternativamente designada como PND 2005–2009 o PRSP II, aún era desconocida entre las organizaciones de la sociedad civil a septiembre de 2005, a pesar de que ya había sido presentada a los representantes de la comunidad internacional acreditados en el país. Reacuérdesse que el PND nunca ha gozado de un pleno respaldo político interno, nunca ha sido objeto de un amplio debate nacional, ni ha sido alimentado por las organizaciones de la sociedad civil en el nivel nacional, principalmente los gremios de productores nicaragüenses. Sin embargo, este Plan, especialmente en su versión actual, es aceptado por la comunidad de donantes en su diálogo con el gobierno de Nicaragua.

La actual administración pública es la que más cambios de política macroeconómica ha efectuado en la historia reciente del país. Por ejemplo, se han realizado cinco reformas tributarias, incluyendo dos reformas a la Ley de Equidad Fiscal. No obstante, no se ha realizado un seguimiento al gasto presupuestario desde el punto de vista de la reducción de la pobreza humana del país o del alcance de las Metas del Milenio de 2015. Tampoco se dispone aún de información actualizada sobre la situación de la pobreza, debido a que el proceso de información y publicación de los resultados de la IV Encuesta de Medición de Nivel de Vida, realizada en junio de 2005, no ha concluido. El principal destino de los recursos provenientes del alivio HIPC, que no son utilizados en programas orientados hacia la reducción de la pobreza, sigue siendo el pago de la deuda pública interna y el aumento de los depósitos del gobierno en la banca central del país, como fue señalado en los informes anteriores.

Las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas los gremios de productores y los sindicatos, no son consultadas ni se les pide observaciones ni recomendaciones para mejorar la estrategia de reducción de la pobreza. Esas modificaciones son realizadas en los escritorios de la administración estatal y discutidas, hasta la fecha actual, solamente con la comunidad de donantes. Por su parte, los gremios de productores han comenzado a desarrollar el tema de la “responsabilidad social”, pero el gobierno los ha presionado para que desempeñen un papel más político en el conflicto contra el pacto de los dos principales partidos políticos del país, el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Entre las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para la producción de este informe (véase Anexo 1) se observa la opinión generalizada que la actual estrategia de reducción de la pobreza profundiza la pobreza. Asimismo, coinciden en que la pobreza se ataca “con la generación de riqueza”, “con la generación de empleos” y no con “acciones

gubernamentales asistencialistas”. En este sentido, esas organizaciones proponen la creación de una banca de fomento que promueva el crecimiento económico, tema que es de actualidad en la mesa del Diálogo Nacional, pero que es rechazado por los donantes y el gobierno.

En el Capítulo 2, se presenta una perspectiva amplia sobre la evolución de las condiciones políticas, económicas y sociales en Nicaragua desde 2004, incluyendo una referencia al alivio HIPC y al gasto pro pobre. En el Capítulo 3 se analiza el proceso ERP, discutiendo sucesiva y muy brevemente la nueva versión de la estrategia, el proceso de refuerzo institucional asociado con la ERP y el progreso en la descentralización. El capítulo 4 se concentra en el tema de los donantes, la asistencia y la ERP, dando especial atención a la cuestión del apoyo presupuestario. El capítulo 5 está enteramente dedicado a cuestiones de presupuestación, en especial presupuestación por objetivos, revisando los progresos que se han alcanzado en Nicaragua en esta materia e identificando lo que queda por hacer. Finalmente, el capítulo 6 presenta algunas conclusiones, interrogantes y recomendaciones asociadas con todo lo discutido en los capítulos anteriores.

A ejemplo de lo que se hizo en los informes de los dos años anteriores, se incluye en este informe una visión de conjunto sobre el desempeño económico de Nicaragua en 2004 (en la sección 2.2) y en la primera parte de 2005, bien como una discusión de las perspectivas para el resto de 2005 (secciones 2.3 y 2.4). Además de la deseable continuidad en la metodología de recolección y análisis de la información en estos informes, dos razones principales explican la importancia que se asigna a esta información. Primero, hasta la fecha de cierre de información de este informe (octubre de 2005) apenas fue posible conseguir algunos indicadores sociales parciales para 2004 y no existe ningún dato de medición del nivel de vida desde 2001. En estas circunstancias, la evaluación económica de 2004 resulta importante para explicar los avances y retrocesos de la economía y de la estrategia en 2005. Por otro lado, las estadísticas de las finanzas públicas en Nicaragua se publican habitualmente con retrasos, lo que hace conveniente mantener el análisis de 2004 en el informe de 2005 y, próximamente, mantener el análisis de 2005 en el informe de 2006. Para el lector menos interesado en esta información se recomienda fijarse solamente en los títulos de subsecciones y posiblemente en algunos de los cuadros o gráficos en esas secciones del informe, y pasar a las secciones subsiguientes.

Además de las entrevistas a los implicados o ‘stakeholders’ mencionadas en el Anexo 1, este informe está basado en un volumen considerable de información de carácter económico y social, cuyas fuentes se encuentran convenientemente referenciadas. La información que se ha utilizado en este informe era la mejor información disponible en octubre de 2005.

2. Condiciones Políticas, Económicas y Sociales

2.1 El Entorno Político, 2004–2005

En 2004, la crisis política, mencionada en el anterior Informe de País, no terminó de resolverse y en consecuencia los cuatro poderes del Estado siguieron siendo evaluados de forma bastante negativa por la mayoría de los ciudadanos según todas las encuestas de opinión pública.

Dentro del régimen político, el Ejecutivo estuvo bastante aislado, encontrando algún apoyo sobretudo de la comunidad internacional. La investigación sobre supuestos delitos electorales por parte del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), del propio Presidente de la República y de varios colaboradores suyos, contribuyeron a debilitar la credibilidad del Ejecutivo. Algunos funcionarios gubernamentales se han refugiado en su inmunidad para evitar la investigación sobre sus actuaciones durante la pasada campaña electoral. El Poder Ejecutivo transitó por algunos momentos de gran debilidad.

El Poder Judicial siguió siendo criticado por subordinación a intereses políticos. La principal acusación fue la de la “partidarización”, es decir que el Poder Judicial actúa influenciado por, o al servicio de, determinados intereses político-partidarios que ejercen sobre éste un grado de control que resulta incompatible con el principio de la separación de poderes o el funcionamiento de la democracia, y que más bien es utilizado como un instrumento de intimidación y de presión política. En realidad, las fuentes de disfunción del Poder Judicial provienen no solamente de la política sino también de intereses privados que procuran el apoyo de sectores políticos para gestionar sus asuntos judiciales, o de agentes privados que influyen a funcionarios del Poder Judicial. Esta situación se ve además agravada porque al Poder Judicial se le atribuye, también, retardación de justicia, es decir, lentitud extrema en el desarrollo de los procesos judiciales.

El Poder Electoral organizó las elecciones municipales con substanciales reducciones presupuestarias y también fue sometido a críticas por su composición partidista. Sin embargo, la campaña electoral transcurrió con relativa tranquilidad.

Por otro lado, durante la segunda fase de la legislatura, la Asamblea Nacional rompió la parálisis que la dominó durante la primera. En este periodo, el FSLN dejó de reclamar la renuncia de directivos liberales, abriendo paso a la cooperación con el PLC para tramitar leyes que consideraron relevantes, entre las que se encuentran la de Carrera Judicial, de Carrera Municipal, reforma de la Ley de Transferencias

Municipales y otra legislación con importantes repercusiones económicas y sociales, tales como son la ley de cooperativas y la ley sobre tarjetas de crédito. Esta alianza propició un clima de entendimiento para el debate presupuestario, y dio también lugar a la tramitación parlamentaria de un manojito de leyes que introducen cambios substanciales en la estructura del Estado. Las reformas incluyeron temas constitucionales, como son los nombramientos y destitución de Ministros de Estado, el veto presidencial y, además, otras reformas institucionales en el ámbito de la seguridad social y la creación de una superintendencia de servicios públicos¹.

La alianza parlamentaria PLC/FSLN provocó una reacción del Presidente de la República, quien expresó sentirse amenazado por la tramitación de este conjunto de leyes. Las tensiones entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo pusieron en evidencia alguna carencia de respaldo social interno de este último, quien apareció distante de otro de los componentes del poder de Nicaragua, como es la Iglesia Católica. El Presidente de la República intentó compensar la carencia de apoyo social y político interno con el respaldo externo (en particular del Gobierno de Estados Unidos, de la comunidad de donantes y la Organización de Estados Americanos, OEA). Importa señalar que la situación actual del gobierno no es inédita, por el contrario ha sido la característica dominante de la transición. Se trata de una situación que se caracteriza por lo que podría describirse como la precariedad de la estabilidad².

La Asamblea Nacional también logró acuerdos con todo el andamiaje institucional del país, excepto el Poder Ejecutivo; la Asamblea Nacional, el Poder Judicial, el Poder Electoral, la Contraloría General de la República y el Vicepresidente de la República formaron un frente común ante el Presidente de la República, aspecto que elevó la intensidad de las tensiones dentro del Estado nicaragüense.

En octubre de 2004, las relaciones entre los Poderes del Estado alcanzaron uno de los puntos más elevados de conflictividad, expresada en acciones desconocidas recíprocamente, propuestas y amenazas para anticipar el período de los titulares de todos los Poderes del Estado, así como propuestas de juicios al Presidente de la República y a miembros de su gabinete que podían concluir en procesamientos y eventualmente en destituciones. La disputa por las reformas a la Constitución se concentró, principalmente, en la indeterminación del campo de atribuciones de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República. Esto constituyó una fuente de conflictos que amenazaba con agravarse puesto que de las atribuciones de los Poderes del Estado se desprenden nombramientos que pueden ser cuestionados con base en la autoridad que los realice; se trata de cargos de importancia, ya que son los reguladores de los servicios básicos. Este conflicto ocurrió en un momento de crisis energética que requería de autoridades en la materia. La disputa sobre la legitimidad de

¹ Entre estas leyes se cuentan la Ley No. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua; la Ley No. 511, Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos; la Ley No. 512, Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; y la Ley de Seguridad Social.

² Cabe destacar que en 1990 Nicaragua no cambió solo de gobierno sino también de régimen político, dando lugar a un régimen caracterizado por la dispersión del poder, sin antecedentes en su historia reciente. Los dos regímenes anteriores se definieron por una concentración considerable del poder político: de 1937 a 1979 el régimen dinástico de la familia Somoza controló todos los resortes del poder incluyendo la Guardia Nacional y los servicios de inteligencia; en la década de los ochenta, el régimen Sandinista reunió el poder alrededor de un partido. El cambio de 1990, más la reforma constitucional de 1995, construyeron un régimen de dispersión del poder con pluralidad de actores que compiten entre sí por prevalecer, dando lugar a tensiones y conflictos propios de un régimen en transición democrática. Las tensiones ocurridas bajo el gobierno del Presidente Bolaños no son mayores a las que se experimentaron bajo el gobierno de la Presidente Chamorro; en aquel momento, adversarios de la presidente trataron de involucrar actores externos para terminar con el gobierno, invitando a cascos azules para que vinieran a Nicaragua y proponiendo una junta de gobierno que reemplazara a la Presidente.

esos nombramientos también causó daños al clima para los negocios y la eficiencia de los servicios.

La crisis de gobernabilidad se apaciguó con el acuerdo de octubre de 2005 entre el Presidente de la República y el Secretario General del Frente Sandinista, que culminó en la aprobación de la ley No. 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País. Esta ley suspendió la aplicación de las leyes anteriormente gestionadas (mencionadas en la nota de pie de página 1), así como de las demás leyes y actos legislativos que se deriven de las mismas, hasta el 20 de enero de 2007, o sea después que el Presidente de la República y la Asamblea Nacional electos en 2006 asuman sus cargos. Así, parece que la estabilidad política y la permanencia en funciones de este Ejecutivo han sido aseguradas, de alguna forma, hasta el fin del mandato presidencial. Sin embargo, no se puede afirmar que la crisis política haya terminado, ya que a los problemas institucionales se adiciona la carencia de recursos presupuestarios para enfrentar demandas sociales provenientes de diferentes sectores.

El Ejército de Nicaragua continúa apegado a su actitud tradicional de no intervenir en los asuntos políticos del país. La situación es diferente en el caso de la Policía Nacional (PN), que tiene un régimen legal de subordinación y no de autonomía como el del Ejército, ya que, según la Constitución y las leyes del país, la PN debe obediencia al Presidente de la República y a las Autoridades Judiciales. Los conflictos entre los poderes del Estado han colocado a la PN “entre dos fuegos”: obediencia al Presidente de la República u obediencia a las Autoridades Judiciales. Este dilema ha tensionado al cuerpo policial, que se ve sometido a presiones múltiples y conflictivas por causas ajenas a su desempeño.

A los problemas institucionales se agregó una creciente inconformidad social que se expresó, en algunos casos, en organizaciones numerosas y disciplinadas, como por ejemplo el de las víctimas del pesticida nemagón, usado en plantaciones de banana. Existieron también manifestaciones más conflictivas, entre las que se puede mencionar: (i) el gremio de transporte público que pedía ajustes a las tarifas, (ii) las Asociaciones de Desmovilizados de la Resistencia y ex retirados del Ejército que reclamaban títulos de propiedad, (iii) negociaciones abiertas sobre el nuevo salario mínimo, acompañadas de amenazas de huelga magisteriales, (iv) el movimiento de los pobladores de las Tunas, (v) los estudiantes universitarios demandando la transferencia del 6% del presupuesto nacional, entre otras. Estos conflictos son considerados graves, no solo por el grado de privación que sufren muchos de esos grupos, sino también por la tendencia del Ejecutivo a adiar su resolución, quizás esperando que los conflictos desaparezcan.

El municipalismo emergió como una tendencia renovadora en la sociedad nicaragüense. El 7 de noviembre de 2004 se cumplió un ciclo de cuatro elecciones municipales competitivas, donde las gestiones de los alcaldes parecen haber abierto un período de competencia por la mejor gestión; los reconocimientos y premios internacionales, por transparencia, por eficiencia, por dedicación a la niñez, así lo indican. El municipalismo también se ha fortalecido con un manejo de legislación, que incluye a la ley de régimen presupuestario municipal, ley de transferencias municipales, ley de solvencia municipal, ley de participación ciudadana y ley de carrera municipal.

A pesar que las tensiones político – institucionales, mencionadas anteriormente, han dominado los espacios de los medios noticiosos de Nicaragua, la economía del país no experimentó consecuencias negativas. Los indicadores macroeconómicos del gobierno, así como la ejecu-

ción de las inversiones en el país, confirman esta apreciación.

La economía nicaragüense aparentemente goza de buena salud, pero navega en un mar de deudas públicas tanto *externa* (ya reducida y muy concesional) como *interna* (muy pesada, en el borde de la legalidad y onerosa para la mayoría de la población). En el momento que se arriesgan los desembolsos de préstamos multilaterales debido, principalmente, a retrasos en las reformas estructurales de la economía, siempre surge el estribillo verdadero que la estabilización macroeconómica está muy frágil. Esta fragilidad se complica con la crítica confrontación entre los Poderes del Estado, la preocupante debilidad institucional y el deterioro de la gobernabilidad.

Es necesario que la dirigencia política del país garantice la estabilidad presidencial. Asimismo, son necesarias una previsibilidad y continuidad de la gobernación para buscar las soluciones a los graves problemas socioeconómicos que enfrenta Nicaragua. La crisis que culminó en el acuerdo de octubre de 2005 demuestra, una vez más, que la Presidencia de la República – y el Ejecutivo en general – no puede funcionar sin un mínimo apoyo de la Asamblea Nacional, especialmente en lo que respecta el cumplimiento de las condicionalidades de reformas estructurales del programa económico del FMI en Nicaragua.

2.2 El Desempeño Económico en 2004

Aunque la economía mejoró para ciertos grupos de la población, la inequidad en la distribución del ingreso, el nivel de desempleo y de la pobreza han aumentado en 2004 como consecuencia de algún descuido del mercado interno por parte de los encargados de las políticas económicas gubernamentales.

Crecimiento Económico Sesgado “Hacia Afuera” y en Pocas Manos

El Producto Interno Bruto (PIB) Real creció en 2004 a un ritmo anual del 5.1%³, la tasa de inflación anual se aceleró hasta 9.3%, el desempleo abierto afectó al 11.4% de la población económicamente activa del país y se mantuvo la tasa anual del 5% en la depreciación deslizante del tipo de cambio oficial. El volumen de las exportaciones, por el lado de la demanda, aumentó a un ritmo del 18.2%, logrando impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, las remesas familiares, que sumaron US\$810 millones, fueron la principal fuente de financiamiento de una brecha externa que se aproximó al 18% del PIB.

En 2004, las exportaciones domésticas de bienes FOB sumaron US\$756 millones, valor superior en US\$151 millones al registrado en 2003; a ese valor exportado, se agregaron US\$491 millones de exportaciones de bienes para transformación de las empresas de zona franca—que dejaron un valor neto de US\$145 millones—y US\$11 millones de bienes adquiridos en puertos, como es el aprovisionamiento de combustibles. El valor de las importaciones de bienes CIF superó, por primera vez en la historia económica del país, los 2 mil millones de dólares, alcanzando US\$2,212 millones, influenciado por los aumentos de US\$102 millones en las importaciones de bienes de consumo—especialmente no duraderos—y de US\$98 millones en la factura del petróleo y de sus derivados, como resultado del incremento del 26% del precio CIF del barril de petróleo que tuvo un precio medio anual de US\$39.85.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó US\$795 millones (17.5% del PIB) y se debió a la brecha comercial de US\$1,112

³ Repentinamente en marzo de 2005, las autoridades del Banco Central elevaron la tasa de crecimiento económico de 2004 desde 4.2% hasta 5.1%, incrementando el valor agregado de la actividad de comercio.

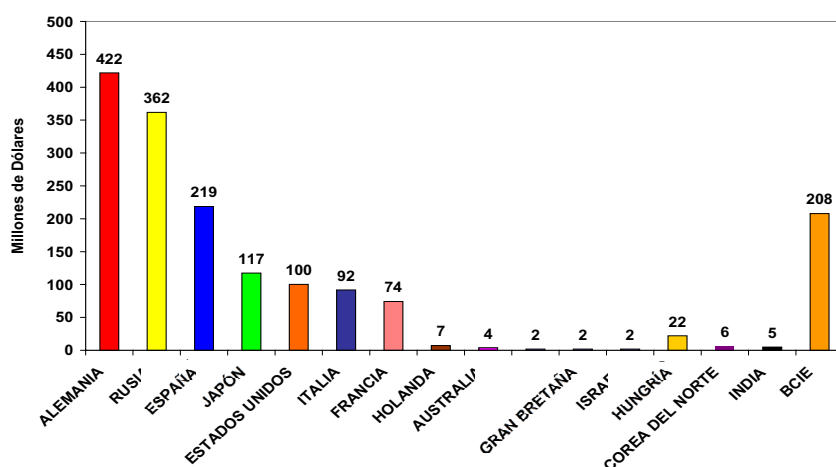
millones, el monto contractual de intereses de la deuda externa de US\$122 millones—aunque solamente se pagaron US\$27 millones por el alivio de la Iniciativa HIPC—, contrastados por el ingreso de remesas familiares de US\$519 millones a través de instituciones del sistema financiero nacional.

La cooperación internacional, excluyendo la condonación del saldo y del servicio de la deuda externa, sumó US\$507.5 millones, de los cuales US\$376 millones correspondieron a divisas ‘atadas’ a programas y proyectos del sector público y US\$131 millones a divisas líquidas de libre disponibilidad que se destinaron principalmente al pago ‘efectivo’ del servicio de la deuda externa y al aumento del saldo de las reservas internacionales netas ‘ajustadas’ de la banca central en US\$128 millones—del saldo de encaje de los depósitos en dólares. Este aumento de las reservas internacionales, el más importante en los últimos años, fue posible aún sin el desembolso de dos préstamos concesionales programados para el último trimestre de 2004, uno proveniente del FMI por US\$17 millones y otro de US\$15 millones del BID. Estos desembolsos no se concretaron debido, probablemente, a la falta de la aprobación de algunas leyes necesarias para garantizar la sostenibilidad fiscal (en particular, la Ley de Responsabilidad Financiera), y de un plan detallado de la reforma integral del poder Judicial.

A la ayuda internacional, anteriormente mencionada, se agregó el flujo de la ayuda externa ‘contable’ entendida como el alivio en el pago de la deuda que alcanzó US\$247 millones, o sea condonaciones efectuadas, principalmente, por países miembros del Club de París, FMI, BID, BM y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Este monto en concepto de alivio del pago de la deuda externa, adicionado al aumento de US\$169 millones del saldo de los activos de reservas de la banca central, facilitó el financiamiento del déficit de la balanza de pagos que representaba US\$78 millones.

El país arribó al Punto de Culminación de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) a inicios del año 2005 y obtuvo la condonación automática de US\$1,306 millones adeudados a los países

**CONDONACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DESPUÉS DEL
ARRIBO AL PUNTO DE CULMINACIÓN DE LA INICIATIVA
HIPC EL 23 DE ENERO DE 2004**



Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

miembros del Club de París y la reducción del pago anual del servicio de dicha deuda hasta US\$76 millones. Por otro lado se registró el desembolso de una nueva deuda externa por US\$303 millones, lo cual facilitó, junto a un mayor endeudamiento interno mediante operaciones de mercado abierto, el aumento, antes mencionado, de US\$128 millones en el saldo de las reservas internacionales netas ‘ajustadas’ o ‘propias’ de la banca central.

En el siguiente gráfico se presentan los montos condonados según país o institución financiera.

Ley de Equidad Fiscal Superó las Expectativas de Recaudación

A inicios de 2005, las organizaciones de la sociedad civil, a través de la Coordinadora Civil, denunciaron el ‘ocultamiento’ o la ‘subestimación técnica’ en la proyección de los ingresos tributarios (\$C1,150 millones) que fue aprobada en el presupuesto nacional por la Asamblea Nacional para 2004. Esto pudo verificarse con los resultados de la recaudación efectiva. Los ingresos gubernamentales, equivalentes al 16.9% del PIB, aumentaron gracias a la Ley de Equidad Fiscal, mientras que se logró contener el gasto total en un nivel del 22.3% del PIB y se redujo el déficit fiscal al 5.4% del PIB. Este déficit fue sobre-financiado con recursos externos en un monto equivalente al 8.9% del PIB. Gracias a esto, se aumentaron las disponibilidades del gobierno en la banca central.

Cabe destacar que, en junio de 2004, la Asamblea Nacional aumentó los gastos mediante ajustes salariales a los maestros, el cumplimiento constitucional del 6% del presupuesto total para las universidades y los subsidios entregados a las cooperativas de transporte público urbano por el alza de precio de los combustibles. A finales de diciembre de 2004, se registraron 82,519 empleados en la planilla gubernamental–32,715 en el sector educación, 20,703 en el sector salud y 29,101 en administración y defensa–indicando una reducción de 3,939 puestos de trabajo en el transcurso del año.

En cuanto a las reformas estructurales en el sector público, se fortaleció la Unidad de Grandes Contribuyentes de la Dirección General de Ingresos, y se concluyó la privatización de la empresa telefónica. Sin embargo, se suspendió el funcionamiento de tres empresas privadas que administrarían los fondos de pensiones debido a su impacto negativo en las finanzas públicas, por lo cual se dispuso realizar una revisión completa de la estrategia de reforma de la administración de los fondos de pensiones de seguridad social. Por otro lado, no se aprobó el plan detallado de la reforma integral del Poder Judicial ni se aprobaron las leyes relacionadas con la sostenibilidad fiscal, entre las cuales se distinguen: (i) la Ley de Responsabilidad Fiscal cuya finalidad es la fijación de variables fiscales clave así como la introducción de los presupuestos multianuales, (ii) la Ley de Administración Fiscal a través de la cual se pretende mejorar los sistemas de administración pública y armonizar la metodología presupuestaria, (iii) la Ley de Carrera Administrativa enfocada a mejorar la calificación del personal recaudador de impuestos, y el Código Tributario que normará las obligaciones de los contribuyentes y de los cobradores de impuestos.

Política Monetaria: Más de Lo Mismo

En el ámbito del mercado monetario, aumentó el crédito al sector privado, bajaron las tasas de interés del sistema financiero nacional y el público consolidó su preferencia por la tenencia de depósitos a plazos en córdobas –con mantenimiento de valor– y depósitos en dólares estadounidenses.

En cuanto a las operaciones de mercado abierto, cabe mencionar, primero, que en los tres primeros años de gestión de la actual administración se canceló la deuda heredada de \$C2,775 millones por concepto de CENIs subastados por la autoridad monetaria durante la anterior administración, gracias al desvío de los proyectos de reducción de la pobreza humana de una parte del alivio interino HIPC; segundo, en enero de 2004, mes en que el país alcanzó el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, no obstante las ventanillas de préstamos concesionales de las instituciones financieras internacionales estaban abiertas para el país, la banca central endeudó, sorpresivamente, a los nicaragüenses en US\$51.8 millones mediante la colocación de Títulos Especiales de Inversión (TEIs) en moneda extranjera; y tercero, excluyendo la deuda por emisión de CENIs asociados con quiebras bancarias, la deuda pública interna emitida por la banca central pasó de US\$307 millones el 1 de enero de 2002 a US\$373 millones el 31 de diciembre de 2004. Este último monto representó el 83% del saldo de las reservas internacionales netas registrado a esa misma fecha.

El crédito del sistema financiero nacional al sector privado creció en un 28% durante el año de 2004 y se concentró principalmente (68%) en las actividades comerciales, personales, tarjetas de crédito para el consumo y préstamos hipotecarios; su saldo total representó el 26% del PIB.

Las tasas de interés del sistema financiero nacional bajaron, principalmente, por la reducción de las tasas de interés de los títulos emitidos por la banca central, al no tener esta necesidad de comprar dólares en el mercado local para financiar el pago de la deuda externa y por el aumento de las reservas internacionales, ya que las ventanillas de préstamos concesionales multilaterales estuvieron abiertas para el país hasta el tercer trimestre de 2004 gracias al cumplimiento de las condicionalidades del programa del FMI. Se continuó con el programa de fortalecimiento del sistema financiero nacional acorde con los Principios de Basilea, asimismo se mejoró el funcionamiento de la Superintendencia de Fondos de Pensiones, pero no se logró la legislación para otorgar inmunidad a los altos funcionarios de la Superintendencia de Bancos, de otras Instituciones Financieras y del BCN.

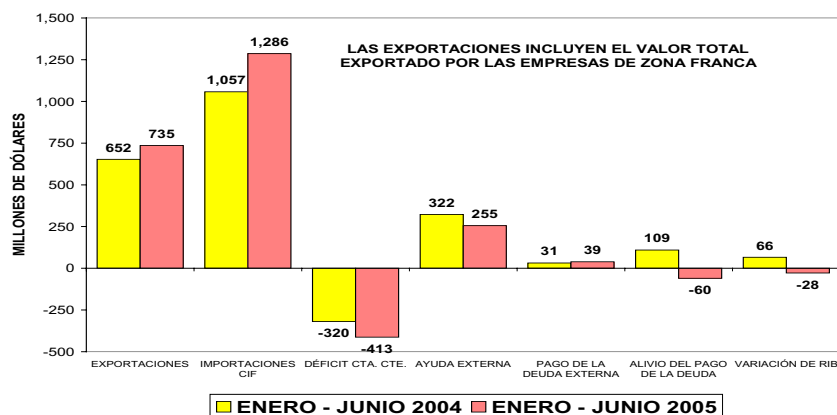
La política monetaria, en vez de insistir en bajar la inflación y el déficit con la finalidad de atraer, supuestamente, a los inversionistas extranjeros, debería estar supeditada a los objetivos de una política fiscal orientada al crecimiento económico y la redistribución del ingreso, sin caer en elevados déficit fiscales y en una elevada inflación. Con la estabilidad macroeconómica se mantuvo la tasa anual del 5% de depreciación del tipo cambio oficial, una tasa de inflación inferior al 10% aún con la aceleración causada por el precio internacional del petróleo y una brecha de 0.18% entre el tipo de cambio oficial y el precio de venta del dólar en el mercado financiero. Sin embargo, a los inversionistas les interesa más una economía con un crecimiento sólido y sostenido que una economía estabilizada pero estancada.

2.3 El Desempeño Económico en el Primer Semestre de 2005

Entre los principales resultados económicos del primer semestre de 2005, se destacan los siguientes:

- En junio de 2005 se registró la desaceleración de 2 décimas porcentuales, hasta un promedio anual del 4.4%, del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) respecto al crecimiento medio anual del IMAE registrado tanto en junio como en diciembre de 2004. Se presume que esta desaceleración fue provocada por los descensos de la producción de las actividades pecuaria, industria manufacturera, minería, construcción, comercio, sistema financiero, transporte, energía y agua potable, así como una caída de los servicios de comunicaciones, aunque se observó un repunte de la producción de la agricultura y de la pesca.
- Entre diciembre de 2004 y junio de 2005, se evidenció una tasa de inflación acumulada del 6.2%, explicada, principalmente, por el comportamiento de los precios de transporte y comunicaciones, alimentos, medicamentos y servicios de salud, esparcimiento y educación. Por su parte, la tasa de devaluación nominal del tipo de cambio oficial fue del 2.5% acumulada en el primer semestre.
- En el ámbito del comercio exterior, el valor de las exportaciones domésticas de bienes FOB ascendió a US\$437.0 millones, 13.7% mayor que su valor registrado en el primer semestre de 2004. Este incremento se debió, primordialmente, al café, el ganado en pie, el frijol, la carne de ganado vacuno y el azúcar. A dicho valor se agregan US\$292.6 millones de exportaciones de bienes de las empresas de zona franca y US\$5.8 millones en bienes adquiridos en puertos. Así, el valor total de las exportaciones FOB sumó US\$735.4 millones.
- El valor de las importaciones de bienes CIF se alteró, primero, por el alza del 14% del precio internacional del petróleo en el primer semestre de 2005, que pasó de un valor medio anual de US\$39.85 en 2004 a un valor medio mensual de US\$45.41 en el primer semestre de 2005— en julio, el precio fue de US\$53.41—y, segundo, por la creciente adquisición de bienes de consumo no duraderos, principalmente alimentos, medicinas y productos farmacéuticos. En el primer semestre de 2005, el país importó bienes por US\$1,285.8 millones, 21.6% superior al monto observado en el primer semestre de 2004.
- La brecha externa, o déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, ascendió a US\$413 millones, 8.4% del PIB esperado para 2005, mientras que la cooperación internacional en divisas líquidas de libre disponibilidad fue limitada a US\$0.7 millones, que fueron donados por el BID. Este último aspecto se explica por el ‘congelamiento’ de desembolsos por parte del BID (US\$15.0 millones) y del BM (US\$35.0 millones) Sin embargo, la cooperación ‘atada’ a programas y proyectos del sector público, que se ejecuta independientemente del acuerdo con el FMI, sumó US\$107.2 millones, equivalente al 30% de la meta anual programada.
- El pago de intereses y amortizaciones a los acreedores externos totalizó US\$38.9 millones, y se recibió una condonación de deuda por US\$3.2 millones por parte de Francia. No se observaron resultados en la renegociación de los US\$1,340 millones adeudados a 10 países que no son miembros del Club de París ni en la recompra de US\$197 millones adeudados a la banca comercial internacional, en el marco de la Iniciativa ‘HIPC’. No obstante, se recibió la noticia de la condonación de la deuda total del país con el FMI y el BM en el marco de la iniciativa británica para aliviar la pobreza especialmente en el África, lo cual podría conducir a una nueva reducción de la deuda externa del país de unos US\$1,000 millones.

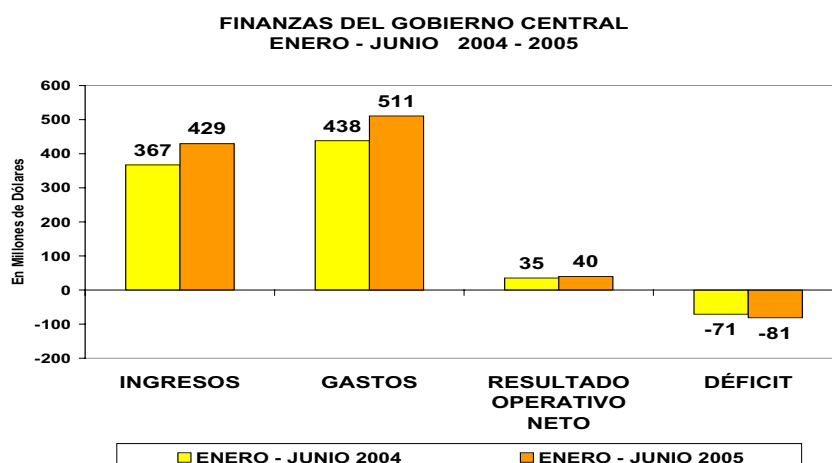
**EL SECTOR EXTERNO
ENERO - JUNIO 2004 - 2005**



Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- El saldo de las reservas internacionales brutas ha disminuido en US\$48.4 millones, como consecuencia del cierre de las ventanillas de préstamos muy concesionales del BM y del BID, así como las del FMI, desde el tercer trimestre de 2004. Al 30 de junio de 2005, el saldo de dichas reservas era de US\$622.0 millones, equivalente a 2.8 meses de importaciones CIF de este año, inferior a los 3 meses impuestos por el FMI.
- En el primer semestre de 2005, el saldo en concepto de reservas internacionales netas ‘ajustadas’ de la banca central disminuyó a US\$28.7 millones, a pesar que la banca central colocó TEIs en moneda extranjera por US\$13.6 millones y no desembolsó US\$14.9 millones de los préstamos ‘atados’ para la ejecución de programas y proyectos del sector público. La causa principal de la caída de estas reservas fue la venta neta de divisas al sector privado por US\$41.3 millones.
- El saldo de la deuda externa al 30 de junio de 2005 fue de US\$5,280 millones, que se traduce en una deuda per cápita de US\$914. Del total de la deuda externa, el 57% corresponde a organismos multilaterales, entre los cuales se distinguen el BID, BM, FMI y el BCIE; el 39%, a organismos bilaterales o gobiernos; y el 4% restante a la banca comercial y a los proveedores.
- En el *ámbito fiscal*, en términos reales – o sea sin el efecto de la inflación – los ingresos totales del Gobierno Central, que sumaron \$C6,597 millones en el primer semestre, aumentaron en 12.6% respecto al monto de ingresos registrado en el primer semestre de 2004 y, representaron el 8.6% del PIB esperado para 2005.
- La Asamblea Nacional incrementó el gasto presupuestario en \$C807 millones por ajustes salariales a los trabajadores públicos de salud que perciben bajos salarios y por mayores transferencias a los gobiernos municipales. Ese aumento de gasto fue financiado, principalmente, con la reducción del pago de la deuda gubernamental interna, aunque no se propuso ninguna reestructuración integral de la pesada deuda pública con los acreedores internos. Por otro lado, el Poder Ejecutivo

envió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para introducir el impuesto sobre la renta de las instituciones financieras y de los casinos, así como la eliminación de exoneraciones a las importaciones, con un efecto de recaudación equivalente a 0.7% del PIB. La Asamblea agregó a dicha reforma el establecimiento de techos a las excepciones tributarias para la prensa, lo cual fue vetado por el Poder Ejecutivo. Después de permanecer engavetado el veto presidencial, la ley fue enviada a publicación por el Poder Ejecutivo en el lapso de 72 horas que duró el decreto de emergencia económica emitido por la Presidencia de la República el 30 de mayo de 2005.

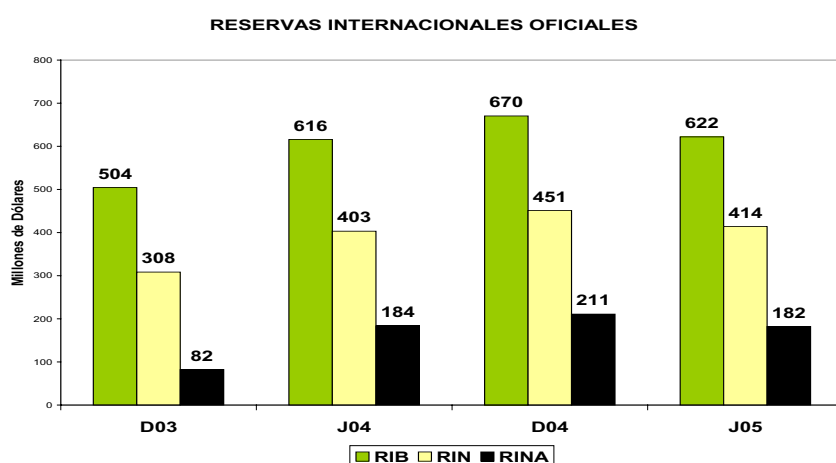


Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- El gasto corriente real de la administración del Gobierno Central aumentó en 13.16% entre enero y junio de 2005 respecto al observado en el mismo lapso de tiempo en 2004. A finales de junio de 2005, se registraron 91,073 empleados en la planilla gubernamental (40,673 en el sector educación, 20,713 en el sector salud y 29,687 en administración y defensa), poniendo en evidencia un aumento de 8,650 puestos de trabajo respecto a diciembre de 2004. Por su parte, el gasto de inversión pública real (en construcción y adquisición de maquinaria y equipos) mostró un aumento del 9.9%, no obstante la ejecución de un menor número de nuevos proyectos. En resumen, el gasto total real del Gobierno Central se incrementó 12.3% en el período en referencia y representó el 10.3% del PIB esperado para 2005.
- En precios corrientes, el resultado operativo neto fue de \$C655 millones, es decir, \$C100 millones mayor al observado en el mismo período de 2004, y equivalente al 0.8% del PIB proyectado para 2005. Por su parte, el déficit fiscal, antes del registro de las donaciones externas, ascendió a \$C1,347 millones, equivalentes al 1.6% del PIB esperado para 2005, y fue financiado con recursos netos de la cooperación externa en un monto equivalente al 3.2% del PIB de 2005.
- El financiamiento del gobierno descansó más en los préstamos otorgados por la comunidad internacional que en las donaciones externas. Durante el primer semestre de 2005, el monto de las donaciones registradas en el presupuesto disminuyó en 4.0% respecto a las recibidas en el mismo período de 2004, alcanzando un monto de

\$C913 millones, mientras que los préstamos externos netos de amortizaciones de la deuda externa alcanzaron el nivel de \$C1,732 millones, 30.8% menor que el monto registrado en el mismo período de 2004. La ayuda externa al presupuesto nacional fue equivalente al 33% del gasto total gubernamental (incluyendo en el gasto las amortizaciones de la deuda externa), lo cual facilitó al gobierno registrar un financiamiento interno neto negativo (o contractivo) de \$C1,299 millones y, además, se registraron \$C1.2 millones en concepto de ingresos por privatización.

- El FMI ha condicionado la entrega de las transferencias municipales al establecimiento de un reglamento para que las alcaldías se responsabilicen por competencias que signifiquen, al menos, un 30% del monto transferido por el Gobierno Central. Con esa transferencia de responsabilidades, el Gobierno Central busca la disminución del impacto fiscal de dichas transferencias.
- La reciente flexibilidad del FMI – están pendientes la séptima, octava y novena revisiones del programa – no sólo en el manejo del déficit fiscal sino también en la aprobación de las leyes que apuntan a la sostenibilidad fiscal y al fortalecimiento de la supervisión sobre la banca comercial local, podría evitar que la banca central tenga necesidad de buscar un nuevo endeudamiento interno para garantizar el pago anual de, al menos, US\$65 millones en intereses y amortizaciones de la deuda externa, principalmente al FMI, BM y BID, así como se podría mantener el saldo de las reservas internacionales de la banca central registrado a finales de 2004, dado el impacto del creciente precio internacional del petróleo y sus derivados.



Fuente: Banco Central de Nicaragua.

2.4 Tendencias de la Economía en 2005

Para el año de 2005 como un todo se espera un modesto crecimiento económico, inferior a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa. Se prevé, por tanto, una tasa de desempleo un poco más alta respecto a la gestión anterior.

Un Crecimiento Económico Modesto

La producción de bienes y servicios tiende a mostrar un crecimiento del 3.2%, de tal forma que el PIB Nominal (o en precios corrientes) oscilará

alrededor de US\$4,905 millones. Sin embargo, las autoridades gubernamentales tienen el reto de no continuar descuidando el mercado interno porque este modesto crecimiento económico tiene un sesgo exportador, se concentra en pocas manos y no genera suficiente empleo. Por lo tanto, con una población total del país que crece con un ritmo anual del 2.6%, aproximadamente 5,774.4 miles de habitantes por año, el PIB Real Per Cápita apenas aumentará en 0.3% y su valor nominal se proyecta en US\$850.

Con ese crecimiento económico, con el mantenimiento de la tasa de depreciación anual del 5% del tipo de cambio oficial y con la estabilización del precio CIF promedio anual del barril de petróleo importado por Nicaragua en US\$50, se estima que la tasa de desempleo abierta oscilará en el 11.7%, y la tasa de inflación será de 11.7%. El gobierno se ha visto presionado por ajustes en las tarifas de transporte colectivo de pasajeros, de la energía eléctrica y de salarios por la presión inflacionaria como consecuencia del alza de los precios de los combustibles. El reto gubernamental es, pues, negociar en el corto plazo un adecuado presupuesto nacional con el fin de evitar futuras presiones sociales así como las amenazas de la suspensión de la ayuda internacional por el desalineamiento de las metas de ajuste económico y de reforma estructural.

Déficit Externo Apoyado con Remesas Familiares

En el ámbito del comercio exterior, incluyendo el valor neto de la maquila que queda entre los oferentes de servicios del país, el valor total de las exportaciones se aproxima a US\$1,000 millones, mientras que el de las importaciones se acerca a US\$2,500 millones por el incremento de la factura petrolera. Con un déficit comercial de US\$1,500 millones, más el pago de al menos US\$65 millones de intereses y amortizaciones de la deuda externa y sin un aumento significativo en las reservas internacionales netas oficiales por el mayor costo del petróleo y sus derivados, la brecha externa se financia con: (i) remesas familiares de aproximadamente US\$900–US\$1,000 millones, (ii) un flujo efectivo de cooperación internacional de US\$440 millones (que excluyen la donación ‘contable’ asociada con la reducción de la deuda externa y el préstamo del FMI por el alineamiento de las reformas estructurales de la economía), y (iii) el ingreso aproximado de US\$100 millones por concepto de inversión extranjera directa.

El principal reto gubernamental en el ámbito externo es el fortalecimiento de la gobernabilidad, que se vio deteriorada por el pobre desempeño institucional en los crecientes conflictos políticos entre y dentro de los Poderes del Estado, poniendo en riesgo el desembolso de préstamos por US\$60 millones, en divisas líquidas de libre disponibilidad, provenientes del BM y del BID, así como donaciones para apoyo presupuestario facilitadas por nueve donantes bilaterales y multilaterales (ver sección 4.2, más adelante), pero que han sido finalmente aprobadas, con algunas reducciones, en Octubre de 2005.

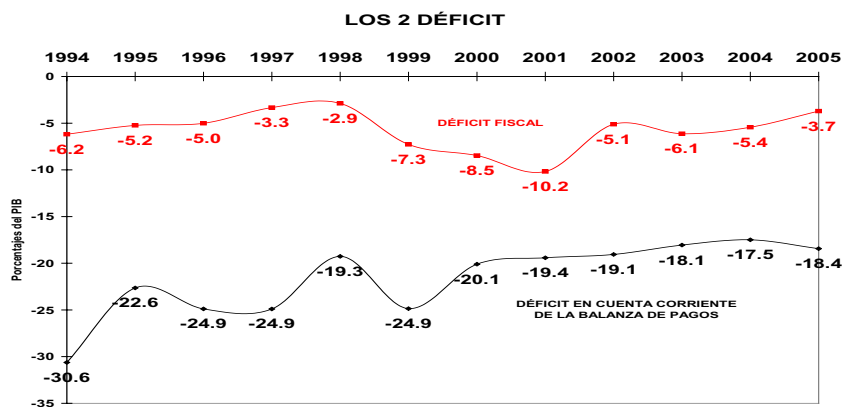
Las Necesidades Sociales Elevaron el Déficit Fiscal

En el último año del primer Programa “Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza 2002–2005” (SCLP o PRGF, por sus siglas en inglés), la política fiscal y la política monetaria del FMI en Nicaragua (y su tercer programa trienal en el país) han sido “más de lo mismo”. Se continúa expandiendo la base de los contribuyentes y se busca la reducción de exoneraciones en el pago de impuestos mediante las últimas reformas tributarias y el mejoramiento de la administración tributaria,

con el fin de financiar el aumento de 0,7% del PIB, que ha experimentado la meta anual del déficit fiscal producto de los ajustes salariales en el gobierno central y el aumento de los subsidios al transporte.

El Gobierno Central, con un total de ingresos y de gastos, equivalentes respectivamente al 17.5% y al 21.2% del PIB, presenta un déficit fiscal igual al 3.7% del PIB. Se estima una carga tributaria del gobierno central del 15.3% del PIB, asociada con una recaudación adicional de impuestos, base anual, de \$C1,124 millones provenientes de la cuarta reforma tributaria realizada por la actual administración pública. Esta reforma fue publicada en el marco del decreto de emergencia económica que emitió el Poder Ejecutivo a finales de mayo de 2005, e incluye el pago del impuesto sobre la renta de las instituciones financieras y de los juegos de azar, y la reducción de exoneraciones en la aplicación de derechos arancelarios y del impuesto al valor agregado sobre las importaciones. Pero el principal reto presupuestario de mediano plazo parece descansar en una reestructuración soberana de la deuda gubernamental interna, cuyo pago de intereses y amortizaciones en 2005 representa el 17% del gasto gubernamental total y el 25% de los ingresos tributarios originalmente programados por el gobierno.

La Asamblea Nacional ha aprobado varias leyes que apuntan a la sostenibilidad fiscal y al fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero nacional, entre las cuales se destacan la Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario, la reforma de la Ley del Fondo de Garantía de los Depósitos y la ley de reforma a la Ley de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras; pero aún se encuentra pendiente la aprobación de la nueva Ley General de Bancos e Instituciones Financieras no Bancarias y de la Ley del Código Tributario. El FMI se ha mostrado flexible respecto a que no se apruebe en 2005 la reforma de la seguridad social y el plan detallado de la reforma integral del Poder Judicial.



Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ortodoxia Monetaria Rigurosa

La reducción programada de US\$70 millones del saldo de deuda interna emitida por la banca central junto a la expansión del déficit fiscal anteriormente mencionado, provocará una expansión de la base monetaria del 16% en 2005. Además, con una elevada dolarización extraoficial de la economía (con un saldo total de depósitos en dólares en la banca comercial equivalente al 65% de la liquidez global), el 70% del crédito al

sector privado sigue concentrado en las actividades comerciales, préstamos personales, créditos hipotecarios y tarjetas de crédito para el consumo privado. Es muy probable que la banca central se vea forzada a emitir nueva deuda a través de la colocación de sus títulos valores para impedir una drástica caída de las reservas internacionales, en caso de que las ventanillas del FMI, BID y BM continúen cerradas por los incumplimientos en la aprobación de leyes relacionadas con las finanzas públicas y la banca comercial.

A finales de este año, el saldo de crédito del sistema financiero nacional al sector privado se proyecta en \$C21,770 millones, equivalentes a 26.5% del PIB, mientras que el costo del dinero tiende a elevarse con el ritmo de la tasas de interés internacional, de tal forma que la tasa de interés activa de corto plazo oscile alrededor de 14% mientras que la tasa pasiva a un mes plazo se aproxime a 4%.

2.5 Condiciones Sociales

Desde que el país alcanzó el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, se han observado atrasos en la implementación del tercer acuerdo trienal del FMI en Nicaragua: el Programa 'PRGF 1', que vence en septiembre de 2006. En consecuencia, el FMI mantuvo cerradas las ventanillas de préstamos multilaterales muy concesionales al país, desde el tercer trimestre de 2004 hasta la fecha actual.

Con severas protestas sociales, se ajustó el presupuesto general de 2004 por el tema de las transferencias constitucionales a las universidades y por las demandas de mayores tarifas o mayores subsidios al transporte colectivo de pasajeros en autobuses urbanos en la Ciudad de Managua. No se puede establecer si ha habido una reducción de la pobreza o si las políticas han sido efectivas para reducir la pobreza, primero, porque la política de la estrategia de reducción de la pobreza ha estado sujeta a discusión 'cerrada' entre el gobierno y los donantes que han adoptado el procedimiento de apoyo presupuestario para canalizar sus recursos en un futuro y, segundo, porque recién en julio de 2005 se inició la cuarta Encuesta de Medición de Nivel de Vida en el país.

¿Ha disminuido la pobreza en Nicaragua? Si tomamos en cuenta solamente las cifras oficiales del crecimiento económico y del crecimiento poblacional del país, podríamos quizás concluir que la pobreza humana del país ha disminuido, aparentemente, en el período 2001–2004. Sin embargo, esta conclusión no tiene en cuenta ni la calidad del crecimiento económico,—con sesgo exportador, descuidando el mercado interno y generando pocos empleos—ni el problema de la alta inequidad en la concentración del ingreso.

Sin una nueva encuesta de medición de nivel de vida —la última correspondió a 2001— es arriesgado afirmar si se ha realmente reducido o no la pobreza humana en Nicaragua. Las encuestas periódicas que se realizan en el país indican que el principal problema social imperante desde el inicio de la actual administración pública es el desempleo, por lo cual se podría inferir que, máximo y en el mejor de los casos, se ha mantenido el índice de pobreza registrado en 2001, que se ubicó en el nivel del 45.8%, mientras que el índice de pobreza extrema era de 15.1%.

Los datos más recientes del sector social de Nicaragua corresponden principalmente a 2003, los cuales son idénticos a las metas de 2004 reflejadas en la Matriz de Desempeño para evaluar la efectividad de la nueva modalidad de apoyo presupuestario, ya que a la fecha existen pocos datos oficiales para 2004. Entre la información de índole social, se destacan los siguientes resultados:

- La reducción de la tasa de mortalidad infantil por 1,000 nacidos vivos, de 30.0 a 24.8 entre 2002 y 2003;
- La reducción de la tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos registrados, de 95.6 a 86.4 entre 2002 y 2003;
- Entre 2003 y 2004, la cobertura nacional de agua potable pasó del 73.2% al 74.5%, el acceso al agua segura en poblaciones rurales se incrementó del 47.9% al 48.6%, el acceso nacional a saneamiento pasó del 85.6% al 86.7%, y el acceso al servicio de alcantarillado en poblaciones urbanas se incrementó del 34.6% al 34.7%;
- La cobertura de vacunas disminuyó sensiblemente entre 2003 y 2004 por problemas administrativos y de asignación de recursos: 1 dosis de BCG disminuyó del 93.9% al 87.8%, 3 dosis antipolio se redujo del 86.3% al 79.8%, y 3 dosis 5-en-1 (pentavalente) disminuyó del 86.1% al 79.4%;
- El acceso a servicios de salud reproductiva para mujeres en edad fértil, o planificación familiar, también disminuyó notablemente, al pasar del 24.6% en 2003 al 17.4% en 2004. No obstante, esto refleja más un cambio de criterio estadístico que una realidad, porque en el segundo año mencionado se registró únicamente el número de mujeres que reciben por primera vez el servicio;
- En 2003, el número de enfermeras por cada 10,000 habitantes era de 3.1, el número de médicos de 3.8 y el número de camas hospitalarias de 9.2;
- La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más de edad fue del 23.3% en 2003;
- Del total de población en edad escolar, es decir 2,313.8 miles de personas entre 3 y 18 años de edad, el 64.1% asistía a la escuela en 2004, indicando un aumento de 9 décimas porcentuales respecto al dato registrado en 2003;
- Entre 2003 y 2004, las tasas netas de matrícula se comportaron de la siguiente forma: la preescolar se incrementó del 28.6% al 30.8%, con una retención del 90.5% en 2004; la primaria disminuyó del 83.5% al 82.6% debido a la crítica situación económica familiar y a la emigración, con una retención del 93.5%; y la secundaria creció del 38.8% al 40.0%, con una retención de 89.9%;
- Entre 2003 y 2004, la tasa de promoción de 3er grado de primaria en las escuelas rurales pasó del 76.7% al 77.7%, y la proporción nacional de estudiantes que terminaron los estudios de primaria en seis años se elevó del 40.8% al 42.7%;
- En 2003, los estudiantes entre 10 y 19 años de edad permanecieron una media de 4.9 años en la escuela;
- Las ventanillas municipales para ampliar la cobertura y mejorar la atención integral a la niñez, la adolescencia y las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social solo cubren el 10.5% de los municipios del país;
- La población atendida por los servicios de protección social corresponde a 366,349 niños, adolescentes y adultos, siendo los beneficiados 127,858 niños entre 0 y 6 años en situación de vulnerabilidad educativa y nutricional; 34,770 niños y adolescentes entre 7 y 13 años atendidos con bonos de salud para vacunas y análisis médicos, bonos en educación para mejorar la retención escolar y bonos alimentarios para la atención nutricional; 100,839 adolescentes entre 14 y 18 años que recibieron educación no-formal en talleres de capacitación y bonos escolares, educación reproductiva y asistencia social en casos de vulnerabilidad extrema; 217,975 personas afectadas por la crisis del café y 568 familias afectadas por tormentas tropicales.

Cabe también señalar que informes oficiales de la FAO, publicados durante el Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre de 2005) estiman que 27 por ciento de los nicaragüenses están mal nutridos, y un mismo porcentaje de niños entre 6 y 9 años padece de retardo de crecimiento.

Respecto a la pregunta si se ha reducido la pobreza o no, los datos oficiales para el período 2001–2004 presentan una tasa media de crecimiento anual del PIB Real del 2.7%⁴ y de la de la población total del país del 2.6%. Aceptando la hipótesis del BM que establece una relación automática entre crecimiento y reducción de la pobreza sin tomar en cuenta la distribución del ingreso, podría suponerse que se ha reducido el índice de pobreza en Nicaragua, dado que el aumento del PIB Real ha sido mayor que el de la población total del país en el período de referencia.

Siguiendo esa metodología, con una muestra de datos desde 1994 hasta 2001, la elasticidad pobreza-producción de Nicaragua es de 0.25; en otras palabras, si el PIB Real crece en 1%, la pobreza humana disminuye 0.25%. Considerando las cifras oficiales del PIB Real hasta 2004, se logra determinar, en términos preliminares, que el índice de pobreza sería del orden de 44.9% para 2004, 9 décimas porcentuales menor que el índice obtenido en la encuesta de medición de nivel de vida de la población de 2001.

Por otro lado, sobre la misma base de datos, la elasticidad pobreza extrema-producción es de 0.66, es decir que si el PIB Real se incrementa en 1%, la pobreza extrema se reduce en 0.66%. Así, el índice de pobreza extrema se aproximaría a 14.0% en 2004, el cual es 1.1 puntos porcentuales menor que el registrado en 2001.

Nótese, sin embargo, que los posibles márgenes de error de previsiones de este tipo, debidos a errores de medición y estimación y, en este caso, también a que no se tiene en cuenta la concentración ni el tipo de crecimiento, son de tal magnitud que restan todo o casi todo el significado a estas conclusiones.

ESTIMACIÓN DE LOS ÍNDICES DE POBREZA HUMANA DE NICARAGUA 2002-2005

AÑO	POBLACIÓN (MILES DE HABITANTES)	PIB REAL (MILLONES DE CÓRDOBAS DE 1994)	PIB REAL PER CÁPITA (CÓRDOBAS DE 1994)	TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO (%)	ÍNDICE DE POBREZA (IP)	ÍNDICE DE POBREZA EXTREMA (IPE)
1993	4,174.9	19,369.2	4,639.4		50.3	19.4
1994	4,298.9	20,008.4	4,654.3	3.3		
1995	4,426.7	21,191.3	4,787.1	5.9		
1996	4,548.8	22,535.7	4,954.2	6.3		
1997	4,674.2	23,429.6	5,012.5	4.0		
1998	4,803.1	24,299.2	5,059.1	3.7	47.9	17.3
1999	4,935.6	26,008.9	5,269.7	7.0		
2000	5,071.7	27,075.7	5,338.6	4.1		
2001	5,205.0	27,877.4	5,355.9	3.0	45.8	15.1
2002	5,341.9	28,087.5	5,258.0	0.8	45.7	15.0
2003	5,482.3	28,721.2	5,238.9	2.3	45.5	14.8
2004	5,626.5	30,199.9	5,367.5	5.1	44.9	14.3
2005	5,774.4	31,101.5	5,386.1	3.0	44.5	14.0

Fuente: Con base en datos oficiales y estimaciones del autor.

Fuente: Estimaciones de Néstor Avendaño, con base en datos oficiales.

⁴ Recuérdese que en marzo de 2004 las autoridades gubernamentales anunciaron el salto de la tasa de crecimiento económico para 2004 del 4.2% al 5.1%, originándose el aumento en un mayor valor agregado de la actividad comercial.

2.6 El alivio de la Iniciativa 'HIPC' y el Gasto de Reducción de la Pobreza

En el marco del alivio 'HIPC' de la deuda externa de Nicaragua, o sea la condonación del pago de intereses y amortizaciones a países miembros del Club de París e instituciones financieras internacionales, el monto total condonado a Nicaragua durante el período 2001–2005 alcanzó a US\$1,007.6 millones, de los cuales el 54.7% fue facilitado por los países del Club de París, el 6.8% por otros acreedores bilaterales y el 38.5% por las instituciones financieras internacionales.

Nicaragua: Alivio HIPC (Millones de Dólares)

Año	Club de París	Otros Bilaterales	IFIs	Alivio Interino
2001	44.8	6.5	48.1	99.4
2002	146.0	22.2	70.8	239.0
2003	137.0	23.5	77.1	237.6
2004	113.5	6.2	88.1	207.8
2005	110.2	9.4	104.2	223.8
2001-2005	551.5	67.8	388.3	1007.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central de Nicaragua

A esa suma, deben agregarse US\$95.9 millones por concepto de alivio tradicional del Club de París recibido en el mismo período y US\$37.1 por concepto de alivio adicional.

Nicaragua: Otros Alivios de Deuda del Club de París (Millones de Dólares)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005
Alivio Tradicional	10.4	15.5	19.1	25.9	25.0
Alivio Adicional	-	-	7.5	14.2	15.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central de Nicaragua

En suma, la Comunidad Internacional liberó recursos presupuestarios del pago de la deuda pública externa de Nicaragua por un monto total de US\$1,140.6 millones; en otras palabras, durante ese período de cinco años, se liberaron ingresos tributarios del presupuesto nacional equivalentes a un monto medio anual de US\$228 millones, los cuales, en vez de destinarlos a comprar dólares para el pago de la deuda pública externa, deberían haber sido asignados exclusivamente al financiamiento de proyectos para la reducción de la pobreza humana del país, de acuerdo con la disposición política del Grupo de los 7 (G-7) cuando amplió la Iniciativa 'HIPC' en la ciudad alemana de Colonia en junio de 1999.

Sin embargo, el monto del gasto en la Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP) tuvo un financiamiento proveniente del alivio interino de la Iniciativa HIPC equivalente al 51.9% de los recursos liberados del pago de la deuda externa durante el período 2001–2005 (el dato de 2005 corresponde al monto incluido originalmente en el anteproyecto de ley del presupuesto general de 2005)

Es notoria la asignación parcial de los recursos HIPC a la ERCERP. En el período 2002–2005, de un total de recursos liberados del pago de la deuda externa por US\$1,030.8 millones, solo se asignó el 36.3% de dicho monto para la implementación de la ERCERP, o sea US\$374.6 millones. El remanente, US\$683.9 millones, fue asignado a otros usos presupuestarios, principalmente al pago de la deuda gubernamental interna y a las transferencias del presupuesto nacional al Banco Central de Nicaragua, con los fines de incrementar las disponibilidades del Gobierno en el Banco y para facilitar a la autoridad monetaria el pago de su deuda al sistema financiero nacional por subastas de títulos valores y por la deuda reestructurada asociada con las quiebras bancarias, incluyendo sus pérdidas por el pago de intereses y el mantenimiento de valor de sus títulos valores redimidos.

De acuerdo a los datos oficiales disponibles, en 2004 el gasto para la reducción de pobreza aumentó 8 décimas porcentuales del PIB respecto a 2003, alcanzando el 11.7% del PIB, y representando el 47.7% del gasto total del presupuesto nacional. Por otro lado, el 28.3% del gasto para la reducción de la pobreza fue financiado con rentas del Tesoro Nacional, el 23.2% con recursos provenientes del Alivio HIPC y el 48.4% con donaciones y préstamos de la cooperación internacional ordinaria.

Nicaragua: La ERCERP y el Financiamiento HIPC (Millones de Dólares)

Año/ Período	Gasto de la ERCERP	Financiamiento HIPC	Financiamiento HIPC/Alivio Interino HIPC
2001	n.d.	n.d.	n.d.
2002	396.3	31.6	17.7%
2003	550.1	96.7	51.7%
2004	656.8	124.0	67.2%
2005	621.7	122.3	66.3%
2002-	2224.9	374.6	51.9%

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central de Nicaragua

Se comprueba también, con las estadísticas oficiales, que el gobierno de Nicaragua ha destinado menos recursos de las rentas del Tesoro, o sea ingresos tributarios, para el financiamiento de los proyectos de reducción de la pobreza.

Desde que se contabiliza el gasto para la reducción de la pobreza en las finanzas públicas de Nicaragua, o sea partir del año 2002 (un año después del arribo de Nicaragua al Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC), se puede apreciar una tendencia creciente de este gasto en términos per cápita: de US\$74 en 2002 se incrementa a US\$100 en 2003 y a US\$117 en 2004. Esta tendencia resulta de un aumento importante de la participación del alivio interino HIPC, que eleva su contribución al gasto para la reducción de la pobreza del 8.7% en 2002 al 23.2% en 2004, mientras que los recursos propios del tesoro Nacional disminuyeron su importancia en el financiamiento de este gasto, del 51.4% en 2001 al 25.7% en 2004. Cabe destacar que, las donaciones y préstamos de la cooperación internacional ordinaria también incrementaron levemente su participación en el financiamiento del gasto para la reducción de la pobreza, al pasar del 36.5% en 2002 al 38.7% en 2004. Se evidencia,

una vez más, que se ha manejado en una forma muy discrecional la asignación de los recursos provenientes de la reducción de la deuda externa en su asignación a proyectos para la reducción de la pobreza.

El peso de la educación y salud en el gasto total en pobreza ha disminuido del 84% en 2001 al 59.5% en 2004, pero se espera que aumente en 2005 (ver el cuadro siguiente). Los recortes en el gasto público no parecen haber afectado el gasto en pobreza, dado que tal gasto ha aumentado del 34% del gasto público total en 2001 al 46% en 2005. Otro aspecto es, por supuesto, saber hasta qué punto este gasto es realmente pro-pobre. La PSIA del programa de inversiones públicas indicaba un sesgo geográfico en el gasto, a favor de las regiones y municipios en mejor situación económica. Si bien esto no prueba que no se está alcanzando a los pobres, indica al lo menos que el gasto podía estar más bien dirigido.

Nicaragua: Gasto en Pobreza como Porcentaje del PIB (2000-2005)

Detalle	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^a
Gasto en pobreza (% del PIB)^b	8.6	7.7	9.1	10.9	11.7	10.8
<i>incluyendo:</i>						
Educación ^c	3.8	3.6	3.8	4.3	4.0	3.9
Salud ^d	3.1	2.8	2.9	3.2	2.9	3.1
Porcentaje del gasto total en pobreza:						
Educación y salud	80.4	84.0	73.7	69.2	59.5	65.1
Educación	44.6	47.4	41.8	39.6	34.4	36.5
Salud	35.8	36.5	31.9	29.7	25.1	28.6

Fuente: MHCP y BCN.

Notas:

a. Proyección para 2005.

b. Para 2000 y 2001 corresponde al gasto total en los sectores sociales.

c. Incluye al Ministerio de Educación, universidades y escuelas politécnicas de enseñanza superior.

d. Incluye al Ministerio de Salud.

Por otro lado, se puede inferir desde ahora que será muy difícil para el Gobierno de Nicaragua alcanzar las metas de la Cumbre del Milenio para 2015. Con una probabilidad alta, se prevé lograr las metas de eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, reducir en dos tercios la tasa de mortalidad infantil entre 1990 y 2015, e incrementar el acceso al agua potable aunque solamente para la población urbana. Sin embargo, si no se cambian algunas políticas y métodos de asignación de recursos, es probable que hasta el año 2015, no se pueda reducir en un 50% la proporción de la población que tiene un ingreso de US\$1 por día, o menos aún reducir a la mitad la proporción de la población que padece de hambre, o asegurar la educación primaria a todos los niños y niñas, reducir en un 75% la tasa de mortalidad materna, detener y revertir la proporción de la población afectada por el VIH-SIDA o mejorar la condición de las viviendas de la población de bajos ingresos hasta 2020. Además, se desconoce si se podrá evitar la

expansión de la malaria y comenzar a reducir su impacto entre la población.

NICARAGUA: INDICADORES DEL GASTO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005 1/
Porcentajes del PIB						
Gasto Presupuestario	23.3	22.5	23.0	26.7	23.9	21.9
Gasto de Reducción de la Pobreza	-	-	9.1	10.9	11.7	10.2
Gasto Gubernamental en:						
Educación	3.8	3.6	3.8	4.3	4.0	3.9
Salud	3.1	2.8	2.9	3.2	2.9	3.3
Otros Gastos Sociales	2.8	2.1	2.0	2.9	5.0	3.0
Seguridad y Defensa	1.7	1.7	1.9	2.0	1.8	1.7
Resto de Instituciones Gubernamentales	8.7	8.2	6.9	5.3	5.6	4.7
Servicio de la Deuda Externa e Interna	3.2	4.1	5.4	8.9	4.6	5.2
Dólares de Estados Unidos de América						
Gasto Per Cápita en:						
Presupuesto	181	177	173	201	193	175
Reducción de la Pobreza	-	-	74	100	117	108
Educación	30	29	29	32	33	32
Salud	24	22	22	25	24	25
Otros Gastos Sociales	22	16	15	21	40	26
Seguridad y Defensa	13	13	15	15	15	14
Resto de Instituciones Gubernamentales	67	65	52	40	45	38
Servicio de la Deuda Externa e Interna	25	32	41	68	37	41

1/: Preliminar.

Fuente: Con base en datos del MHCP y BCN.

3. El Proceso de la ERP: Estado Actual

3.1 El PND 2005–2009: Finalmente la ERCERP II

Continuando el proceso que ha sido descrito en el informe de país del año pasado, el Gobierno de Nicaragua introdujo cambios en el PND Operativo y presentó, después de varios ciclos de discusión con los principales donantes, el PND 2005–2009, que ha sido designado también (en el web-site de la SECEP) como PRSP II⁵. Hay una gran continuidad de perspectivas entre este documento y el PND Operativo, que ya fue analizado con alguna profundidad en el informe de país del año pasado (Guimarães et al., 2004), razón por la cual no se repetirán aquí los comentarios que a ese propósito se presentaron. Sin embargo, hay aspectos interesantes que merecen ser mencionados brevemente.

Quizás la principal observación es que en el PND 2005–2009, como en el PND Operativo, el crecimiento económico reemplaza a la reducción de la pobreza como el principal objetivo del plan. A pesar de que se habla de “crecimiento económico para reducir la pobreza”, el crecimiento económico propuesto está basado en “mejorar el clima de negocio para aprovechar el potencial competitivo de los territorios, impulsar el desarrollo productivo e insertar a Nicaragua en las corrientes globales de comercio” (SECEP, 2005a: 33). La relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza es tratada como una relación casi automática, y sobre todo no hay interrogaciones sobre qué tipo de crecimiento tendría más probabilidades de impactar de forma significativa y sostenible a la pobreza – o sea, sobre la naturaleza y características del crecimiento pro-pobre (ver Guimarães *et al.*, 2004: 74).

El primer capítulo del nuevo plan titula “Participación Ciudadana”, y en él se presenta una descripción del proceso de consulta que se ha realizado alrededor del plan. Se efectúa un esfuerzo considerable por acentuar el proceso de construcción participativa “de abajo hacia arriba” y su relación con los procesos de planificación en el nivel territorial, y en especial de los departamentos. Es cierto que el proceso de construcción participativa de planes sectoriales y territoriales incorporados en el PND–y que se describe en el mismo plan como una “pirámide invertida”, un proceso de abajo hacia arriba–“ha facilitado la apropiación y la coordinación de actores claves, sociedad civil, sector privado y gobierno”. Sin embargo, nada de lo que se afirma o describe en este capítulo resta

⁵ Otra designación que aparece en “sites” del Gobierno es la de “Plan Nacional de Desarrollo para el Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza 2005–2009”.

validez al comentario que se hizo el año pasado al PND Operativo, y que vale la pena citar aquí:

... el proceso de consulta pública que acompañó la presentación del PND, y que se suponía iría alimentar la formulación del PND Operativo, adolece de algunas debilidades importantes. Como resultado de esto, si hay por parte del gobierno una apropiación mucho más fuerte del PND Operativo que la que existía con relación a la ERCERP, la apropiación por parte de otras fuerzas políticas y de la sociedad civil en el nivel nacional es en este momento todavía menor que la que existía relativamente con la ERCERP. La principal debilidad del proceso de consulta pública consiste en la falta de una discusión genuina en el nivel nacional sobre el PND, sobre sus hipótesis de base y sus consecuencias; con excepción de una discusión en el CONPES y de algunas discusiones en el ámbito sectorial, no ha habido una discusión seria y profunda del PND ni de las opciones que propone [...] Estas debilidades son hasta cierto punto compensadas por el hecho de que hubo amplias y genuinas consultas a nivel departamental, que involucraron alcaldes, Consejos Departamentales de Desarrollo y representantes de Comités de Desarrollo Municipales. [...] Sin embargo, a veces la discusión no va más allá de las implicaciones para el departamento o para algunos municipios, de ciertos elementos del Plan y de la elaboración de listas de proyectos deseados por la población de los departamentos. Como es obvio, tales discusiones no podrían nunca reemplazar un debate nacional sobre los aspectos macro de lo que es, a final de cuentas, una propuesta de plan nacional. El gobierno parece haber desperdiciado una oportunidad importante al evitar este debate.

Cabe acentuar que la aserción anterior no implica que no hubo ninguna consulta en el proceso de elaboración y revisión del PND, desde la ENADES hasta su más reciente versión; al contrario, hubo sin duda algunas consultas formales en el ámbito sectorial, se hizo un trabajo notable e innovador en el nivel territorial, se trabajó en comisiones alrededor de las propuestas de inversión pública, se tomaron en consideración opiniones y consultas informales, se escuchó a los donantes y sin duda también a la sociedad civil, sobretudo en el nivel local. Lo que no ocurrió a lo largo de todo el proceso de elaboración y revisión de las sucesivas versiones del PND fue una consulta y una discusión en nivel **nacional** de este Plan **Nacional**. La falta de esta discusión—que había sido prometida por el Presidente de la República durante la presentación del PND y fue además objeto de una recomendación del CONPES—ha debilitado inevitablemente el PND como propuesta, en la medida en que le resta legitimidad. Por mucho que se argumente con la construcción de abajo hacia arriba, la apropiación y la coordinación de actores claves, sociedad civil, sector privado y gobierno, es innegable que el nivel territorial no es el nivel apropiado para discutir o cuestionar las grandes líneas de un Plan Nacional, o proponer visiones alternativas.

A un año de las elecciones que — como todas las elecciones democráticas—posiblemente llevarán a un cambio de gobierno, cabe preguntar cuál el sentido de la presentación de un plan de mediano plazo, no consensuado con los partidos de la oposición ni discutido en el nivel nacional en sus grandes lineamientos. Una posible explicación sería la de satisfacer las exigencias de los donantes y darles un documento de política para la reducción de la pobreza, supuestamente participado, con el que puedan relacionar sus estrategias de asistencia, y al que puedan utilizar como un

instrumento de seguimiento de la política económica y social⁶. Otra explicación, relacionada más de cerca con la política interna de Nicaragua, sería considerar este plan como una apuesta política del gobierno por iniciar una nueva dinámica en nivel de los territorios que obligue al gobierno siguiente, si no a mantener integralmente al PND 2005–2009, al menos a seguir por rumbos análogos. El futuro dirá si el gobierno ganará esta apuesta.

Otro aspecto curioso del plan es la inclusión en el primer capítulo (titulado, recuérdese, “Participación Ciudadana”) de una sección sobre el proceso de coordinación de mesas sectoriales y armonización de la cooperación. Independientemente del notable progreso realizado en este campo, que es importante señalar, no se puede decir que el principal aspecto de las mesas de coordinación sectorial sea la participación ciudadana (sobretudo cuando el Gobierno ha excluido la participación de las organizaciones de la sociedad civil de una mesa tan importante como es la submesa de desarrollo rural productivo). Por otro lado, y a pesar de que los donantes han participado (quizás más que nadie en el país) en las discusiones que han culminado en la versión actual del plan, ese proceso tampoco se puede designar como participación ciudadana.

Entre los aspectos – muchos de los cuales positivos – que se podrían destacar en el PND 2005–2009 hay dos que parecen especialmente interesantes: (i) la propuesta de política de descentralización, y (ii) la redefinición del gasto en pobreza. En lo que respecta el primer punto, la propuesta inicial es reforzar el nivel intermedio de gobierno, basado en los departamentos. Esta proposición es consistente con la política que viene ejecutando el gobierno actual, y hay buenas razones técnicas para justificarlo, entre ellas la dimensión aceptable de los departamentos, el proceso de consulta que, iniciándose con el proyecto PASE, se extendió a todos los departamentos con la consulta del PND y con la elaboración de planes de desarrollo departamentales, etc. Sin embargo, es preciso señalar que esta es una propuesta de desconcentración de funciones del gobierno central, y no de devolución de poderes y competencias a otro nivel de gobierno, con su propia legitimidad democrática, como es el caso de los municipios. Si no se protege de manera adecuada ni se refuerza la autonomía municipal, el fortalecimiento del nivel intermedio puede resultar en una mayor debilidad institucional de los municipios y en un aumento de su dependencia en relación con el poder central, desconcentrado o no. La interrogante fundamental aquí es, ¿al servicio de quién estará este nivel intermedio de la administración?

En cuanto a la redefinición del gasto en pobreza, la propuesta del PND 2005–2009 se basa en el grado de incidencia (directa o indirecta) del gasto sobre el mejoramiento del ingreso y las condiciones de vida de los pobres. En este sentido, se definen tres grupos de gasto. En el grupo 1 se incluyen gastos con impacto directo, tales como las transferencias de recursos con efectos redistributivos directos (programas de asistencia y protección social, proyectos de seguridad alimentaria, red de protección social, construcción de albergues, hogares y demás infraestructura para la asistencia a la población de alto riesgo, y provisión de servicios sociales básicos). El grupo 2, gastos de impacto indirecto, incluye todos los gastos cuyo impacto se enfoque en fortalecer la capacidad de los pobres para aumentar sus propios ingresos, tales como construcción de infraestructura productiva (carreteras troncales, puertos y aeropuertos); energía eléctrica (electrificación rural, desarrollo y modernización del sector);

⁶ La aceptación, por parte de los donantes, del PND como reemplazo de la ERCERP parece indicar que por lo menos esta parte de la estrategia funciona.

protección y recuperación del medio ambiente; desarrollo rural (incluyendo asistencia técnica agropecuaria), y educación secundaria y técnica. Finalmente, un tercer grupo contempla el fortalecimiento institucional donde se prevé mejorar la gobernabilidad y el clima de negocios, así como elevar la eficiencia de las instituciones proveedoras de servicios sociales básicos (Salud, Educación, FISE, INIFOM)

Por otro lado, se dejan de considerar gastos para reducción de la pobreza a los gastos asociados al fortalecimiento y modernización de instituciones no vinculadas directamente a la prestación de servicios básicos (p.ej. la SECEP, el MAGFOR, entre otros), y los gastos corrientes en “actividades centrales” de los ministerios ‘sociales’.

Esta redefinición del gasto para la reducción de la pobreza es perfectamente consistente con la ideología del PND Operativo, ampliamente discutida en el informe de país del año pasado (Guimarães et al., 2004). Si lo que importa para reducir la pobreza es el crecimiento económico (de cualquier tipo), entonces toda la inversión que conduzca a tal crecimiento puede ser considerada como inversión para la reducción (directa o indirecta) de la pobreza. El problema de tal enfoque es que cualquier estrategia “desarrollista” puede ser considerada como una estrategia para la reducción de la pobreza, incluso aquellas estrategias que la experiencia ha demostrado tienen efectos insignificantes y hasta negativos sobre la pobreza. Parece correcto excluir del gasto en pobreza las actividades centrales de los ministerios y el fortalecimiento y modernización de instituciones no vinculadas a la prestación de servicios básicos; sin embargo, resulta bastante dudosa la inclusión en ese gasto del mejoramiento del clima de negocios, o de las inversiones en infraestructura productiva, incluyendo a los puertos y aeropuertos así como al desarrollo y modernización del sector eléctrico. Queda, una vez más, pendiente la discusión sobre lo que es crecimiento pro-pobre – y por ende también de lo que no es.

3.2 El Refuerzo Institucional

Paralelamente a las sucesivas reformulaciones del PND hasta convertirse en la ERCERP II, se han continuado realizando progresos, algunos de ellos importantes, en la consolidación de programas iniciados durante la ERCERP I, y que tienen consecuencias potencialmente positivas sobre la reducción de la pobreza. A continuación se mencionan algunos de esos progresos⁷.

Fondo Social Suplementario: Reglamentación y Progreso

Recuérdese que, aunque el Fondo Social Suplementario (FSS) comenzó como un listado de proyectos para la reducción de la pobreza, entre ellos la red de protección social, a partir de cierto momento pasó a incluir todos los gastos para reducir la pobreza según una clasificación hecha en cooperación con el BM. En la práctica, este fondo ‘virtual’ incluye los sectores sociales como educación y salud, y partes de otros rubros como infraestructura y gastos productivos, entre otros. Los ingresos del FSS están constituidos por: (i) la proporción acordada de los ingresos HIPC, (ii) ingresos tributarios, y (iii) contribuciones especiales de donantes. El Reglamento Operativo del FSS fue modificado en noviembre de 2003, con el fin de reflejar su carácter virtual y, así, mejorar la modalidad de registro, presentación y clasificación del gasto en pobreza y alivio HIPC, de tal forma que se pueda facilitar el seguimiento de la ejecución presu-

⁷ Esta sección está en gran parte basada en el III Informe de Avance ERCERP de Julio de 2005.

puestaria. Los principios de dicho reglamento establecen: (i) la recomendación de la asignación del alivio HIPC, (ii) el control y seguimiento presupuestario a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA), (iii) la información periódica sobre la ejecución del gasto en pobreza y el alivio HIPC, y (iv) el seguimiento de los indicadores de desempeño de la reducción de la pobreza a través del SNIP y del SINASID.

Durante el período 2003–2004, el FSS ha presentado informes trimestrales y anuales de gasto en pobreza y alivio HIPC. Las donaciones canalizadas a través del FSS han contribuido a financiar programas y proyectos priorizados de la ERCERP y del PND, los cuales han sido ejecutados por MECD, MINSA, MIFAMILIA, ENACAL, MAGFOR, MTI, IDR, INIFOM e INVUR, ampliando la asignación de recursos a los sectores productivos e infraestructura. El FSS financió también inversiones municipales a través de proyectos facilitados por las Unidades Territoriales de Inversión Pública, en los departamentos donde éstas existen.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) – Consolidación

Entre los nuevos avances para el fortalecimiento del SNIP se pueden mencionar la actualización de la base de datos y del sistema informático así como la integración del sistema de información con el SIGFA del MHCP y el sistema de información sobre la ayuda oficial al desarrollo (Sysoda), del MINREX.

Como parte del fortalecimiento del proceso de inversión pública, se elaboraron guías metodológicas para la formulación y evaluación de proyectos, y se capacitaron a los técnicos de las instituciones públicas. Asimismo, con el sistema PASE se extendió la creación de Unidades Territoriales de Inversión Pública a un total de ocho departamentos y las dos regiones autónomas.

SIGFA – Consolidación

Se avanzó en la consolidación del SIGFA electrónico (e-SIGFA) como sistema único de la gestión administrativa gubernamental. La Reforma a la Administración y Finanzas Públicas se extendió a 47 instituciones públicas por medio de la Intranet de Gobierno, facilitando el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los recursos del presupuesto de la República, financiado con préstamos y donaciones.

El e-SIGFA brinda informes de ejecución presupuestaria trimestral y anual, los cuales son presentados a la Asamblea Nacional en cumplimiento a la Ley de Régimen Presupuestario y la Ley Anual de Presupuesto.

PASE: Progreso y Expansión a Más Departamentos

El programa PASE ha facilitado la comunicación social a través del establecimiento de programas de radio y boletines informativos sobre la inversión pública y los planes de desarrollo departamental y regional. En un total de 14 departamentos más las regiones autónomas, se ha logrado establecer Consejos de Desarrollo Departamental y Regionales (CDD/CRD) con el apoyo de la cooperación internacional. Los CDD/CRD han facilitado reuniones de trabajo técnico, foros, asambleas y diálogo público-privado, lo que ha contribuido a mejorar las estrategias y la concertación ciudadana para el desarrollo departamental y regional. Recuérdese que uno de los aspectos más interesantes del PND Operativo fue la organización de debates a nivel departamental y la utilización del

Plan como oportunidad para estimular a los departamentos y municipios a que produzcan sus propios planes de desarrollo. En este proceso, el programa PASE ha servido de inspiración así como—donde estaba más avanzada su implementación—de vehículo a ese proceso de participación local.

SINASID: Progreso y Cambio de Nombre

Además de haber cambiado de nombre (remplazando “pobreza” por “desarrollo”, lo que no deja de ser coherente con el enfoque de este gobierno), el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID) ha empezado, finalmente, a implementarse, con la finalidad de realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas gubernamentales. La idea central del SINASID es la construcción de una base de datos con información actualizada, oportuna y confiable sobre el progreso de indicadores de resultado e impacto de compromisos internacionales vinculados a la ERCERP, al PND, a las Metas del Milenio, y al PRSC, entre otros. Por el momento el sistema se encuentra en arranque, por lo que la información disponible está todavía bastante incompleta y orientada más a las actividades que a los resultados, pero la implementación del SINASID representa un avance importante.

PAI-ERCERP: Una Experiencia Olvidada

El Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP (PAI-ERCERP, o simplemente PAI), que ya fue mencionado en los dos anteriores informes de país, es financiado con un crédito del BID y tiene por objetivo principal de operación el de *establecer un modelo efectivo de implementación integral de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, probado, listo para ser replicado en el país de forma sostenible*. Como se indicó en el informe del año pasado, el PAI tuvo un importante impacto sobre el bienestar de las poblaciones beneficiadas y sobre la pobreza en los doce municipios en los que ha sido implementado. Por otro lado, este proyecto ha dado origen a un cierto número de innovaciones y de lecciones que es importante retener para el futuro, entre las cuales se destacan la metodología de los Planos de Trabajo Integrales, y el trabajo con actores locales sobre metodologías de participación ciudadana y auditoría social, con efectos muy positivos en términos de empoderamiento gradual de la población rural en los municipios donde el Programa fue implementado. En el informe del año pasado se resaltaba el hecho de que, “independientemente de sus eventuales ineficiencias, el proyecto PAI tuvo impactos positivos y encierra lecciones importantes que deberían ser explícitamente formuladas, difundidas e incorporadas en el diseño de programas futuros” (ISS, 2004: 24–25) Estas lecciones han sido recogidas y evaluadas de forma detallada en un Informe Final de Evaluación de Resultados⁸ (UNIVERSALIA, enero de 2005) Lamentablemente, la falta de interés del gobierno y de la SECEP en este proyecto, ya señalada el año pasado, ha ocasionado que, en el tercer informe de

⁸ En este informe se afirma, entre otras conclusiones, que “La contribución efectiva del PTI se visualiza a través de: (a) el levantamiento de las necesidades de la población de 12 municipios y su traducción en un Programa de Inversión interinstitucional; (b) la provisión de una inyección de recursos a la población del área de intervención; y (c) la ejecución de proyectos que respondieron a los diferentes Objetivos de Desarrollo del país, como son: Desarrollo de Capacidades, Infraestructura Social y Económica, Desarrollo Productivo y Asistencia Social a Grupos Vulnerables. Cabe agregar que entre los aportes del Diseño del Modelo, el Sistema de Seguimiento y Evaluación para el Desarrollo Local y el de Participación y Auditoría Ciudadana, se constituyeron en instrumentos que han potenciado las capacidades de los gobiernos locales, actores y población, en general. Su continuidad está en función de la voluntad política de los gobiernos locales” (UNIVERSALIA, 2005:165)

avance de la ERCERP (julio, 2005) no exista una única referencia al proyecto PAI, a la evaluación a que ha sido sometido o a las lecciones que sería posible deducir de la experiencia con su implementación en doce municipios.

3.3 El Progreso de la Descentralización

El III Informe de Avance de la ERCERP reporta la formulación del Proyecto Reforma del Reglamento de la Ley de Municipios, cuyos aportes relevantes se refieren a: (i) un marco normativo para los procesos de planificación participativa en el nivel municipal, (ii) la obligatoriedad de inversión en fortalecimiento municipal, (iii) la clarificación del alcance de las competencias municipales y su normativa, (iv) el establecimiento de un procedimiento para el traslado de competencias delegadas entre entidades del gobierno central y de los gobiernos municipales, y (v) la prohibición para los entes centrales de presupuestar en materia de competencias municipales.

Los Comités de Desarrollo Departamental fueron establecidos y el sistema de planificación municipal es utilizado en todos los municipios como instrumento técnico. En 2004, se definió la metodología para la formulación de la Estrategia Nacional de Descentralización que determina el proceso y modelo de descentralización integral y gradual, a partir de consensos entre los diferentes poderes del Estado, niveles de gobierno y sociedad civil.

En 2004, un importante avance en el proceso de descentralización municipal ha sido, el aumento del 1.5% al 4.0% de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, sin ninguna ‘condicionalidad’ del gobierno central para el uso de esos recursos en las alcaldías. El gasto de los gobiernos municipales es aproximadamente igual al 1.8% del PIB y la Contraloría General de la República, debido a sus limitados recursos, no realiza auditorías a las alcaldías. Las actividades de 10 de los 152 gobiernos municipales han sido auditadas externamente, mientras que los donantes auditan los proyectos que ellos mismos financian.

La descentralización está más en la letra de la ley que en la capacidad del gobierno central para asistir a los gobiernos municipales. El gobierno entiende la descentralización como la transferencia de responsabilidades de los servicios básicos al municipio, pero muchas veces esta transferencia se realiza sin la correspondiente transferencia de recursos (humanos y materiales) suficientes para las nuevas tareas, aunque el Gobierno Central elevó la transferencia de los ingresos tributarios del gobierno central a las alcaldías municipales del 4.0% al 4.5% en la propuesta del Presupuesto General de 2005, siempre y cuando cumplan una serie de ‘condicionalidades’ gubernamentales. Este último aspecto impide el uso pleno de dichos recursos financieros y no debe obviarse el hecho que la mayoría de los municipios es muy pobre y no tiene ni para pagar al personal que labora en las alcaldías. En el proceso de aprobación del Presupuesto General de 2005, la Asamblea Nacional elevó el monto de dichas transferencias hasta el 6.0% del total de los ingresos tributarios recaudados; la ley establece que las transferencias municipales igualarán el 10% de los ingresos tributarios en 2010.

Por otro lado, se observan dos obstáculos importantes que impiden el refuerzo de los municipios: primero, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) son dos ‘elefantes blancos’ con financiación y burocracia propias que, en la opinión de muchas de las personas que han sido entrevistadas, no contribuyen a la coordinación intergubernamental ni a la armonización de

políticas económicas y sociales en el nivel territorial; segundo, el acuerdo entre el Gobierno de Nicaragua y el FMI pretende neutralizar el uso de la transferencia del 6% de los ingresos tributarios a los gobiernos municipales por la vía de transferir responsabilidades sectoriales a las alcaldías (se pretende alcanzar la neutralidad fiscal en 2007). En otras palabras, el uso de los 6% de transferencia municipal no es libre, sino que está sujeto a nuevas responsabilidades sectoriales en los municipios, que antes correspondían al gobierno central. El BM y el BID han señalado que existen riesgos en el proceso de descentralización debido al poco control y seguimiento del gasto municipal, el uso ineficiente de los recursos locales y débiles estructuras de gobernabilidad en los municipios.

El FMI trata de imponer cinco criterios para ‘evitar problemas’ en el proceso de descentralización:

- Neutralidad fiscal: la transferencia de recursos debe estar acompañada de transferencias de responsabilidades, debido a que es ineficiente, económica y políticamente, dar recursos a las alcaldías mientras se pospone la devolución de responsabilidades del gasto a una etapa posterior.
- Eficiencia: se debe mejorar la calidad de los servicios municipales a medida que se transfiera el control a las alcaldías, pero se necesita que las instituciones del gobierno central fortalezcan su capacidad de control.
- Igualdad: las alcaldías con menos medios para cumplir sus obligaciones y mandatos recibirán más recursos, especialmente en las zonas rurales que concentran a la población más pobre del país.
- Claridad: la asignación de las responsabilidades de gastos entre las alcaldías y el gobierno central debe ser clara, lo cual implica también claridad en los objetivos y las metas.
- Transparencia: asegurar la transparencia de la asignación de recursos en todos los niveles gubernamentales a través de un monitoreo apropiado. En la actualidad, el gobierno central y los gobiernos municipales no colaboran efectivamente, lo cual es un reflejo de desconfianza en el uso final de los recursos.

El FMI y el gobierno han hecho un esbozo de las responsabilidades gubernamentales centrales y municipales. Las responsabilidades exclusivas del gobierno central se concentran en defensa, seguridad nacional, relaciones internacionales, justicia, moneda y banca, tributación y endeudamiento público, regulación de los servicios públicos y de la infraestructura pública, seguridad civil y seguridad social. Por su parte, las responsabilidades exclusivas de los gobiernos municipales comprenden el desarrollo y el mantenimiento municipal urbano y rural; la administración de los servicios públicos locales; la promoción de la agricultura, la silvicultura y la pequeña industria; la construcción y la administración de cementerios locales; planificación local, regulación y control del uso de la tierra; y la construcción y el mantenimiento de servicios recreativos.

3.4 La Dimensión de Género en la Lucha Contra la Pobreza

El tema de género es este año objeto de un informe especial (Agurto, 2005), que puede encontrarse en el sitio web de este proyecto⁹. Sin embargo, la importancia del tema justifica que, en este informe, se

⁹ www.iss.nl/prsp

realice, brevemente, algunas referencias de ese informe especial.

Se ha mencionado en informes anteriores que, hasta el momento, la dimensión de género no ha recibido suficiente importancia en los análisis ni en las estrategias orientadas hacia la reducción de la pobreza. Así, por ejemplo, lo poco que aparece en la ERCERP está muy lejos de lo que podría denominarse un análisis de género. Si bien en la parte del diagnóstico de la ERCERP aparecen datos sobre las desigualdades que enfrentan las mujeres en el ámbito social y económico, no hay en la práctica propuestas orientadas a corregir esas desigualdades. Lo poco que aparece es una visión de la mujer en su rol tradicional de reproductora en el ámbito de la familia, y una concepción muy tradicional en términos del binomio niño-madre.

En las sucesivas versiones del PND, que culminan en el PND 2005–2009, hay algunas referencias a la situación de la mujer en Nicaragua, a la perspectiva o enfoque de género, a la equidad de género o a la corrección de desigualdades de género. Sin embargo, estas referencias son todas de carácter muy general; en los análisis no se registran progresos respecto a la ERCERP, lo que se refleja también en la falta de propuestas concretas. Posiblemente una de las explicaciones de esta situación sea la predominancia de la lucha política entre partidos y entre poderes del estado, mencionada en la primera parte de este informe. En este contexto sumamente politizado, la tendencia dominante es para que nadie tome en cuenta el tema de género, ni de la parte del gobierno ni de las otras fuerzas políticas. Las referencias a equidad de género y temas afines en las sucesivas versiones del PND podrían entonces entenderse más como una consecuencia de la formulación en las Metas del Milenio y de lo que los donantes esperan y desean encontrar en esos documentos, que de un cambio de actitud y una reevaluación de la importancia del tema por parte del gobierno o de los funcionarios involucrados en la elaboración de los planes.

La Ley de Derechos e Igualdad de Oportunidades, una ley que debería ser un instrumento para garantizar que todo el ordenamiento jurídico vaya en la práctica dirigido a la igualdad de género, ha sido formulada después de un proceso de consulta que generó un fuerte sentido de apropiación por parte de muchas mujeres nicaragüenses. Sin embargo, no ha sido discutida ni aprobada en la Asamblea Nacional. Por otro lado, parece relevante mencionar que existen actualmente en Nicaragua varias capacitaciones, a nivel de postgrado, en el tema de género y masculinidad, en las cuales muchos abogados y jueces están participando. Estos son esfuerzos impulsados desde la sociedad civil, y apoyados por la cooperación internacional, con el fin de ir cambiando mentalidades y sensibilizando a las personas en la importancia de estas cuestiones.

En cuanto a la implementación de nuevos programas, ...no se han implementado nuevos programas sociales con enfoque de género, ni se han ampliado los ya existentes. Se puede afirmar sin temor a dudas, que se continúa trabajando con las mujeres con un enfoque utilitario y asistencialista. Hasta ahora los programas sociales no han tenido un enfoque de género. Pueden haber algunas acciones puntuales dirigidas hacia las mujeres, pero esto no ha cambiado el orden de género en la sociedad y mientras esto no ocurra o se implementen acciones para que esto empiece a ocurrir, las mujeres seguirán siendo vistas como administradoras de recursos ajenos y como “amas de casa”, cuya única responsabilidad es garantizar la reproducción de su familia” (Agurto, 2005: 21)

En lo que respecta a los programas ya existentes, dos merecen una mención especial: la red de protección social y el proyecto PAI. Es

innegable que el proyecto de la red de protección social, basado en la entrega a las mujeres de subsidios monetarios para la familia, y en especial los niños,

... está teniendo un impacto positivo en indicadores como alimentación, salud y educación. Sin embargo, para conocer si dicho proyecto ha tenido un impacto de género tendría que hacerse un monitoreo sobre el impacto que este tipo de programas está teniendo no solamente sobre el hogar, sino cuál es el impacto en el cambio de roles al interior del hogar. La concepción no ha sido dar el dinero para empoderar a las mujeres, para que ellas se independicen, sino que la concepción ha sido 'hay que dárselo a la mujer porque ella hace que el dinero rinda más', no se lo va a beber en licor, no lo va a gastar en juegos de azar, no lo va a dejar en prostíbulos, etc.

Este tipo de programas no tiene un enfoque de género, porque si lo tuvieran además de darle la transferencia a las mujeres, que puede ser un mecanismo inteligente para que el dinero 'rinda', se tiene que pensar ¿Qué necesita esta mujer para que en un futuro pueda insertarse en el mercado laboral en su propio territorio? ¿Qué necesita esta mujer para poder ir a trabajar y tener la seguridad que sus hijos no van a correr ningún riesgo?

El cuestionamiento de fondo para este tipo de programas es que tendrán éxito mientras estén los recursos disponibles y se entregue a las familias el subsidio, y lamentablemente estos recursos provienen de la cooperación internacional y no de la riqueza que se genera en nuestro país. El día que estos recursos no estén y no sean entregados a las familias, muchas de estas familias lamentablemente volverán a su estado original, con la diferencia de que los niños y niñas tendrán uno o dos años más de estudio, pero la pregunta es ¿Cuál es la opción de desarrollo y de involucramiento que tiene esta población? ¿Cuál es la sostenibilidad de esta situación cuando los recursos no entren a los hogares? Todavía se está pensando en el asistencialismo y los beneficios son de muy corto plazo" (Agurto, 2005: 25).

En el caso del PAI, a pesar de las frecuentes referencias en su evaluación a los procesos de empoderamiento gradual de las poblaciones locales, "... no hay una línea, no hay un párrafo, que indique cómo este programa tan exitoso, especialmente en la parte productiva, ha beneficiado a las mujeres. Llama mucho la atención que un programa de apoyo a la implementación de la ERCERP que tiene dentro de sus actividades entregar cerdos y gallinas, y que la crianza de estos animales siempre ha sido visto como un 'trabajo de mujeres', no mencione ningún aspecto que haya beneficiado a las mujeres" (Agurto, 2005: 28).

Esto es particularmente sorprendente porque el PAI es precisamente el tipo de programa que permite dar un salto cualitativo para que las mujeres inicien un proceso de empoderamiento, en la medida en que se les facilite los medios para trabajar y producir.

4. Donantes, Asistencia y ERP

En esta sección se analizan los avances en el último año en cuanto a la coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional, dando especial énfasis al apoyo presupuestario. En esta área han ocurrido progresos considerables.

4.1 Coordinación de los Donantes

Nicaragua tiene relación con 40 cooperantes internacionales que, en su conjunto, aportan anualmente al país alrededor de US\$550 millones en donaciones y préstamos. La coordinación de toda esta asistencia es una tarea considerable. La creación, por parte del gobierno, de mesas de coordinación sectorial indica la intención de pasar del sistema de ayuda por proyectos a un sistema de apoyo sectorial. Actualmente, cinco SWAps se encuentran en desarrollo, que el gobierno esperaba sean aprobados a fines de 2005. Estos enfoques sectoriales se refieren a los sectores de educación (PROASE), salud (Plan Quinquenal de Salud), desarrollo rural productivo (PRORURAL), pequeñas y medianas empresas (PROPYME) y gestión medioambiental descentralizada (PROAMBIENTE). Adicionalmente, se encuentran en fase naciente SWAps para los sectores de infraestructura, gobernabilidad y protección social, que se espera ver formulados en 2005/2006:

Una vez aprobados, los SWAps servirán como el principal punto de referencia para las intervenciones en el nivel sectorial y permitirán a los donantes de la Unión Europea (UE) alinearse mejor con las estrategias sectoriales aprobadas por el gobierno. En estas mesas de coordinación hay en general representación de la sociedad civil y/o del sector privado. En el contexto de las mesas, varios de los donantes de la UE aportan puntos focales denominados 'enlaces' [...] El Gobierno de Nicaragua ha solicitado a cada mesa sectorial que prepare, en cooperación con los donantes, un Código de Conducta (CC) y, donde sea adecuado, un Memorando de Entendimiento (MdE). Estos documentos aportarán marcos claros de intervención y asistirán al gobierno y a los donantes en la búsqueda de plataformas comunes para la entrega de asistencia¹⁰.

En septiembre de 2004, se llevó a cabo el III Foro de Coordinación de la Cooperación, en el cual se evaluaron los avances de las cinco Mesas de Coordinación Sectorial (Salud, Educación, Producción y Competitivi-

¹⁰ "Report on EU Coordination and harmonization of Aid in Nicaragua", preparado por la delegación de la CE y con fecha de Agosto de 2005.

dad, Gobernabilidad, e Infraestructura) De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores (2004), los avances son “diferenciados”. Algunos sectores han logrado establecer planes de trabajo plurianuales (por ejemplo, el Plan 2005–2009 de “Gestión ambiental y recursos naturales”), o han dado otros pasos hacia el enfoque sectorial. También hay algunos avances en cuanto a la conformación de fondos de recursos externos. Adicionalmente, se ha logrado cierta participación de la sociedad civil en muchas de estas Mesas, pero por otro lado el gobierno ha intentado excluirla de algunas.

En enero de 2005, en el sector de Salud, un grupo de donantes firmó un CC juntamente con varios Ministerios. Este Código todavía no implica un enfoque sectorial, pero se puede considerar como un primer paso en esa dirección. Los donantes se comprometen, entre otras cosas, a informarse mutuamente de los proyectos que están ejecutando en el sector, a usar las normas y procedimientos del Ministerio en la medida posible, y a alinearse con las políticas, planes y programas del sector en sus futuros acuerdos de cooperación¹¹. Suecia, Finlandia, Países Bajos, BM y el BID son los donantes que firmaron ese CC, juntamente con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Salud, y la SECEP por el lado del gobierno. Cabe destacar que hay muchos más donantes que brindan su apoyo al sector de Salud pero que aparentemente no quisieron comprometerse a aceptar este Código. Sin embargo, este Código demuestra que el ministerio de Salud está asumiendo algún liderazgo en la coordinación de los donantes.

Existen algunas dudas sobre la relevancia o eficacia de algunos de los programas sectoriales. Si el programa en sector de la salud recibe comentarios generalmente favorables, lo mismo no se puede decir de otros, como el de educación o el nuevo PRORURAL. En relación al programa de educación, por ejemplo, se critica que todos los indicadores de seguimiento se refieran a actividades y no a resultados o alcance de objetivos. De acuerdo a estos críticos, esto ha llevado a gastos inapropiados.

Por otro lado, el PRORURAL está siendo presentado como un buen ejemplo, casi un modelo, de cómo se lleva a efecto la armonización entre donantes. Este hecho, y el programa en general, causan preocupaciones a algunas de las personas que fueron entrevistadas y que trabajan en cooperación al desarrollo. En las palabras de una de esas personas, “en el PRORURAL, los donantes no parecen genuinamente interesados en la armonización. Lo que parece es que cada donante quiere asegurarse de que el programa sectorial incluya sus propias respuestas y soluciones favoritas. En consecuencia, el programa es una colección heterogénea de elementos sin mucha consistencia interna”.

Otra fuente de preocupaciones es la falta de capacidad de implementación en el sector rural. Este aspecto parece estar relacionado, por un lado, con el hecho de que algunos de los políticos nombrados para posiciones de responsabilidad en el sector rural no conocen muy bien el sector, y por otro con el hecho de que una gran parte de los funcionarios de nivel intermedio del MAGFOR son contratados como consultores temporales de corto plazo. Los salarios de estos consultores son pagados por proyectos financiados por donantes extranjeros y son significativamente más altos que los de los funcionarios de mismo nivel con contratos permanentes de servicio público,. Esto significa que muchos de estos funcionarios trabajan en el ministerio un par de años y después desapa-

¹¹ Ver el “Código de Conducta que define las relaciones entre el gobierno de Nicaragua, por medio del Ministerio de Salud, y los socios para el desarrollo”. Managua, enero de 2005. www.cancilleria.gob.ni, visto el 14-10-2005.

recen, llevando consigo todo lo que han aprendido durante ese período¹². Teniendo en cuenta estas debilidades, el hecho ya mencionado que el gobierno recusó la participación de la sociedad civil en el PRORURAL y también la debilidad del sector agrícola privado, algunas de las personas que entrevistamos expresan gran escepticismo cuanto a la probabilidad de que el PRORURAL lleve a resultados concretos.

Además de las mesas de coordinación sectorial, el gobierno, juntamente con un pequeño grupo de donantes (CE, PNUD, Holanda, Japón) también ha desarrollado un Plan de Acción Nacional para la Armonización y Alineación, que se encuentra en las últimas fases para su finalización y aprobación. Este plan está estructurado en tres secciones principales enfocadas, respectivamente, en apropiación y liderazgo, armonización y alineación. Otras dos secciones tratan de seguimiento y de gestión orientada a los resultados. En el plan se identifican objetivos, acciones específicas, resultados esperados, indicadores de verificación y tres horizontes diferentes para la realización de esos resultados, respectivamente en el corto, mediano y largo plazo. Entre los objetivos más salientes se encuentran: la formulación y presentación de la ERCERP de segunda generación, la adopción de programas sectoriales como el principal mecanismo de implementación de la ERCERP, la incorporación de planes de desarrollo locales en el sistema nacional de planificación, el desarrollo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), la notificación anticipada y mejor planificación de las misiones de los donantes (incluyendo un período en el año sin misiones), la continuación de la transición de la asistencia por proyectos al apoyo sectorial y a la financiación conjunta, una reducción progresiva en el número de “unidades paralelas o no integradas de gestión de proyectos”, por su extinción o integración en los ministerios correspondientes, etc. Por otro lado, se ha conformado un Grupo Técnico, incluyendo representantes tanto del gobierno como de los donantes, para la implementación y el seguimiento del Plan de Acción Nacional para Armonización y Alineación.

En conclusión, puede decirse que la coordinación de los donantes en Nicaragua ha adquirido un ímpetu considerable en el último año, y que el gobierno juega un papel cada vez más activo en este proceso. Será muy deseable que este proceso sobreviva a las elecciones del próximo año.

Otro avance para el gobierno de Nicaragua es que las propuestas para la Cuenta de los Retos del Milenio (Millennium Challenge Account), gestionada por USAID, han sido aprobadas. Esto implica un monto adicional de ayuda externa de US\$ 175 millones. Finalmente, es innegable que la coordinación del apoyo presupuestario también ha avanzado bastante.

4.2 Apoyo Presupuestario

En principio, el apoyo al presupuesto general (AP) es la forma más avanzada de alinearse con los sistemas y políticas del gobierno. Si los diferentes donantes logran unificarse bajo un sistema común de condiciones y metas, esto representa también una forma muy avanzada de cooperación y armonización.

Como se decía en el Informe de País de 2004, el Grupo de Apoyo Presupuestario (conocido como BSG por sus siglas en inglés) se formó en

¹² También significa que una proporción considerable de los fondos de la cooperación son utilizados para pagar salarios y otros gastos corrientes, dejando muy poco para la inversión. En el caso del MAGFOR, por ejemplo, se estima que el porcentaje de recursos exteriores disponibles para inversión es menos del 10%.

2003, y en este Grupo se comenzó a discutir la posibilidad de brindar AP en un esquema común. Para varios donantes activos en Nicaragua el AP es la modalidad preferida en principio; algunos ya dieron AP en los años 2002 y/o 2003, ya sea a través del Fondo Social Suplementario (Holanda, Dinamarca, Noruega) o directamente al gobierno (Suecia). En el clima actual de las Declaraciones de Roma (febrero 2003) y de París (marzo 2005) sobre coordinación y armonización de la cooperación externa, estos donantes consideraban que se debía buscar un sistema conjunto, incluyendo a un grupo mayor de donantes.

Durante 2004, el BSG y el gobierno negociaron el contenido del Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) y los indicadores a incluir en la Matriz de Evaluación del Desempeño asociada con este arreglo (PAM, por sus siglas en inglés). El 18 de mayo de 2005, el ACF fue firmado entre el Gobierno de Nicaragua (representado por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público) y nueve donantes, los cuales incluyen a dos multilaterales (CE y BM—que no dona sino que participa con préstamos de apoyo a balanza de pagos, que son los mismos que se indican en el Programa PRGF del FMI) y siete bilaterales (Alemania a través de su embajada y de KfW, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, y Reino Unido). El gobierno de Japón mantiene la posición de observador en el grupo, mientras USAID, Canadá y el FMI no están presentes. En su mayor parte, los recursos comprometidos bajo esta nueva modalidad de financiamiento no eran recursos nuevos, sino de asistencia ya anteriormente comprometida¹³, y que fueron trasladados a esta nueva forma de cooperación — lo que causa alguna irritación en círculos del gobierno.

El ACF aporta un marco para el AP y formula unos principios amplios que rigen el Arreglo¹⁴. En el Anexo II del Arreglo se encuentra la PAM, conformada por un número considerable de indicadores, tanto de resultados como de actividades, la mayoría de los cuales son indicadores utilizados por el mismo gobierno en el PND 2005–2009. La estabilidad macroeconómica es precondition para casi todos los donantes, y aparece en la primera línea de la PAM. En la versión de la PAM del 18 de mayo de 2005 — anexa al ACF firmado—se indica, en la casilla del valor del indicador para 2005, “a definir por el FMI”¹⁵.

Además de firmar el ACF, cada uno de los donantes firma un acuerdo bilateral con el Gobierno de Nicaragua que contiene las condicionalidades impuestas por ese mismo donante y la medida en la que el AP depende de los logros del gobierno, expresadas como un subconjunto de los indicadores incluidos en la PAM. El ACF estipula que los acuerdos bilaterales prevalecen sobre este texto multilateral, pero los donantes se “...abstendrán ...de poner en sus acuerdos bilaterales, condiciones que puedan contradecir o discrepar de este ACF...” Los donantes se comprometen también a mejorar la previsibilidad de sus desembolsos, y se estipulan fechas y plazos en los cuales tienen que confirmar los montos a desembolsar en el próximo año.

El caso de la CE es interesante y puede servir como ilustración. Alrededor del año 2002, la CE decidió transferir una parte importante

¹³ Por ejemplo, el AP de la CE al sector de educación, que en 2004 fue transferido directamente al Ministerio de Educación, ha sido ahora transferido al AP general, pero con un conjunto de condiciones en la Matriz de Evaluación de Desempeño que siguen formuladas en términos de logros en el sector de educación. Este tipo de AP es a veces designado por ‘apoyo presupuestario destinado o dirigido (earmarked)’. Apparently el Ministerio de Educación tuvo algunas dificultades con este arreglo.

¹⁴ Estos principios se encuentran en el Preámbulo, número vii.

¹⁵ En la versión de la matriz de 2 de septiembre de 2005, la meta para 2005 para este indicador, el Déficit del Sector Público Combinado después de donaciones, tiene el valor de 2.5%.

de sus fondos de asistencia, todavía no comprometidos, del apoyo al desarrollo rural al AP sectorial (específicamente al sector de educación) y general. La primera parte del AP sectorial a educación (estimado en cerca de 50 millones de euros para todo el período 2004–2006) fue transferida al Ministerio de Educación en 2004. Mientras tanto las negociaciones en el BSG continuaron, y la CE decidió transformar su apoyo al sector de educación en AP general pero dirigido, en el sentido de que en el acuerdo bilateral se incluyó un conjunto de condiciones de desempeño sobre educación¹⁶. De todo esto resulta que, a pesar de ser denominada como ‘general’, una parte del AP de la CE no lo es realmente, en la medida en que está condicionada al logro de metas de carácter sectorial. Algo similar ocurre con el AP de otros donantes.

El AP de la CE está dividido en dos partes: (i) una fija, que es (o no) desembolsada según el cumplimiento de unas condiciones amplias sobre estabilidad macroeconómica y reformas; y (ii) una variable, que es desembolsada en cantidades diferentes dependiendo del desempeño del gobierno de Nicaragua en el alcance de ciertos resultados expresados en un subconjunto de indicadores en la PAM¹⁷.

El ACF determina que el BSG debe reunirse con el gobierno de Nicaragua dos veces cada año: (i) en mayo, mes en el que se realiza la reunión anual de los signatarios del ACF y observadores invitados con la finalidad de para “revisar el avance en la implementación del PRS en el año fiscal n-1, y para que los donantes comprometan sus contribuciones para el siguiente año fiscal, n+1”, y (ii) en agosto, mes en que se efectúa la reunión de medio término “para revisar el avance en el año fiscal hasta esa fecha y para confirmar los compromisos de los donantes de conformidad con el ciclo presupuestario del Gobierno de Nicaragua”.

Para garantizar la previsibilidad y para facilitar la elaboración del presupuesto, designando por n el año corriente (durante el cual se toman las decisiones de asignación), la medida de desempeño calculada para el año n-1 y los primeros resultados disponibles para el año n son la base para la confirmación del desembolso para el año n+1. En el caso de la CE, la decisión de desembolsar la parte fija para el año siguiente es tomada después de la reunión de mayo del BSG, una vez verificada la realización de las condiciones amplias asociadas con la parte fija. La decisión sobre la parte variable es provisional después de la reunión de mayo, y necesita ser confirmada antes del 15 de septiembre de cada año, para permitir la inclusión de los fondos variables en la propuesta de presupuesto del 15 de octubre¹⁸.

La matriz de evaluación de desempeño representa obviamente una solución de compromiso entre los deseos de muchos donantes. En total contiene 160 acciones y metas para dos años (2004 y 2005), incluyendo 93 acciones y procesos (políticas), y 67 metas. Entre éstas, 22 acciones y nueve metas se refieren al área de mejorar las finanzas públicas. Las demás están relacionadas con diferentes temas: pobreza en general, pensiones, descentralización, servicio civil, competencia y competitividad, tierra, infraestructura económica, servicios financieros, desarrollo rural, ambiente y recursos naturales, educación, salud, agua y saneamiento.

¹⁶ Esto explica el hecho de que algunos de los indicadores en la PAM no provienen del PND: su origen son los acuerdos negociados antes entre gobierno y CE, relacionados con el AP sectorial a educación.

¹⁷ Cuando no hay indicadores de resultados, se sustituyen por indicadores intermedios. Para cada indicador hay tres medidas de logro: 0, 0.5 y 1, dependiendo del grado de alcance de la meta. La medida final de desempeño es calculada como una media ponderada de las medidas de logro de los indicadores, siendo las ponderaciones el resultado de una negociación entre el donante y el gobierno.

¹⁸ Debe notarse que no todos los donantes tienen su asistencia dividida en una parte fija y otra variable; la mayoría tiene un monto único. Sin embargo, la mayor parte de los donantes incluye entre sus condicionalidades la manutención de la estabilidad macroeconómica.

En la reunión del BSG de mayo de 2005, en la cual se evaluó el desempeño de 2004, los donantes consideraron el avance global con respecto a las diferentes acciones y metas como “satisfactorio”¹⁹. Sin embargo, manifestaron su preocupación por el hecho de que el gobierno no logró impulsar la aprobación en la Asamblea Nacional de algunas leyes que estaban en la Carta de Intenciones con el FMI, lo que podría afectar la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad del país²⁰. En consecuencia, todos los donantes miembros del BSG decidieron adiar la decisión sobre el desembolso del AP para 2005 y 2006²¹. Después de la reunión de septiembre de 2005, y a pesar de reconocer los logros del gobierno en el manejo económico (en particular, el gobierno logró mantener el déficit fiscal muy cerca del valor establecido por el FMI e incluido en la PAM como primera condición), los donantes del BSG informaron al gobierno de que la decisión de liberar esos fondos dependería de una carta de conformidad del FMI. En septiembre del mismo año tuvo lugar otra misión del FMI. Los problemas no se habían solucionado sobretodo por los atrasos de las reformas, y la situación macroeconómica seguía deteriorándose. Por esa razón, el FMI no podía reanudar su programa pero prometió escribir una carta de conformidad para que los donantes del BSG pudieran desembolsar su AP. Esta carta – que más pareció de inconformidad²²– llegó finalmente en octubre, con las siguientes exigencias inmediatas:

- No aumentar el déficit fiscal en el año de elecciones de 2006²³;
- Evitar un mayor incremento real del gasto en remuneraciones del sector público en 2006²⁴;
- Aumentar las tarifas eléctricas por lo menos en un 25% con una mínima gradualidad, para reducir las pérdidas cuasifiscales²⁵;
- Restringir la liquidez con el objeto de preservar las reservas internacionales;
- Congelar el 6% de los ingresos tributarios en concepto de transferencias municipales y neutralizar el 50% del monto de estas transferencias en 2006 y el 100% de las transferencias en 2007²⁶;
- Reformar la Ley de Administración Financiera, para incorporar las numerosas entidades autónomas al presupuesto, modificar la composición de los gastos o incrementar el gasto total, identificando el realismo y la conveniencia de las fuentes de financiamiento, , así como el establecimiento de plazos para la evaluación presupuestaria que realizará la Asamblea Nacional;

¹⁹ Ayuda Memoria Revisión Anual Apoyo Presupuestario, Managua, 1 de junio 2005.

²⁰ La confrontación entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional había comenzado a partir de enero de 2004, fecha en que Nicaragua llegó al punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. Durante bastante tiempo, la Asamblea no aprobó ninguna ley relacionada con las reformas estructurales exigidas por el FMI con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal y fortalecer el sistema financiero. A pesar de eso, el PRGF todavía estaba ‘on track’ en 2004, especialmente porque el ejecutivo logró mantener un déficit fiscal muy cerca de lo programado (FMI, 2004). Sin embargo, cuando se discutían el ACF y la PAM, y cuando se firmó el ACF, ya estaba claro que el Ejecutivo no tenía el poder ni la capacidad de implementar todas las reformas exigidas y que tampoco tenía suficiente poder para ejecutar sus políticas en general.

²¹ 2005 es un año excepcional, por ser el primer año de funcionamiento del ACF. El desembolso de fondos prometidos en 2004 para 2005 tiene que basarse en una decisión tomada en el mismo año de 2005.

²² Según el FMI, “el programa se encuentra actualmente desviado de su curso”, debido a que “el programa de reformas estructurales se estancó al intensificarse significativamente la tensión política entre los poderes ejecutivo y legislativo”.

²³ El Presupuesto General de la República 2006 debe ser consistente con un déficit fiscal después de donaciones del 2.0% del PIB para 2005 y del 1.5% del PIB para 2006.

²⁴ La nómina de sueldos y salarios no debe incrementarse más allá del 9%.

²⁵ En octubre se realizó un ajuste inicial del 9%.

²⁶ O sea, en el año de 2006, reducir el gasto de las instituciones centrales estatales en los municipios en un 50% del monto de las transferencias municipales, equivalente a C\$480 millones, y, simultáneamente, trasladar responsabilidades desde la administración central a la municipal.

- Preparar un plan detallado de implementación del régimen de pensiones para mediados de 2006, donde se indique la forma de restablecer la viabilidad financiera a largo plazo, que se someterá a la consideración del próximo gobierno;
- Aprobar el Código Tributario y la Ley de Bancos;
- Reformar la Ley de Superintendencia de Bancos y la Ley de Garantía de Depósitos, con el fin de perfeccionar el proceso de intervención y las salvaguardias contra interferencias políticas en su funcionamiento de Otras Instituciones Financieras;
- Preparar un plan de acción para adoptar una Ley de Responsabilidad Fiscal que sería implementado después de las elecciones de noviembre de 2006; y
- Preparar un plan de acción para adoptar las recomendaciones sugeridas en la evaluación del sistema financiero, para ser implementado después de las elecciones de noviembre de 2006.

El gobierno no tenía muchas alternativas y fue más o menos obligado a aceptar estas exigencias. Con base en esta carta del FMI, el BSG decidió desembolsar US\$89 millones en AP, o sea US\$20 millones menos que lo que había sido inicialmente prometido. Como se mencionó anteriormente, la razón para esta diferencia era la continuada preocupación con la posibilidad de que no se realizaran las reformas acordadas. Como afirmó el presidente del BSG, “Se mantiene el riesgo de no cumplimiento (de las reformas), por lo que seguiremos prestando atención a temas como la estabilidad política, respeto de los principios democráticos, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.” El AP prometido para 2006, suponiendo que no habrá más problemas, es de US\$88 millones.

Aunque el BM forma parte del BSG, este organismo internacional ya había comenzado su propio sistema de AP en 2004. El sistema tiene sus propios acentos en términos de condiciones, pero hay también cierta coincidencia entre las acciones e indicadores de la matriz del sistema conjunto del ACF (es decir, la PAM) y la matriz del BM. A causa de los problemas entre el gobierno de Nicaragua y el FMI, los desembolsos del BM para 2005 fueron también suspendidos.

En 2004, el BM comenzó un PRSC por dos años, por un total de US\$ 70 millones. Este crédito ha sido cofinanciado por el KfW, con un aporte US\$ 7.9 millones. La matriz de acciones, políticas y metas incluye indicadores indicativos y condiciones previas (‘triggers’), cuyo cumplimiento constituye una condición para desembolsar. El documento de proyecto de diciembre 2003 contiene condiciones previas por un lado, y metas y políticas por otro, que son detallados para el primer tramo (2004), el segundo tramo (2005) y para el PRSC 2, a desembolsarse en 2006. En total, se incluyen 141 acciones y metas para los tres años. Las acciones y metas abarcan una gran cantidad de sectores y áreas de política, entre las que se encuentran la estabilidad macroeconómica, reforma de sistema de pensiones, descentralización fiscal, gobernabilidad, finanzas públicas, educación, salud, protección social, y la creación de condiciones para el crecimiento del sector privado.

En 2004, el BM desembolsó el primer tramo porque Nicaragua había cumplido con las 10 acciones previas. Para el segundo tramo, a desembolsar en 2005, se definieron también 10 acciones previas sin las cuales no se desembolsará. Estas condiciones incluyen algunas de las reformas que están también delineadas en el PRGF y que no se han cumplido en su totalidad. Por esta razón el AP del BM también estuvo suspenso durante gran parte de 2005.

5. La Presupuestación Por Resultados

5.1 Introducción

La presupuestación por resultados o por objetivos (ROB)²⁷ puede definirse como la planificación de los gastos públicos que tiene como finalidad alcanzar ciertos resultados, definidos anticipadamente de forma explícita. Esos resultados pueden ser objetivos o efectos amplios de políticas, resultados intermedios, o simplemente productos de la actividad corriente de los servicios públicos que contribuyen hacia la realización de los resultados. La presupuestación por resultados ha sido desarrollada inicialmente (en la década de 40) en Estados Unidos y ha sido adoptada después en diversos países, bajo el impulso de las Naciones Unidas, con el objetivo de mejorar el desempeño en los programas de gasto público, en términos de costo-eficacia, mejores resultados, mayor satisfacción de los usuarios y mayor responsabilidad ante los parlamentos y el público en general.

Actualmente, la La presupuestación por resultados es propuesta por los donantes con el objetivo de facilitar la rendición de cuentas del uso de fondos públicos por parte de los gobiernos de los países receptores de ayuda y para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público al vincular políticas, gasto y resultados. De acuerdo al Manual de las Naciones Unidas, la Presupuestación por Objetivos es un programa donde: (i) la formulación del presupuesto se hace en función de objetivos predefinidos y resultados esperados, (ii) la demanda de recursos se deriva de, y está vinculada a, los resultados esperados y (iii) la obtención de resultados se mide con indicadores objetivos de desempeño. La presupuestación por resultados ha ganado más énfasis a la luz del alivio de la deuda HIPC, que privilegia el enfoque sectorial frente al de proyectos y por lo tanto exige procesos diferentes para hacer el seguimiento del uso de recursos y de sus resultados. Idealmente, el uso de los recursos HIPC, en el marco de las ERP, debería hacerse sobre la base de una presupuestación participativa, lo que implica contar con la participación popular en las decisiones de gasto social y en su seguimiento y control.

No hay unanimidad en lo que se refiere a las ventajas de la adopción de la presupuestación por resultados por parte de países pobres. Hay quien la defiende por las razones mencionadas en el anterior párrafo, hay también quien sostenga que es poco probable que lleve a buenos resultados en esos países debido a factores como: “(i) la baja capacidad de

²⁷ Designada en inglés por ‘results-oriented budgeting’ (ROB), y también ‘performance’ o ‘output budgeting’.

gestión en todos los niveles de la administración pública, (ii) las dificultades en la gestión y ejecución de contratos en un entorno donde la legalidad es débil; (iii) bajos estándares de gestión y ejecución del presupuesto, y de disciplina financiera, transparencia, honestidad y responsabilidad en los servicios públicos; y (iv) sistemas ineficaces de auditoría externa y de escrutinio parlamentario” (ODI, 2003: 1) Sin embargo, un estudio realizado por el ODI en siete países pobres con estrategias para la reducción de la pobreza en el África, Asia del Sudeste y América Latina (Roberts, 2003), justifica un cierto optimismo respecto a la capacidad de los países pobres de adoptar e implementar con éxito sistemas de presupuestación y gestión del gasto basados en resultados, además de identificar un conjunto de factores que favorecen el éxito de estos esfuerzos.

5.2 El Ciclo del Presupuesto en Nicaragua

El ciclo del presupuesto en Nicaragua tiene cuatro etapas principales:

- a) *Formulación del presupuesto* y determinación del límite máximo de gastos. En cada ciclo anual de presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) establece el límite máximo de gasto total basado en las previsiones – actualizadas cada año – de crecimiento económico e inflación anual, conforme al acuerdo con el FMI. Con base en el límite total de gasto, el MHCP prepara límites máximos de gasto para los organismos y entidades del sector público. Esta política presupuestaria será informada por el MHCP a los organismos y entidades del sector público, a más tardar el 30 de mayo de cada año. El MHCP solicita entonces a estos organismos y entidades (ministerios de línea, organismos autónomos, etc) que formulen sus propios presupuestos, dentro de los límites de gasto establecidos. El ciclo presupuestario sigue siendo estrictamente anual y basado solamente en dinero. La definición de los límites de gasto se hace fundamentalmente por decisiones incrementales y con base en un principio de ‘distribución justa’ (es decir, por un incremento idéntico para todos los sectores, de un año al siguiente) La preparación de los presupuestos sectoriales no implica ninguna consulta con agencias exteriores al gobierno central. Una vez definidos los pormenores de los presupuestos sectoriales, el gabinete económico del gobierno finaliza la propuesta de presupuesto a ser presentada a la Asamblea Nacional para su aprobación. Los ministerios de línea no negocian un presupuesto con base en un análisis de los resultados a alcanzar (por ejemplo en términos de las metas del milenio o de otras metas de reducción de la pobreza), sino que se limitan a considerar el presupuesto de año anterior y el nuevo límite al gasto señalado por el FMI.

De acuerdo con la nueva Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, publicada en Agosto de 2005, el presupuesto para 2006 deberá incluir un Anexo con un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP, o MTEF, por su sigla en inglés), conteniendo proyecciones para al menos los dos ejercicios presupuestarios siguientes de ingresos por rubro y egresos clasificados según tipo de gasto y organismo. Asimismo, en el anexo se debe presentar las metas físicas y de producción de bienes y servicios que se pretende lograr, el programa de inversiones públicas, la programación de desembolsos externos, préstamos y donaciones, la evolución de la deuda pública y una descripción de las políticas presupuestarias y criterios que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros.

El gobierno, a través del MHCP, ha preparado una “Estrategia para el Desarrollo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo en Nicaragua” (MHCP, 2005) Se trata de un documento ambicioso, que propone la introducción de un MPMP y de presupuestación orientada a los resultados entre 2005 y 2008, de forma que en este último año el nuevo sistema de preparación del presupuesto ya se encuentre en proceso de consolidación²⁸. La estrategia cuenta con un volumen significativo de asistencia técnica y de capacitación, pero aún así la previsión de que en 2008 el nuevo sistema estará funcionando en pleno parece optimista, sobretodo considerando el cambio de mentalidades que se requiere. Además, la inestabilidad resultante de la financiación de puestos de funcionarios a partir de proyectos, y la posibilidad de que muchos de los funcionarios contratados de esta forma puedan renunciar después de las elecciones en 2006, también suscitan algunas dudas sobre la sostenibilidad del nuevo sistema.

- b) *Aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional.* La Asamblea Nacional discute y aprueba el Proyecto de ley Anual del Presupuesto General de la República, y el Presidente de la República procede a su promulgación y publicación en La Gaceta – Diario Oficial, antes del 1 de enero de cada año, el día de inicio de la ejecución del presupuesto. La Asamblea solamente puede introducir aumentos del total de los gastos si al mismo tiempo señala una nueva fuente de ingresos suficientes para esos aumentos, y no puede alterar gastos corrientes resultantes de obligaciones contractuales, como sean salarios o pago de intereses. Debe notarse que la Asamblea casi no participó en el proceso que llevó a la aprobación de la ERCERP, y no participó en el proceso del PND Operativo. De igual forma, fue informada sobre la elaboración de una nueva versión del Plan en 2005, pero tampoco jugó algún papel en ese proceso. Por esta razón las prioridades de la estrategia o del PND no reciben mucha atención en las discusiones orientadas hacia la aprobación del presupuesto.
- c) *Ejecución y modificación del presupuesto.* El MHCP coordina y dirige la ejecución del presupuesto. El Ministerio tiene que informar periódicamente a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República sobre el estado de la ejecución presupuestaria. El MHCP autoriza transferencias para ministerios y organismos descentralizados. La transferencia de recursos presupuestarios entre ministerios puede realizarse con la autorización del Presidente de la República, quien deberá informar a la Asamblea Nacional sobre los cambios realizados.
- d) *Control del presupuesto.* El MHCP tiene que realizar sus propias auditorías internas, consolidar las cuentas de la Nación y evaluar el grado de ejecución del presupuesto aprobado. Tiene también que presentar un Informe de Liquidación del Presupuesto al Presidente de la República, que a su vez deberá enviar ese informe a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República, antes del 31 de marzo del año siguiente al año de ejecución del presupuesto.

Resumiendo, el proceso de formulación del presupuesto sigue un esquema combinado de arriba hacia abajo (en la determinación de los límites de gasto) y de abajo hacia arriba (en la preparación de los presupuestos

²⁸ Se establece que para 2006 solamente se desarrollará un MPMP para tres sectores – salud, educación y transporte (carreteras). Para el presupuesto de 2007 se espera que otros 19 sectores ya tendrán un MPMP, incluyéndose entre estos el sector productivo rural; para 2008 todos los sectores tendrán un MPMP (MHCP, 2005).

detallados por sector), pero no es un proceso participativo en el sentido de involucrar agentes exteriores a las agencias gubernamentales.

En la década de ochenta del siglo XX, el PNUD asistió al Gobierno de Nicaragua para llevar a cabo la ‘presupuestación por programa’, o sea el establecimiento de una relación ‘insumo-producto’ en el presupuesto nacional, pero este esfuerzo desapareció en la primera administración pública de la década de los noventa. En 2004, se hizo un experimento de formulación inicial del presupuesto para 2005 distinta del procedimiento tradicional, porque no se impusieron inicialmente límites al gasto de los sectores. Esto llevó a la formulación de un presupuesto en el que los gastos excedían el financiamiento. Este presupuesto fue rápidamente remplazado por una propuesta de presupuesto para 2005 conforme con el acuerdo con el FMI, y basada en límites al gasto impuestos desde el Gobierno Central. Se puede por lo tanto decir que este experimento, basado en un proceso exclusivamente desde abajo hacia arriba, fracasó por llevar a un presupuesto que no podía financiarse; pero, por otro lado, una vez restablecidos los límites de gasto en niveles viables, la falta de asignación de prioridades llevó a una asignación de recursos inapropiada.

El ciclo del presupuesto sigue siendo anual, y no hay programación plurianual²⁹. Recién han empezado esfuerzos de orientación del proceso presupuestario hacia los resultados. El gobierno no asume normalmente la responsabilidad ante el público por la implementación del presupuesto. Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los representantes de la sociedad civil se pudo evidenciar alguna falta de confianza por parte del público en la forma cómo el gobierno utiliza los recursos.

El sistema del presupuesto de Nicaragua tiene, entre otras, las siguientes debilidades³⁰:

- Nicaragua recibe montos considerables de donaciones fuera del presupuesto, lo que hace más difícil el seguimiento y control del gasto fiscal. Sin embargo, hay una tendencia creciente para reportar en el presupuesto los artículos fuera del presupuesto (sin llegar a incluirlos en el presupuesto).
- La ejecución del presupuesto tiende a diferir significativamente del presupuesto original, debido a que durante el año los períodos en los que hay racionamiento de dinero llevan a desviaciones considerables de las asignaciones presupuestadas.
- Los datos sobre la financiación por parte de los donantes son incompletos, y no hay un inventario sistemático y completo de las aportaciones de los donantes.

Los sindicatos influyen fuertemente en el proceso de asignación del presupuesto. Los sindicatos de profesores y de empleados del sector de la salud reclaman periódicamente incrementos salariales, a través de huelgas y protestas. Esto lleva a la suspensión temporal de las actividades en las escuelas o de la atención en los centros de salud, y también a ajustes presupuestarios favoreciendo a los salarios, a costa de otro tipo de gastos. Las respuestas del gobierno a este tipo de presión son, en general,

²⁹ Solamente el programa de inversiones públicas (destinado fundamentalmente a infraestructuras de carreteras, aguas y alcantarillas, salud y educación, y otros edificios públicos) ha tenido tradicionalmente, y sigue teniendo, un programa plurianual. El programa de inversiones públicas tiene un período de tres años (el actual, de 2005 a 2007). Por otro lado, y como se ha dicho anteriormente, el MHCP tiene la intención de introducir la programación plurianual para educación, salud y transportes (carreteras) en el presupuesto de 2006, y para otras 19 instituciones en el presupuesto de 2007. De esta forma se espera progresar gradualmente en la implementación de la Ley de Administración Financiera.

³⁰ Ver IDA y IMF (2005)

ad hoc y no negociadas teniendo en cuenta las necesidades de recursos asociadas a metas sectoriales o de desarrollo nacional.

En la práctica, las principales presiones para ajustes durante la fase de preparación del presupuesto provienen de la comunidad internacional (en pro de la disciplina fiscal) o de los sindicatos (reclamando aumentos salariales). Para evitar confrontaciones, el gobierno tiende a buscar fuentes adicionales de ingresos, en vez de reducir gastos. Es lo que sucedió cuando el gobierno introdujo nuevos impuestos sobre transacciones financieras y sobre casinos para movilizar recursos financieros adicionales. Las demandas del público por subsidios de transporte en un contexto de alza de los precios del petróleo constituyen otra fuente de importante presión.

5.3 Seguimiento y Evaluación del Presupuesto

El proceso de seguimiento y evaluación del presupuesto nacional es realizado directamente por el MHCP, que envía a la Asamblea Nacional, con copia a la Contraloría General de la República, un informe trimestral y un informe final de liquidación presupuestaria. Estos informes – que son también colocados en el sitio *web* del MHCP – son documentos de carácter financiero. En ellos se comparan las metas de ingresos, gastos, déficit y financiamiento neto del déficit con los datos observados en la realidad. No se considera la evaluación física de los proyectos ni la relación de los gastos con el avance en las metas de reducción de la pobreza (esto último se presenta seis o siete meses después en la evaluación social que realiza la SECEP, cuando las instituciones públicas de salud y educación culminan sus procesos evaluativos). En esa evaluación presupuestaria trimestral no se pronuncia o no se incluye el criterio de la sociedad civil. Solamente el 20% de la población tendría acceso a los informes trimestrales o final de liquidación presupuestaria, porque en ese porcentaje se estima, según las últimas encuestas, el grupo poblacional que tiene un ordenador con servicio de Internet o que acude a los centros que ofrecen este servicio.

La evaluación del ejercicio presupuestario se ‘compatibiliza’ en una forma ex-post a los resultados esperados en la estrategia para la reducción de la pobreza, aunque la formulación del presupuesto distingue el gasto de reducción de pobreza y su financiamiento, en el cual se aprecian los recursos del Tesoro, del alivio HIPC y de la cooperación internacional ordinaria. Por otro lado, las metas de reducción de la pobreza no condicionan la formulación del presupuesto nacional, pero los resultados preliminares del gasto social se asocian con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) establecidos para 2015. En otras palabras, el presupuesto general se formula sin tener en cuenta las metas de reducción de la pobreza (con el agravante que es un presupuesto de corte anual y la pobreza es un problema que se resuelve en el largo plazo); sin embargo, junto al informe de liquidación presupuestaria se destaca el avance para alcanzar esas metas establecidas para 2015.

El seguimiento del presupuesto nacional permite también al gobierno enviar a los donantes, además del informe anual de avance de la estrategia de reducción de la pobreza, otro informe anual sobre el gasto en pobreza y alivio HIPC. Un informe anual sobre política social y económica complementa a estos dos³¹.

³¹ El Informe sobre Gasto en Pobreza 2004 fue publicado en Febrero de 2005; una primera versión del III Informe de Avance de la ERCERP ha sido publicada en Julio de 2005, y una segunda en Noviembre; el Informe sobre Política Social y Económica se publicó en Agosto de 2005.

5.4 El Presupuesto y la ERP

La repartición funcional del presupuesto es realizada de acuerdo a una clasificación tradicional en sectores y programas específicos. Los gastos en la reducción de la pobreza se definen como una combinación de los recursos encaminados para una cuenta (virtual) especial, el *Fondo Social Suplementario*, y una clasificación de rubros en los presupuestos de gastos corrientes y de capital. La mayor parte de lo que se define como gastos en reducción de la pobreza son gastos en educación y salud, a pesar de que la participación de otros programas se ha incrementado en los últimos años. Como en años anteriores, el gasto de reducción de la pobreza incorpora todo el gasto social ordinario del presupuesto. Por el lado de su financiamiento, los recursos provenientes del alivio interino HIPC no han sido asignados exclusivamente a proyectos de reducción de la pobreza ni han sido considerados como financiamiento de un gasto adicional a los gastos en educación, salud y saneamiento ambiental que ya se ejecutaban antes de la llegada de Nicaragua al Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC, o sea antes del año de 2001.

La definición de gastos en reducción de la pobreza ha cambiado a lo largo del tiempo, lo que dificulta su seguimiento. Además, los criterios utilizados en la definición de lo que es reducción de la pobreza han sido bastante criticados. Entre las críticas esenciales se identifica el hecho de que el gasto en reducción de pobreza se define como la suma de todos los gastos en los sectores sociales, incluyendo por ejemplo las universidades en el gasto en educación. Hasta recién también se incluían todos los salarios en los sectores de salud y educación, incluyendo los gastos generales administrativos, lo que no parece muy correcto³².

En términos generales, el actual proceso presupuestario de Nicaragua no se encuentra conectado a objetivos o metas específicos, y mucho menos a la Metas del Milenio. Por ejemplo, en educación hay un presupuesto para la campaña de alfabetización, pero no hay ninguna meta formulada de reducción de la tasa de analfabetismo. De forma similar, la justificación del presupuesto para educación no establece ninguna relación explícita con planes educativos ni indica a cuáles insumos educativos asignar mayor prioridad para alcanzar una meta específica en términos de tasas de participación. Para el gasto en salud, hay una indicación de la tasa que se desearía alcanzar de cobertura de la población por los centros de salud, pero no hay ninguna conexión con los resultados de la salud (p.ej. reducción de la mortalidad infantil, o inversión en las tendencias de la tuberculosis, VIH/SIDA, etc.) El tratamiento más explícito de estos temas en la ERCERP o en el PND Operativo desaparece cuando se formula el presupuesto. Además, y como se ha dicho antes, el hecho de que la Asamblea aprueba el presupuesto pero no ha estado activamente involucrada en la elaboración de la ERCERP (o del PND), implica que las modificaciones que la Asamblea agrega al presupuesto no están en general relacionadas con las prioridades de la estrategia.

La ausencia de relación entre el presupuesto y las metas, especialmente las de reducción de la pobreza, ocasiona por ejemplo que se aumenten las reservas en forma indiscriminada en detrimento del bienestar social de la población en general, y especialmente de los pobres. Por ejemplo,

³² El recién publicado PND 2005–2009 propone una nueva definición del gasto en reducción de la pobreza, con base en el grado de incidencia (directa o indirecta) del gasto sobre el mejoramiento del ingreso y las condiciones de vida de los más pobres. La nueva definición deja de considerar gasto en reducción de la pobreza a los gastos corrientes en actividades centrales de los ministerios sociales, o a los gastos asociados al fortalecimiento de instituciones no vinculadas directamente a la prestación de servicios básicos (como la SECEP o el MAGFOR), lo que parece una corrección importante (ver sección 3.1).

para 2004 el FMI exigió un aumento de US\$20 millones en el saldo de las reservas internacionales netas ‘ajustadas’, pero el aumento efectivo fue de US\$128 millones³³. En consecuencia, el notable incremento de la partida presupuestaria ‘Disponibilidades del Gobierno Central en el Banco Central’ (que es parte del financiamiento interno y cuyo signo negativo significa aumento de los depósitos gubernamentales en la banca central) ha atentado contra una apropiada atención gubernamental al gasto social en educación y salud.

5.5 La influencia de los Donantes

En relación con la asistencia de los donantes externos, se ha, como hemos visto, transitado desde un enfoque de ‘proyectos’—que fue necesario para apoyar el proceso de reconstrucción aunque con una gran dispersión—a otro enfoque ‘sectorial’—que encierra una lógica de proyectos articulados sectorialmente—y ahora se está pasando a un enfoque más restringido, denominado ‘apoyo presupuestario’, a través del cual se destina el 20% del total de la cooperación externa—equivalente a unos US\$120 millones—al presupuesto general.

Se supone que con la modalidad de AP, el gobierno decide el uso de los recursos de la asistencia externa en una forma bastante discrecional. Sin embargo, el Gobierno debe presentar, posteriormente, los resultados del uso de dichos recursos a los donantes. Asimismo los desembolsos futuros están condicionados al cumplimiento de una matriz de condiciones relacionadas con la macroeconomía, las finanzas públicas, el desarrollo del sector privado y el crecimiento con base amplia, los servicios públicos y el desarrollo social, y la gobernabilidad.³⁴ Entre las condiciones contenidas en la matriz de desempeño asociada con el ACF, unas 31 se refieren al mejoramiento en los procesos presupuestarios. Parece razonable suponer que el Ejecutivo tiene mayor capacidad para implementar cambios en el área de la planificación y gestión financiera, en comparación con otras áreas, donde la implementación depende más de la Asamblea o de otros actores. Sin embargo, y como se ha visto en el Capítulo 4, parece que para los donantes que firmaron el ACF la condición más importante es que el país se mantenga ‘on track’ con el programa del FMI, o por lo menos reciba la aprobación de este organismo internacional. Esto implica que un diálogo sobre políticas en todos los otros sectores, incluyendo las cuestiones relacionadas con los procesos presupuestarios, tiene un valor limitado.

El gobierno de Nicaragua considera que el AP representa la modalidad de financiamiento externo con mayor flexibilidad y discrecionalidad para financiar el Plan Nacional de Desarrollo 2005–2009, ya que ‘es una contribución directa al presupuesto (gubernamental) usando los sistemas de asignación, adquisición y contabilidad del Gobierno, y no vinculadas a actividades de proyecto específicas’. Es decir, el AP no es para un uso en particular sino para el presupuesto en general, necesario para implementar el PND 2005–2009³⁵.

En 2004, este tipo de presupuestación no fue efectivo por dos razones: primero, el presupuesto se elaboró exclusivamente sobre la base de techos

³³ Se justificó este aumento con el argumento de que a mayores reservas internacionales (construidas con más endeudamiento público), más fortaleza de la estabilidad macroeconómica, lo que es bueno porque la inflación es lo peor que puede afectar a los pobres.

³⁴ Ver el capítulo 4 de este informe para mayor detalle sobre este tema.

³⁵ Sin embargo, el gobierno queda obligado por varios de los acuerdos bilaterales de asistencia firmados en el marco del arreglo conjunto de financiamiento a desempeños determinados en sectores específicos. Esto significa que, a pesar de formalmente poder asignar libremente los recursos del apoyo presupuestario, en la práctica queda obligado a asignaciones sectoriales que le retiran la mayor parte de esa libertad.

de gastos, expresados como un porcentaje del PIB; segundo, la matriz de evaluación de desempeño establecida entre el gobierno y los donantes incluyó como metas de las variables sociales (asociadas con la reducción de la pobreza) para 2004 sus niveles registrados en 2003, mientras que las metas para 2005, en su mayor parte, no se definieron. Es probable que para la elaboración del Presupuesto General de la República para 2006 siga presente la metodología ‘tradicional’ de los presupuestos ministeriales—sobre la base de un ‘techo de gasto’ fijado por el MHCP—debido a la falta de capacitación de los analistas presupuestarios en la mayor parte de las instituciones estatales con el objetivo de que puedan emprender esta tarea de ‘presupuestación por resultados’. Tampoco se realizaron los acostumbrados ‘talleres de marzo de cada año’ para abrir el proceso de la presupuestación anual.

Los donantes juegan también otro papel con respecto al sistema del presupuesto, en la medida en que apoyan los esfuerzos del gobierno por introducir un MPMP y una orientación del presupuesto hacia los resultados, tanto con asistencia técnica como con capacitación (MHCP, 2005: 14).

5.6 La Capacidad Institucional y la Presupuestación Por Resultados

El actual gobierno ha resucitado la idea de un presupuesto programático. Como se ha mencionado antes, la fase inicial de la preparación del presupuesto para 2004 siguió esta idea, en un proceso desde abajo. Sin embargo, hubiera sido interesante realizar un análisis de “insumo-producto” para establecer las bases de una priorización. Un análisis de este tipo mostraría claramente cuáles son los “insumos” más eficaces para alcanzar determinados objetivos. Debido a la ausencia de este tipo de análisis, el proceso llevó a la formulación de una larga “lista de deseos” sin ninguna relación con las restricciones de financiamiento.

En resumen, podría decirse que, a pesar de los encomiables esfuerzos del gobierno en años recientes, con apoyo de los donantes, para iniciar un proceso de formación en estos temas para funcionarios en posiciones clave, la capacidad institucional para introducir una presupuestación por resultados es todavía débil. Esa capacidad institucional es sin duda mucho más débil todavía en los gobiernos locales.

5.7 ¿MPMP y ROB: Opciones Realistas para Nicaragua?

Nicaragua tiene alguna experiencia, reciente y más antigua, con la presupuestación por resultados. Sin embargo, hasta ahora los intentos de aplicar esta modalidad de presupuesto han fracasado debido a la falta de capacidad para establecer prioridades sectoriales y programáticas claras en los planes de desarrollo, y a la falta de capacidad institucional para impulsar los procesos de presupuestación por resultados. El actual gobierno está intentando impulsar este enfoque, pero, a pesar de innegables y meritorios esfuerzos de formación, dispone de un número todavía insuficiente de personas capacitadas para una implementación efectiva. En consecuencia, el presupuesto sigue siendo formulado de una forma muy tradicional: un ciclo anual, una determinación de techos de gasto por sectores realizada desde arriba, y un proceso de asignación determinado, en grande medida, por la estructura de asignaciones del año anterior y por presiones de grupos de intereses. Sin embargo, el gobierno está haciendo un esfuerzo sistemático de modernización y mejoramiento en varios sectores; la planificada introducción gradual de un MPMP, ya mencionada, representa un progreso considerable, pero mucho queda

por hacer para aumentar la transparencia del proceso presupuestario, para iniciar una efectiva presupuestación por resultados y para ponerla al servicio del país y especialmente de la reducción de la pobreza.

Entre los principales retos que Nicaragua confronta para disponer en el futuro de un sistema eficaz de presupuestación por resultados se pueden mencionar: (i) el desarrollo adicional y la integración efectiva de los sistemas de seguimiento, evaluación y planificación estratégica de tal forma que se permita una constante actualización de conocimientos sobre las relaciones ‘insumo-producto’ ya antes mencionadas, (ii) la capacitación de un número suficiente de funcionarios que permita ‘poblar’ las instituciones que deberán participar en el nuevo sistema de elaboración del presupuesto, (iii) la introducción de sistemas estables y transparentes de contratación de los mismos funcionarios para garantizar que sus instituciones se beneficien plena y sosteniblemente de los conocimientos y experiencia que ellos adquieran, y (iv) la introducción de un sistema de planificación presupuestaria cada vez más descentralizado y participativo, que permita una progresiva apropiación del proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y control del presupuesto por parte de la población, particularmente de los pobres.

6. Conclusiones

Del análisis realizado en los capítulos anteriores es posible derivar algunas conclusiones y recomendaciones. En primer lugar, parece innegable que el título de este informe se justifica ampliamente. En 2005, la reducción de la pobreza ha pasado realmente a un segundo plano, tanto en términos de la atención que el Ejecutivo (bajo la presión de conflictos casi diarios) ha podido darle, como en términos de la prioridad que le es asignada en el PND 2005–2009.

En segundo lugar, a pesar de los retrasos enfrentados en ciertas áreas—como la de aprobación de alguna legislación acordada con el Fondo Monetario Internacional o de un plan detallado de reforma integral del poder judicial—prosiguió el esfuerzo del gobierno por consolidar las instituciones públicas y por reformar los procesos de toma e implementación de decisiones en Nicaragua. Se ha realizado un esfuerzo notable en la planificación y en la introducción de reformas al proceso de preparación e implementación del presupuesto — introducción gradual de un MPMP, preparando las condiciones para la adopción de la presupuestación por resultados, medidas complementarias de formación del personal, etc.

Asimismo, se han dado pasos importantes hacia a una mayor coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional, entre ellos la aprobación consensuada con los donantes, del Plan de Acción Nacional para Armonización y Alineamiento, y la introducción de la modalidad de apoyo presupuestario. Por otro lado, e independientemente de sus debilidades mencionadas en este informe, la presentación del PND 2005–2009 y, más importante todavía, el acuerdo de los donantes en aceptarlo como el reemplazo de la ERCERP, representa un importante resultado para el gobierno.

Sin embargo, para lograr avances en la coordinación, armonización y alineación de la cooperación externa — y en el objetivo, mucho más importante, de la reducción de la pobreza en Nicaragua—es necesario que el gobierno tenga la capacidad de ejecutar políticas. En la situación actual, en que a la falta de capacidad de implementación de muchas de las organizaciones del sector público se añaden los conflictos entre los Poderes del Estado, es legítimo interrogarse sobre si esta condición se encuentra plenamente realizada.

También parece justificable preguntarse si las agencias de cooperación externa no habrán subestimado estos problemas políticos. Presionadas por sus sedes, entusiasmadas por las Declaraciones de Roma y París

sobre alineamiento y armonización, demasiado influenciadas por los organismos financieros internacionales y partiendo de una confianza básica en el gobierno del presidente Bolaños, las agencias aceptaron, aunque con alguna resistencia, un plan cuyas consecuencias en términos de reducción de la pobreza son muy cuestionables (Guimarães *et al.*, 2004: 71), y comenzaron a discutir las condiciones y las metas a lograrse a través de apoyo presupuestario. En mayo de 2005, un grupo de donantes logró un acuerdo común sobre AP y firmó el Arreglo Conjunto de Financiamiento. Pero los acuerdos bilaterales con el gobierno de Nicaragua siguen teniendo precedencia sobre el acuerdo conjunto, lo que significa que no se ha puesto fin a los sistemas y a las condiciones ya existentes. Por otro lado, hasta ahora esto no ha reducido los costos de transacción de la ayuda porque todos los donantes siguen brindando ayuda a proyectos.

Por otro lado, es dudosa la eficacia de incluir semejante cantidad de condiciones, aunque éstas coincidan, en su mayor parte, con metas formuladas por el gobierno e incluidas por éste en el PND. Con tantas condiciones, hay poca probabilidad de que el gobierno sea capaz de ejecutar todas – si es que tiene la voluntad política de hacerlo. El argumento de que “lo que es objeto de seguimiento por parte de los donantes tiende a ser objeto de atención especial por parte del gobierno y por lo tanto a ser implementado” solamente es válido si el gobierno cuenta con suficiente capacidad de seguimiento y de implementación. En Nicaragua existen evidencias de retrasos en el establecimiento de un sistema de evaluación continua, permanente y realista de los indicadores de reducción de la pobreza por parte de las autoridades gubernamentales. Este puede ser el principal obstáculo para un funcionamiento eficaz de esta modalidad de cooperación, aún con el agravante de que la evaluación de dichos indicadores no cuenta con el conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil; en otras palabras, no existe una efectiva auditoria de la sociedad civil y una verdadera transparencia en este nuevo proceso.

Otras dudas y preocupaciones suscitadas por el apoyo presupuestario se fundamentan en las observaciones que se han hecho a lo largo de este informe. Así, no parece muy correcto que los donantes que han adoptado esta nueva modalidad de financiamiento con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza en Nicaragua acepten, en nombre del alineamiento, la armonización y la coordinación, una estrategia de crecimiento económico donde hay muy pocas indicaciones concretas de que la reducción de la pobreza sigue siendo un objetivo prioritario para el gobierno. Es también necesario evitar, desde el inicio de la implementación de esta nueva modalidad de apoyo presupuestario, la falta de apropiación de la estrategia por parte de los nicaragüenses.

La modalidad del financiamiento para apoyo presupuestario establece un gran número de condicionalidades para desembolsar y evaluar el uso del 20% de los recursos de la cooperación internacional que efectivamente fueron entregados al Gobierno de Nicaragua, excluyendo la donación contable del Alivio HIPC. Las condicionalidades hacen el AP semejante a un programa del FMI en Nicaragua, y los donantes que participan en el AP se arriesgan a ser acusados de intromisión en los asuntos internos de Nicaragua. Ahora no sólo se condicionan los préstamos de divisas líquidas de libre disponibilidad para apoyo a la balanza de pagos, sino también las donaciones externas para reducir la pobreza humana del país.

Tampoco parece apropiado que los donantes del BSG hayan condicionado los desembolsos del AP para 2005 y 2006 exclusivamente al

beneplácito del FMI. Esta actitud ha causado extrañeza, y mismo consternación, entre funcionarios tanto del gobierno como de las mismas agencias de cooperación. Desde el tercer trimestre de 2004, Nicaragua está 'off track' con el acuerdo del Fondo Monetario Internacional.

Condicionar la nueva modalidad de asistencia financiera directamente a una aprobación del FMI arriesga la obtención de donaciones que apoyan el financiamiento del gasto social y la ejecución de proyectos y programas del sector público que se ejecutan independientemente de los compromisos con el FMI. Este nuevo riesgo, en un escenario de confrontaciones políticas entre los Poderes del Estado, podría provocar una gran caída de la ayuda externa para el gasto social y mayores probabilidades de incumplimiento de algunas metas posibles de reducción de la pobreza.

Por todas estas razones, parece deseable que el grupo de apoyo presupuestario reduzca el número de indicadores de seguimiento y, por ende, de condicionalidades, y se concentre en las principales Metas del Milenio programadas para 2015, especialmente en los sectores de educación, salud, cobertura de agua potable en áreas urbanas, cobertura de agua mejorada en áreas rurales y saneamiento ambiental. Por otro lado, sin olvidar la reducción de la pobreza, el diálogo sobre políticas debería enfocarse prioritariamente en temas donde el ejecutivo tenga la voluntad y la capacidad de implementación, como es el caso, por ejemplo, del mejoramiento de procesos de presupuestación y de finanzas públicas en general.

Bibliografía

- Agurto, S. (2005) 'Enfoque de Género para la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Nicaragua'. Managua y La Haya, Agosto de 2005: ISS.
- Guimarães, João, Nestor Avendaño, Guillermo Lathrop, Geske Dijkstra with inputs from Sonia Agurto (2004). *La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y Continuidad*. Estocolmo/La Haya, Sida/ISS. Proyecto de Evaluación y Seguimiento de las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina: Informe de País.
- IDA y IMF (2005) 'Update on the assessments and implementation of action plans to strengthen capacity of HIPC's to track poverty-reducing public spending', Washington D.C. (April).
- IMF (2004). 'Nicaragua: Fifth and sixth reviews under the three-year arrangement PRGF.' Washington, IMF.
- MHCP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) 'Estrategia para el Desarrollo de un MFarco Presupuestario de Mediano Plazo en Nicaragua'. Managua, Abril 2005: MHCP.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004). 'Documento III Foro de Coordinación de la Cooperación'. Managua, Nicaragua.
- ODI, Overseas Development Institute (2003) 'Results-Oriented Public Expenditure Management: Will it Reduce Poverty Faster?'. *ODI Briefing Paper*. London, April 2003: ODI. www.odi.org.uk
- Roberts, J. (2003) 'Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Alleviation'. *ODI Working Paper 203*. London: ODI. www.odi.org.uk
- SECEP (2005) 'III Informe de Avance de la ERCERP'. Managua, Julio 2005: SECEP.
- SECEP (2005a) *Plan Nacional de Desarrollo 2005–2009*. Managua, Julio 2005: SECEP.
- UNIVERSALIA (2005) *Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP*
Nicaragua: Informe Final de Evaluación de Resultados. Managua, Enero de 2005: UNIVERSALIA/SECEP.

Anexo 1.

Lista de Personas Entrevistadas

Secretaría de Coordinación y Estrategia

Álvaro Montalván Pallais, Coordinador Comité Ejecutivo

Marvin J. Torres Rizo, Consultor

Ministerio de Relaciones Exteriores,

Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación

Maria Helena Hernández Palacios, Asesora del Secretario de Relaciones Económicas y Cooperación

Consejo Nacional de Universidades (CNU)

Francisco Telémaco Talavera Siles, Presidente, Rector de la Universidad Nacional Agraria

Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)

Alfredo Cuadra, Presidente

Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN)

Rodolfo Delgado, Director

Centro para la Promoción de Investigaciones y Desarrollo Rural y Social (CIPRES)

Orlando Núñez, Director

Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción

Violeta Delgado, Enlace Nacional

Mario Quintana, Comisión Coordinadora

Damaris Ruiz, Red por la Democracia y el Desarrollo Local

Luis Amaya Mesa, Director Ejecutivo, Movimiento Comunal de Nicaragua

Víctor Manuel Gutiérrez, Facilitador, Proceso de Seguimiento de Políticas Públicas

Adolfo Acevedo, Coordinador de la Comisión Económica

Embajada de Suecia en Managua

Sven Ström, Consejero

Embajada del Reino de los Países Bajos

Annelies Donners, Consejero, Jefe de Cooperación

DFID – Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido

Penny Davies, Representante para Centro América

Michelle Phillips,

AECI–Agencia Española de Cooperación Internacional

Miguel Ángel Encinas, Coordinador General

Almudena Moreno Fernández, Adjunta al Coordinador General

Embajada del Reino de Dinamarca

Margrethe Holm Andersen, Consejero

Ketil I. Karlsen, Primer Secretario

Delegación de la Comisión Europea

José Luis Martínez Prada, Encargado de Negocios, Jefe de Cooperación

Emilio Canda Moreno, Primer Consejero

Helen Conefrey, Asesora en Asuntos de Cooperación

Martha Gallardo, Asesora en Asuntos de Cooperación

Mónica Peiró Vallejo, Asesora en Asuntos de Cooperación

Denis Pommier, Asistente Técnico, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org