

Evaluación de las Estrategias de
Reducción de Pobreza en América Latina
– 2006

Nicaragua: Pobreza, Problemo Postergado



Prefacio

El llamado Proceso ERP – diseñado alrededor de las Estrategias de Reducción de Pobreza – responde a una preocupación legítima por la alta y persistente pobreza en muchos países en vías de desarrollo. Intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado a resultados que reúnan al Gobierno y la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes es apoyar con recursos la estrategia y la condonación de la deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya un estudio independiente de seguimiento y evaluación de los procesos de ERP en tres países de América Latina: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realiza durante 5 años, a partir de 2003.

Cada año serán elaborados cinco informes: tres informes de país, un informe regional y un informe temático. La metodología de los informes se basa en entrevistas con los actores involucrados, incluyendo las perspectivas de agentes locales recogidas a través de visitas a varios municipios en los tres países.

Los informes de país de 2006 proveen una actualización del progreso del proceso de ERP. Este año se presta atención más específica a los sistemas de “downward accountability”, es decir los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía, los cuales han sido impulsados por la apertura de nuevos espacios participativos y por el énfasis en la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados en el proceso ERP. El informe temático del año 2006 se centra en el tema de género.

Los cinco informes buscan hacer una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con énfasis en la región y una evaluación imparcial del mismo, resultado de la independencia total del ISS en el proceso de diseño, puesta en práctica y financiamiento de las estrategias. Agradecemos los comentarios recibidos sobre borradores de este informe de, entre otros, oficiales de Asdi. Las opiniones y conclusiones expresadas en el informe son de las autoras, y no necesariamente de Asdi.

Todos los informes se pueden descargar del siguiente sitio Web:
<http://www.iss.nl/prsp>.

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Marzo 2007

Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2006

Informe País – Nicaragua 2006

"Nicaragua: Pobreza, Problema Postergado"

Publicado por Asdi en 2007

Departamento para América Latina

Autor: João Guimarães (Institute of Social Studies) y Néstor Avendaño (COPADES – Consultores Para el Desarrollo) con contribuciones de Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam)

Imprenta: Edita Communication AB, 2007

Artículo número SIDA37191es

ISBN 91-586-8064-0

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.



Contenido

Listado de Cuadros	5
Listado de Figuras.....	5
Glosario	5
Resumen Ejecutivo	9
1. Introducción	19
2. Condiciones Políticas, Económicas y Sociales.....	22
2.1. Introducción	22
2.2. La Situación Política.....	22
2.3. El Desempeño Económico en el 2006.....	24
2.4. Las Condiciones Sociales	27
2.4.1 <i>La Pobreza Humana de Nicaragua</i>	27
2.4.2 <i>La Prioridad del Gasto de Reducción</i> <i>de la Pobreza en el Gasto Público Total</i>	29
2.4.3 <i>Alivio HIPC y Gasto de Reducción de la Pobreza</i>	33
2.5. Algunos Indicadores Relacionados con la Pobreza en el 2005..	40
2.5.1 <i>Apoyo a la Producción</i>	40
2.5.2 <i>Educación</i>	41
2.5.3 <i>Salud</i>	41
2.5.4 <i>Agua Potable y Saneamiento Ambiental</i>	42
2.5.5 <i>Protección Social</i>	43
3. El Proceso de la ERP: Estado Actual.....	45
3.1. El PND en su Última Versión	45
3.2. El Refuerzo Institucional.....	46
3.2.1 <i>El CONPES Reforzado y el Sistema</i> <i>Nacional de Concertación y Participación</i>	46
3.2.2 <i>La Política de Descentralización</i>	48
3.2.3 <i>Refuerzo de los Sistemas de Seguimiento</i>	50
3.3. La Dimensión de Género en la Lucha Contra la Pobreza	52

4. Donantes, Asistencia y ERP	54
4.1. La Coordinación de la Ayuda	55
4.2. El Apoyo Presupuestario	58
4.3. Observaciones Finales	63
5. La Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía	65
5.1. Marco Conceptual.....	65
5.1.1 <i>Reformas Institucionales y Reducción de la Pobreza</i>	65
5.1.2 <i>“Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía”</i>	66
5.2. Transparencia y Rendición de Cuentas a Nivel Nacional	69
5.3. Acción y Reacción a Nivel Nacional	70
5.4. La Rendición de Cuentas a Nivel Local	72
5.5. Rendición de Cuentas y Alivio de la Pobreza	73
6. Observaciones Finales	74
6.1. Pobreza Postergada.	74
6.2. El Gobierno: Misión Cumplida.....	74
6.3. Los Donantes: ¿Víctimas Inocentes?	75
Referencias Bibliográficas	76
Anexo 1 El Ajuste Macroeconómico de Nicaragua 1990–2006	78
Anexo 2 Tendencias de la Economía para el 2007	85
Anexo 3 Lista de Personas Entrevistadas	88

Listado de Cuadros

Cuadro 2.1	Perfil Económico, Octubre 2006
Cuadro 2.2	Indicadores de Seguimiento a la Cumbre del Milenio
Cuadro 4.1	La Ayuda Externa a Nicaragua, 1999–2006
Cuadro 4.2	Número de Indicadores y Acciones en la Nueva Matriz (PAM) del ACF

Listado de Figuras

Figura 2.1	Gasto de la ERP de Nicaragua en 2005
Figura 2.2	Gasto de la ERP de Nicaragua en 2002–2005
Figura 2.3	Ingresos Tributarios Destinados al Gasto de Reducción de la Pobreza (2002–2005)
Figura 2.4	Cooperación Externa Destinada al Gasto de la Reducción de la Pobreza
Figura 2.5	Alivio HIPC de la Deuda Externa de Nicaragua
Figura 2.6	Alivio HIPC del Club de París y los Organismos Multilaterales y su Contribución al Financiamiento de la ERP
Figura 2.7	El Alivio del Pago de la Deuda Externa y la Creciente Carga del Pago de la Deuda Interna del Gobierno Central
Figura 2.8	La Estructura del Gasto del Gobierno Central en 2006
Figura 2.9	Alivio HIPC y Gasto Social en 2006
Figura 2.10	Financiamiento del Gasto de Reducción de la Pobreza 2007
Figura 2.11	Tasa Neta de Escolarización Primaria (1993–2005)
Figura 2.12	Tasa de Mortalidad Materna (1993–2005)
Figura 2.13	El Acceso de la Población al Agua Seguro (1993–2005)
Figura 3.1	Sistema Nacional de Participación
Figura 5.1	Sistema de RGC: Relaciones Investigadas en este Informe
Figura 5.2	Los Componentes de un Sistema de RGC

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	Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group)
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América y Estados Unidos ('US-Central American Free Trade Agreement')
CC	Código de Conducta
CC	Coordinadora Civil
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 Desarrollo 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
MINSAL	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
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 (SWAp para el sector rural)
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
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
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 el 2006, una vez más, la pobreza ha sido un problema postergado. En el plano político la elección presidencial ha dominado la atención pública, en el plano económico el PND privilegió el crecimiento sobre la reducción de la pobreza, y en el plano financiero la primera prioridad ha sido el refuerzo de la situación financiera del país, mediante el aumento de las reservas internacionales, el pago de la deuda externa y el desendudamiento del Banco Central de Nicaragua con el sistema financiero nacional. El gobierno continuó su política de priorizar la creación de condiciones favorables para el crecimiento sin dar atención a la naturaleza del mismo ni preocuparse de la pobreza.

El tema especial de este informe es la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía y más específicamente la rendición de cuentas asociada con esa responsabilidad. En particular, se trata de si, y hasta qué punto, la ERCERP, el PND y todos los procesos que se encuentran asociados han contribuido para mejorar esa rendición de cuentas, a nivel nacional y local.

La situación política se ha caracterizado por una disminución de las confrontaciones entre los Poderes del Estado, asociada con un cambio en las prioridades de los partidos políticos, ahora más orientados hacia las elecciones de noviembre. En el plano económico, la situación se caracterizó por una desaceleración económica, con una tasa de crecimiento de 3%, sin mucho impacto sobre el desempleo, y una continuación de los esfuerzos para mantener la estabilidad macroeconómica y para reforzar la situación de las reservas internacionales. Finalmente, desde el punto de vista social hay indicaciones de que la pobreza ha aumentado entre el 2001 y el 2005; igualmente grave es el descenso de la tasa neta de escolarización primaria, que es al mismo tiempo una medida de la pobreza actual y un factor importante de pobreza en el futuro.

Condiciones Políticas

En el escenario político-social, en el 2005 predominaron los conflictos: huelgas de los docentes del sistema de educación pública y del personal médico del sistema de salud pública enfocadas en demandas salariales, huelga de los empresarios de autobuses urbanos de la Ciudad de Managua en demanda del subsidio para atenuar los crecientes precios de los combustibles, y 10 meses de conflictos entre los Poderes del Estado, principalmente entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo. Algunos indicadores sociales se deterioraron en ese escenario político-económico-social del 2005.

El retorno a la estabilidad se logró a través de una Ley Marco a inicios del último trimestre del 2005 y con la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de varias leyes relacionadas con las reformas estructurales de la economía, lo cual también facilitó el realineamiento con el programa del FMI.

El sistema regulatorio del país se encuentra en crisis, siendo su manifestación más grave la crisis energética, la cual supuso cortes del servicio de energía hasta por ocho horas en distintos sectores del territorio nacional que causaron enormes pérdidas en toda la economía del país. Hubo una seria descoordinación entre la empresa distribuidora de energía eléctrica Unión Fenosa y el ente regulador, el Instituto Nicaragüense de Energía, con acusaciones y quejas de ambas partes, y una ausencia de iniciativas gubernamentales para enfrentar el déficit de energía del país de manera inmediata.

La situación política de Nicaragua apareció dominada por las elecciones del cinco de noviembre, que resultaron en la victoria del candidato Daniel Ortega. Al respecto, prominentes líderes empresariales del país han dicho insistentemente en privado que consideran que el candidato del FSLN conoce cuál es la realidad en que ejercerá la presidencia ahora y que consideran poco probable que Daniel Ortega desarrolle una política hostil hacia el sector privado.

El Desempeño Económico en el 2006

La economía da claras muestras de una desaceleración de su tasa de crecimiento, la ayuda internacional aumentó pero sujeta al cumplimiento de las condicionalidades de reforma estructural del programa económico del FMI, el gasto de inversión pública ha caído y se observa una disminución en las actividades del inversionista privado, especialmente en el mercado financiero, en espera del resultado de las elecciones. Con el nuevo dato de una población total del país de 5,142,098 habitantes, el PIB per cápita nominal para 2006 se aproxima a US\$ 1,025.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos tiende a mantenerse estable cerca al 14% del PIB. La cooperación externa se estima en US\$ 593 millones, en caso de que se cumplan las metas macroeconómicas y, especialmente, las reformas estructurales incluidas en el programa del Fondo Monetario Internacional (FMI). Nicaragua obtuvo una nueva reducción de la deuda externa, gracias a la Iniciativa de Reducción de la Deuda Multilateral (MDRI por sus siglas en inglés), de US\$ 202 millones y US\$ 694 millones que se adeudaban al FMI y al Banco Mundial (BM/IDA) respectivamente. Esto facilitará una mayor disponibilidad de recursos presupuestarios para el avance hacia las Metas de la Cumbre del Milenio.

La política fiscal y la política monetaria continúan siendo ‘más de lo mismo’: contracción del déficit fiscal, antes del registro de las donaciones externas, hasta un nivel cercano al 6.0% del PIB nominal (o en precios corrientes) y una tasa de crecimiento de la base monetaria similar a la del PIB nominal. El FMI, en su afán de imponer sus metas extremadamente ortodoxas, aún en un ambiente electoral de un país pobre y altamente endeudado como es Nicaragua, condiciona la ayuda internacional, en divisas líquidas, a la balanza de pagos al cumplimiento de reformas estructurales, entre las cuales se cuentan la reforma al Código Tributario, la elaboración de una estrategia detallada y un plan de implementación de la reforma del sistema de pensiones de la seguridad social, la reforma de la Ley de Transferen-

cias Municipales para neutralizar el 100% de las transferencias a los gobiernos locales a partir de 2007, entre otras. Se observa un serio atraso en el cumplimiento de esas reformas estructurales.

Las Condiciones Sociales

Datos preliminares no-oficiales de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2005 indican que la pobreza humana de Nicaragua se incrementó entre los años 2001 y 2005. La inequidad en la distribución del ingreso continúa ampliándose. Este agravamiento de la situación parece haber ocurrido a pesar de que el país en años recientes ha recibido flujos considerables de ayuda oficial para el desarrollo y se ha beneficiado de una substancial condonación de su deuda externa, ambos supuestamente destinados para financiar el combate a la pobreza.

El gasto de reducción de la pobreza se elevó de 11.9% del PIB en el 2004 a 13.0% del PIB en el 2005, equivalente a US\$ 669.0 millones y al 48.1% del gasto total presupuestario. En términos per cápita, el gasto de reducción de la pobreza se incrementó de US\$ 95 en el 2004 a US\$ 110 en el 2005 y se prevé que siga aumentando hasta US\$ 113 en el 2006. Debido a la inclusión del aspecto productivo en el nuevo concepto del gasto de reducción de la pobreza, adoptado en el 2005, el gasto de capital o de inversión fija (especialmente proyectos de infraestructura vial y municipal) fue más importante que el gasto corriente, correspondiendo al 55.3% del gasto de reducción de la pobreza, equivalente a US\$ 352.6 millones. El gasto corriente se concentró en subsidios (al consumo de energía eléctrica, agua potable y al servicio de transporte colectivo de pasajeros en autobuses urbanos), aumentos salariales y compra de medicamentos, los cuales fueron financiados principalmente con los ingresos tributarios. Además, se sostuvo la red de protección social, se brindó asistencia a la niñez y a las familias vulnerables en las zonas rurales y, por otro lado, se apoyó a las comunidades indígenas. El financiamiento del gasto total para la reducción de la pobreza en el 2005 se caracterizó por una mayor participación de los ingresos tributarios y de las donaciones externas, así como por una menor participación del Alivio HIPC y de los préstamos externos, en comparación con el 2004.

Del total del Alivio HIPC correspondiente al 2005, sólo se asignaron US\$ 121.2 millones, o 52.6%, al financiamiento de proyectos de reducción de la pobreza, los que no fueron adicionales al gasto social ordinario que ya efectuaba el gobierno central. El 43.7% restante del Alivio HIPC del 2005 fue asignado a financiar los pagos de la deuda interna del gobierno central. El presupuesto nacional para el 2006 continúa mostrando la práctica gubernamental de no asignar exclusivamente los recursos liberados del pago de la deuda externa al financiamiento de los proyectos de educación, salud y saneamiento ambiental, al destinar aproximadamente el 43% del Alivio HIPC al financiamiento del gasto social total.

El Proceso de la ERP: Estado Actual

La última versión del Plan Nacional de Desarrollo ha sido publicada en Noviembre del 2005 haciendo referencia a los planes para el periodo del 2006–2010. Hay dos alteraciones que parecen significativas: el PND es ahora designado abiertamente como “PRSP II”, y se ha revisado la forma en como se plantea el sistema nacional de participación. A los tres ejes del diagrama del sistema nacional de participación y concertación del PND 2005–2009 (“Técnico Ejecutivo”, “Político Administrativo” y “Concertación Participación”) se agrega un cuarto, el “Eje de Coordina-

ción con la Cooperación”. En otras palabras, el diálogo con la comunidad internacional pasa a ser incluido en el Sistema Nacional de Participación, tomando como base de ese diálogo ‘... el plan nacional de armonización y alineamiento de la cooperación, las mesas sectoriales y modalidades de cooperación en apoyo al Estado de Nicaragua’.

Una investigación reciente, basada en trabajo de campo, sobre el proceso de participación en los territorios es bastante crítica. Entre sus conclusiones, ese estudio sostiene que más que un proceso amplio de participación con el involucramiento de una gran diversidad de actores locales, el proceso fue una consulta en la cual los actores locales tuvieron muy pocas oportunidades de involucrarse y de incidir sobre las decisiones o controlarlas.

El Refuerzo Institucional

El CONPES Reforzado

EL CONPES necesitaba de una reforma substancial para recuperar su credibilidad. Esta reforma ocurrió con el decreto No. 76–2005 de reorganización y funcionamiento. Por primera vez, el CONPES reúne la representación sectorial y la representación territorial. También por primera vez, a partir de este organismo se hace un esfuerzo sostenido por desarrollar relaciones institucionales con los Poderes del Estado y, por otro lado, para incorporar y respaldar propuestas provenientes no sólo de sus miembros sino también de otras organizaciones de la sociedad civil. Otro aspecto que refuerza al CONPES es su posición y su papel como expresión nacional del Sistema Nacional de Concertación y Participación. Este sistema se estructura en tres niveles territoriales (municipal, regional/departamental y nacional) y en cuatro ámbitos o ejes de gobernabilidad: político administrativo, técnico ejecutivo, participación y concertación, y de coordinación de la cooperación.

La Política de Descentralización

Otra área de renovación y modernización del Estado que ha progresado es la política nacional de descentralización, que experimentó una súbita e interesante resurrección: se envolvió a la AMUNIC y a la Red por la Democracia y el Desarrollo Local en las discusiones y en colaboración con estas organizaciones de la sociedad civil se procedió a reformular la política, que fue aprobada por el gobierno, firmada por el Presidente y publicada en un decreto en agosto del 2006. La comisión que había elaborado la política de descentralización siguió trabajando en una propuesta de Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, para ser sometida a consulta en los territorios – lo que ocurrió en septiembre – con el objetivo de mejorarla y aprobarla aún dentro del periodo de mandato del gobierno. Finalmente, y con base en la estrategia, el gobierno quiere dejar elaborado un borrador de Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, definiendo los resultados esperados de corto, mediano y largo plazo, las entidades responsables, el tiempo de ejecución y los recursos necesarios para implementar la estrategia. Este *plan de acción* apunta a la reducción de la pobreza y al desarrollo local, para lo que persigue un objetivo intermedio, el mejoramiento de la gobernabilidad y está propuesto como un instrumento esencial para el alineamiento y armonización de la ayuda externa al desarrollo local en armonía con el PND.

Por otro lado, y a nivel más práctico, el proceso de descentralización prosiguió al aumentarse la partida de transferencias a las municipalidades y a través de la descentralización de los servicios del sector público en

el campo social y en el campo de los servicios de gestión de trámites. Además, con el apoyo del FMI, se han estudiado los mecanismos necesarios para traspasar responsabilidades del gobierno central a los municipios, de forma de alcanzar la neutralidad fiscal de las transferencias y no provocar brechas financieras en el presupuesto.

La descentralización avanzó también en el campo social con la implementación de una fase piloto (para 17 municipios de 9 departamentos) de la estrategia de Centros Proveedores de Servicios (CPS). Esta estrategia tiene como objetivo acercar los servicios sociales a los ciudadanos más pobres y a los que habitan en comunidades dispersas y alejadas de los centros urbanos. La idea es reorientar la inversión social hacia los lugares donde esa inversión ya alcanzó un cierto nivel, es decir, fortalecer y concentrar servicios sociales en ciertos centros, en vez de dispersarlos. Esos centros son reforzados con equipos, infraestructura en salud, agua, saneamiento y protección social. Este trabajo de focalizar las inversiones en los servicios sociales está siendo realizado en colaboración con las municipalidades. Otra modalidad consiste en ampliar la cobertura de servicios a la población a través de las Unidades Proveedoras de Servicios Integrales, que prestan servicios de asistencia en planificación familiar, capacitación para el cuidado de la salud familiar, prevención y detección del cáncer cérvico-uterino, servicios de odontología para niños y adultos, orientaciones cívicas, orientaciones sobre la prevención de la violencia intrafamiliar y registro civil de las personas.

Refuerzo de los Sistemas de Seguimiento

Se ha continuado el reforzamiento de los sistemas de evaluación y seguimiento que constituyen uno de los legados más útiles de este gobierno y del proceso de la ERCERP. Entre estos sistemas, los más desarrollados son:

- el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), que ha sido beneficiado por la Ley de Administración Financiera, que obliga a extenderlo a todos los entes descentralizados y autónomos en forma progresiva a partir del 2006, y ha sido reconocido por la Asamblea Nacional como única fuente oficial para el seguimiento al presupuesto; a medida que la reforma de la administración y finanzas públicas avanza, el SIGFA se integra con diferentes subsistemas que interactúan entre ellos y se vincula con sistemas conexos;
- el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), que creó las Unidades Técnicas de Inversión Pública, avanzó en el refuerzo de los sistemas de seguimiento físico-financiero de los proyectos de inversión, en el registro de todos los proyectos de inversión, en las técnicas presupuestarias de mediano plazo y en los criterios de priorización de su cartera de proyectos;
- el Sistema Nacional de Participación y Concertación (PASE), heredero del programa PASE y del proceso de consulta territorial asociado con el PND; durante el 2005, el PASE realizó la divulgación de los Planes de Desarrollo Departamentales y Regionales y ayudó a crear los Consejos Departamentales de Desarrollo;
- el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID), que a pesar de todo el esfuerzo que ha sido invertido en su concepción y desarrollo, no ha conseguido sobrepasar sus problemas de instalación y transformarse en un instrumento útil y eficaz de seguimiento;

- el Sistema de Información para la Cooperación, SYSODA, un sistema de libre acceso a través de la web que ha adquirido importancia en años recientes, y que presenta la actividad de donaciones y préstamos concesionales que recibe de forma oficial Nicaragua; y finalmente
- el sistema basado en la matriz de seguimiento (PAM) asociada al acuerdo con el grupo de donantes de apoyo presupuestario.

Donantes, Asistencia y ERP

El contexto al que se enfrenta la asistencia externa en Nicaragua sigue siendo el mismo: un gobierno que no tiene mucho apoyo de la población en general, que está en una posición antagónica frente al poder legislativo y también, en cierta medida, frente a otros poderes del Estado y que por eso se ha vuelto cada vez más dependiente del apoyo de la cooperación internacional. Las agencias de cooperación han apoyado fuertemente al gobierno, el cual ganó la confianza de los donantes, primero por su lucha contra la corrupción de la administración anterior, luego por su cooperación con el FMI y su seriedad en mantener la estabilidad macroeconómica, y gradualmente también por sus esfuerzos en elaborar planes nacionales, independientemente de las debilidades en sus procesos de consulta. Cabe notar que la voluntad del gobierno de reducir la pobreza *no* es uno de los factores que promovieron la confianza de la cooperación internacional. La mayoría de los representantes de los donantes entrevistados en agosto del 2006 expresaron fuertes dudas sobre esta voluntad – algo sobre el que estos informes han alertado hace años – pero no hay indicaciones que esto haya reducido su apoyo.

La Coordinación de la Ayuda

Durante el último año ha continuado el desarrollo del “Plan de Acción Nacional para Armonización y Alineación.” La última versión contiene más metas e indicadores concretos en cada una de las secciones que lo forman: apropiación y liderazgo, armonización, alineamiento, y gestión orientada a resultados. Nicaragua se ha ofrecido como país piloto para una evaluación del CAD para medir los avances en la agenda de París. En abril del 2006 una misión del CAD visitó Nicaragua, y concluyó que el país está muy avanzado en la implementación de la Declaración de París, sin embargo, en la práctica los avances son más limitados. En cuanto a la apropiación, por ejemplo, la Asamblea Nacional no ha aprobado este Plan, por lo que no está claro que pasará con el mismo después de las elecciones. Tampoco está claro si todos los ministerios de línea están de acuerdo con todas las intenciones y metas del Plan.

Con respecto a la alineación con las estrategias y sistemas del gobierno, se ha registrado un avance concreto, ya que de acuerdo a la Ley de Administración Financiera (Ley 550), toda la ayuda externa tendrá a partir de ahora que estar registrada dentro del presupuesto anual. Eso implica también que toda la ayuda aparecerá en el SIGFA, lo que contribuye fuertemente a la transparencia. Sin embargo, no toda la ayuda externa usa cuentas del gobierno. El BID, por ejemplo, no puede usar cuentas del gobierno y maneja sus fondos en cuentas separadas. Todavía hay muchos donantes que prefieren mantener sus unidades de implementación de proyectos. No todos los donantes están de acuerdo con la intención de reducir la parte atada de la ayuda, o de incrementar ayuda a través de fondos comunes o apoyo presupuestario.

Ha habido algún progreso, al menos en el papel, en aspectos como el establecimiento de un período oficial sin misiones de la cooperación,

avances en el marco presupuestario de mediano plazo y en la armonización de los donantes. Sin embargo, en la práctica el progreso ha sido menor, en parte porque los donantes tienen dificultad en someterse a reglas cuya creación ellos mismos han apoyado, invocando la declaración de París. La mayor parte de la ayuda todavía se realiza a través de proyectos y a nivel sectorial el gobierno muestra poco liderazgo en la ejecución de los planes sectoriales y en coordinar la ayuda de los donantes para esa ejecución. En consecuencia, los avances en el apoyo presupuestario ocurren en paralelo con la ayuda de proyectos, al mismo tiempo que conllevan sus propios costos de transacción. En total, los costos de transacción para el gobierno no han bajado todavía como resultado del AP.

Apoyo Presupuestario

En su primer año, las experiencias del Grupo de Apoyo Presupuestario, o Budget Support Group (BSG) han sido turbulentas. En la primera reunión anual para revisar la Matriz de Evaluación del Desempeño (PAM), llevada a cabo a finales de mayo del 2005, los donantes quedaron en general satisfechos con el desempeño del gobierno, pero expresaron su preocupación sobre la no aprobación de varias leyes que estaban incluidas en el Programa del FMI, lo cual podría poner en riesgo la estabilidad macroeconómica en el futuro. El Grupo suspendió el desembolso del AP del 2005, que hizo depender de una “carta de conformidad” del FMI, que tenía que confirmar que no habían problemas de estabilidad macroeconómica en el corto plazo y que sólo faltaban las reformas estructurales para garantizar la estabilidad a mediano plazo. De esta forma, el BSG de hecho ha funcionado como un “Grupo de Apoyo al Fondo”, con el efecto de aumentar la presión sobre la Asamblea para aprobar varias leyes estructurales. Cabe destacar que en realidad el BSG da apoyo a un programa del FMI que va más allá de sólo garantizar la estabilidad macroeconómica. El Fondo sigue poniendo condiciones muy detalladas, inmiscuyéndose en contenidos exactos de leyes a ser aprobadas: una especie de microgestión, que lleva a una lucha continua entre los dos Poderes del Estado, con la Asamblea que casi siempre cambia las leyes propuestas, causando nuevas demandas del Fondo para reformas a las leyes y así creando nuevos conflictos. En contrapartida, hasta ahora, los donantes de AP no han usado su influencia política, al menos de forma eficaz, para mejorar la gobernabilidad o reducir la pobreza.

La Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

En la opinión del gobierno, ha habido un progreso considerable en la rendición de cuentas a la ciudadanía. A partir de la discusión pública de la ERCERP, se han creado y tornado más accesibles al público sistemas de planificación y seguimiento como el SNIP y el SIGFA, que proveen información sobre gastos. Por otro lado y a pesar de sus limitaciones, la participación territorial en el PND, las reuniones que se realizaron a nivel de los departamentos y el estímulo por parte del gobierno central a la realización de los PDD representan también algún aumento en la transparencia y en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

El papel del CONPES es uno de los argumentos que el gobierno utiliza actualmente como prueba de que ha habido mejoras substanciales en la rendición de cuentas. La representación extendida de la sociedad civil en el CONPES, su apertura a las iniciativas y sugerencias de otras organizaciones, aunque no representadas directamente en el Consejo, y la política deliberada de su Secretaria Ejecutiva de reanudar lazos de

cooperación con otras instituciones del Estado, han contribuido significativamente a mejorar la calidad de la participación, permitir un papel más activo a las organizaciones de la sociedad civil y conferir al CONPES un protagonismo que había perdido. Sin embargo, no olvidemos que el CONPES es un consejo consultivo del Presidente de la República, por lo que su papel político y su incidencia dependen sobre todo de la voluntad del Presidente.

Hay una dualidad en la percepción de la sociedad civil sobre la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional. Sobre lo que ocurre en los niveles superiores de la jerarquía gubernamental, la percepción dominante entre las personas que entrevistamos es que hay una disminución en la transparencia, que hay cierta arrogancia y que la rendición de cuentas es mayor a los donantes que a la ciudadanía. Por otro lado, consideran que a otros niveles de la Administración Central ha aumentado la transparencia y ha mejorado la rendición de cuentas a la ciudadanía. Cabe destacar que la Ley de Participación Ciudadana es considerada muy positiva, como también lo es el énfasis que este gobierno asigna al seguimiento en general, al SIGFA y al SNIP en línea y al seguimiento que se viene haciendo a las metas del milenio. La sociedad civil considera que entre los principales factores que han mejorado la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, se cuentan sus esfuerzos de seguimiento a las políticas o actividades gubernamentales, tales como las auditorías sociales a los municipios; el seguimiento a la ejecución de políticas públicas; y el monitoreo al Presupuesto General de la República y al estado de avance de las leyes en la Asamblea.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas del Gobierno a la Asamblea Nacional, las relaciones entre los dos fueron casi siempre caracterizadas por un antagonismo considerable, con excepción de algunas ocasiones en las que ciertas presiones, casi siempre externas, los obligaron a colaborar. Sin embargo hubo progresos innegables, como el hecho que la AN reconoció recientemente el SIGFA como única fuente oficial para el seguimiento al presupuesto. También aquí parece existir una relación en dos niveles: antagonica y de confrontación al más alto nivel y de mayor entendimiento y cooperación en los niveles inferiores de la jerarquía, o en relación a cuestiones de carácter más marcadamente técnico.

Parece legítimo concluir que hubo progreso en la clarificación y sistematización de la información sobre la *res pública*. Sin embargo, las cosas están lejos de funcionar perfectamente, como se puede deducir de la evolución del índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, que indica una preocupante falta de impacto sobre el problema crucial de la corrupción.

La Rendición de Cuentas a Nivel Local

A nivel local, los municipios no tienen la misma percepción optimista del proceso de participación sobre el PND que existe en el gobierno central. Sin embargo, en el nivel municipal consideran que hubo algunas mejoras en la rendición de cuentas del nivel central al local, y que la consulta del PND en los territorios y el sistema PASE ayudaron a que esto ocurriera.

Por otro lado, los gobiernos locales rinden cuentas a la ciudadanía a través de los cabildos municipales y de los espacios de concertación (Consejos de Desarrollo Municipal o CDM) donde se discuten, proponen y gestionan proyectos y estrategias de desarrollo local. A nivel municipal la situación de rendir cuentas (alcaldías) y exigir cuentas (ciudadanía) es muy compleja. Los pocos recursos transferidos del nivel central al local y

las deficiencias técnicas en las municipalidades no permiten desarrollar un sistema para que los gobiernos locales puedan transmitir información sobre sus acciones de una manera eficaz. Sin embargo, en algunos municipios existe mayor transmisión de información del quehacer gubernamental cuyo proceso depende de la voluntad política tanto del alcalde como de la suspicacia de la ciudadanía representada en el municipio.

En la mayoría de los municipios, la participación ciudadana dentro de los CDM es muy limitada y desorganizada, y en el peor de los casos, algunos CDM no están funcionando en sus respectivos municipios. En términos generales, falta en la ciudadanía local la cultura y el interés para exigir cuentas a los gobiernos locales, y hay pocas iniciativas en pro del fortalecimiento de capacidades locales para la incidencia en estrategias de los gobiernos municipales.

En cuanto a la percepción local sobre la transparencia en la gestión de los gobiernos municipales, en este particular entran en juego la gestión del alcalde y los intereses políticos, y las opiniones están fuertemente polarizadas. Una parte de los entrevistados a nivel municipal cree que hoy en día existe mayor transparencia en la gestión de los gobiernos locales, pero otro grupo no piensa de la misma manera, alegando que algunos alcaldes cometen actos de corrupción con fines personales o bien utilizan fondos para fines políticos sin informar la fuente de financiamiento de los mismos.

Los informes de la Contraloría General de la República indican que en general la transparencia ha aumentado a nivel municipal. En lo que se refiere a probidad también ha habido algún avance, pero los problemas del centro se reproducen frecuentemente en la periferia. Los municipios más avanzados en la participación de la población y en la rendición de cuentas lo hacen mejor que el gobierno central ya que la información queda disponible rápidamente y de forma comprensible para los ciudadanos; sin embargo, la mayor parte de los municipios están todavía lejos de alcanzar esa situación ideal. Estas opiniones son compartidas por funcionarios municipales y por miembros de organizaciones de la sociedad civil que entrevistamos.

A pesar de los esfuerzos realizados para aumentar la rendición de cuentas y el seguimiento de las políticas públicas no se han logrado muchos avances a ese respecto. Un aspecto positivo de la ERCERP fue el aumento de la conciencia por el gasto en pobreza, lo que hizo más difícil para el gobierno recortar el mismo. Por otro lado, el gobierno ha neutralizado este efecto hasta cierto punto mediante la redefinición del gasto en pobreza para que incluya gastos en infraestructura económica, lo que le da mucha más libertad para invertir en esa infraestructura y todavía ser considerado gasto en pobreza. La pobreza parece haber aumentado en Nicaragua, pero quizás habría aumentado todavía más sin todo el esfuerzo de transparencia, de seguimiento y de rendición de cuentas que se ha hecho, y que representa un progreso institucional apreciable. Si se mantienen, los sistemas de seguimiento y de rendición de cuentas ayudarán, después de un proceso de aprendizaje, a que se gaste mejor el dinero y a que se obtengan mejores resultados.

En conclusión podríamos decir que ha habido reales mejoras en la rendición de cuentas a la ciudadanía, sin embargo, estas mejoras no parecen haber tenido un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza, al menos por ahora.

Observaciones Finales: Pobreza Postergada.

El gobierno ha dado muestras a lo largo de los cuatro años anteriores de una envidiable energía, dedicación y capacidad de trabajo al servicio de la reforma y modernización del Estado, y ha hecho muchas cosas bien incluyendo muchas que tienen que ver con la elaboración del mismo PND y de los sistemas de seguimiento que le están asociados. Donde en definitiva no ha aprobado es en la reducción de la pobreza: a pesar de las sucesivas condonaciones de la deuda, de los 500 o 600 millones de dólares de AOD por año y de la válvula de escape de la emigración, hay fuertes indicaciones de que la pobreza ha aumentado en Nicaragua.

No obstante, no se puede hablar de fracaso. Al contrario, este gobierno conservador cumplió su papel con éxito: creando condiciones favorables a la continuación y al refuerzo del proceso de acumulación de capital en Nicaragua, independientemente de las consecuencias en la pobreza. Todo ha tenido mayor prioridad que la reducción de la pobreza: el crecimiento económico, la reforma del Estado, la deuda interna, la situación financiera del país. Con el PND y con todos sus acuerdos con los donantes, el gobierno intentó además garantizar, en la medida de lo posible, la continuación de esas condiciones, aún después de su salida del poder.

Los donantes montaron todo el aparato del apoyo sectorial y del apoyo presupuestario de acuerdo a los mejores principios de la declaración de París (en la forma, pero quizás menos en el contenido), pero no pensaron – o no pensaron lo suficiente – sobre si el crecimiento que estimularon fue suficientemente pro-pobre. Condonaron deuda y gastaron más de 600 millones de dólares por año en ayuda oficial al desarrollo, supuestamente para la reducción de la pobreza y, a pesar de que hubo crecimiento económico, la pobreza aumentó.

Quizás la más importante de todas las lecciones para el futuro sea una que podía haberse aprendido ya hace años: que el crecimiento económico no lleva automáticamente a la reducción de la pobreza. Será deseable que los donantes puedan, finalmente, empezar a pensar, con el nuevo gobierno, respecto a lo que dignifica crecimiento pro-pobre – y que no significa – y en las implicaciones prácticas que todo eso pueda tener para la asistencia que ciertamente continuarán dando a Nicaragua, en parte porque ellos mismos necesitan de esa asistencia tanto como el propio país.

1. Introducción

Este es el cuarto 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 el 2003, se formuló la hipótesis de que la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua (ERCERP), que había sido publicada en julio del 2001 fuese “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 pobres – se identificaba con o se apropiaba de la ERCERP. Los hechos en años subsiguientes han confirmado esta hipótesis.

El segundo informe, en el 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 ya señalados en el informe del 2003, así como ciertas tentativas de refuerzo institucional, en particular de los ministerios a nivel central. Entre los cambios merecen mención la publicación de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, el alcance del Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC por parte de Nicaragua y la importante condonación de deuda externa asociada a éste, y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Operativo. Este documento ha contado con una apropiación más fuerte por parte del Gobierno que la ERCERP; sin embargo el crecimiento económico reemplaza en él la reducción de la pobreza como la principal prioridad.

En el año 2005 se acentuó el hecho de que la ERCERP había sido relegada a un plano secundario, sino de manera definitiva al menos por un largo período, tanto en el debate político como en las prioridades del Poder Ejecutivo. Esta situación apareció como consecuencia de la confrontación política entre los Poderes del Estado de Nicaragua, de 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. Recuérdese 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 a nivel nacional, principalmente en los gremios de productores nicaragüenses. Sin embargo, este Plan, en su versión actual, es aceptado por la comunidad de donantes en su diálogo con el gobierno de Nicaragua.

En el 2006, una vez más, la pobreza ha sido un problema postergado. En el plano político la elección presidencial ha dominado la atención pública, en el plano económico el PND privilegió al crecimiento sobre la reducción de la pobreza, y en el plano financiero la primera prioridad ha sido el refuerzo de la situación financiera del país, mediante el aumento de las reservas internacionales, el pago de la deuda externa y el desendeudamiento del Banco Central de Nicaragua con el sistema financiero nacional. Basándose en la tesis – cuya falsedad ha sido apuntada varias veces en nuestros informes – de la asociación directa y automática entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, el gobierno continuó su política de priorizar la creación de condiciones favorables al crecimiento sin preocuparse de la pobreza ni dar atención a la naturaleza de ese mismo crecimiento.

Sin embargo, tarde o temprano la realidad termina por imponerse aún a las ilusiones más confortables. A pesar de que la más reciente encuesta de medición de nivel de vida de la población nicaragüense se efectuó a mediados del 2005, sus resultados preliminares aún no han sido dados a conocer por las autoridades gubernamentales. El atraso gubernamental en su publicación lleva naturalmente a preguntarse si el índice de pobreza no habrá aumentado durante el período 2002–2005. Tal interrogación parece fundada: datos preliminares no-oficiales de la encuesta indican que la pobreza humana de Nicaragua se incrementó en extensión (o sea, el índice de pobreza aumentó) y profundidad (o sea, el crecimiento de la pobreza extrema es mayor que el de la pobreza), entre los años 2001 y 2005¹.

Si se confirma, este hecho es particularmente significativo – y bastante chocante – en Nicaragua. Recuérdese que se trata de un país que en años recientes ha recibido flujos considerables de ayuda oficial al desarrollo supuestamente destinada a ayudar a reducir la pobreza, y que ha beneficiado de una substancial condonación de su deuda externa, liberando recursos que se suponía serían utilizados para financiar el combate a la pobreza. Asimismo, la emigración constituye, desde hace años, una válvula de escape para muchos pobres que no sólo dejan de aparecer en las estadísticas de la pobreza por el simple hecho de emigrar, sino que en su gran mayoría empiezan a enviar dinero a sus familias en Nicaragua, contribuyendo a reducir la pobreza, especialmente cuando ésta se mide en términos de ingreso. Finalmente, recuérdese el nivel de apoyo y de aprobación que el gobierno nicaragüense ha recibido de casi todos los donantes fuertemente comprometidos – al menos en el papel – con el objetivo de reducir la pobreza. Si a pesar de todas estas condiciones favorables a su reducción la pobreza no disminuye, es difícil resistir la conclusión de que hay algo profundamente errado en la política gubernamental de reducción de la pobreza, en las hipótesis sobre las cuales ella se encuentra basada y en la orientación y papel de los principales donantes.

El tema especial de este informe es la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía y más específicamente la rendición de cuentas

¹ Largaespada et. al., 2006

asociada con esa responsabilidad, frecuentemente designada por “rendición de cuentas hacia abajo”. En particular, se tratará de si y hasta qué punto la ERCERP, el PND y todos los procesos que se encuentran asociados han contribuido para mejorar esa rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Casi toda la información en la que este informe se basa fue recolectada antes de las elecciones de noviembre de 2006, las cuales, como se sabe, han sido ganadas por el candidato Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

2. Condiciones Políticas, Económicas y Sociales

2.1. Introducción

En esta sección se presenta un resumen de la evolución de la situación política, económica y social en Nicaragua durante el año 2006. La situación política se ha caracterizado por una disminución de las confrontaciones entre los Poderes del Estado, asociada con un cambio en las prioridades de los partidos políticos, ahora más orientados hacia las elecciones de noviembre. En el plano económico, la situación se caracteriza por una desaceleración en el crecimiento económico, con una tasa de crecimiento de unos 3%, sin mucho impacto sobre el desempleo, y una continuación de los esfuerzos para mantener la estabilidad macroeconómica y para reforzar la situación de las reservas internacionales. Finalmente, desde el punto de vista social hay indicaciones de que la pobreza habrá aumentado, en extensión y en profundidad, entre el 2001 y el 2005; igualmente grave es el descenso de la tasa neta de escolarización primaria, que es al mismo tiempo, un índice de pobreza actual y un factor importante de pobreza futura.

2.2. La Situación Política

A medida que el país ha avanzado en su calendario electoral, el protagonismo del Poder Ejecutivo va decayendo y las relaciones entre los Poderes del Estado han entrado en un período de cese de hostilidades. El presidente Enrique Bolaños ha tenido dificultad en encontrar su papel para los últimos seis meses de gobierno. El Presidente de la República ha endosado la candidatura presidencial de su ex ministro de Hacienda y Crédito Público y candidato de la ALN. Sin embargo, el descenso de la popularidad del Presidente obligó al candidato de la ALN a distanciarse abiertamente de él. Los miembros del Gabinete del Presidente Bolaños se sumaron mayoritariamente hacia la fuerza de la ALN; sin embargo, sectores minoritarios apoyaron al PLC y al MRS. En el tramo final del período presidencial del Ing. Enrique Bolaños, se nota que la campaña electoral ha permitido ocultar la carencia de liderazgo presidencial para enfrentar problemas graves del país tales como la situación energética. Sobre este tema, el presidente Bolaños no ha emprendido una sola iniciativa, excepto haber incrementado en una hora el tiempo solar y, a destiempo ha acudido al gobierno venezolano en busca de petróleo barato con la condición de que el país sudamericano condone la deuda de Nicaragua en el marco de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados. Asimismo, se han multiplicado las acusaciones de corrup-

ción en contra de funcionarios de su gobierno. El presidente ha cerrado fila junto a sus funcionarios y desdeñado las acusaciones, atribuyéndolas a la campaña electoral.

En el ámbito socio económico, el Gobierno no pudo resolver la demanda salarial de los médicos del sector público que estuvieron en huelga durante 5 meses desde finales del año pasado, a pesar de los costos en vidas humanas que esta huelga supuso. En contraste con la situación de los médicos, los transportistas sí produjeron perturbación suficiente para obligar al gobierno a satisfacer sus exigencias de subsidio para el transporte colectivo de pasajeros en la Ciudad de Managua. Sin embargo, la potencialidad de conflictos sociales es elevada. Una de sus manifestaciones más recientes fue la huelga en la Dirección General de Ingresos, un lugar inesperado: sus trabajadores conocedores de primera mano de la recaudación tributaria del país fueron a la huelga reclamando ajustes salariales.

El sistema regulatorio del país se manifiesta en crisis. Por una parte, como una secuela de las reformas a la Constitución del 2005, se presentó un conflicto sobre quién es el Director del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) al haber una funcionaria que se resistió a aceptar su destitución por el presidente de la República.

Pero lo más grave del riesgo regulatorio se manifiesta en la crisis energética, la cual supone cortes del servicio de energía hasta por ocho horas en distintos sectores del territorio nacional que causaron enormes pérdidas en toda la economía del país. Hubo una seria descoordiación entre la empresa distribuidora de energía eléctrica Unión Fenosa y el ente regulador, el Instituto Nicaragüense de Energía, con acusaciones y quejas de ambas partes. Las tensiones en el sector energético de Nicaragua se incrementaron por dos razones fundamentales: la primera es que no existieron iniciativas gubernamentales para enfrentar el déficit de energía del país de manera inmediata y es improbable que tales iniciativas aparezcan antes de febrero del año próximo; y la segunda fue la descoordinación entre el ente regulador y Unión Fenosa. Esta situación incrementa el riesgo de que una de las partes, sea el Gobierno de Nicaragua o la empresa distribuidora, aleguen incumplimiento de contrato con causales suficientes para darlo por concluido.

La Corte Suprema de Justicia resolvió sus dificultades para elegir a su presidente e integrar sus Salas, por lo cual ha salido del foco de atención pública y sólo estará presente en la medida en que los conflictos de naturaleza política necesiten de su injerencia para resolverse.

La situación política de Nicaragua apareció dominada por las elecciones del cinco de noviembre. La victoria del candidato Daniel Ortega levanta la cuestión de lo que podrá ser el gobierno, particularmente en el área económica. Al respecto, prominentes líderes empresariales del país han dicho insistentemente en privado que no sentían pánico ante un eventual triunfo de Daniel Ortega, sino que consideran que el candidato del FSLN conoce cuál es la realidad en que ejercería la presidencia ahora y además que el nuevo contexto internacional hace a Nicaragua mucho más dependiente del mundo capitalista de lo que ya fue en los años ochenta. Por otra parte, consideran que prominentes miembros del FSLN forman parte del sector privado y tienen inversiones cuantiosas en el país; todos estos factores juntos hacen poco probable que Daniel Ortega desarrolle una política hostil hacia el sector privado.

En lo que se refiere a cambios en el régimen político, se debe valorar la nueva correlación de fuerzas surgida del proceso de transición democrática: durante los años 80, el FSLN tuvo un control hegemónico y casi

monopólico sobre el poder político; ahora, con un régimen pluripartidista, el FSLN no tendrá mayoría absoluta en la Asamblea Nacional ni cuenta con un control partidista sobre el Ejército y la policía.

2.3. El Desempeño Económico en el 2006

El escenario macroeconómico en el 2005 se caracterizó por una baja tasa de crecimiento económico de 4%, un Producto Interno Bruto (PIB) Nominal equivalente a US\$4,910 millones, una tasa de inflación de 9.6% que contuvo un leve aumento de 0.4% en el salario promedio de los trabajadores que laboran en las empresas², una tasa de desempleo abierto de la población económicamente activa de 5.6%³ -que es un punto porcentual menos que la registrada en noviembre de 2004-, y un coeficiente de Gini de 43.1% en la distribución del consumo⁴.

La economía da claras muestras de una desaceleración de su tasa de crecimiento, la ayuda internacional aumenta pero sujeta al cumplimiento de las condicionalidades de reforma estructural del programa económico del FMI, el gasto de inversión pública muestra una notable caída y se observa una disminución de actividad del inversionista privado, especialmente en el mercado financiero, en espera de los resultados de las elecciones nacionales.

Para el 2006, se espera una tasa de crecimiento económico de 3.0%, una tasa de inflación del índice de precios al consumidor nacional de 7.9%, una tasa de deslizamiento anual del tipo de cambio oficial de 5% y una tasa de desempleo global de 25.3% de la población económicamente activa. Con una población total de 5.9 millones de habitantes, el Producto Interno Bruto (PIB) Per Cápita esperado en 2006 sería de US\$901; con el nuevo dato de la población total del país de 5,142,098 habitantes, resultante del VIII Censo de Población y IV de Vivienda de 2005, el PIB Nominal Per Cápita para 2006 se aproxima a US\$1,025.

² El poder adquisitivo de los salarios promedios de los entes autónomos y del gobierno central se incrementaron 13.4% y 7.4% respectivamente entre diciembre 2004 y diciembre 2005.

³ El principal problema del mercado laboral es el subempleo, que afecta aproximadamente al 40% de la población económicamente activa.

⁴ Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cuadro 2.1: Perfil Económico – Octubre 2006

NICARAGUA
PERFIL ECONÓMICO 2007

OCTUBRE 2006

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	2002	2003	2004	2005	2006 1/	2007 2/
1. PRODUCTO INTERNO BRUTO							
Valor Real (3)	Millones de Dólares de 2000	4,102	4,205	4,419	4,596	4,734	4,923
Tasa de variación	Por Cientos	0.8	2.5	5.1	4.0	3.0	4.0
Valor Nominal	Millones de Dólares	4,026	4,102	4,496	4,910	5,293	5,642
Tasa de Inversión Fija Real	Porcentajes del PIB Real	22.0	22.2	22.5	21.9	21.8	23.2
2. POBLACIÓN							
Población Total	Miles de Habitantes	5,342	5,482	5,626	5,774	5,912	6,052
Tasa de variación	Por Cientos	2.6	2.6	2.6	2.6	2.4	2.4
Población Económicamente Activa	Miles de Personas	1,979	2,060	2,145	2,233	2,319	2,409
3. PIB POR HABITANTE Y POBREZA							
Valor Real (3)	Dólares de 2000	768	767	785	796	801	813
Tasa de variación	Por Cientos	-1.8	-0.1	2.4	1.3	0.6	1.6
Valor Nominal	Dólares	754	748	799	850	895	932
Índice de Pobreza (4)	Porcentajes de la Población Total	45.7	45.5	44.9	44.4	44.1	43.6
Índice de Pobreza Extrema (4)	Porcentajes de la Población Total	15.0	14.8	14.3	13.9	13.6	13.3
4. COMERCIO EXTERIOR							
Exportaciones FOB	Millones de Dólares	672	737	923	1,053	1,196	1,340
Domésticas	Millones de Dólares	561	605	756	858	950	1,070
Valor Agregado de la Maquila	Millones de Dólares	111	133	167	195	246	270
Tasa de variación de las Exportaciones FOB	Por Cientos	-4.5	9.7	25.1	14.1	13.6	12.1
Importaciones CIF	Millones de Dólares	1,754	1,880	2,192	2,595	2,829	2,762
Tasa de variación	Por Cientos	-1.2	7.2	16.6	18.4	9.0	-2.4
Saldo Comercial	Millones de Dólares	-1,082	-1,143	-1,270	-1,542	-1,633	-1,422
% del PIB	Porcentajes del PIB	-26.9	-27.9	-28.2	-31.4	-30.9	-25.2
Saldo en Cuenta Corriente	Millones de Dólares	-699	-651	-696	-800	-729	-682
% del PIB	Porcentajes del PIB	-17.3	-15.9	-15.5	-16.3	-13.8	-12.1
5. RESERVAS INTERNACIONALES (5)							
Reservas Internacionales Brutas	Millones de Dólares	454	504	670	730	840	934
Meses de Importación CIF	Número de Meses de Importación	3.1	3.2	3.7	3.4	3.6	4.1
Reservas Internacionales Netas	Millones de Dólares	275	308	451	537	800	893
Meses de Importación CIF	Número de Meses de Importación	1.9	2.0	2.5	2.5	3.4	3.9
Reservas Internacionales Netas Ajustadas	Millones de Dólares	64	82	211	282	495	565
Variación Absoluta de las RINAs	Millones de Dólares	48	18	128	71	213	70
6. COOPERACIÓN EXTERNA							
Cooperación Total	Millones de Dólares	461	587	648	431	573	550
Donaciones	Millones de Dólares	248	284	307	169	202	250
Prestamos	Millones de Dólares	213	303	341	262	371	300
7. DEUDA PÚBLICA EXTERNA							
Saldo (6)	Millones de Dólares	6,363	6,596	5,391	5,348	4,459	4,697
Servicio Pagado	Millones de Dólares	158	102	76	89	109	134
Alivio HIPC del Pago de la Deuda Externa (7)	Millones de Dólares	217	214	202	215	200	176
8. EJECUCIÓN FISCAL (Gobierno Central)							
Ingresos Totales	Millones de Córdobas	8,563	10,151	12,231	14,708	17,444	19,915
% del PIB	Porcentajes del PIB	14.9	16.4	17.1	17.9	18.8	19.1
Gastos Totales	Millones de Córdobas	11,501	13,994	16,184	18,925	23,092	24,156
% del PIB	Por Cientos	20.0	22.6	22.6	23.0	24.8	23.2
Deficit (-) ó Superávit (+)	Millones de Córdobas	-2,938	-3,843	-3,953	-4,217	-5,647	-4,241
Deficit/PIB	Porcentajes del PIB	-5.1	-6.2	-5.5	-5.1	-6.1	-4.1
9. MONEDA Y BANCA							
Dinero o Medio Circulante (M1/PIB)	Porcentajes del PIB	7.2	8.0	8.5	9.3	9.8	10.2
Cuasi dinero (Depósitos de Ahorro y a Plazos/PIB)	Porcentajes del PIB	7.6	9.1	9.3	9.0	9.3	9.6
Activos Líquidos en Córdobas (M2/PIB)	Porcentajes del PIB	14.8	17.1	17.8	18.3	19.1	19.8
Depósitos en Dólares/PIB	Porcentajes del PIB	29.7	30.1	30.0	29.2	28.1	31.0
Liquidez Global (M3/PIB)	Porcentajes del PIB	44.5	47.1	47.8	47.5	47.1	50.7
Crédito al Sector Privado/PIB	Porcentajes del PIB	19.7	23.8	26.2	29.7	30.7	31.6
10. TASA DE INTERÉS (8)							
Moneda Nacional							
Activa (9)	Por Cientos	15.7	14.4	12.5	9.4	13.0	11.0
Pasiva (10)	Por Cientos	7.3	4.5	4.5	4.4	5.2	5.0
Moneda Extranjera							
Activa (9)	Por Cientos	11.9	11.4	10.0	10.4	12.0	11.0
Pasiva (10)	Por Cientos	6.1	3.9	3.4	3.9	4.5	4.3
11. TASA DE INFLACIÓN (11)							
Índice de Precios al Consumidor Nacional (1999=100)							
Promedio Anual	Por Cientos	117.7	124.0	134.5	147.4	160.6	172.9
A Diciembre	Por Cientos	119.4	127.2	138.9	152.2	164.2	175.7
Tasa de inflación del IPC Nacional							
Promedio Anual	Por Cientos	3.7	5.3	8.5	9.6	9.0	7.6
A Diciembre	Por Cientos	3.9	6.5	9.3	9.6	7.9	7.0
12. SALARIO Y CANASTA DE CONSUMO BÁSICO							
Salario Promedio Nacional a diciembre	Córdobas	3,223	3,479	3,810	4,452	4,894	5,286
Costo de la Canasta de Consumo Básico a diciembre	Córdobas	2,120	2,312	2,565	2,795	3,101	3,380
Cobertura del Salario sobre la Canasta de Consumo	Por Cientos	152.0	150.5	148.6	159.3	157.8	156.4
13. TASA DE DESEMPLEO (12)							
Tasa de desempleo global	Porcentajes de la PEA	25.0	26.1	25.6	25.1	25.3	24.9
Tasa de desempleo abierto	Porcentajes de la PEA	12.4	13.5	12.9	12.5	12.7	12.3
Tasa de desempleo equivalente (13)	Porcentajes de la PEA	12.6	12.7	12.6	12.6	12.6	12.6
14. TIPO DE CAMBIO OFICIAL							
Al 31 de diciembre	Córdobas por US\$1.00	14.67	15.55	16.33	17.15	18.00	18.90
Tasa de variación	Por Cientos	6.0	6.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Promedio anual	Córdobas por US\$1.00	14.25	15.11	15.94	16.73	17.57	18.45
Tasa de variación	Por Cientos	6.0	6.0	5.5	5.0	5.0	5.0
Memorandum:							
15. PIB en precios corrientes	Millones de Córdobas	57,376	61,959	71,661	82,162	92,994	104,095
16. PIB en precios constantes	Millones de Córdobas de 1994	28,088	28,796	30,277	31,482	32,417	33,724

1/: Preliminar.

2/: Pronóstico elaborado por Néstor Avendaño, octubre 2006.

3/: Tipo de cambio utilizado: C\$12.68/US\$1.00 (promedio del año de 2000).

4/: Los índices de pobreza y de pobreza extrema que fueron obtenidos en las encuestas de medición de nivel de vida corresponden a los años de 1993, 1998 y 2001. Los otros datos son estimados por el autor.

5/: Netas, según metodología FMI. Para 2006, se incluye la condonación de US\$202 millones que se adeudaban al FMI.

6/: Incluye la reducción de la deuda con países que no son miembros del Club de París y la recompra del remanente de la deuda con la banca comercial con la Iniciativa HIPC en 2007 y 2008.

7/: Concedido sólo por el Club de París y los organismos financieros multilaterales (BM/IDA, BID, BCIE, FMI, OPEC, Otros).

8/: No incluye factor de mantenimiento de valor, que es igual a la tasa de devaluación nominal acumulada en cada año.

9/: Hasta 1998, promedio simple; a partir de 1999, promedio ponderado. Tasa para préstamos de corto plazo a fin de periodo.

10/: Hasta 1998, promedio simple; a partir de 1999, promedio ponderado. Tasa para depósitos a a plazo de 1 mes, fin de periodo.

11/: La tasa de inflación de la Ciudad de Managua era el único indicador del comportamiento de los precios al consumidor en el país hasta el año de 2000.

12/: Estimada por el autor desde 2002; igualmente los datos de la población económicamente activa del país.

13/: Asociada con la tasa de subempleo. El subempleo es el principal problema estructural que afecta al mercado laboral, al estimarse en un 40% de la PEA en 2005.

Fuente: Hasta 2005, datos oficiales; 2006-2007, estimaciones del autor.

Elaborado por Néstor Avendaño, economista. Octubre 2006.

El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos tiende a mantenerse estable en un nivel cercano al 14% del PIB, resultante de exportaciones domésticas de bienes FOB de US\$950 millones, un valor neto de la maquila de US\$246 millones, importaciones de bienes CIF de US\$2,829 millones, pago de la deuda externa de US\$110 millones y remesas familiares que transitan a través del sistema financiero y las casas intermediadoras por US\$750 millones. La cooperación externa se estima en US\$593 millones, en caso de que se cumplan las metas macroeconómicas y, especialmente, las reformas estructurales incluidas en el programa del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Aunque no se prevé la conclusión de las reestructuraciones de deudas con países que no son miembros del Club de París en el marco de la Iniciativa HIPC y del remanente de la recompra de la deuda con la banca comercial realizada en diciembre de 1995, Nicaragua obtuvo una nueva reducción de la deuda externa, gracias la Iniciativa de Reducción de la Deuda Multilateral (MDRI por sus siglas en inglés), de US\$202 millones y US\$694 millones que se adeudaban al FMI y al Banco Mundial (BM/IDA) respectivamente. Esto facilitará una mayor disponibilidad de recursos presupuestarios para el avance hacia las Metas de la Cumbre del Milenio.

La política fiscal y la política monetaria son y continuarán siendo ‘más de lo mismo’: contracción del déficit fiscal, antes del registro de las donaciones externas, hasta un nivel cercano al 6.0% del PIB Nominal (o en precios corrientes) y una tasa de crecimiento de la base monetaria similar a la del PIB Nominal, que se pronostica en 13.2%. Las restricciones fiscales y monetarias continuarán apuntando a la protección de las reservas internacionales y al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica acompañado de un anémico crecimiento económico, sin mucho impacto sobre el empleo, ya que para reducir en 1 punto porcentual la tasa de desempleo abierto (de 12.7%) el PIB Real (o en precios constantes) tiene que crecer entre 6% y 7% anual.

El FMI, en su afán de imponer sus metas extremadamente ortodoxas aún en un ambiente electoral de un país pobre y endeudado como sigue siendo Nicaragua, condiciona la ayuda internacional en divisas líquidas de apoyo a balanza de pagos de US\$224 millones provenientes de organismos financieros multilaterales y países europeos al cumplimiento de las siguientes reformas estructurales:

- reformar el Código Tributario el 31 de marzo de 2006 (esta es la única reforma hasta ahora aprobada por la Asamblea Nacional);
- elaborar una estrategia detallada y un plan de implementación de la reforma del sistema de pensiones de la seguridad social el 30 de junio de 2006, para que sea aprobada por el nuevo gobierno de forma a garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones;
- reformar la Ley de Transferencias Municipales el 30 de junio de 2006 y el marco legal de los municipios para garantizar una descentralización efectiva, con el fin de neutralizar el 100% de las transferencias de ingresos del Gobierno Central a los gobiernos locales a partir de 2007;
- reformar la Ley de Estabilidad Energética el 31 de agosto de 2006, para eliminar controles sobre el mercado de ocasión de energía y del mercado de hidrocarburos.;
- publicar un plan detallado para la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal el 31 de agosto de 2006, para que sea aprobada por el nuevo gobierno para fortalecer las finanzas públicas me-

diante el establecimiento de reglas numéricas y procedimientos para el diseño e implementación de la política fiscal; y

- presentar nuevas reformas del sistema financiero nacional al gabinete económico el 31 de agosto de 2006, con los siguientes propósitos: fortalecer la independencia y la posición financiera del BCN; continuar las reformas del marco legal del sistema financiero; fortalecer la estructura para la administración de la titulación de tierras; eliminar las máximas tasa de interés de las micro-financieras; otorgar inmunidad a las autoridades de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras (SIBOIF); mejorar el papel de la SIBOIF en las vigilancias de las principales adquisiciones de las instituciones financieras; y aprobar la Ley Anti-Droga y la Ley Anti-Terrorismo.

Se observa un serio atraso en el cumplimiento de esas reformas estructurales, lo que podría implicar el congelamiento de préstamos externos de US\$70 millones provenientes del FMI, BID y BM/IDA, que son destinados al aumento de las reservas internacionales, al pago de la deuda externa y al desendeudamiento del BCN con el sistema financiero nacional:

Los choques externos provenientes de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo que alteran la presión inflacionaria ‘baja y estable’ y las condicionalidades macroeconómicas y de reforma estructural del FMI contribuyen para el estancamiento de la estabilización macroeconómica y el crecimiento anémico de la producción en Nicaragua.

En el Anexo 1 se presenta una síntesis de la evolución de la economía de Nicaragua, y en particular de su ajuste macroeconómico, desde 1990 en forma de gráficos. Para el 2007, se prevé⁵ una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Real en el nivel de 4%, junto a un incremento la inversión fija desde 21.8% del PIB en el 2006 a 23.2% del PIB. El volumen de las exportaciones de bienes y servicios crecerá a una tasa anual de 11.4%, mientras que el volumen de las importaciones de bienes y servicios aumentará en 9.1%. La tasa de desempleo abierto disminuirá hasta 12.3% y el índice de pobreza humana tenderá a ubicarse en el nivel de 43.6% de la población total del país. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos bajará hasta el 12.0% del PIB, las reservas internacionales brutas arribarán a los US\$934 millones, y el saldo de la deuda externa se perfila en el nivel de US\$4,697 millones. Se reducirá el déficit fiscal y se estima que las próximas autoridades gubernamentales mantendrán la tasa de deslizamiento anual del tipo de cambio oficial en el 5%.

2.4. Las Condiciones Sociales

2.4.1 La Pobreza Humana de Nicaragua

La cuarta y más reciente encuesta de medición de nivel de vida de la población nicaragüense se efectuó a mediados del 2005, pero las autoridades gubernamentales han tardado en dar a conocer sus resultados preliminares. Cabe recordar que la tercera encuesta realizada en el 2001 concluyó que el 45.8% de la población total de 5.2 millones de habitantes era pobre y, entre los pobres, el número de personas afectadas por la extrema pobreza era igual al 15.1% de la población total.

El atraso gubernamental en la publicación de, por lo menos, los datos preliminares de la cuarta encuesta de la pobreza han levantado en varios círculos la suspicacia que el índice de la pobreza y el índice de la pobreza

⁵ Ver en el Anexo 2 una previsión más detallada e indicaciones sobre los supuestos en los que se basa la previsión.

extrema hayan aumentado durante el período 2002–2005. Algunos indicadores macroeconómicos oficiales observados entre el 2002 y el 2005 refuerzan dicha sospecha: sin considerar la grave inequidad en la distribución del ingreso, el crecimiento económico promedio anual fue de 3.1% mientras la población crecía a un ritmo promedio anual de 2.6%; el Producto Interno Bruto *per cápita* se elevó de US\$788 en el 2001 a US\$850 en el 2005 y en términos reales creció 0.4% promedio anual en esos cuatro años. Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Okun, que determina la relación entre la variación de la tasa de desempleo abierto y la tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, la evidencia empírica de Nicaragua demuestra que la reducción de 1 punto porcentual de la tasa de desempleo abierto requiere que la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto Real sea de 7.2%.

Otro elemento que se debe tener en cuenta para explicar el silencio gubernamental sobre el comportamiento de la pobreza en Nicaragua es el resultado del VII Censo de la Población y IV Censo de Vivienda de 2005, el cual fue publicado tardíamente e indica que en el 2005 la población total del país fue de 5,142,098 habitantes, con una densidad de 42.7 habitantes/km² y una tasa de crecimiento intercensal de 1.7% promedio anual entre 1995 y 2005 – o sea, una cifra completamente distinta de los 2.6 por ciento mencionados en el párrafo anterior.

Cabe recordar que la proyección oficial de la población total de Nicaragua para el 2005 (antes de conocerse los resultados del censo), de acuerdo con cifras publicadas por el Banco Central de Nicaragua, era de 5,774.4 miles de habitantes, por lo cual se observó una reducción de 632.3 miles de habitantes con el resultado del censo⁶. También cabe recordar que el índice de pobreza humana de la tercera encuesta de medición de nivel de vida del 2001 se basó en una población total proyectada de 5,205.0 miles de habitantes, superior a la obtenida con el censo.

Por otro lado, la tasa de crecimiento promedio anual de la población fue de 1.7% durante el período 1995–2005, mientras que en 1995 era de 3.0%. La drástica reducción de dicha tasa es bastante discutible porque, de acuerdo con la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud de 2001, en Nicaragua se observaba una tasa de fecundidad de las más altas de Latinoamérica, 3.8 hijos promedio por mujer en edad fértil, las mujeres en extrema pobreza tienen una tasa de fecundidad dos veces más elevadas que las mujeres no pobres, la tasa global de fecundidad es de 1.7 para mujeres con educación superior y de 5.2 para mujeres que carecen de instrucción y un factor determinante es que el 46% de las adolescentes a los 19 años de edad han estado alguna vez embarazada.

Sin embargo, si aceptáramos el menor número de habitantes del país resultante del Censo de Población 2005, el valor preliminar del Producto Interno Bruto *per cápita* de 2005 equivalente a US\$850.3 sería sustituido con el nuevo valor de US\$955, y se proyecta un valor de US\$1,027 para 2006 si el PIB Real llegase a crecer 3.7%, tal como lo programó el gobierno desde el tercer trimestre de 2005. Con la corrección estadística de la población en 2005, además del reajuste del 70% del PIB Real realizado a finales de 1999 y revisado en el 2000, Nicaragua ha dejado de ser un país pobre en el 2006, al superar su ingreso interno bruto *per capita* promedio anual la barrera de los mil dólares.

⁶ El 19 de junio del 2006, los medios de información pública comunicaron que (en el INEC) “Tampoco han explicado qué impacto tuvo en los resultados del censo, la pérdida de casi 100 mil boletas, lo que aumenta las dudas sobre los datos del supuesto decrecimiento de la población”.

Con base en todas las observaciones arriba mencionadas, es muy posible que el índice de pobreza humana de Nicaragua se haya incrementado durante el período 2001–2005, aunque en el último año de dicho período se observó un notable aumento del gasto de reducción de la pobreza hasta el 13.0% del PIB y el 50.4% del gasto público (incluyendo las amortizaciones de la deuda gubernamental externa e interna), aunque sobre la base de una nueva definición de dicho gasto⁷. Esto parecen confirmarlo datos preliminares no-oficiales de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2005⁸, los cuales indican que la pobreza humana de Nicaragua se incrementó entre los años 2001 y 2005.

El consumo y el ingreso se concentran siempre de forma mayoritaria en el 10% de la población, especialmente en el caso de los hogares urbanos y en el Departamento de Managua. Las diferencias entre pobres extremos y no pobres continúan siendo significativas, ya que en el 2001 por cada córdoba (en precios corrientes) de consumo en el quintil más pobre, el más rico consumía C\$8.78, mientras que en el 2005 el consumo se contrae levemente, hasta C\$7.67. La inequidad en la distribución del ingreso continúa ampliándose. La desigualdad en la distribución del ingreso, con un Coeficiente de Gini de 0.57, es más alta que la desigualdad de la distribución del consumo, con un Coeficiente de Gini de 0.44.

Los perfiles de un pobre urbano y de un pobre rural en Nicaragua no varían en gran forma: ambos coinciden en que la necesidad prioritaria que tienen que satisfacer, o sea su principal preocupación, es comer; la segunda necesidad de una familia pobre rural es poseer tierra mientras que la desgastada necesidad de una familia pobre urbana es tener empleo; y para ambos pobres, el urbano y el rural, la vivienda es la tercera necesidad, la cuarta es salud, la quinta es educación, y la sexta tener acceso a agua segura y a saneamiento ambiental.

2.4.2 La Prioridad del Gasto de Reducción de la Pobreza en el Gasto Público Total

Tomando en cuenta los datos del informe de liquidación presupuestaria de 2005, elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y presentada a la Asamblea Nacional a más tardar en marzo del 2006, el gasto de reducción de la pobreza se elevó de 11.9% del PIB en el 2004 a 13.0% del PIB en el 2005, al totalizar C\$10,663.4 millones equivalentes a US\$669.0 millones y al 48.1% del gasto total presupuestario (incluyendo en este total el pago de amortizaciones de la deuda gubernamental externa e interna). En términos per cápita, el gasto de reducción de la pobreza se incrementó de US\$95 en el 2004 a US\$110 en el 2005 y se prevé que siga aumentando hasta US\$113 en el 2006.

Cabe mencionar que el gasto de reducción de la pobreza del 2004 incorpora a la nueva redefinición de dicho gasto aprobada para el 2005 (ver Guimarães y Avendaño, 2006: 22–23), por lo cual se puede aseverar que dicho gasto se incrementó 1.1 puntos porcentuales del PIB en el 2005 respecto al 2004⁹.

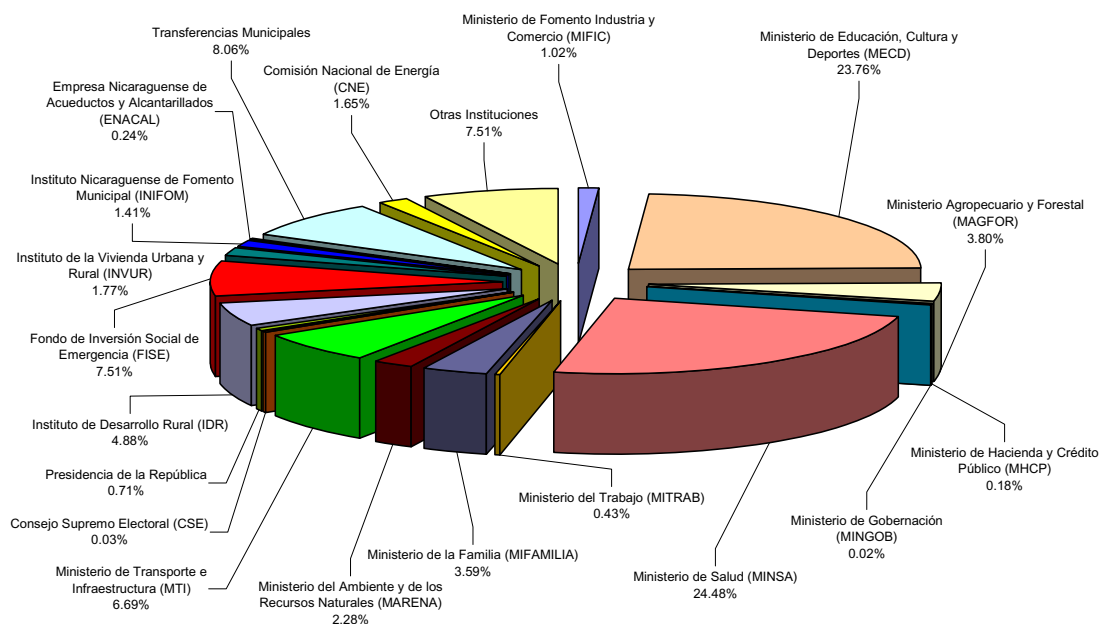
⁷ En forma extraoficial, sobre la base de información de la IV Encuesta de Medición de Nivel de Vida del 2005, recientemente se ha divulgado en algunos medios de comunicación pública del país que el índice de pobreza humana de Nicaragua fue de 47.1%, mientras que el índice de pobreza extrema alcanzó el nivel de 16.0%.

⁸ Largaespada et al., 2006.

⁹ Sería conveniente que la Secretaría Técnica de la Presidencia corrija la serie histórica del gasto de reducción de la pobreza, que se inicia desde 2001 (debido a que Nicaragua arribó al Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC en diciembre del 2000), con el propósito de conocer el comportamiento de este gasto y su correlación con el comportamiento del índice de pobreza humana del país.

Figura 2.1

**GASTO DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE NICARAGUA
EN 2005: C\$10,663.4 MILLONES**



Fuente: Con base en datos del Informe de Liquidación del Presupuesto 2005, MHCP

Debido a la inclusión del aspecto productivo en el nuevo concepto del gasto de reducción de la pobreza adoptado en el 2005, el gasto de capital o de inversión fija fue más importante que el gasto corriente en este objetivo presupuestario, correspondiendo al 55.3% del gasto de reducción de la pobreza, o sea C\$5,901.3 millones equivalentes a US\$352.6 millones. Entre estos proyectos de inversión, se distinguen los de la infraestructura vial y municipal.

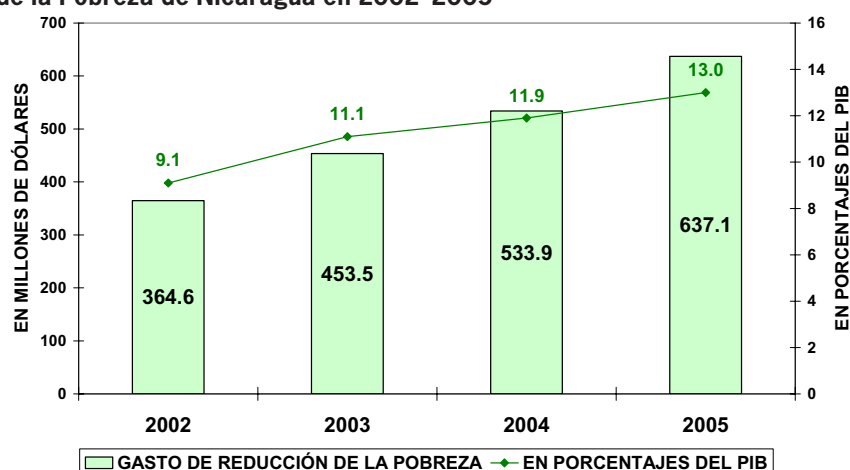
El 44.7% del gasto de reducción de la pobreza, o sea C\$4,762.1 millones equivalentes a US\$284.5 millones, se destinó a gasto corriente, el cual se concentró en subsidios – para el consumo de energía eléctrica, agua potable y servicio de transporte colectivo de pasajeros en autobuses urbanos –, aumentos salariales y compra de medicamentos, los cuales fueron financiados principalmente con los ingresos tributarios.

Entre los principales proyectos implementados en la estrategia de reducción de la pobreza en el 2005, por institución pública, cabe mencionar los siguientes:

- Presidencia de la República: Sistema Nacional de Concertación, Coordinación, Información y Participación (PASE); Fondo Social Suplementario; y Programas de Atención a la Población de Escasos Recursos.
- Ministerio de Gobernación: Seguridad Ciudadana.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Dirección y Coordinación Ordenamiento de la Propiedad; Coordinación Delegaciones de la Propiedad; y Cuantificación e Indemnización de la Propiedad.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio: Apoyo a la Innovación Tecnológica en Nicaragua; Proyecto de Competitividad, Aprendizaje e Innovación; y Registro de la Propiedad Intelectual.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes: Servicios de Educación Primaria; Servicios de Educación Secundaria; y Programa de Apoyo a las Políticas del Sector Educativo y Descentralización (PAPSE).

- Ministerio Agropecuario y Forestal: Asistencia Alimentaria para personas Afectadas por Desastres; Proyecto de Tecnología Agropecuaria; y Apoyo a Familias Rurales en Zonas Afectadas por Sequía e Inundaciones.
- Ministerio de Transporte e Infraestructura: Mejoramiento de Caminos Rurales (Adoquinado); Rehabilitación de Carreteras; y Rehabilitación de Caminos Secundarios.
- Ministerio de Salud: Gestión Administrativa Financiera (de actividades centrales y de servicio de salud a las personas).
- Ministerio del Trabajo: Apoyo a la Formación Profesional de Hostelería y Turismo en Nicaragua; Programa de Capacitación en Autoconstrucción de Viviendas; e Instituto Nacional Tecnológico.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales: Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal (POSAF II); Segundo Proyecto de Municipios Rurales; y Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente de Nicaragua.
- Ministerio de la Familia: Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ II); Red de Protección Social MINSa; y Red de Protección Social MECD.
- Instituto de Desarrollo Rural: Programa de Reactivación Productiva Rural; Rehabilitación de Caminos Rurales; y Fomento a la Producción de Granos Básicos.
- Fondo de Inversión Social de Emergencia: Obras Viales; Sistemas de Agua potable; y Rehabilitación de Escuelas Primarias y Preescolares.
- Instituto de la Vivienda Urbana y Rural: Programa Multifase para Viviendas de Interés Social (I Fase).
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal: Segundo Proyecto de Municipios Rurales; Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal; y Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal y desarrollo Local (PROGESTIÓN).

Figura 2.2 Gasto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Nicaragua en 2002–2005



Fuente: Con base en datos del Informe de Liquidación de los Presupuestos 2002-2005, MHCP, y del BCN.

Por otro lado, siempre de acuerdo con datos gubernamentales y con la nueva definición del gasto de reducción de la pobreza establecido en el 2005, el 67.0% del gasto total para la reducción de la pobreza se concentró en *el primer nivel de incidencia directa en la reducción de la pobreza*. El gasto

más importante en este nivel fue el de los subsidios al transporte colectivo de pasajeros en la Ciudad de Managua, agua potable y energía eléctrica. El gobierno transfirió C\$204 millones, equivalentes a US\$12.2 millones, a las empresas distribuidoras de energía eléctrica con el fin de contener el alza de las tarifas por los mayores costos del petróleo y sus derivados, debido a que el 80% de la generación de electricidad en el país es ofrecido por plantas térmicas. Además, se sostuvo la red de protección social, se brindó asistencia a la niñez y las familias vulnerables en las zonas rurales y, por otro lado, se apoyó a las comunidades indígenas.

Las transferencias a las municipalidades aumentaron, como un porcentaje de los ingresos tributarios, de 4% en el 2004 a 6% en el 2005¹⁰, lo que ha sido aprobado por la Asamblea Nacional al acelerar el ritmo de las mismas contemplado en la Ley N° 466, Ley de Transferencias Presupuestarias de los Municipios de Nicaragua, aprobada el 13 de julio del 2003 y publicada en La Gaceta N° 157 del 20 de agosto de 2003. Así, el monto de las transferencias municipales se elevó de un monto equivalente de US\$25.7 millones en el 2004 a US\$51.5 millones en el 2005. Las municipalidades asignaron estos recursos principalmente a la construcción de infraestructura municipal. Así mismo, se observó que la inversión en la construcción y el mantenimiento de caminos rurales se afectó por los atrasos en la aprobación de los recursos y los procesos de licitación de las obras; se incorporaron 1,428 maestros para ampliar la cobertura educativa en los niveles preescolar, primario y secundario, pero se regazaron y concluyeron otros programas de educación técnica; se observó un mayor abastecimiento de medicamentos, cuatro veces mayor que el valor efectivamente gastado en 2004; y se atrasaron tanto la ejecución de proyectos integrados de agua potable Managua-Periferia y Estelí-Ocotol, como el proyecto de saneamiento ambiental del Lago de Managua.

El segundo nivel de incidencia, denominado fortalecimiento de capacidades para mejorar el ingreso, participó con el 25.0% en el gasto total de reducción de la pobreza, mediante la ejecución de los proyectos de carreteras troncales y de la educación secundaria y técnica, que compensaron los atrasos en la licitación de proyectos de energía eléctrica que realiza la Comisión Nacional de Energía y de otros proyectos impulsados por el Instituto de Desarrollo Rural.

El tercer nivel de incidencia, denominado fortalecimiento institucional, gobernabilidad y clima de negocios, absorbió el 11.5% del gasto total de reducción de la pobreza. En el ámbito del fortalecimiento institucional, se distinguieron los sectores de la educación y el desarrollo local; en el área de gobernabilidad, se gastaron pocos recursos en el fortalecimiento de la justicia y de la contraloría; en cuanto a la mejora del clima de negocios, se destacaron las acciones relacionadas con el ordenamiento de la propiedad y la promoción de las exportaciones; y sobre los censos y las encuestas, en junio del 2005 se realizaron simultáneamente el Censo Nacional de Población, cuyo resultado fue preliminarmente publicado en julio de 2006 y Vivienda —una población total de 5.1 millones de habitantes y una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7% durante el período 1995–2005, y la IV Encuesta de Medición de Nivel de Vida de la Población, cuyos resultados preliminares no se encuentran disponibles 14 meses después de haberse realizado.

¹⁰ El Poder Ejecutivo propuso el 4.5% de los ingresos tributarios como transferencias a los gobiernos municipales, pero la Asamblea Nacional elevó la propuesta a 6.0% de los ingresos tributarios.

2.4.3 Alivio HIPC y Gasto de Reducción de la Pobreza

El Gasto de Reducción de la Pobreza y su Financiamiento

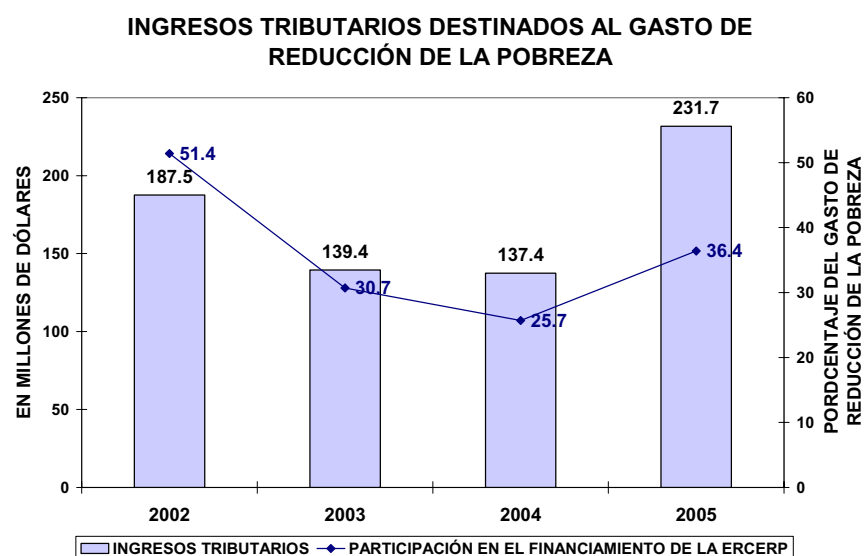
El gasto total de la reducción de la pobreza en el 2005 observó un financiamiento que se caracterizó por una mayor participación de los ingresos tributarios y de las donaciones externas, así como por una menor participación del Alivio HIPC y de los préstamos externos, al compararse con la estructura de dicho financiamiento registrado en el 2004.

Entre el 2004 y el 2005, la estructura del financiamiento de este gasto muestra que los ingresos tributarios elevaron su participación de 25.7% a 36.4% y la de las donaciones externas pasó de 16.7% a 18.6%; por otro lado, el Alivio HIPC redujo su contribución de 23.2% a 19.0% y la de los préstamos externos de 31.8% a 23.6%; por su parte, las rentas con destino específico mantuvieron prácticamente constante su participación en el financiamiento del gasto de reducción de la pobreza en el nivel de 2.3%.

Los Recursos Internos

Los ingresos tributarios y las rentas con destino específico financiaron el 45.2% del gasto de reducción de la pobreza, superior al 38.7% registrado en el 2004 pero aún inferior al 54.8% observado en el 2002¹¹.

Figura 2.3



Fuente: Con base en datos del Informe de Liquidación de los Presupuestos 2002-2005, MHCP.

La creciente participación de los ingresos tributarios en el financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza se explica con el aumento de 3 puntos porcentuales del PIB que ha registrado la presión tributaria del Gobierno Central, a pasar de 13.3% del PIB en el 2001 a 16.6% del PIB en el 2005, como efecto de la Ley de Equidad Fiscal y sus reformas, así como de la ampliación del número de contribuyentes y de una mejor administración en la recaudación de impuestos.

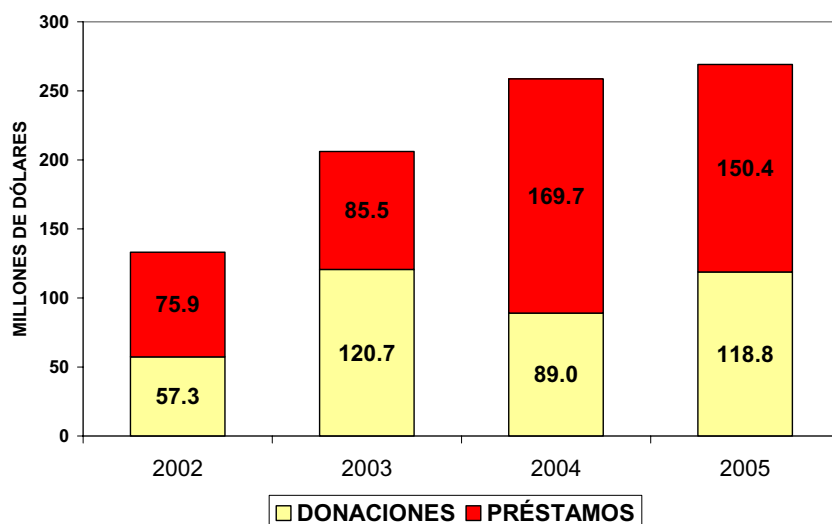
¹¹ Pero nótese que la definición de lo que constituye el gasto de reducción de la pobreza era distinta en el 2002.

La Cooperación Externa

Las donaciones externas destinadas al gasto de reducción de la pobreza sumaron US\$118.8 millones. Entre esas donaciones, se destacan los recursos donados y programados para el 2005 con la nueva modalidad de apoyo presupuestario, por un monto de US\$63.8 millones, los cuales fueron recibidos tardíamente debido a la solicitud que hiciera el Grupo de Apoyo Presupuestario al gobierno de Nicaragua de una carta de conformidad del FMI sobre el cumplimiento de los acuerdos correspondientes al tercer y último año del Programa para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF). A pesar de que la carta del FMI reflejaba más bien incumplimiento de las reformas estructurales programadas para ese año, el Grupo de Apoyo Presupuestario comenzó a entregar sus donaciones al gobierno de Nicaragua en noviembre, de manera que dichos recursos contribuyeron más a fortalecer la posición de las reservas internacionales netas oficiales que a financiar el gasto de reducción de la pobreza humana del país¹².

Figura 2.4

COOPERACIÓN EXTERNA DESTINADA AL GASTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA



Fuente: Con base en datos del Informe de Liquidación de los Presupuestos 2002-2005, MHCP.

Por otro lado, los préstamos externos destinados al gasto de reducción de la pobreza alcanzaron el monto de US\$150.4 millones, cifra que disminuyó en 11.4% respecto al 2004 por las limitaciones que impone la ley de endeudamiento público y por el establecimiento de las donaciones provenientes del Grupo de Apoyo Presupuestario, sin obviar las posibles disminuciones de la cooperación resultante de los diez meses de confrontación política principalmente entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo.

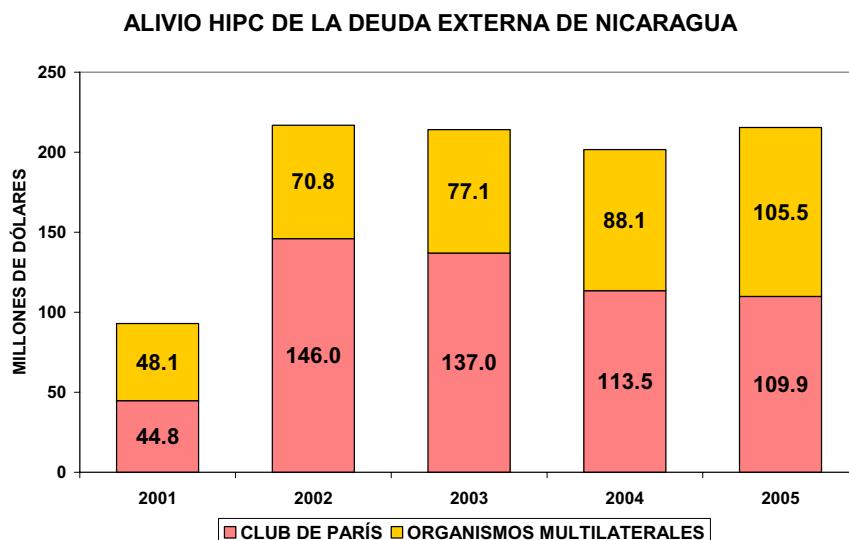
En suma, el total de la cooperación externa (donaciones y préstamos) que fue asignada a la estrategia de reducción de la pobreza en el 2005 fue de US\$269.2 millones, equivalentes al 62.5% de los recursos externos recibido por el país y al 42.2% del gasto del presupuesto nacional destinados a los programas y proyectos de reducción de la pobreza.

¹² Sin embargo, y a pesar de entregados tarde, los fondos de algunos donantes (en particular, Suecia) habían sido incluidos en Presupuesto General de la República, por lo que fueron utilizados para financiar el gasto de reducción de la pobreza, y no sólo para aumentar reservas.

El Alivio HIPC

En el 2005, el Alivio HIPC recibido solamente de dos grupos de acreedores fue de US\$215.4 millones, de los cuales US\$109.9 millones provinieron de los países del Club de París y US\$105.5 millones fueron concedidos por las IFIs. El Alivio HIPC representó el 62.3% del servicio contractual de la deuda externa, o sea del total de intereses y amortizaciones si Nicaragua honrara toda su deuda externa.

Figura 2.5



Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Cabe mencionar que después de 2 años y 9 meses que Nicaragua se graduó en el Punto de Culminación 'Flotante' de la Iniciativa 'HIPC', aún no se ha reestructurado, con los 'Términos de Colonia' y en el marco de la Iniciativa HIPC, un monto nominal de US\$1,358 millones adeudados a 11 países que no son miembros del Club de París (en orden de importancia de las deudas, Costa Rica, Libia, Honduras, Irán, Argelia, Perú, Polonia, Venezuela, China Popular, ex República de Yugoslavia e India) y otro monto nominal de US\$198 millones adeudados a la banca comercial internacional. De los países que no pertenecen al Club de París, hasta la fecha sólo se han reestructurado deudas por US\$35.4 millones, en orden de importancia por los montos, con Hungría, Corea del Norte, India, Trinidad y Tobago y Jamaica.

Del total del Alivio HIPC correspondiente al 2005 antes mencionado, sólo se asignaron US\$121.2 millones al financiamiento de proyectos de reducción de la pobreza y no fueron adicionales al gasto social ordinario que ya efectuaba el gobierno central (como ocurrió desde el inicio de la asignación del dicho Alivio desde 2001). Ese monto fue levemente inferior al registrado en el 2004, que sumó US\$124.3 millones, y que fue equivalente al 56.3% del Alivio HIPC proveniente de los dos grupos de acreedores antes señalados.

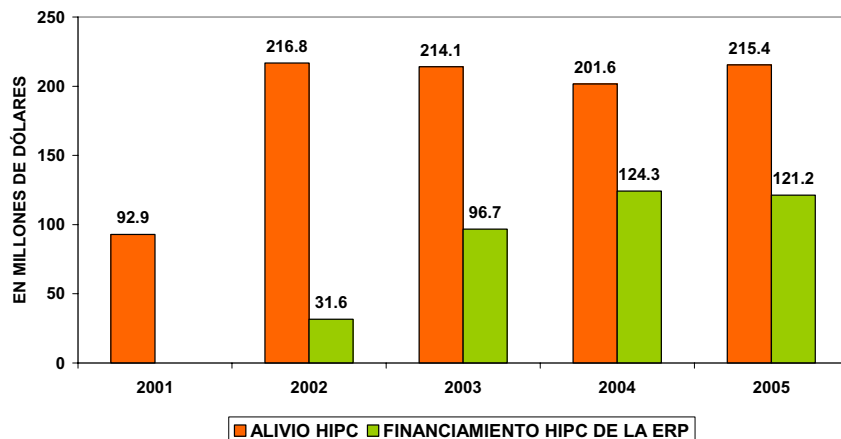
El 43.7% restante del Alivio HIPC del 2005, o sea US\$94.2 millones, fue asignado a financiar los pagos de la deuda del gobierno central con sus acreedores internos¹³, entre los que se destacan, por un lado, el Banco Central de Nicaragua con los Certificados Negociables de Inversión (CENIs) por quiebras bancarias, rebautizados como Bonos Bancarios, con un monto de C\$923.8 millones equivalentes a US\$55.2 millones y al

¹³ El pago del servicio (intereses y amortizaciones) de la deuda interna del Gobierno Central en 2005 sumó C\$2,832.2 millones, equivalentes a US\$169.2 millones.

32.6% del servicio total de la deuda gubernamental interna y, por otro lado, el pago de los BPI a los confiscados en sus propiedades durante la década de los ochentas, con un monto de C\$1,173.6 millones, equivalentes a US\$70.1 millones y al 41.4% del servicio total de la deuda gubernamental interna.

Figura 2.6

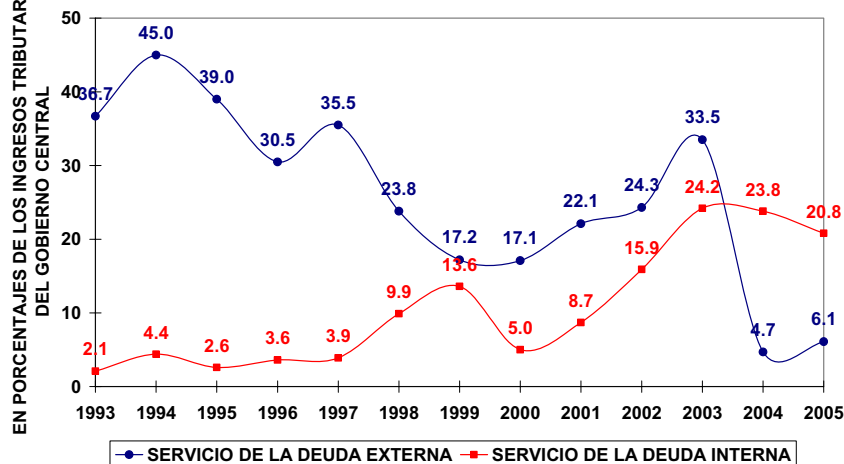
ALIVIO HIPC DEL CLUB DE PARÍS Y DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y SU CONTRIBUCIÓN AL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA



Nota: En 2001, no se dispone del dato del financiamiento del Alivio HIPC en la estrategia de reducción de la pobreza.
Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Figura 2.7

EL ALIVIO DEL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA Y LA CRECIENTE CARGA DEL PAGO DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL



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

Otros dos usos de los recursos liberados del pago de la deuda externa son (i) el fortalecimiento de la posición de las reservas internacionales netas oficiales del país mediante el aumento de las disponibilidades del Gobierno Central en el Banco Central de Nicaragua, que en el 2005, según el Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República del MHCP, totalizaron C\$234.2 millones equivalentes a US\$14.0 millones, y (ii) el desendeudamiento del Banco Central de Nicaragua principalmente frente al sistema financiero nacional y empresas públicas por colocacio-

nes de bonos¹⁴, el cual, de acuerdo con datos del Banco Central de Nicaragua, excluyendo el saldo de la deuda por las intervenciones y liquidaciones bancarias, se redujo de C\$5,932.0 millones, o sea US\$355.2 millones, en el 2004 a C\$5,667.8 millones, o sea US\$322.0 millones, en el 2005.

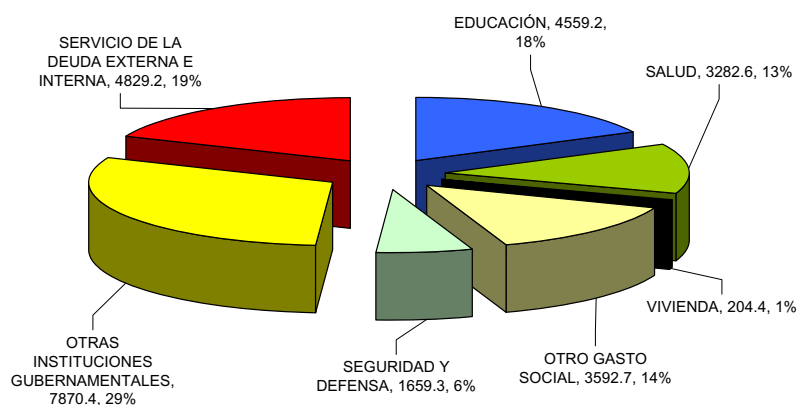
El presupuesto Nacional (Reformado) y el Alivio HIPC para el 2006

Sobre los supuestos de una tasa de crecimiento económico de 3% y una tasa de inflación promedio anual de 9.0% en el 2006, la reforma del Presupuesto General de la República de este año realizada en septiembre recientemente pasado, que implicó un aumento de ingresos y gastos de C\$874.3 millones y C\$1,564.3 millones respectivamente, tiende a elevar la presión tributaria del Gobierno Central hasta 17.1% del PIB, los ingresos totales gubernamentales a 18.7% del PIB, el gasto total (excluyendo la amortización de la deuda pública externa e interna) del Gobierno Central a 24.6% del PIB, y el déficit fiscal antes del registro de las donaciones externas a 5.9% del PIB.

Los ingresos aumentan por la proyección inicial conservadora del monto de los impuestos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito público, con el fin de reducir el gasto relacionado con las transferencias constitucionales, entre las cuales se destacan las transferencias al Consejo Nacional de Universidades, las Alcaldías Municipales y la Corte Suprema de Justicia, por lo cual es dudoso que dicho aumento se pueda atribuir exclusivamente a mejoras en la eficiencia administrativa de la recaudación de impuestos.

Figura 2.8

LA ESTRUCTURA DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN 2006
C\$25,998 MILLONES EQUIVALENTES A US\$1,480 MILLONES,
INCLUYENDO LA AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA GUBERNAMENTAL



Fuente: Con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Asamblea Nacional.

Los gastos fueron aumentados para cumplir los acuerdos gubernamentales con los sindicatos de los trabajadores de la salud y la educación del sector público, apoyar el proceso electoral, fortalecer la seguridad ciudadana, el subsidio al transporte urbano de la Ciudad de Managua, mientras que se registró un gran sub ejecución de la inversión pública, especialmente la construcción y mantenimiento de la red vial.

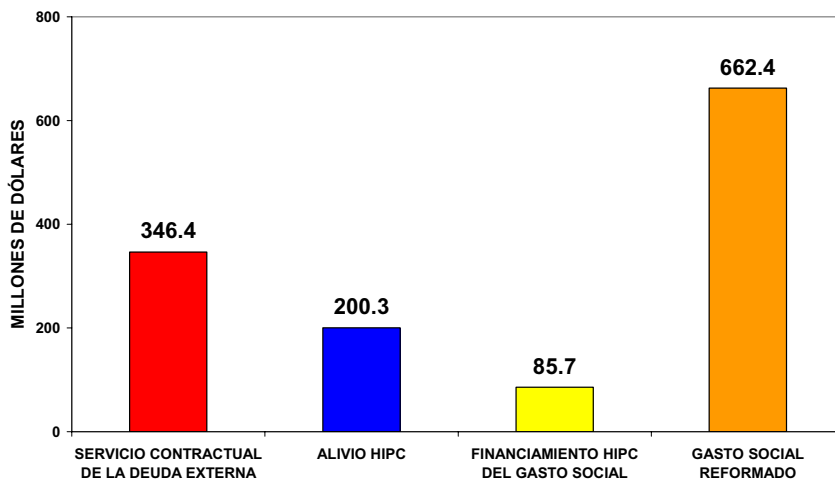
¹⁴ Los títulos valores emitidos de la autoridad monetaria son Letras Estandarizadas Subastadas, Bonos del Banco Central (a 3 años plazo) y Títulos Especiales de Inversión.

El total de ingresos esperado por el Gobierno Central este año asciende a C\$17,444 millones, equivalentes a US\$993 millones, mientras el gasto presupuestario totaliza C\$22,947 millones, equivalentes a US\$1,306 millones; por consiguiente, el déficit fiscal es equivalente a US\$313 millones y es financiado plenamente con recursos de la cooperación internacional, lo cual facilita el aumento de C\$421 millones, equivalentes a US\$24 millones, en las disponibilidades del Gobierno Central en el Banco Central de Nicaragua.

El gasto social incluido en el presupuesto nacional de este año se aproxima a 12.3% del PIB y al 44.8% del gasto total reformado, y se observan, en términos reales (o en precios constantes de 1994), aumentos de 13.0% en educación y 11.6% en salud. En dólares estadounidenses a precios corrientes y en términos per cápita, el gasto de educación pasa de US\$38 en el 2005 a US\$44 en el 2006, mientras que el gasto de salud se eleva de US\$28 a US\$32 en ambos años respectivamente. Cabe destacar que el pago de intereses y amortizaciones del Gobierno Central a sus acreedores externos e internos absorbe el 30.1% de los ingresos tributarios esperados en el 2006.

Figura 2.9

ALIVIO HIPC Y GASTO SOCIAL 2006



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

Por otro lado, en el 2006 el Alivio HIPC facilitado por los dos grupos de acreedores antes mencionados, el Club de París y las instituciones financieras internacionales, se estima en US\$200.3 millones, equivalentes al 58% del servicio contractual del total de la deuda externa del país. De dicho Alivio, aproximadamente US\$86 millones son destinados al gasto de reducción de la pobreza, el cual se vincula con el total del gasto social reformado que suma US\$662.4 millones –incluyendo los gastos relacionados con las transferencias municipales, el Fondo de Inversión Social de Emergencia y los proyectos productivos ejecutados por el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto de Fomento Municipal, entre otros-. Por lo tanto, el presupuesto nacional del 2006 continúa mostrando la práctica gubernamental de no asignar exclusivamente los recursos liberados del pago de la deuda externa al financiamiento de los proyectos de educación, salud y saneamiento ambiental, al destinar aproximadamente el 43% del Alivio HIPC al financiamiento del gasto social total.

Aspectos del Presupuesto para el 2007

Las Principales Asignaciones Presupuestarias

La política fiscal propuesta para el 2007, así como la política monetaria, es más de lo mismo, por lo cual los objetivos del gasto público permanecen inalterables para el 2007, excepto el gasto electoral que se concentró en el 2006.

En el gasto total propuesto (incluyendo las amortizaciones de la deuda pública) para el 2007, de C\$29,042 millones equivalentes a US\$1,574 millones, el pago de la deuda pública interna con los acreedores privados participa con el 12% y el pago de la deuda pública externa con el 6%; ambos pagos absorben el 30% de los ingresos tributarios proyectados para el 2007.

El gasto social contemplado en la propuesta presupuestaria para el próximo año se aproxima a C\$12,880 millones y al 12.4% del PIB esperado el próximo año, el cual incluye, entre otros, la contratación de 900 nuevos maestros y 500 nuevos policías, la incorporación de 986 nuevos centros escolares autónomos, la rehabilitación de centros escolares y adquisición de materiales escolares, la construcción y rehabilitación de la red vial nacional (FOMAV), la adquisición de medicamentos y material de reposición periódica, el subsidio en los servicios básicos a jubilados y el subsidio de agua potable a los asentamientos espontáneos.

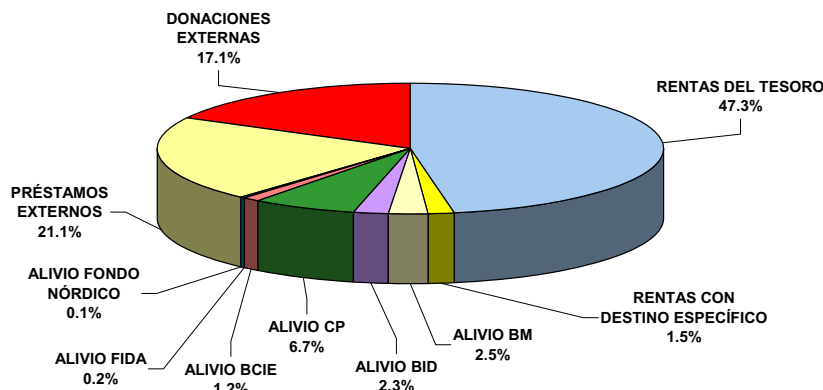
Sin embargo, las principales tensiones que presenta la asignación de los recursos presupuestarios, que podrían desembocar en los ya tradicionales conflictos de inicios de cada año, son la demanda de mayores reajustes salariales en el sector salud; el proyecto del presupuesto 2007 que contiene sólo 3 meses de transferencia para el transporte urbano colectivo de Managua y Ciudad Sandino; la entrega de subsidios a la empresa estatal de agua potable debido a los rezagos en la tarifa de agua; los potenciales subsidios al sector energético; la falta de financiamiento del gasto del INIFOM, INEC, MARENA y MIFAMILIA al concluir los proyectos financiados con la cooperación externa en estas instituciones y que en gran parte financian sus gastos corrientes; y el repudio del pago de la deuda pública interna con los acreedores del sector privado.

El Gasto de Reducción de la Pobreza y su Financiamiento

El gasto de reducción de la pobreza para el 2007 totaliza el monto de C\$13,862.6 millones, equivalentes a US\$751 millones y al 13.2% del PIB esperado en ese año. Su estructura de financiamiento es la siguiente: ingresos tributarios o rentas del Tesoro, 47.3%; rentas con destino específico, 1.5%; donaciones externas, 17.1%; préstamos externos, 21.1%; y Alivio HIPC de la deuda externa, o ingresos tributarios liberados del pago de la deuda externa, 13.0%. Comparados a la participación de estas variables en el 2006, se observa una caída de los préstamos externos, el mantenimiento de la participación del Alivio HIPC y de las donaciones externas, y un leve aumento de las rentas del Tesoro.

Figura 2.10

FINANCIAMIENTO DEL GASTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 2007
US\$13,863 MILLONES = 13.2% DEL PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cabe señalar que el financiamiento del Alivio ‘HIPC’ para el gasto de reducción de la pobreza en el 2007 suma US\$97.3 millones, que representan el 55.4% de los recursos liberados del pago de la deuda al Club de París y a las instituciones financieras internacionales (señaladas en la gráfica anterior), los cuales suman US\$176 millones. Así, se continúa observando la tradicional e importante desviación de los recursos liberados del pago de la deuda externa hacia otros fines distintos de la estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua en la programación del presupuesto nacional para el 2007.

2.5. Algunos Indicadores Relacionados con la Pobreza en el 2005

En el escenario político-social en el 2005 predominaron los conflictos: huelga de los docentes del sistema de educación pública y del personal médico del sistema de salud pública en demandas salariales, huelga de los empresarios de autobuses urbanos de la Ciudad de Managua en demanda del subsidio por los crecientes precios de los combustibles, y 10 meses de conflictos entre los Poderes del Estado, principalmente entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo.¹⁵

El retorno a la estabilidad se logró a través de una Ley Marco a inicios del último trimestre del 2005, lo cual también facilitó el realineamiento del programa del FMI al aprobar la Asamblea Nacional varias leyes relacionadas con las reformas estructurales de la economía.

Algunos indicadores sociales se deterioraron en ese escenario político-económico-social del 2005, tal como se demuestra a continuación con base en datos oficiales del Banco Central de Nicaragua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados y Fondo de Inversión Social de Emergencia.

2.5.1 Apoyo a la Producción

En el mercado energético, la capacidad instalada de energía renovable se aumentó en 10 MW, con el proyecto geotérmico San Jacinto-Tizate, y se

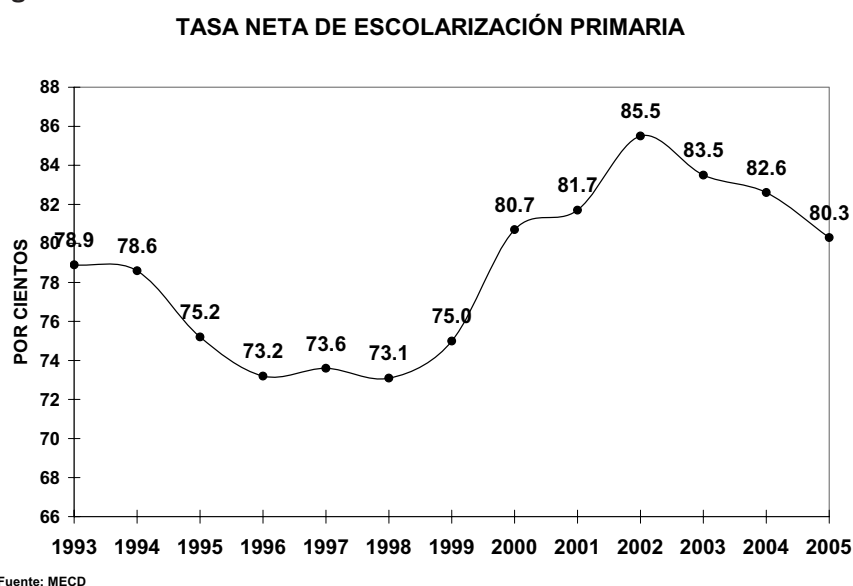
¹⁵ Guimarães y Avendaño, 2006.

dio mantenimiento a 569.8 Km. de carreteras, que representan aproximadamente el 30% de la red de carreteras pavimentadas del país.

2.5.2 Educación

La tasa neta de escolarización primaria descendió de 82.6% en el 2004 a 80.3% en el 2005, y ha mostrado una reducción de 5.2 puntos porcentuales desde el 2002, año en que alcanzó el nivel de 85.5%. Las autoridades gubernamentales señalan que el descenso brusco de la tasa neta de educación primaria obedece a ‘las limitaciones económicas, el incremento de los flujos migratorios y el aumento del costo de la educación’, y ‘dificultades porque el sector educativo cuenta con las capacidades de infraestructura para atender a un mayor número de estudiantes’.

Figura 2.11



La apertura de modalidades educativas flexibles, como la educación secundaria a distancia y el bachillerato por madurez, contribuyó a elevar la tasa neta de escolarización secundaria de 40.1% en el 2004 a 41.9% en el 2005, mientras que la apertura de centros preescolares comunitarios en el área rural y la entrega de alimentación escolar en los centros facilitó el incremento de la tasa neta de escolarización preescolar de 30.8% en el 2004 a 32.5% en el 2005.

2.5.3 Salud

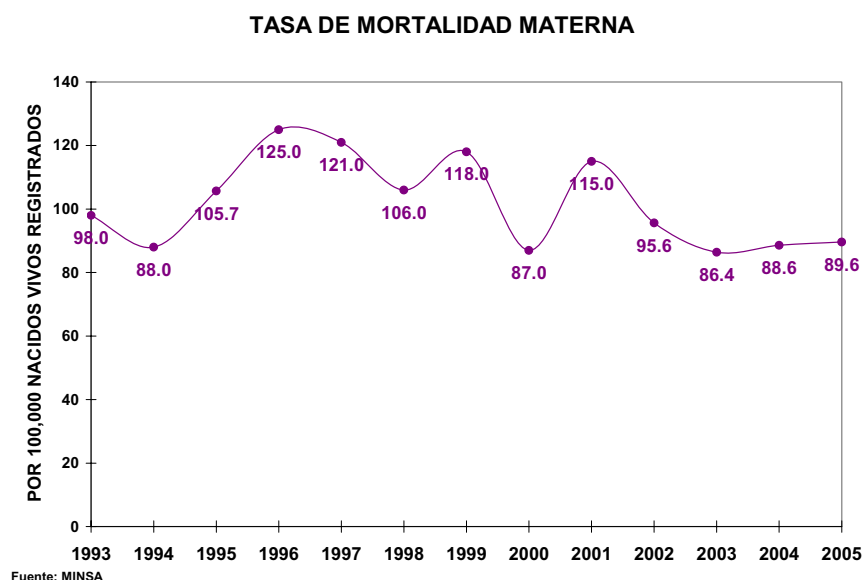
No existe información actualizada sobre la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad de menores de 5 años de edad, debido a que estos indicadores son obtenidos con la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA), con una periodicidad de cinco años, que está prevista a efectuarse en el período 2006–2007.

Por otro lado, los programas de vacunación aumentaron su cobertura a menores de un año entre el 2004 y el 2005: 1 dosis de BCG, de 87.8% a 100.0%; 3 dosis de antipolio, de 79.8% a 86.7%; y 3 dosis de 5-en-1, de 79.4% a 86.2%.

También entre el 2004 y el 2005 se observó la disminución de la proporción de muertes de menores de 5 años de edad provocadas por causas diarreicas, de 9.1% a 7.5%, y por infecciones respiratorias agudas, de 17.6% a 9.8%.

La tasa de mortalidad materna continúa muy alta al registrar el nivel de 94.7 por cada 100,000 nacidos vivos, dada la persistencia de problemas de acceso de la población, especialmente de las zonas rurales, a las unidades de salud – según la III Encuesta de Medición de Nivel de Vida del 2001, el 13.1% de la población no tenía acceso a los servicios de salud –, problemas de acceso a los servicios especializados e insuficiente cobertura de las casas maternas.

Figura 2.12



Sin embargo, algunos indicadores de controles prenatales y captación precoz del embarazo incrementaron su cobertura, a saber: entre el 2004 y el 2005, la cobertura de partos institucionales pasó de 51.3% a 54.1%; la cobertura de cuidados prenatales se elevó de 64.5% a 71.5%; y la cobertura de captación precoz del embarazo se incrementó de 30.2% a 34.7%

Además, se observó la disminución del porcentaje de mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) que tienen acceso a la planificación familiar a través de los servicios del Ministerio de Salud, al pasar de 16.1% en el 2004 a 12.9% en el 2005, lo cual podría ser explicado, según las autoridades públicas, por una menor educación sexual en las familias y centros de estudios y por la falta de acceso a los anticonceptivos.

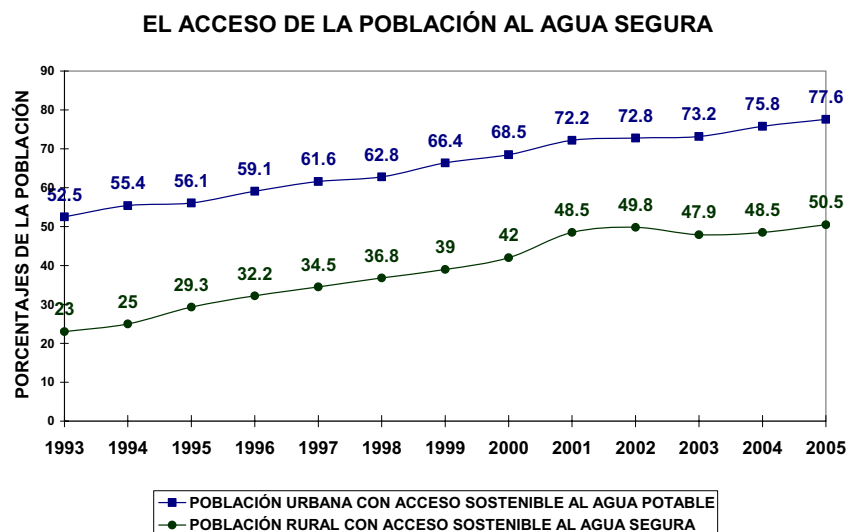
En cuanto a la prevalencia del VIH/SIDA, el porcentaje de la población afectada por esta pandemia no supera el 1% de la población total del país, la principal vía de contagio es la transmisión sexual, el grupo más afectado es el de los jóvenes, principalmente mujeres, y se observa un aumento de la transmisión vertical (madre-hijo). Las regiones con mayor afectación son las de Chinandega, Managua, León, Masaya y las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Sur.

2.5.4 Agua Potable y Saneamiento Ambiental

La cobertura de agua potable entre la población de zonas urbanas se incrementó de 75.8% en el 2004 a 77.6% en el 2005 – lo que significó un total de 180,000 nuevos usuarios, al concluirse el programa piloto en diez barrios marginales y periurbanos de Managua–, mientras que la cobertura del agua segura entre la población rural se elevó de 48.5% en el 2004 a 50.5% en el 2005 –al concluir el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) proyectos en zonas rurales que expandieron el

servicio a 50,000 nuevos usuarios-. Así, la cobertura nacional de agua potable y agua segura se expandió de 75.8% en el 2004 a 77.6% en el 2005.

Figura 2.13



Fuente: Con base en datos de ENACAL y SETEC.

La proporción de la población urbana con acceso a los servicios de alcantarillado aumentó de 35.1% en el 2004 a 35.9% en el 2005 – lo que significó 46,000 nuevos usuarios principalmente en la periferia de las ciudades urbanas – y el acceso nacional al saneamiento pasó de 87.1% a 87.7% en ambos años respectivamente. El FISE benefició a 47,000 personas con proyectos de letrificación en las zonas rurales con la construcción de 9,800 letrinas.

2.5.5 Protección Social

El número de niños menores de 6 años de edad en extrema pobreza atendido por los programas integrales de protección social disminuyó de 104,000 en el 2004 a 98,731 en el 2005, o sea una reducción del 5.1%, lo cual se explica con la reducción del 35% de la cobertura del programa de Acción Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), la cual fue provocada por la conclusión de la segunda operación del PAININ y la demora en la aprobación del préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) como etapa puente a la tercera operación de dicho programa.

Entre otros programas dirigidos a la población más vulnerable del país, se destacan la ración diaria de alimentación a 878,000 niños y niñas en los centros educativos preescolares; la construcción de 96 huertos comunitarios para mejorar la dieta alimentaria en los comedores infantiles; beneficios a 30,300 familias por el bono alimentario, salud, educación y habilitación productiva en 9 municipios; y 4,400 adolescentes y jóvenes recibieron bonos de formación ocupacional.

44

NICARAGUA: INDICADORES DE SEGUIMIENTO A LA CUMBRE DEL MILENIO															
Objetivos/Indicadores		Unidad de Medida													
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 T1	META 2015
OBJETIVO 1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE															
Proporción de la población con ingreso menor de US\$1 diario	Porcentaje de la población total	50.3					47.9			45.8					25.2
Proporción de la población en pobreza extrema	Porcentaje de la población total	19.4					17.3			15.1					9.7
Índice de profundidad de la pobreza extrema	Porcentaje de consumo medio						4.81			4.1					2.4
Prevalencia de niños menores de 5 años con bajo peso (desnutrición global)	Por Cientos	11.9					12.2			9.6					6.0
OBJETIVO 2. ALCANZAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL															
Tasa neta de educación primaria	Por Cientos	78.9	78.6	75.2	73.2	73.6	73.1	75.0	80.7	81.7	85.5	83.5	82.6	80.3	100.0
Tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años de edad	Por Cientos	78.0		80.9			87.0			87.8					100.0
OBJETIVO 3. LA PROMOCIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER															
Razón de niñas/niños en educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria	Por Cientos	106.4	106.1	107.1	106.9	107.1	106.5	105.3	104.7						100.0
Razón de niñas/niños en educación preescolar	Por Cientos	107.1	105.0	104.9	104.0	104.7	102.9	102.3	102.9	99.9	99.6	99.6	101.2	99.5	100.0
Razón de niñas/niños en educación primaria	Por Cientos	104.2	104.0	103.9	103.3	103.3	102.1	100.9	100.2	99.4	95.3	95.1	96.6	96.9	100.0
Razón de niñas/niños en educación secundaria	Por Cientos	117.2	119.2	121.3	121.7	122.3	123.2	121.0	117.9	117.5	113.5	111.8	117.3	117.5	100.0
Razón de niñas/niños en educación terciaria	Por Cientos	101.3	89.7	102.6	102.0	100.4	106.0		110.1						100.0
Razón mujer/hombre de 15 a 24 años que saben leer y escribir	Por Cientos	100.4								104.3					100.0
OBJETIVO 4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL															
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de edad	Por 1,000 nacidos vivos						50.0			40.0		24.8			16.7
Tasa de mortalidad infantil	Por 1,000 nacidos vivos	48.0					39.5		35.5	31.0	30.0				20.0
OBJETIVO 5. MEJORA DE LA SALUD MATERNA															
Tasa de mortalidad materna	Por 100,000 nacidos vivos registrados	98.0	88.0	105.7	125.0	121.0	106.0	118.0	87.0	115.0	95.6	86.4	88.6	89.6	22.0
Porcentaje de nacimientos atendidos por personal especializado	Por Cientos	67.6	67.7	68.0	68.9	71.3	69.2	71.9	73.3	73.4	73.7	75.2	77.2	80.8	80.0
OBJETIVO 6. EL COMBATE AL SIDA, MALARIA Y OTRAS ENFERMEDADES															
Tasa de incidencia de VIH/SIDA	Por 100,000 habitantes	0.77	1.34	1.08	1.40	1.38	1.28	2.08	2.52	3.27	3.63	4.12	6.69	7.67	
OBJETIVO 7. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL															
Proporción de la población con acceso sostenible a una fuente de agua potable	Por Cientos	52.5	55.4	56.1	59.1	61.6	62.8	66.4	68.5	72.2	72.8	73.2	75.8	77.6	100.0
Proporción de la población rural con acceso sostenible a una fuente de agua segura	Por Cientos	23.0	25.0	29.3	32.2	34.5	36.8	39.0	42.0	48.5	49.8	47.9	48.5	50.5	100.0
OBJETIVO 8. DESARROLLAR UNA SOCIEDAD GLOBAL PARA EL DESARROLLO															
Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Central															
Servicio de la Deuda del Gobierno Central (Pago de Intereses y Amortizaciones)	Millones de Córdoba	799.8	1,176.9	1,221.1	1,177.7	1,728.6	1,904.5	2,000.3	1,603.7	2,264.2	3,111.4	5,436.3	3,210.5	3,658.1	
Externa	Millones de Córdoba	756.1	1,073.2	1,144.6	1,053.2	1,558.9	1,344.7	1,115.7	1,239.7	1,623.6	1,881.2	3,155.2	529.6	826.6	
Interna	Millones de Córdoba	43.7	103.8	76.6	124.5	169.7	559.9	884.6	363.9	640.7	1,230.2	2,281.1	2,681.0	2,831.5	
Servicio de la Deuda del Gobierno Central	Porcentajes del PIB		5.9	5.1	4.2	5.4	5.0	4.5	3.2	4.1	5.4	8.8	4.5	4.5	
Externa	Porcentajes del PIB		5.4	4.8	3.8	4.9	3.6	2.5	2.5	2.9	3.3	5.1	0.7	1.0	
Interna	Porcentajes del PIB		0.5	0.3	0.4	0.5	1.5	2.0	0.7	1.2	2.1	3.7	3.7	3.4	
Servicio de la Deuda del Gobierno Central	Porcentajes de los Impuestos		38.8	49.4	41.6	39.4	33.8	30.9	22.1	30.8	40.2	57.7	28.5	26.8	
Externa	Porcentajes de los Impuestos	36.7	45.0	39.0	30.5	35.5	23.8	17.2	17.1	22.1	24.3	33.5	4.7	6.1	
Interna	Porcentajes de los Impuestos	2.1	4.4	2.6	3.6	3.9	9.9	13.6	5.0	8.7	15.9	24.2	23.8	20.8	
Memorando															
Producto Interno Bruto Nominal	Millones de Córdoba	20,068.4	24,029.3	28,008.7	31,967.1	37,804.5	44,197.8	49,952.0	55,155.3	57,376.3	61,958.5	71,660.8	82,161.8		
Ingresos Tributarios del Gobierno Central	Millones de Córdoba	2,062.7	2,382.9	2,933.0	3,452.3	4,392.6	5,638.9	7,294.3	7,354.5	7,738.9	9,422.4	11,252.5	13,645.5		

Fuente: Datos oficiales del SETEC, BCN, MHCP, INEC, MECD, MINSA y ENACAL.

3. El Proceso de la ERP: Estado Actual

3.1. El PND en su Última Versión

La última versión del Plan Nacional de Desarrollo 2005–2009 – ahora denominada simplemente “Plan Nacional de Desarrollo” (PND) – ha sido publicada en Noviembre del 2005. El documento es esencialmente una revisión del PND 2005–2009 que se refiere ahora al periodo del 2006–2010, por lo que una grande parte de los cambios son actualizaciones de lo que se decía en la versión anterior. Los principales aspectos que se criticaban en el informe de seguimiento de la ERP en años anteriores – en particular la falta de una discusión a nivel nacional y el excesivo énfasis en el crecimiento y en el sector privado – no han sufrido cambios. Como ya escribimos, este plan es más o menos una combinación del PND original – con su enfoque fuerte en la producción, la competitividad y las inversiones extranjeras, – y algunos capítulos sobre los sectores sociales.

Hay, sin embargo, dos alteraciones que parecen especialmente significativas. Por un lado, el PND es ahora designado abiertamente como “PRSP II” en el sitio web de la SETEC (la Secretaría Técnica de la Presidencia ha recuperado su antiguo nombre y dejado de ser la SECEP) lo que, anotando sin comentarios el hecho de que la sigla “PRSP” deriva de la designación en inglés correspondiente al nombre “Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza”, traduce no solamente los deseos del gobierno de ver el PND como un reemplazo definitivo de la ER-CERP sino también, tal como nos ha sido mencionado por funcionarios de la SETEC, la aceptación generalizada de tal reemplazo por parte de los donantes. Otro cambio significativo es la revisión de la forma como en el PND se describe el sistema nacional de participación. A los tres ejes del diagrama del sistema nacional de participación y concertación del PND 2005–2009 (el “Eje Técnico Ejecutivo”, el “Eje Político Administrativo” y el “Eje Concertación Participación”) se agrega un cuarto, el “Eje de Coordinación con Cooperación”. En otras palabras, el diálogo con la comunidad internacional pasa a ser incluido en el Sistema Nacional de Participación, tomando como base de ese diálogo ‘... el plan nacional de armonización y alineamiento de la cooperación, las mesas sectoriales y modalidades de cooperación en apoyo al Estado de Nicaragua’.

El PND ha sido presentado en Julio del 2005 al CONPES por el entonces Secretario de Coordinación y Estrategia de la Presidencia. Al realizar su presentación, aquel funcionario dijo:

Quiero iniciar diciendo que esta presentación no constituye una consulta; prefiero que sea vista como una devolución del Plan Nacional de Desarrollo a fin de que exista una apropiación del mismo, por parte de instancias públicas y privadas, especialmente las que pertenecen a la sociedad civil (Chamorro, 2005: 4)¹⁶. La importancia del Plan Nacional de Desarrollo radica en que constituye un instrumento de consenso de los principales actores políticos y económicos...

Como ya se dijo en el informe del año pasado, la forma como el PND fue ‘consultado’ no da garantías de que el Plan alguna vez pudiese funcionar como un instrumento de consenso. De eso se habrá dado cuenta, aunque tardíamente, el Presidente de la República cuando, antes de la reciente elección presidencial, apeló a los candidatos a que firmasen un compromiso de que aceptarían el PND y continuarían su implementación – apelo al que apenas un candidato se dignó a contestar, y ese, negativamente.

Una investigación reciente, basada en trabajo de campo, sobre el proceso de participación en los territorios (Vado, 2006) es bastante crítica en relación al mismo proceso. Entre sus conclusiones, ese estudio sostiene que, más que un proceso amplio de participación con el involucramiento de una gran diversidad de actores locales, el proceso fue un proceso de consulta, en el cual los actores locales tuvieron muy pocas oportunidades de involucrarse y de incidir sobre, o controlar, las decisiones. La participación se limitaba a la expresión de opiniones que no siempre eran tomadas en cuenta por el gobierno. En vez de partir de la base, se trató de someter a consulta un documento previamente preparado. En parte a raíz de esto, la debilidad de la participación local ha llevado a una apropiación muy limitada del PND: “Los sentimientos de impotencia de los actores a respecto del Plan limitan la posibilidad de que se apropien de los principios esenciales en que el Plan está basado. De hecho, la mayoría de los entrevistados expresó ignorancia acerca de los principios orientadores del Plan, de sus diferentes versiones, y de iniciativas gubernamentales relacionadas con él...” (Vado, 2006: 54).

3.2. El Refuerzo Institucional

3.2.1 El CONPES Reforzado y el Sistema

Nacional de Concertación y Participación

Como habíamos indicado en el informe de país del 2003, el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), después de haber jugado un papel importante como mecanismo de consulta a la sociedad civil, sobretodo en el proceso de la ERCERP y al inicio del gobierno del presidente Bolaños, sufrió un declive importante cuando fue en parte ignorado, en parte utilizado por el mismo Presidente con fines políticos, especialmente para compensar su aislamiento político en conflictos con los otros Poderes del Estado. Esto ha llevado a mucha gente a mirar el Consejo como una agencia política del gobierno más que como un órgano de diálogo y consenso económico social. Además, la inclusión en el Consejo de miembros nominados por el Presidente de la República a título personal y de un número considerable de representantes de asociaciones de empresarios, hizo que el CONPES pasase a ser visto como un organismo de cabildeo y de apoyo político al Presidente más que como una genuina instancia de participación ciudadana. EL CONPES necesitaba de una reforma substancial para recuperar su credibilidad.

¹⁶ Sin embargo y curiosamente, la Joint Staff Advisory Note sobre el PRSP de Diciembre del 2005 afirma que “la consulta del PRSP-II culminó a nivel nacional, con la discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2005–2009 [...] en el CONPES”.

Esto fue justamente lo que ocurrió con el decreto No. 76–2005, de reorganización y funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación Económica Social. Entre las principales novedades de esta reforma se cuentan:

- la inclusión entre los 90 consejeros propietarios del CONPES de delegados por cada uno de los quince Consejos de Desarrollo Departamentales y por los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, contemplados en la Ley de Participación Ciudadana;
- la inclusión entre los consejeros propietarios de representantes de nuevas organizaciones de base¹⁷;
- la presencia en el Consejo, con voz pero sin voto, de los ministros coordinadores de los Gabinetes Sectoriales: Producción, Infraestructura, Social, Gobernabilidad y Económico;
- la restricción a 10 del número de los miembros nombrados a título personal por el Presidente de la República; y
- la elevación del Secretario Ejecutivo del CONPES al rango de ministro.

Así, por primera vez, el CONPES reúne representación sectorial y representación territorial¹⁸. Además de las reuniones del plenario, el CONPES está organizado en cinco comisiones de trabajo (de Producción, Infraestructura, Social, Gobernabilidad y Producción y Competitividad), y en tres Comisiones Permanentes Especiales (Comisiones Laboral, Costa Atlántica y de Presupuesto).

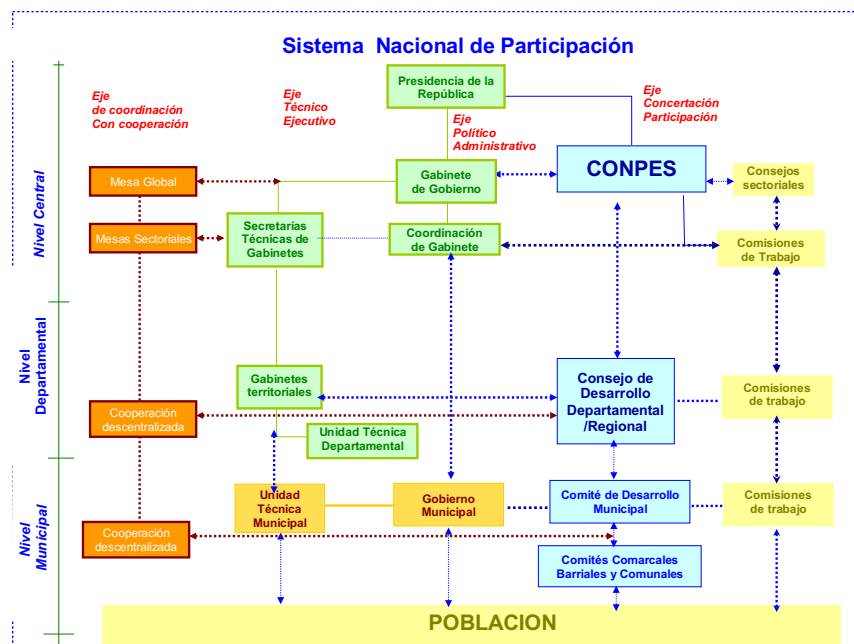
También por primera vez, se hace a partir del CONPES un esfuerzo sostenido por desarrollar relaciones institucionales con los Poderes del Estado y, por otro lado, para incorporar y respaldar propuestas provenientes no sólo de sus miembros sino también de otras organizaciones de la sociedad civil. Así, el CONPES renovado firmó un convenio interinstitucional con el MINSA (orientado a discutir y lanzar luz sobre problemas de corrupción) y estudia la posibilidad de firmar convenios similares con la Asamblea Nacional y con la Corte Suprema de Justicia. En parte como resultado de toda esta renovación y de la recuperación del papel del CONPES hay, también por primera vez, organizaciones pidiendo entrar en el Consejo.

Otro aspecto que refuerza al CONPES es su posición y su papel como expresión nacional del Sistema Nacional de Concertación y Participación que el gobierno viene diseñando desde hace algún tiempo ya, y para el cual se han venido conformando elementos tales como instrumentos legales, instituciones y bases operativas. Este sistema, que establece los mecanismos de relación de gobierno, sociedad civil, sector privado y la comunidad internacional para la definición de los objetivos y prioridades de políticas públicas, leyes y planes estratégicos de desarrollo que orienten las decisiones públicas y privadas en materia de desarrollo, se encuentra gráficamente descrito en la siguiente figura reproducida del PND, e incorpora muchos de los avances institucionales realizados a raíz y como consecuencia de la Ley de Participación Ciudadana y del mismo PND.

¹⁷ Además de los representantes de los CDD y de los CORPES, el CONPES es conformado por representantes de organizaciones laborales, empresariales, cooperativas y comunitarias con representación nacional, y de organizaciones y redes sociales: mujeres, indígenas, jóvenes, universidades y medios de comunicación.

¹⁸ Sin embargo, no se puede decir que la introducción de la representación territorial del CONPES sea un mejoramiento sin costes, ya que también conlleva una cierta marginalización de ONGs basadas en Managua, dedicadas a problemas sociales y fuertemente críticas del gobierno.

Figura 3.1



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo.

Como la figura indica claramente, este sistema se estructura en tres niveles territoriales y en cuatro ámbitos o ejes de gobernabilidad. Los territoriales son el municipal, el regional/departamental y el nacional; los ámbitos de gobernabilidad son el político administrativo, el técnico ejecutivo, participación y concertación, y el de coordinación de la cooperación.

Este sistema tiene aspectos muy interesantes, pero hay que tener en cuenta que, como el proceso de participación en la formulación del PND y de los PDD indica, las cosas no funcionan, por el momento, como el gobierno piensa que funcionan, o como le gustaría que funcionaran (véase la sección 3.1, arriba).

3.2.2 La Política de Descentralización

Otra área de renovación y modernización del Estado que ha experimentado progresos significativos es la política nacional de descentralización. Recuérdese que la llamada Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL) ya existía hace algunos años. Una primera versión fue propuesta en mayo del 2002, como se reporta en el Informe de País del 2003, donde también se analiza esta política. Una versión de esta política – entonces denominada “PNDL” – fue aprobada por el gobierno en mayo del 2003, pero nunca fue firmada por el Presidente de la República, por lo que quedó en una especie de limbo institucional. Posteriormente el centro de gravedad de la descentralización se ha desplazado hacia la creación de los Consejos Departamentales de Desarrollo y todo el proceso asociado a la discusión del PND en los territorios, y la PNDL, todavía consignada a su limbo institucional, prácticamente desapareció de la vista.

Recientemente, la responsabilidad por la política de descentralización pasó a la Oficina de Administración Pública de la SETEC (creada en el 2004 y puesta en marcha en el 2005), y la política experimentó una súbita e interesante resurrección: se envolvió a AMUNIC y a la Red por la Democracia y el Desarrollo Local en las discusiones y en colaboración

con estas organizaciones de la sociedad civil se procedió a reformular la política. La política reformulada fue aprobada por el gobierno, firmada por el Presidente y publicada en un decreto, en agosto del 2006. La comisión que había elaborado la política de descentralización siguió trabajando en una propuesta de Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, para ser sometida a consulta en los territorios – lo que ocurría en septiembre – con el objetivo de mejorarla y aprobarla aún dentro del periodo de mandato del gobierno del presidente Bolaños. Debe observarse que lo que estaba siendo sometido a la consulta en septiembre no era el documento de la Estrategia – eso habría sido demasiado difícil – sino que el conjunto de principios que la comisión de redacción consideró fundamentales, es decir principios como la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno y administración pública, el papel de los municipios en el proceso de desarrollo, etc.

Finalmente, y con base en la estrategia, el gobierno quiere dejar elaborado un borrador de Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, definiendo los resultados esperados de corto, mediano y largo plazo, las entidades responsables, el tiempo de ejecución y los recursos necesarios, es decir, un *plan de acción* para implementar la estrategia. Este programa apunta a la reducción de la pobreza y al desarrollo local, para lo que persigue un objetivo intermedio: el mejoramiento de la gobernabilidad. Este programa está propuesto como un instrumento esencial para el alineamiento y armonización de la ayuda externa al “sector” regional y municipal para promover el desarrollo local en armonía con el PND.

El hecho de que AMUNIC y la Red de Democracia y Desarrollo Local han estado involucradas en todo este proceso, ofrece por lo menos la posibilidad de que, al contrario de tantos otros esfuerzos, este pueda sobrevivir, al menos en muchos de sus aspectos esenciales, a un cambio de gobierno.

Por otro lado, y a un nivel más práctico, el proceso de descentralización prosiguió al aumentarse la partida de transferencias a las municipalidades y a través de la descentralización de los servicios del sector público en el campo social y en el campo de los servicios de gestión de trámites. Por otro lado, y con el apoyo del FMI, se han estudiado los mecanismos necesarios para traspasar responsabilidades del gobierno central a los municipios, de forma a alcanzar la neutralidad fiscal de las transferencias y no provocar brechas financieras en el presupuesto.

La descentralización avanzó también en el campo social con la implementación de una fase piloto (para 17 municipios de 9 departamentos) de la estrategia de Centros Proveedores de Servicios (CPS). Esta estrategia tiene como objetivo acercar los servicios sociales a los ciudadanos más pobres y a los que habitan en comunidades dispersas y alejadas de los centros urbanos. La idea es reorientar la inversión social en los lugares donde esa inversión ya alcanzó un cierto nivel, es decir, fortalecer y concentrar servicios sociales en ciertos centros, en vez de dispersarlos. Los centros elegidos para este efecto son reforzados con equipos, infraestructura en salud, agua, saneamiento y protección social. Este trabajo de focalizar las inversiones en los servicios sociales – tales como escuelas, puestos de salud, servicios de protección social como comedores infantiles, etc. – está siendo realizado en colaboración con las municipalidades. Otra modalidad de implementación de esta estrategia consiste en ampliar la cobertura de servicios a la población a través de las Unidades Proveedoras de Servicios Integrales, que prestan servicios de asistencia en planificación familiar, capacitación para el cuidado de la salud

familiar, prevención y detección del cáncer cérvico-uterino, servicios de odontología para niños y adultos, orientaciones cívicas, orientaciones sobre el tema de la prevención de la violencia intrafamiliar y registro civil de las personas.

La estrategia CPS está también siendo complementada por una estrategia muy imaginativa diseñada para llevar más y mejores servicios a los grupos más remotos y necesitados. La llamada Unidad Móvil Proveedora de Servicios es una unidad itinerante, montada en un camión de 3 toneladas, que ofrece servicios de odontología, ginecología y medicina general. Cuando la UMPS llega a un determinado lugar y empieza a prestar servicios médicos, se monta al mismo tiempo una carpa desmontable dentro de la cual se prestan servicios tales como registro civil, educación (orientaciones cívicas, actividades culturales, grupos de teatro, etc.), prevención de violencia intrafamiliar, seguridad ciudadana, etc. La UMPS se queda por lo general dos semanas en cada una de las localidades periféricas y remotas, y realiza una notable contribución para llevar los beneficios del gobierno a esas localidades.

3.2.3 Refuerzo de los Sistemas de Seguimiento

Una parte importante del trabajo de la SETEC en el último año del gobierno del presidente Bolaños fue la continuación del refuerzo de los sistemas de evaluación y seguimiento que constituyen uno de los legados más útiles de este gobierno y del proceso de la ERCERP. Entre estos sistemas, los más desarrollados son el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA), el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID) y el Sistema Nacional de Participación y Concertación (PASE), así como los sistemas de información computarizada a nivel sectorial instalados en las diferentes instituciones del Estado. En el 2005 se agregó a estos, el sistema basado en la matriz de seguimiento (PAM) asociada al acuerdo con el grupo de donantes de apoyo presupuestario¹⁹.

SINASID

Durante el 2005, y en línea con lo que se había propuesto en el PND, se ha llevado a efecto una revisión de la base de datos que conforma el SINASID, para evaluar su consistencia con el PND y para estructurar, con base en el SINASID, un sistema de información nacional que sirva para dar seguimiento a la ERCERP, PND, Metas del Milenio, PRSC, JFA y otras iniciativas que puedan venir a existir. Por otro lado, se ha iniciado la conformación de unidades Territoriales de Monitoreo y Evaluación para contribuir al proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes Departamentales, programas, proyectos e indicadores a nivel local. Estas Unidades Territoriales han avanzado en algunos pero hasta ahora no en todos los departamentos.

Sin embargo, y a pesar de todo el esfuerzo que ha sido invertido en su concepción y desarrollo, el SINASID todavía no ha conseguido ultrapasar sus problemas de instalación y transformarse en un instrumento útil y eficaz de seguimiento. Esto se manifiesta por ejemplo en el hecho de que, a pesar de que es posible acceder a una base de datos a través de su sitio web, hay en esa base de datos mucha información que no se encuentra suficientemente actualizada. Las dificultades de actualización de la información son al menos en parte consecuencia de que, desde su inicio y

¹⁹ A parte de estos, existe también el sistema estandarizado de Cuentas Nacionales de Nicaragua, utilizado para darle seguimiento al PRGF.

como se ha mencionado en informes anteriores, el diseño del SINASID ha sido demasiado ambicioso, y por otro lado no se ha tenido en cuenta suficientemente la necesidad vital de clarificar las responsabilidades organizacionales asociadas a la actualización de la información. En parte, como consecuencia de esto, el sistema ha pasado por varias fases de reformulación y de revisión sin nunca haber funcionado bien.

Sistema Nacional de Participación y Concertación (PASE)

El Sistema Nacional de Participación y Concertación se describe en algún detalle en la sección 3.2.1 arriba, por lo que esa descripción no se repite aquí. Sin embargo, es interesante analizar la genealogía de este sistema. El programa PASE se ha mencionado en informes anteriores. El sistema territorial conformado por el PASE ha sido utilizado después como base para la consulta territorial realizada sobre el PND. Eso a su vez, ha llevado al gobierno a la concepción del Sistema Nacional de Participación y Concertación (PASE), heredero – como lo indica su nombre – del PASE y del proceso de consulta territorial asociado con el PND. Durante el 2005, el PASE realizó la divulgación de los Planes de Desarrollo Departamentales y Regionales, y ayudó a crear Consejos Departamentales de Desarrollo.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

El SNIP ha creado las Unidades Técnicas de Inversión Pública (UTIP), cuya función es la definición más apropiada de la cartera de proyectos de inversión pública a nivel departamental. razón por la cual las UTIP deben consultar a los Consejos Departamentales de Desarrollo²⁰. Además, el SNIP avanzó en el refuerzo de los sistemas de seguimiento físico-financiero de los proyectos de inversión, en el registro de todos los proyectos de inversión (para lo que se han integrado los sistemas de información del MHCP, del MINREX y de la SETEC), en las técnicas presupuestarias de medio plazo y en los criterios de priorización de su cartera de proyectos.

Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA)

El SIGFA, que ya antes era el sistema de seguimiento con mayor éxito, ha sido beneficiado de la Ley de Administración Financiera, que obliga a extenderlo a todos los entes descentralizados y autónomos en forma progresiva a partir del 2006. Por otro lado, el SIGFA ha sido reconocido por la Asamblea Nacional como única fuente oficial para el seguimiento al presupuesto, y se ha extendido a un mayor número de instituciones públicas por medio de la Intranet del Gobierno. Actualmente el SIGFA conecta a 50 instituciones en línea, las cuales utilizan el sistema para actualizar sus datos y generar reportes periódicos sobre la ejecución presupuestaria a nivel de gasto corriente y de capital por programa y por proyecto. Finalmente, a medida que la reforma de la administración y finanzas públicas avanza, el SIGFA se integra con diferentes subsistemas que interactúan entre sí (SIGFAFOR – Subsistema de Formulación Presupuestaria; SIEP – Subsistema de Ejecución del Presupuestaria; SIER – Subsistema de Ejecución del Presupuesto de Ingresos; SICO – Subsistema de Contabilidad Gubernamental; SITE – Subsistema de Tesorería). Por otro lado, se ha extendido la vinculación del SIGFA con sistemas conexos tales como: el SICCE – Sistema de Compras y Contrataciones del Estado; el SISEC – Sistema de Administración de Servicio

²⁰ Sin embargo, la falta de apropiación de los PDD por parte de los Consejos ha llevado, por lo menos en un caso, a que estas consultas quedaran sin respuesta (Vado, 2006: 48).

Civil y de la Carrera Administrativa; el SIBE – Sistema de Administración de Bienes del Sector Público; el SIGADE – Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda; y el SNIP – Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Sistema de Información para la Cooperación, SYSODA

Un sistema de información que todavía no ha sido mencionado en estos informes pero que ha adquirido importancia en años recientes es el SYSODA, un sistema ‘on-line’ de información sobre la cooperación oficial. Este sistema, de libre acceso a través de la web, presenta la actividad de donaciones y préstamos concesionales que recibe de forma oficial Nicaragua. El Gobierno de Nicaragua recibió apoyos financieros de varios donantes (Noruega, Japón, PNUD), pero puso mucho énfasis en producir el sistema con recursos humanos locales. Esto permitió la apropiación, por parte del departamento técnico de la institución, de los recursos desarrollados, lo que a su vez facilita el crecimiento y expansión del sistema.

El objetivo general del SYSODA es de dotar de mayor y mejor información a las instituciones del gobierno, la comunidad cooperante y a la sociedad civil tanto del país como del país de origen de los recursos. Este objetivo se puede resumir en la idea guía de proveer a los tomadores de decisiones con información rápida, veraz, oportuna, suficiente y de manera transparente. Este sistema documenta los fondos de cooperación reembolsable y no reembolsable. Permite al gobierno en particular, y a los donantes y sociedad civil en general, visualizar los fondos de cooperación externa desembolsados, disponibles y en gestión para planear y tomar decisiones.

El antecedente inmediato al SysODA fue el Sistema de Información de la Cooperación a través de Organismos No Gubernamentales internacionales (sysONG), el cual inició operaciones en el año 2000. Este sistema cumplía con el objetivo asignado de recopilar y publicar información de la cooperación ejecutada por ONGs internacionales. La experiencia con las ONGs sirvió de ejemplo para todos los actores de la posibilidad y capacidad nacional para diseñar y ejecutar un proyecto de este tipo. Posteriormente, una vez lanzado el SysODA, el SysONG fue ampliado en capacidades similares. El Gobierno de Nicaragua cuenta así con un sistema que permite recopilar, procesar, publicar y analizar la información de la cooperación oficial, así como aquella cooperación que es canalizada a través de las ONGs, tanto internacionales como sus contrapartes nacionales.

3.3. La Dimensión de Género en la Lucha Contra la Pobreza

Como en años anteriores, el informe de género de Nicaragua será este año publicado por separado del presente informe de país en el sitio web del ISS dedicado al proyecto de seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. Además, este año, el informe temático del proyecto está dedicado a cuestiones de género. Por estas razones, nos limitamos aquí a reproducir, ligeramente editado, un resumen de las conclusiones a las cuales se llega en el primero de los informes mencionados.

Las mujeres nicaragüenses aportan sustancialmente a la economía de sus hogares y a la economía nacional. Sin embargo, este aporte lo hacen en condiciones de desigualdad con los hombres, al ubicarse mayormente en el sector informal de la economía; trabajando en pequeñas empresas donde abren sus empleos; percibiendo ingresos menores que los que

perciben los hombres; y trabajando en condiciones de subempleo. A pesar de esta situación de desventaja, las mujeres son ya el 45% de la población económicamente activa y están a cargo del 37% de los hogares. Con su tenacidad las mujeres han logrado mejorar el nivel de vida de sus familias y sus comunidades y su trabajo ha dado una contribución a la economía del país. Sin embargo, se hace necesario dirigir recursos para que las mujeres trabajen en iguales condiciones que los hombres.

En Nicaragua se han destinado millones de dólares a paliar la pobreza; sin embargo, todos los proyectos tornan invisible al trabajo de las mujeres. A las mujeres se les sigue viendo como demandantes de servicios y no como generadoras de riqueza. La pobreza de las mujeres resulta de la falta de recursos productivos, y también de una cultura patriarcal que las subordina, que no las deja recibir los beneficios del desarrollo económico en igualdad de oportunidades con los hombres y que les destina solamente proyectos de asistencia y no de desarrollo.

El gobierno no ha realizado ninguna evaluación seria de la ERCERP y el PND que permita conocer si los grupos “vulnerables” (identificados en esos documentos con mujeres y niños) han mejorado sus condiciones de vida, a partir de los cuantiosos recursos que les han sido destinados en programas de corte asistencialista. Sin una evaluación, el gobierno continúa diseñando nuevos proyectos millonarios urbanos y rurales donde, al igual que en otros ya implementados, las grandes ausentes son las mujeres.

En el país parece haber poco interés en publicar estadísticas que den pautas para evaluar la eficacia de los proyectos. Una comparación de las encuestas de nivel de vida del 2001 y del 2005 (esta última todavía por publicar), hubiera sido extremadamente útil para evaluar el impacto de programas y proyectos en la reducción de la pobreza, especialmente de las mujeres.

Desde la sociedad civil se están implementando una serie de proyectos y acciones orientados a reducir la pobreza de los grupos más sensibles. Estos proyectos existen, pero no son tomados en cuenta en sus éxitos para ser replicados.

La cooperación internacional ha cambiado su forma de ayuda a Nicaragua, pasando de un esquema de proyectos a otro donde el gobierno es el que prioriza las necesidades nacionales. Atendiendo a que la principal prioridad del gobierno es la estabilización macroeconómica, esto ha tenido como consecuencia que se ha dejado de considerar proyectos que llegaban de manera directa a la población y que contribuían a la reducción de la pobreza.

4. Donantes, Asistencia y ERP

Esta sección analiza los avances en la coordinación de la ayuda externa. El contexto sigue siendo lo mismo: un gobierno que no tiene mucho apoyo de la población en general, que está en una posición antagónica frente al poder legislativo y también, en cierta medida, frente a otros poderes del Estado, por ejemplo la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, el ejecutivo se ha vuelto cada vez más dependiente del apoyo de la cooperación internacional. Las agencias de cooperación, por su parte, han apoyado fuertemente al gobierno. El gobierno del presidente Bolaños ganó la confianza de los donantes, primero por su lucha contra la corrupción de la administración anterior, luego por su cooperación con el FMI y su seriedad en mantener la estabilidad macroeconómica, y poco a poco también por sus esfuerzos en elaborar planes nacionales, independientemente de las debilidades en sus procesos de consulta.

Cuadro 4.1: La Ayuda Externa a Nicaragua, 1999–2006, en Millones de Dólares

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ²
Donaciones	307	296	298	312	284	307	289	202
Líquidas	65	12	4	19	28	39	36	64
'Atadas' a proyectos	242	285	294	293	256	268	253	138
Préstamos	408	242	212	213	303	341	262	391
Líquidos	181	52	35	44	80	92	15	160
'Atados' a proyectos	228	190	177	169	224	249	247	232
Total ayuda líquida	246	64	38	63	107	131	51	223
Total ayuda atada	470	475	471	462	480	517	500	369
Total general	716	539	509	525	587	648	551	593
AP en % del total	34	12	8	12	18	20	9	38 ³

Fuente: Autores con base en cifras del Banco Central de Nicaragua

1/ Cifras preliminares.

2/ Estimaciones de Néstor Avendaño hasta agosto del 2006.

3/ Esta cifra relativamente alta se debe al hecho de que hay atrasos en la ejecución de proyectos y también en los desembolsos de la ayuda atada, mientras la ayuda líquida ha sido desembolsada según planificado.

Cabe notar que la voluntad del gobierno de reducir la pobreza *no* es uno de los factores que promovieron la confianza de la cooperación internacional. La mayoría de los representantes de los donantes entrevistados en agosto del 2006 expresaron fuertes dudas sobre esta voluntad, pero no hay indicaciones que este hecho reduzca su apoyo – ni moral, ni financiero. El Cuadro 4.1 arriba muestra que después de 1999 (año excepcional que siguió al huracán Mitch), la ayuda externa total más o menos se ha mantenido entre \$500 y \$600 millones de dólares. En lo siguiente, analizamos primero los avances en la coordinación de los donantes en general, y luego separadamente lo que ha pasado alrededor del apoyo presupuestario.

4.1. La Coordinación de la Ayuda

Durante el último año se ha desarrollado más el “Plan de Acción Nacional para Armonización y Alineación.” La última versión contiene más metas e indicadores concretos en cada una de las secciones que lo forman: apropiación y liderazgo, armonización, alineamiento, y gestión orientada a resultados. En particular, se han agregado todos los indicadores de progreso de la Declaración de París en sus apartados apropiados y con metas específicas. Todo esto fue tarea del gobierno (Cancillería) juntamente con un Grupo Técnico compuesto por representantes de la Comisión Europea (CE), PNUD, Holanda y Japón. El Grupo Técnico pasó a ser designado “Grupo de Monitoreo”, y en él ingresaron también representantes de Suecia y del Banco Mundial, un miembro de la Asamblea Nacional (AN) y un representante de la sociedad civil. Nicaragua se ha ofrecido como país piloto para una evaluación del CAD para medir los avances en la agenda de París. En abril del 2006 una misión del CAD visitó Nicaragua, y concluyó que el país está muy avanzado en la implementación de la Declaración de París.

A pesar de que el Plan es bueno y muestra que el gobierno, y particularmente la Cancillería, quiere asumir el liderazgo y apropiación en la gestión de la ayuda, los avances en la práctica son mucho más limitados. En cuanto a la apropiación, no es claro hasta dónde va. En primer lugar, la Asamblea Nacional no ha aprobado este Plan, por lo que no está claro qué pasará con el Plan después de las elecciones. Tampoco es claro si todos los ministerios de línea están de acuerdo con todas las intenciones y metas del Plan. Por ejemplo, la intención de bajar el número de unidades de ejecución para proyectos específicos, y de bajar los salarios de consultores contratados por la cooperación, encuentra resistencia entre algunas agencias del gobierno.

Con respecto a la alineación con las estrategias y sistemas del gobierno, se ha registrado un avance concreto. De acuerdo a la Ley de Administración Financiera (Ley 550), toda la ayuda externa tendrá a partir de ahora que estar registrada dentro del presupuesto anual. Eso implica también que toda la ayuda aparecerá en el SIGFA, que el gobierno usa para registrar y rendir cuentas sobre los gastos. Eso contribuye fuertemente a la transparencia²¹. Sin embargo, no toda la ayuda externa usa cuentas del gobierno. El BID, por ejemplo, no puede usar cuentas del gobierno y maneja sus fondos en cuentas separadas. Todavía hay muchos

²¹ Sin embargo, parece relevante mencionar un efecto negativo de la ley 550 durante el 2006: el hecho de que no es posible realizar ningún gasto si ese gasto no ha sido incluido en el Presupuesto General de la República, combinado con el retraso hasta septiembre de la aprobación de un presupuesto suplementar, conllevó a que montos considerables de donaciones y préstamos no hayan sido incluidos en el presupuesto, o sólo lo hayan sido bastante tarde. Esto implicó la presencia de montos considerables de recursos financieros en las cuentas de banco del gobierno, sin que este pudiera utilizarlos. Hubo, así, retrasos importantes en la ejecución de proyectos de inversión, lo que tuvo consecuencias directas – y negativas – sobre el gasto en pobreza, formado en gran parte por gastos de inversión.

donantes que prefieren mantener sus unidades de implementación de proyectos. No todos los donantes están de acuerdo con la intención de reducir la parte atada de la ayuda, o de incrementar ayuda a través de fondos comunes o apoyo presupuestario.

Aunque se logró establecer un período oficial sin misiones de la cooperación, entre el 1 de agosto y el 15 de septiembre del 2006, tal como determina el Plan, varias misiones, del Banco Mundial y otras, tuvieron lugar durante este período. El número de misiones sigue siendo excesivo: en el 2005, el gobierno recibió 294 misiones de las cuales sólo 40 eran misiones conjuntas. En el 2006, sólo el Ministerio de Educación tuvo siete auditorías, tres de las cuales del Banco Mundial! En el área de la gestión por resultados, el gobierno avanza con el marco presupuestario de medio plazo, que es financiado en más del 70% por la cooperación y que por lo tanto necesita de información de medio plazo sobre las intenciones de los donantes. Sin embargo, cuando la Cancillería les envió una carta pidiendo información sobre los recursos previsibles al menos para el 2007 (y preferiblemente también para el 2008 y 2009), de los 42 donantes apenas *cuatro* se dieron a la tarea de contestar, tres de los cuales diciendo que no trabajaban de esa forma y por lo tanto no podían dar la información pedida²². De igual forma, cuando Cancillería les envió dos cartas pidiendo una programación de sus misiones para el primer y el segundo semestre de 2007, apenas 13 de los 42 donantes contestaron, con indicaciones acerca de unas 90 misiones, o sea menos de un tercio del número probable de misiones.

Todavía funcionan algunas estructuras para la coordinación y armonización de la cooperación internacional. La Mesa Global de donantes es donde se discuten las grandes líneas y políticas de la cooperación y las políticas nacionales. Sus miembros son los embajadores, jefes de cooperación, y representantes de parte de la cooperación. La mesa se reúne cada dos meses con el Presidente y/o otros altos funcionarios del gobierno. En el último año, la mesa ha tenido reuniones también con la AN y con los candidatos presidenciales. En la práctica, sin embargo, el Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG) se ha convertido en otro mecanismo de alto nivel para discutir políticas con el gobierno. Aunque no todos los donantes dan AP, casi todos son miembros del grupo aunque sea como observador. Esto es otro ejemplo de la deficiente armonización entre los donantes, que lleva a duplicaciones costosas para los donantes y sobre todo para el gobierno.

En mayo, en su reunión anual ordinaria con el BSG, el gobierno dio cuentas sobre los avances del PND y los resultados de la PAM. Una semana después, la Mesa Global solicitó al gobierno que le presentase la misma información que había presentado al BSG. La respuesta a esta solicitud fue de que “se trataba de otro foro”, sin embargo, finalmente, con un esfuerzo considerable, el gobierno repitió la presentación. A la reunión asistieron los mismos representantes de la cooperación, que hicieron las mismas preguntas y los mismos comentarios – y algunos de los presentes salieron de la reunión quejándose de que se habían aburrido!

El trabajo de las mesas y sub mesas sectoriales no ha avanzado mucho en el último año. Algunas siempre funcionan mejor que otras. Según los donantes bilaterales, el funcionamiento de las mesas depende mucho del liderazgo del gobierno que no siempre es efectivo. Por otra parte, el gobierno observa que no todos los donantes ven favorablemente este liderazgo: algunos multilaterales prefieren tomar el liderazgo ellos

²² Pero el Ministerio de Hacienda opina que esta falta de información no le causa un problema porque puede trabajar con estimaciones.

mismos. Durante este año pre-electoral no se pudo desarrollar más planes sectoriales, y poco se avanzó en la ejecución de los planes ya existentes.

Para la ejecución del Plan Sectorial de Educación ya existe hace varios años un fondo común con participación de Canadá y Dinamarca, sin embargo los donantes se quejan sobre la falta de ejecución del plan, la falta de voluntad política y la alta rotación de personal. Para Canadá, los resultados decepcionantes son una razón para ir canalizando una mayor parte de su ayuda a través de ONGs. Los mismos donantes bilaterales tratan de armonizar con los multilaterales activos en el sector, Comisión Europea y Banco Mundial. Van a tener una auditoria conjunta, pero no lograron coordinar las misiones de monitoreo y evaluación.

En salud existe también un fondo común, FONSALUD, en el cual participan Suecia, Finlandia, Noruega y Holanda. El BID quedó fuera a última hora porque la sede no firmó el convenio. Otros donantes también llevan a cabo proyectos en salud. Los donantes del FONSALUD han logrado organizar evaluaciones y misiones conjuntas. En salud se ha logrado también alguna delegación, lo que se llama un “silent partnership”: DFID está apoyando con dinero al FONSALUD sin involucrarse en las reuniones.

PRORURAL, el Programa de Desarrollo Rural Productivo Sostenible, sigue siendo sobre todo un Programa, con poca ejecución. Varias instancias del gobierno no cooperan entre sí, y parecen tener poco interés en llevar adelante el Programa y realizar resultados concretos. Cada donante ejecuta sus propios proyectos, y esto reduce claramente la eficacia. Por ejemplo, cuando la baja en los precios del café causó una crisis en el sector, algunas regiones de producción recibieron mucho apoyo, mientras otras no recibieron nada.

Uno de los primeros fondos comunes en Nicaragua fue la asistencia técnica que acompaña el Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC) del Banco Mundial. Este fondo, denominado PSTAC (Programmatic Sectoral Technical Assistance Credit), es un fondo del Banco Mundial cofinanciado por DFID, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia. La idea era organizar misiones y evaluaciones conjuntas, sin embargo en la práctica el Banco Mundial es el que domina la situación.

Un ejemplo claro de la falta de armonización en la práctica es la operación de la Cuenta del Reto del Milenio de los EEUU (*Millennium Challenge Account*), la cual se lleva a cabo fuera de todos los foros establecidos de coordinación. Para la ejecución de estos proyectos, los EEUU han contratado al anterior vice-ministro de Hacienda, razón por la cual renunció a su puesto.

En resumen, se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzos al Plan de Acción para Armonización y Alineación, y los donantes valoran mucho en eso el liderazgo del gobierno, y en particular el del Vice-Canciller. Sin embargo, los avances concretos en armonización y alineamiento son variados y por lo general, limitados. Una mayoría de donantes siguen adoptando patrones de exigencia para con el gobierno que no aplican a sí mismos. En el fondo, y como nos ha comentado un funcionario superior del gobierno, lo que esto indica es una profunda falta de respeto. La mayor parte de la ayuda todavía se realiza a través de proyectos, y a nivel sectorial el gobierno muestra poco liderazgo en la ejecución de los planes sectoriales y en coordinar la ayuda de los donantes para esa ejecución. Todo esto implica que los avances – innegables – en el apoyo presupuestario (AP), ocurren en paralelo con la ayuda de proyectos, al mismo tiempo que conllevan sus propios costes de transacción.

4.2. El Apoyo Presupuestario

El apoyo presupuestario es, en principio, el instrumento más alineado con las políticas del gobierno. Una vez que se realicen las condiciones en cuanto a estabilidad macroeconómica, finanzas públicas, gobernabilidad, y estrategia para reducir la pobreza, la cooperación internacional no tiene más que entregar un cheque al Ministerio de Hacienda. En la práctica, casi nunca se dan todas estas circunstancias. Entonces, los donantes que prefieren este instrumento tratan de usar esta modalidad de apoyo presupuestario para *realizar tales circunstancias*, es decir le ponen condiciones. Eso implica un menor grado de alineamiento y apropiación y, si cada donante pone sus propias condiciones, tampoco hay armonización.

En el caso de Nicaragua el problema principal es la falta del poder del ejecutivo frente al legislativo, y también frente a instituciones importantes como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Solo en el área de finanzas públicas se puede decir que el ejecutivo tiene cierta autonomía, pero aún así limitada, porque para realizar cambios estructurales se necesita que la Asamblea Nacional adopte leyes. Por más que la cooperación internacional y el ejecutivo se pongan de acuerdo en los objetivos, metas e indicadores, no es seguro que el ejecutivo obtenga el espacio político para concretar esos acuerdos. Otro problema reconocido por la mayoría de los donantes es que el ejecutivo tiene interés en mantener estabilidad económica y mejorar las finanzas públicas, pero tiene poco interés en reducir la pobreza. Muchos de los sucesos, de los aspectos positivos y negativos del apoyo presupuestario (AP) se pueden explicar por estas circunstancias. En lo siguiente, analizamos lo ocurrido alrededor del AP del último año en los diferentes aspectos relevantes: el diálogo y la condicionalidad, la previsibilidad de los desembolsos y el grado de armonización.

Como se ha escrito el año anterior, nueve donantes del Grupo de Apoyo Presupuestario, o Budget Support Group (BSG), firmaron el Arreglo Conjunto de Financiamiento (ACF) con el gobierno en mayo del 2005. En su primer año, las experiencias del BSG han sido turbulentas. En la primera reunión anual para revisar la Matriz de Evaluación del Desempeño (Policy Assessment Matrix o PAM), llevada a cabo a finales de mayo del 2005, los donantes quedaron en general satisfechos con el desempeño del gobierno, pero expresaron su preocupación sobre la no aprobación de varias leyes que estaban incluidas en el Programa del FMI. Todos los indicadores macroeconómicos cuantitativos estaban en un buen nivel, pero la desaprobación de estas leyes podría poner en riesgo la estabilidad macroeconómica en el futuro.

Dentro del BSG hubo un fuerte debate sobre si el estar formalmente “off track” con el programa del Fondo era razón suficiente para no desembolsar el AP programado. El Grupo logró llegar a una opinión común. Decidió que el desembolso del AP del 2005 dependería de una “carta de conformidad” del FMI, que tenía que confirmar que no habían problemas de estabilidad macroeconómica en el corto plazo y que sólo faltaban las reformas estructurales para garantizar la estabilidad a mediano plazo. Aguardando esta carta, que aparentemente tardó más de lo esperado, todos suspendieron el desembolso del AP. El Fondo finalmente escribió esta carta el 1 de octubre. En realidad, el contenido de la carta fue más bien de *inconformidad*, ya que contenía una lista larga de exigencias, viejas y nuevas, para cambios de políticas (Guimarães *et al.* 2006). El gobierno (el ejecutivo) aceptó estas demandas.

Esta carta tuvo tres efectos significativos. Primero, los donantes desembolsaron la mayor parte de su AP prometido para el 2005 y se comprometieron también, en principio, a desembolsarlo en el 2006. Eso pasó a pesar de que todavía no había pruebas que el gobierno iba a ejecutar las demandas de la carta, o mejor, sin saber si la Asamblea aceptaría los deseos del FMI. El hecho formal de la existencia de la carta y la voluntad del ejecutivo de ejecutarlo (lo que nunca había sido un problema) fueron suficientes. Segundo, y aparentemente bajo la presión conjunta del Fondo y los donantes, la Asamblea Nacional finalmente discutió y aprobó gran parte de las leyes pendientes. Tercero, el ejecutivo propuso al Fondo renovar y extender el PRGF hasta finales del 2006. A pesar de ser un año electoral, el FMI respondió positivamente a este pedido. En enero del 2006, se extendió el PRGF hasta diciembre del 2006, con otra larga lista de reformas estructurales en la forma de leyes que el ejecutivo tendría que elaborar y proponer a la Asamblea Nacional antes del 31 de agosto. En un caso, el de la reforma al Código Tributario, se requirió también la aprobación por la AN.

En conclusión, y como se ha señalado en el informe del año pasado, al mantenerse unido en exigir alguna señal formal del FMI, el BSG ha de hecho funcionado como un “Grupo de Apoyo al Fondo”.²³ Mientras muchos donantes sólo querían una confirmación formal del visto bueno sobre los indicadores macroeconómicos, el efecto ha sido de aumentar la presión sobre la Asamblea para aprobar varias leyes estructurales. Si esto es bueno o malo depende de las opiniones que uno tiene sobre estas leyes y sobre la necesidad de respetar la democracia interna y la soberanía nacional. Pero en todo caso el contraste entre la fuerza exigida en esta área con la fuerza exigida en otros principios fundamentales del ACF es muy evidente.²⁴

En realidad, el BSG da apoyo a un programa del FMI que va más allá de solo garantizar la estabilidad macroeconómica. A pesar de la amplia concordancia entre el Fondo y el gobierno sobre la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, supuestamente llevando a poca necesidad de poner muchas condiciones, el Fondo hace exactamente lo contrario. Sigue poniendo condiciones muy detalladas, metiéndose en contenidos exactos de leyes a aprobar: una especie de microgestión. Aparentemente no es para presionar al ejecutivo, sino a la Asamblea Nacional o al próximo gobierno a través de leyes aprobadas. Pero esta microgestión lleva a una lucha continua entre los dos poderes, con la Asamblea casi siempre cambiando las leyes propuestas, causando nuevas demandas del Fondo para reformas a las leyes y así creando nuevos conflictos.

Una encuesta entre los donantes sobre sus procesos de toma de decisiones sobre el AP, llevada a cabo en el primer semestre del 2006, reveló que para todos el país no necesariamente tiene que estar formalmente “on track” con el programa del Fondo. Pero la opinión del Fondo sobre la situación macroeconómica es un importante insumo, y parece que todos sienten dificultad en defender desembolsos de AP ante sus sedes, sin que exista el “visto bueno” del Fondo. Ante esta situación, y dado que algunos donantes no estaban satisfechos con la prolongada suspensión en el 2005, debida al retraso en misiones del Fondo y en

²³ Por otro lado, según un representante del gobierno, el BSG al hacer pedir esta carta también ha ayudado en flexibilizar la posición del Fondo; sin embargo en vista al contenido de la carta, es difícil estar de acuerdo con esta conclusión.

²⁴ Entre los demás principios fundamentales figuran, por ejemplo, el respeto por los derechos humanos, por los principios democráticos incluyendo elecciones libres y honestas, la independencia del poder judicial, la rendición de cuentas y la lucha ante la corrupción y el compromiso con la reducción de la pobreza (Arreglo Conjunto de Financiamiento, preámbulo inciso vii).

escribir la carta de conformidad, los donantes han propuesto ahora sus propios indicadores sobre la situación macroeconómica. Intentan evaluar esta estabilidad ellos mismos, sin esperar el juicio del Fondo. Sin embargo, en realidad, los 4 indicadores propuestos²⁵ están muy relacionados con el programa actual del Fondo, y contienen no solamente indicadores cuantitativos sino que también reformas estructurales. Como consecuencia, el no cumplimiento con los indicadores estructurales siempre podría llevar a la suspensión del AP. En este sentido, el BSG sigue al Fondo en la microgestión y en tratar de ejercer presión sobre la Asamblea.

Además de los principios fundamentales que el gobierno de Nicaragua debe respetar, se ha logrado consenso también sobre una matriz de evaluación del desempeño (PAM). Esta matriz contiene muchas condiciones, indicadores y acciones detalladas, y lo mismo se puede decir de los demás programas de AP que todavía existen paralelamente al ACF. Durante el 2006, los miembros del BSG intentaron simplificar la PAM, actualizándola y haciéndola más relevante para los años 2006 y 2007²⁶. Mientras la vieja matriz tenía 160 metas y acciones para dos años, en la nueva matriz – todavía esperando aprobación en la próxima reunión semi-anual – el número de metas y acciones es de 115 para dos años (Cuadro 2). Sin embargo en la nueva matriz falta todavía el sector productivo, por lo que la cantidad total de indicadores probablemente no habrá bajado mucho.

La parte del área de finanzas públicas más o menos se ha mantenido, y el área de gobernabilidad tiene la mayor cantidad. En materia de gobernabilidad, la nueva PAM tiene metas y acciones en los temas de justicia, seguridad ciudadana, descentralización, participación ciudadana,²⁷ derechos humanos y equidad, y transparencia y lucha contra la corrupción. Es un área donde los donantes están de acuerdo de que hay mucho que mejorar, pero es dudoso que se pueda lograrlo a través de esta matriz. Los indicadores de pobreza son i) porcentaje del gasto en pobreza, ii) porcentaje de personas en pobreza extrema, iii) tasa de desnutrición en menores de 5 años y iv) porcentaje de niños/as menores de 6 años en extrema pobreza atendidos por programas integrales de protección social. También hay muchos indicadores y acciones detalladas en educación, salud y medio ambiente y agua. Según un representante del gobierno, esto se debe no sólo a que los donantes intentan mantener su indicador favorito, sino también a la resistencia de los sectores en reducir el número de “sus” indicadores.

²⁵ Déficit del sector público después de donaciones, grado de endeudamiento público en relación al PIB, déficit del INSS en combinación con un plan para reducir el déficit, y grado de neutralización de transferencias a los municipios.

²⁶ Una de las razones explícitamente mencionadas para este cambio es tornar al BSG menos dependiente de la información del FMI, que en el 2005 llegó demasiado tarde para poder ser utilizada por el BSG en sus decisiones. Así, por ejemplo, ninguno de los indicadores o acciones relacionados con la estabilidad macroeconómica está, ahora, basado en información del FMI.

²⁷ El objetivo está definido como “Facilitar las condiciones para la participación ciudadana para la incidencia efectiva sobre las políticas públicas de los actores sociales integrados en el Sistema de Participación y Concertación”. El indicador es mucho más específico, “Porcentaje de instituciones que cumplen con el primer nivel de acceso a información pública”. Esta meta tiene que incrementarse del 40% en el 2006, al 100 % en el 2007 y 2008.

Cuadro 4.2: Número de Indicadores y Acciones en la Nueva Matriz (PAM) del ACF

Tema	(1) Número de indicadores (con meta para cada año)	(2) Número de acciones (total para 2 años)	(3) Total a revisar en dos años $2 * (1) + (2)$
Estabilidad macro-económica	4	2	10
Pobreza	4	3	11
Finanzas públicas	9	2	20
Gobernabilidad	17	7	41
Educación	3	3	9
Salud (incluyendo VIH/SIDA)	7	9	23
Medio ambiente y agua	3	5	11
Total	47	21	115

A través de la suspensión temporal del AP durante el 2005 el BSG ha tenido un efecto indirecto en la Asamblea Nacional. En el 2006, el BSG comenzó a ampliar el diálogo político. Primero, se han expandido el número de reuniones con el gobierno, y segundo, ya no sólo tienen reuniones con el ejecutivo, sino también con otros poderes del Estado. De esta manera tratan de presionar ala Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República. Presionar a este último se vió necesario porque ya desde hace un año el Grupo está pidiendo que se haga una auditoria del Presupuesto General de la República²⁸. El gobierno amplió el presupuesto de la CGR en el 2005 para que se hiciera esta auditoria, pero el CGR usaba estos fondos adicionales para otras cosas. Ahora, después de otro aumento en su presupuesto y después de las presiones del BSG, se espera lograr por primera vez que el presupuesto nacional sea auditado por la CGR.

Mientras en las áreas de apoyo al Programa (entero) del Fondo y la exigencia de la auditoria, el BSG ha mostrado mucha unidad y armonización, esta armonización es menos evidente en otras áreas. Habría que ver cómo los donantes van a pesar los demás elementos de la matriz. Ahora es más o menos claro que varios indicadores sociales están deteriorándose, y que la pobreza y la pobreza extrema no se han reducido entre el 2001 y el 2005. Los donantes entrevistados en agosto del 2006 indicaron que la falta de datos oficiales seguramente serían un tema a tratar durante la reunión semi-anual de octubre; sin embargo, la respuesta ante el deterioro en los indicadores sociales y de pobreza varía entre “no sabemos todavía” y “tenemos que mejorar nuestro diálogo con el gobierno”.

Según el texto del ACF, los acuerdos bilaterales donante-gobierno todavía están por encima del acuerdo multilateral. De los nueve donantes que firmaron el ACF, la Comisión Europea y el Banco Mundial ya tenían sus propios programas de AP; KfW (Alemania) co-financia el PRSC del Banco Mundial. Estos programas se mantuvieron. Se negoció este año un nuevo PRSC, y KfW sigue cofinanciándolo en vez de apoyar el ACF y la PAM. Estos donantes con sus programas separados dan más peso a sus propios indicadores, especialmente los “triggers” del PRSC del BM, y los indicadores específicos para los tramos variables de los progra-

²⁸ Para lo que se basa en lo que está establecido en la Ley 550 sobre el presupuesto.

mas de la CE, que a los indicadores definidos en la PAM.²⁹ Algunos otros donantes bilaterales también tienen sus demandas adicionales, por ejemplo DFID requiere anualmente un Financial Risk Assessment y asigna mucha importancia a avances en esta área.

Algunos donantes ponen también condiciones al *uso* de sus fondos aunque esto contradice la esencia del apoyo presupuestario. En el caso de la Comisión Europea el dinero formalmente es de libre uso, pero las metas de desempeño para los “tramos variables” están relacionadas con ciertos sectores donde la CE quiere ver mejorías significativas en indicadores específicos. Así mismo en el Programa de Apoyo a las políticas en Educación y Descentralización (PAPSE) se estipula que la contribución de la CE refleja entre el 2 y el 1.6 del presupuesto general, y entre el 22 y el 18% del presupuesto anual en educación entre el 2004 y el 2006.³⁰ Ello implica que la CE espera que una gran parte de su apoyo presupuestario se canalice hacia el sector educativo. En este caso todavía no hay restricciones formales al uso de los fondos.

Por su parte, DFID y – según el representante de DFID – algunos otros donantes bilaterales no querían dar AP para el presupuesto general a finales del 2005, cuando finalmente se levantó la suspensión. En lugar de AP general querían dar apoyo a los municipios, y pusieron más restricciones a su uso: los fondos tenían que ser adicionales al 6% de las transferencias del Estado, distribuidos según la misma fórmula, y gastados completamente en inversiones. En realidad, estas condiciones para gastar el dinero requieren de sistemas especiales para canalizar los fondos y la contabilidad, lo que realmente es una violencia a los principios del AP. DFID ha optado por esta modalidad por tres razones. Primero, después de los problemas, el desembolso anual vino retrasado lo que muy probablemente iba a hacer difícil para el gobierno central gastarlo en el mismo año 2005. En segundo lugar, según DFID no se daban todas las condiciones en el área de riesgos fiduciarios, y finalmente DFID quería tener un impacto significativo con el monto relativamente pequeño de su AP (\$ 1.3 m?, 0.8 m libras). En el 2006 DFID brindará AP general, pero para el 2007 tiene la intención de dividir los fondos: una parte será encaminada hacia los municipios, y otra al AP general.

Los sistemas de AP del BM y de la Comisión Europea también tienen fuerte condicionalidad. El primer Poverty Reduction Support Credit del BM del 2004 tenía 143 acciones y metas para 3 años, la mayoría de las cuales eran acciones. Para el PRSC 2, que estaba originalmente incluida en la matriz del PRSC 1, se ha negociado una nueva matriz en el 2006. Esta nueva matriz con indicadores y acciones para el 2006 y el 2007 contiene 39 acciones para el primer año, y 27 para el segundo (“PRSC 3”). Además hay una serie de indicadores de resultados, muchos de los cuales están todavía por definir. Aunque aquí también se observa una cierta reducción y un peso mayor para los indicadores de resultados, la cantidad todavía es grande y las acciones, es decir la injerencia directa en procesos y políticas de Nicaragua, todavía son muy predominantes. En la práctica, el BM hizo el primer desembolso completamente en el 2004, y casi el total del segundo desembolso (30 millones de dólares en lugar de 35 millones). La razón para no desembolsar era el incumplimiento de una acción que había sido definida como “trigger”.

La Comunidad Europea comenzó su primer programa de apoyo presupuestario sectorial en el 2004, en educación (Programa de Apoyo a las Políticas del Sector Educativo y Descentralización, PAPSE). En el

²⁹ Según la encuesta entre los nueve donantes sobre sus procesos de decisión, arriba mencionada.

³⁰ Según las Disposiciones Técnicas y Administrativas (DTA) del PAPSE, p. 8

2006, comenzaron un segundo programa, el Programa de Apoyo al PND (PAPND). Los tramos fijos de estos programas están ligados al desempeño de Nicaragua en general, es decir a la estabilidad macroeconómica, a la ejecución del PND, a los principios fundamentales del ACF y a la PAM en general. Los tramos variables del PAPSE contienen indicadores ligados al sector de la educación. Estos incluyen indicadores de resultados en educación en general, y acciones y metas en la descentralización de la política educativa. En el 2006 se desembolsaron 9 de los 10 millones de euros programados en el tramo variable, y muy probablemente se va a reducir más para el 2007, ya que el indicador de la escolaridad se ha bajado³¹. El PAPND tiene diez indicadores para los tramos variables, y contiene metas para estos indicadores para el 2005, 2006 y 2007. Los diez indicadores están en tres ámbitos: servicios sociales (desnutrición, acceso a agua potable y acceso a salud), promoción del sector privado, y gestión de finanzas públicas. En todos estos indicadores y metas, hay cierta redundancia con la PAM y con el PRSC. Durante el 2006 y 2007 sólo se desembolsarán tramos fijos en este programa. En el 2007 se evaluará el desempeño de los indicadores del 2006, por lo que el primer desembolso variable está programado para el 2008.

El BID ya comenzó un AP sectorial en el 2004 bajo la forma de un “policy based loan”. Los indicadores estaban relacionados con modernización del Estado y reformas fiscales. En el 2006, el BID comenzó otro programa de AP, mediante un “policy based loan” de \$30 millones para el sector social en apoyo al PND.

En el área de previsibilidad de los desembolsos, el BSG se ha comportado bastante bien, al menos después de los largos atrasos del 2005. Durante el 2006 la mayoría de los donantes ha seguido el esquema planificado de desembolsos, de modo que el gobierno haya recibido un flujo más o menos estable durante todo el año. Además, la mayoría de los donantes se ha comprometido, en principio, para el mediano plazo: para el 2005 y 2006, o para el período 2005–2007. La mayoría de los donantes entrevistados en agosto pensaban confirmar sus desembolsos para el 2007 después de la reunión semi-anual de octubre del 2006³². Sin embargo, siempre se mantiene la condición de que hay que respetar integralmente a los “principios fundamentales”, entre los cuales se incluye que haya elecciones libres y honestas, y que se mantenga la estabilidad macroeconómica. En la práctica, les quedan muchos escapes a los donantes en caso de que se de algún cambio en el panorama global del país.

4.3. Observaciones Finales

Los avances en la armonización y alineación de la ayuda son más evidentes en el excelente “Plan de Armonización y Alineación”, desarrollado y mejorado en el último año. Los avances en la armonización concreta de la ayuda son limitados: no se ha podido hacer más planes sectoriales y poco se ha avanzado en la ejecución de los planes sectoriales existentes. La mayor parte de la ayuda externa sigue atada a proyectos individuales (Cuadro 4.1), y los pocos fondos comunes sectoriales existentes no siempre son utilizados eficazmente por el gobierno.

El BSG ha tenido influencia política pero la ha usado sobre todo en áreas en las cuales no hubo discrepancia entre la cooperación internacional (en sentido amplio, incluyendo el FMI) y el ejecutivo: estabilidad

³¹ Entrevista con representante de la Comisión Europea.

³² Suiza y Finlandia sólo pueden confirmarlos después de que sus propios parlamentos hayan aprobado las leyes presupuestarias a finales del año calendario.

macroeconómica y gestión de finanzas públicas. Se ha usado la influencia política para ejercer presión sobre otros poderes del Estado, especialmente la Asamblea Nacional y la Controlaría General de la República.

Hasta ahora, los donantes de AP no han usado su influencia política, al menos de forma eficaz, para mejorar la gobernabilidad o reducir la pobreza. La cooperación internacional sabía, antes de comenzar el AP, que el ejecutivo daba poca prioridad a reducir la pobreza; sin embargo, eso no parece haber sido un factor importante en sus decisiones. Será interesante ver qué efecto tendrán las cifras ya mencionadas sobre la evolución de la pobreza y los indicadores sociales en las decisiones del desembolso.

En total, los costos de transacción para el gobierno no han bajado todavía como resultado del AP. Esto se debe a varias razones:

- El hecho que la parte del AP todavía representa una parte pequeña de la ayuda externa, por lo que siguen los altos costos de transacción de los proyectos.
- El diálogo intensivo y en alto nivel con el BSG y también con los donantes de los demás sistemas de AP, con sus requerimientos de reportes, informes y presencia de altos funcionarios del gobierno.
- La existencia de los diferentes sistemas de AP con sus diferentes indicadores, requerimientos de reportaje y contabilidad.
- La existencia de tipos de “AP” destinado o dirigido a ciertos objetivos.
- La duplicación en el diálogo con el BSG y con la Mesa Global de donantes.

La previsibilidad de los desembolsos del AP ha sido mala en el 2005 debido a la suspensión temporal que llevó a que la mayoría de los fondos no pudieran utilizarse en el presupuesto sino que sólo pudieran contribuir a aumentar las reservas internacionales. En el 2006, la previsibilidad mejoró mucho ya que todos los donantes siguieron el esquema de desembolsos definido al principio del año. En vista de las elecciones de noviembre, no se puede decir mucho sobre la previsibilidad de los desembolsos para el 2007. Es de esperar que los compromisos multi-anales, aún que sean confirmados en septiembre u octubre, no valgan mucho ante posibles cambios bruscos en el panorama político o económico del país.

5. La Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

5.1. Marco Conceptual

5.1.1 Reformas Institucionales y Reducción de la Pobreza

El proceso de la ERP introduce tres tipos amplios de reformas institucionales:

- El primero se refiere a reformas orientadas a aumentar la capacidad del gobierno en general para diseñar e implementar políticas y programas (Grindle, 2004). Éstas incluyen medidas tales como la reforma al servicio público y cambios en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- El segundo grupo de reformas institucionales apunta a cambiar el funcionamiento del gobierno o de la economía de manera que promuevan crecimiento, absorban choques, o redistribuyan los recursos (Bastiaensen, de Herdt y D'Exelle 2005). Entre ellas se incluyen cambios en las relaciones comerciales o en el marco jurídico de los mercados de tierra y de crédito.
- El tercer tipo de reformas intenta aumentar la responsabilidad de los funcionarios del gobierno, por ejemplo, consolidando entidades estatales de auditoría, introduciendo instrumentos para aumentar la transparencia y creando espacios para la participación de la sociedad civil.

En esta sección examinamos en qué medida el proceso de la ERP ha contribuido a crear un contexto institucional capaz de conducir a la reducción de pobreza. Nos limitamos al universo del tercer grupo de reformas descrito arriba debido a que, en la lógica del proceso ERP, este último grupo de reformas tiene un papel central a jugar en crear un ambiente institucional que facilite la reducción de la pobreza.

Por un lado, se espera que el aumentar la transparencia y facilitar la participación de agentes no gubernamentales tenga un efecto directo en la pobreza. En el corto plazo, la participación de los pobres y de las organizaciones que hablan por parte de la población desafortunada, combate directamente la “exclusión institucional” que es una dimensión importante de la pobreza.

Por otro lado, estos cambios institucionales podrían generar otros efectos ventajosos. Primero, a largo plazo, la creación de una sociedad civil más activa y más empoderada podría provocar cambios en un sistema político democrático que no ha sabido priorizar la reducción de

la pobreza hasta ahora. Segundo, se espera que la disponibilidad de más información sobre los planes y los logros del gobierno facilite que agentes tanto dentro como fuera del gobierno supervisen resultados y exijan acción. El monitoreo de la acción gubernamental debe hacer presión sobre el gobierno para proponer políticas pro-pobres y para cumplir con su compromiso de ejecutar su estrategia de reducción de pobreza.

En este informe nos concentramos en este último efecto deseado de las reformas. Investigamos si el proceso de la ERP ha fortalecido al sistema de “rendición de cuentas”, es decir al conjunto de procesos mediante los cuales el gobierno informa, consulta, y responde a la ciudadanía, y la ciudadanía (o sus representantes) demanda información, transparencia, y resultados del gobierno. Este conjunto de procesos, descritos abajo en mayor detalle, es lo que designamos por *sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía*.

5.1.2 “Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía”

¿En qué consiste un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía? El concepto se basa primero en la idea tradicional de rendición de cuentas – organizaciones [o individuos] rinden cuentas a una autoridad, y esa autoridad juzga sus logros y acciones. Este concepto abarca dos ideas: la obligación por parte de la organización o individuo subordinado de *informar* sobre lo que se está haciendo y se ha logrado, y la *imposición de sanciones* por la autoridad cuando las acciones o los logros no son aceptables (Schedler, 1999). Si este sistema funciona bien, la aplicación, o la amenaza, de sanciones provoca un mejoramiento en el comportamiento de la persona u organización vigilada. Cuando esta relación existe entre dos entidades del gobierno, se suele hablar de responsabilidad horizontal, o “horizontal accountability,” (O’Donnell, 1999).

Recientemente, se ha introducido otro concepto de responsabilidad: la responsabilidad de instituciones hacia sus “clientes”, es decir la responsabilidad “hacia abajo” (Hulme y Edwards, 1996) o “vertical” (O’Donnell, 1999). Por ejemplo, las ONGs son responsables ante sus clientes o las localidades donde trabajan, los gobiernos son responsables ante el público en general y los políticos elegidos son responsables ante el electorado (Najam 1996, Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En estos sistemas de responsabilidad “hacia abajo,” individuos u ONGs asumen el rol de exigir la rendición de cuentas sobre, y mejoras, en la gestión realizada por funcionarios o instituciones gubernamentales.

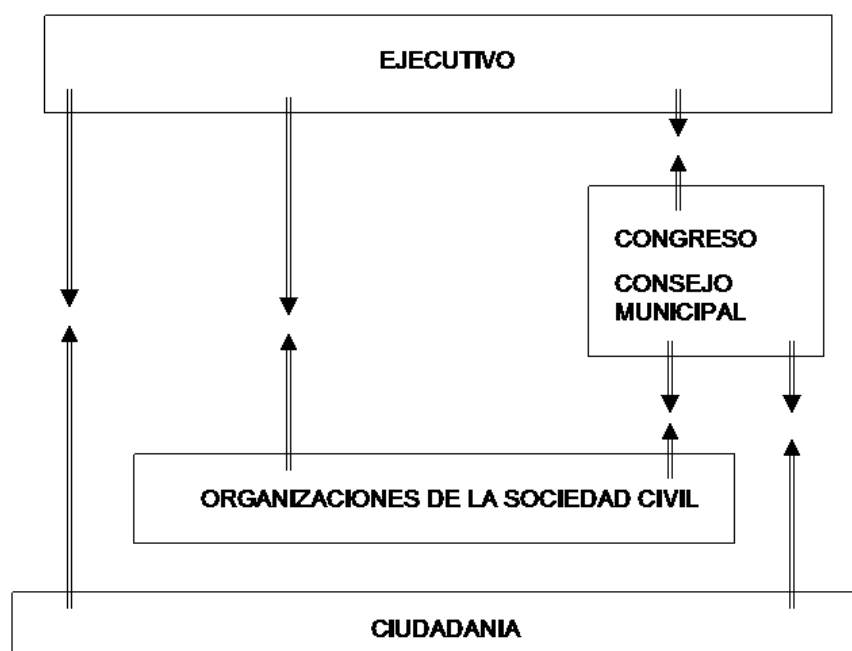
En la práctica, puede haber un vínculo entre las relaciones horizontales de responsabilidad y las de responsabilidad hacia abajo o verticales. Se habla, por ejemplo, de sistemas “*diagonales*” de responsabilidad cuando actores gubernamentales y no-gubernamentales se reúnen en una entidad que vigila por la buena gestión pública o por el cumplimiento de reglas o promesas (Goetz y Jenkins, 2001). También existen *cadena de responsabilidad*, por ejemplo cuando una presión desde abajo provoca el fortalecimiento de los sistemas internos de rendición de cuentas en las instituciones del gobierno.

Las diferencias entre los sistemas de responsabilidad horizontales y los sistemas verticales o diagonales no se limitan simplemente a los actores involucrados. A diferencia de una autoridad oficial, los actores no gubernamentales que evalúan el trabajo del gobierno, normalmente no pueden imponer sanciones por incumplimiento. Una excepción sería la sanción electoral de votar en contra de un candidato político que no ha satisfecho a su público. En la mayoría de los casos, los actores no gubernamentales

dependen de otros tipos de acciones en sus relaciones con el gobierno – demandas de información, análisis independiente y la diseminación de este análisis, el uso de la prensa y las marchas y protestas, entre otras. De igual forma, la responsabilidad del gobierno hacia el público va más allá de la simple obligación de informar sobre lo que está haciendo y lo que se ha logrado. Unos sugieren que el gobierno tiene además la responsabilidad de explicar por qué se han tomado ciertas decisiones y de dar oportunidades a la población de proporcionar insumos para la formulación de políticas o de participar en procesos de toma de decisiones (Bastiaensen, de Herdt y D’Exelle, 2005).

En este informe nos interesan las relaciones “verticales” o “diagonales” entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La Figura 5.1 muestra las principales relaciones que se han tomado en cuenta para este trabajo³³. Primero están las relaciones directas entre el ejecutivo por un lado, y la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil (representantes no elegidos de diversos grupos) por el otro. Segundo, está la cadena de responsabilidad que conecta la ciudadanía o la sociedad civil con el Congreso o Consejo Municipal y luego con el ejecutivo. El público puede exigir una rendición de cuentas de sus representantes elegidos, pero el Congreso o Consejo también puede exigir una rendición de cuentas del ejecutivo en nombre de la ciudadanía que representa.³⁴

Figura 5.1: Sistema de RGC: Relaciones Investigadas en este Informe



Para que estas relaciones constituyan un sistema de RGC se requieren acciones específicas por ambas partes (Figura 5.2). Tal sistema consiste en tres fases (Schacter, 2001):

³³ Nos concentramos sobre todo en relaciones formales, ya que ha sido propósito explícito del proceso de la ERP dar vida a sistemas formales de responsabilidad hacia la ciudadanía. Sin embargo, reconocemos la importancia en la práctica de relaciones informales de responsabilidad hacia la ciudadanía.

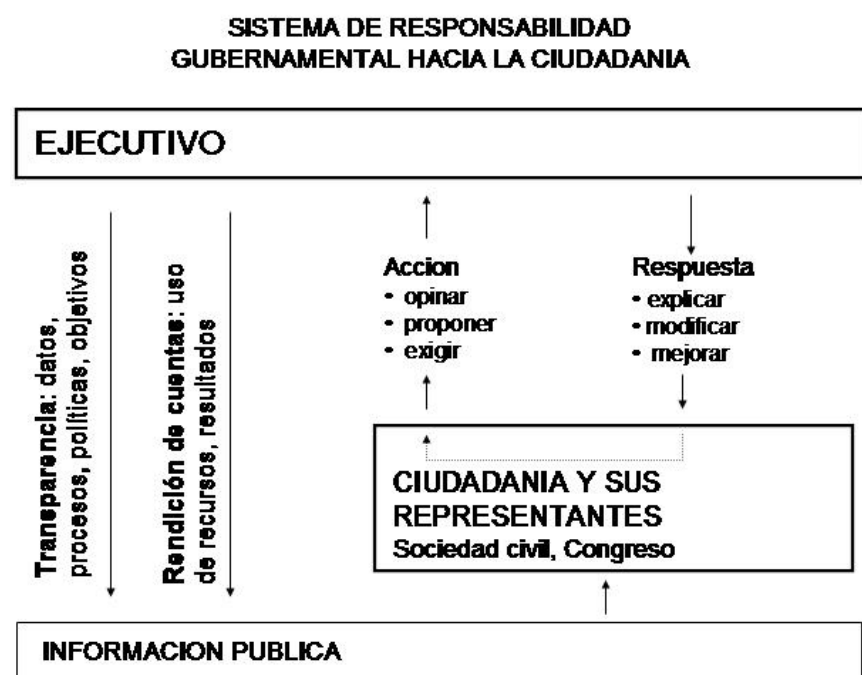
³⁴ Lo que falta en esta figura es la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la población a quien representa o cuyos intereses defiende (Hulme y Edwards, 1996). Para evaluar si las organizaciones de la sociedad civil representan los intereses de la ciudadanía en general, sería importante evaluar también las relaciones entre estas organizaciones y sus bases. No hemos incluido esta dimensión en nuestro estudio, pero nuestro informe del 2003 (ISS 2004) sí abarcó este tema. Estudiamos la representación de los pobres a través de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de crear las ERPs.

- En la primera fase, el ejecutivo tiene la responsabilidad de informar al público. Debe ser *transparente* en sus procesos, objetivos, y políticas, y compartir datos y otra información relevante. Además el ejecutivo debe *rendir cuentas* sobre los resultados obtenidos y los recursos utilizados.
- En la segunda fase, la ciudadanía – representada por individuos, organizaciones de la sociedad civil, o representantes elegidos (Congreso y el Consejo Municipal) – *actúa* basada en la información que el gobierno provee.
- En la tercera fase, el ejecutivo *responde* a las preguntas, críticas, y reclamos que recibe.

Las componentes del sistema se refuerzan mutuamente. La transparencia y rendición de cuentas facilitan la acción de parte de la ciudadanía, y estas acciones provocan las respuestas del gobierno. De igual forma, las debilidades en una fase del sistema pueden contribuir al fracaso de todo el sistema. Por ejemplo, si el gobierno no comparte información, la ciudadanía tendrá dificultades para actuar sobre asuntos substantivos: sus acciones se podrían limitar a pedir la transparencia y la rendición de cuentas. Por otro lado, si hay poca reacción de la sociedad a la rendición de cuentas del ejecutivo, no hay por qué esperar cambios en la gestión del gobierno.

En este informe se investiga el estado actual de los tres componentes de un sistema de RGC: la transparencia y la rendición de cuentas por parte del ejecutivo, la acción de los representantes de la ciudadanía, y las respuestas del gobierno. Además se intenta determinar si hubo progreso o retroceso en los sistemas de RGC en el transcurso de los últimos 5 años, y el papel que el proceso de la ERP ha jugado en estos cambios. Para estudiar el impacto del proceso de la ERP, consideraremos el efecto de las instituciones e instrumentos creados a través de este proceso, incluyendo las estrategias mismas, los informes, procesos, e instituciones de seguimiento y evaluación, así como los procesos de diálogo y consulta.

Figura 5.2: Los Componentes de un Sistema de RGC



5.2. Transparencia y Rendición de Cuentas a Nivel Nacional

Desde el punto de vista del Gobierno – un punto de vista que en este caso compartimos – ha habido un progreso considerable en la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este progreso ha empezado con la ERCERP, que en la expresión de un funcionario ha “puesto el gasto en pobreza bajo el microscopio” lo que, entre otros resultados, ha también forzado al gobierno a mantener los niveles de ese gasto, con voluntad o sin ella. Además se han creado y tornado más accesibles al público sistemas de planificación y seguimiento como el SIGFA, el SNIP y – a pesar de su fracaso en términos prácticos, al menos hasta el presente – el SINASID, además de los otros sistemas de seguimiento mencionados anteriormente, en particular la PAM del Grupo de Apoyo Presupuestario, constituida en su casi totalidad por indicadores del PND. Entre los sistemas mencionados, el SNIP y el SIGFA proveen información sobre gastos (de inversión pública, en el primer caso³⁵, de gestión financiera, en el segundo). Por otro lado, el SINASID y la PAM están claramente orientados hacia los resultados, ya que sus indicadores inciden sobre desarrollo y pobreza, en el primer caso, y sobre el logro de los objetivos del PND, en el segundo. El hecho de que estos sistemas se encuentren en línea, accesibles a los usuarios públicos de Internet, y permitan, como en el caso del SIGFA, un seguimiento en tiempo real del presupuesto, representa un aumento de transparencia en el que el gobierno tiene un cierto – y justificado – orgullo.

Por otro lado, la participación territorial en el PND, las reuniones que se realizaron a nivel de los departamentos y el estímulo por parte del gobierno central a la realización de los PDD representan también algún aumento de transparencia y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Sin embargo hay una considerable diferencia entre lo que el Gobierno dice o piensa sobre el proceso y las indicaciones que se obtienen por medio del trabajo de campo. En lo que se refiere a la transmisión de información y consulta del PND, el ‘extenso e intenso diálogo’ al que se refiere el Gobierno se tradujo en la práctica en un taller informativo de unas 5–6 horas por departamento, con la consecuente falta de oportunidad de profundización, análisis y discusión del Plan en los territorios y la escasa inclusión de las propuestas locales en el Plan.

Al mismo proceso de discusión del PND en los territorios está también asociada la creación del Sistema Nacional de Participación y Concertación, ya presentado en la sección 3.2, y basado en el sistema PASE, mencionado en varias ocasiones anteriormente en estos informes. Se trata de un sistema de transmisión de información para la coordinación Estado – Sociedad que ‘articula los diferentes actores y espacios territoriales, facilita la participación ciudadana en la gestión pública y promueve la apropiación de las políticas públicas’ (SETEC). El sistema fue diseñado para funcionar a través de cuatro ejes: político-administrativo, técnico-ejecutivo, concertación y participación, y más recientemente eje de coordinación con la cooperación. Estos ejes tienen como fin articular el nivel municipal, departamental y nacional para la ejecución y seguimiento de la ERP, y esta vinculación permite a su vez el fortalecimiento de la rendición de cuentas hacia abajo.

A pesar de la dificultad de llegar a una síntesis confiable de las percepciones de la sociedad civil sobre la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional, se puede afirmar que esas percepciones son bastante distintas a las del gobierno. Aún dentro del nivel nacional, es

³⁵ Es sin embargo importante recordar que el SNIP también tiene una función de decisión y no sólo de información sobre las inversiones públicas.

necesario en este caso distinguir distintos niveles, en los cuales las percepciones de la sociedad civil son diferentes. Así, la percepción dominante entre las personas que entrevistamos, sobre lo que ocurre en los niveles superiores de la jerarquía gubernamental, es más bien de una disminución de transparencia y de cierta arrogancia. Esta se expresa por ejemplo en la prisa con que los funcionarios superiores se amparan cada vez que la Contraloría General de la República inicia una investigación que puede afectarlos, o en la actitud del Presidente de la República cuando nombra ministros a funcionarios a punto de ser investigados por la Contraloría, lo que les confiere inmediata inmunidad a tales investigaciones. Esto indica en los términos del marco conceptual presentado arriba, que también hay problemas de rendición de cuentas interna u horizontal. Más de una persona se refirió también al hecho de que, en el 2004, el gobierno mandó al FMI una proyección realista de las recaudaciones tributarias, muy distinta a la información que mandó a la Asamblea Nacional; la lógica de este “economizar de la verdad” es que de esta forma el gobierno podría disponer libremente de cualquier excedente fiscal, al mismo tiempo que minimizaba las transferencias obligatorias a las Universidades, a los municipios, etc. Este hecho confirma además la opinión de algunos de nuestros entrevistados, de que el gobierno rendía más cuentas a los donantes, especialmente al FMI y al BSG, que a la ciudadanía, a través de la Asamblea Nacional.

La mayoría de nuestros entrevistados de la sociedad civil también consideran que a otros niveles de la Administración Central ha aumentado la transparencia y ha mejorado la rendición de cuentas a la ciudadanía. A pesar de percepciones muy distintas a las del gobierno sobre el proceso de participación del PND y de los PDD, la opinión predominante es de que las cosas han mejorado. Cabe destacar que la Ley de Participación Ciudadana se considera como un progreso considerable, así como también se considera positivo el énfasis que este gobierno asigna al seguimiento en general, y al SIGFA y al SNIP en línea (aunque con ciertas informaciones de acceso restringido). También se considera importante, desde el punto de vista de rendición de cuentas sobre la pobreza, el seguimiento que se viene haciendo a las metas del milenio.

5.3. Acción y Reacción a Nivel Nacional

Comprensiblemente, la sociedad civil considera que entre los principales factores que han mejorado la situación desde el punto de vista de la transparencia y de la rendición de cuentas a la ciudadanía, se cuentan sus esfuerzos de seguimiento a las políticas o actividades gubernamentales. Entre estos esfuerzos, los más citados son las auditorías sociales a los municipios; el seguimiento a la ejecución de políticas públicas; y el monitoreo al Presupuesto General de la República y al estado de avance de las leyes en el parlamento. Sin embargo, uno de los esfuerzos más importantes ha sido la crítica a la ERCERP, publicada en el 2001 por la Coordinadora Civil, bajo el título “La Nicaragua que Queremos”. A pesar de que adolece de una total falta de priorización, esta crítica contiene muy buenos análisis de la situación del país. Ella surgió de la frustración de las organizaciones de la sociedad civil ante la falta casi total de respuesta con que el Gobierno recibió sus sugerencias. Estos esfuerzos de la sociedad civil están muy dependientes de la cooperación; si disminuye el interés de la cooperación por este tema, lo mismo tenderá a ocurrir con las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y vice-versa.

Existe una percepción casi universal entre los miembros de organizaciones de la sociedad civil en cuanto al papel y la incidencia que esta tuvo durante el periodo inmediatamente posterior al huracán Mitch, momento en el que el gobierno y los donantes consultaron y se apoyaron en la sociedad civil, tanto para identificar necesidades como para planificar y ejecutar los trabajos de reconstrucción del país. Nada de lo que vino después se comparó a la participación de la sociedad civil en el proceso alrededor de los acuerdos de Estocolmo.

El papel del CONPES – cuya creación tuvo lugar al inicio del proceso de la ERCERP y que ha sido recién reforzado como se indica en la sección 3.2 – es también uno de los argumentos que el gobierno, utiliza actualmente como afirmación de que ha habido mejoras substanciales en la rendición de cuentas. Recuérdese que el CONPES pasó por un periodo en el que su papel era considerado importante – por ejemplo en lo que se refiere a la discusión pública de la ERCERP. Luego fue utilizado como un instrumento de apoyo al Presidente de la República y de legitimación política de su posición contra la Asamblea Nacional, y finalmente entró en un periodo de alguna apatía y marginalización. La representación alargada de la sociedad civil en el espacio de participación que es el CONPES, su apertura a las iniciativas y sugerencias de otras organizaciones, aunque no representadas directamente en el Consejo, y la política deliberada de su Secretaria Ejecutiva de reanudar lazos de cooperación con otras instituciones del Estado, han contribuido significativamente a mejorar la calidad de la participación, permitir un papel más activo a las organizaciones de la sociedad civil y conferir al CONPES un protagonismo que había perdido. Sin embargo, hay que recordar que el CONPES es un consejo consultivo del Presidente de la República, que podría en principio ignorar todas y cada una de sus recomendaciones. Su papel político y su incidencia dependen sobre todo de la voluntad del Presidente – a pesar de que, como se ha visto recientemente, la personalidad y la forma de acercarse a los problemas del Secretario Ejecutivo también sean factores importantes.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas del Gobierno a la Asamblea Nacional, no puede olvidarse que durante todo el periodo del gobierno del Ing. Enrique Bolaños las relaciones entre estos dos órganos del Estado fueron casi siempre caracterizadas por un antagonismo considerable, con excepción de algunas ocasiones en las que ciertas presiones, casi siempre externas, los obligaron a colaborar. En términos generales, la fuerte politización que caracteriza Nicaragua tiende a dificultar las relaciones y por ende la transparencia, la rendición de cuentas y la respuesta a pedidos de información. Por esta razón es comprensible que desde este punto de vista las relaciones no sean perfectas. Sin embargo hubo progresos innegables, como el hecho que la AN reconoció recientemente el SIGFA como única fuente oficial para el seguimiento al presupuesto. También aquí parece existir una relación a dos niveles: antagonica y de confrontación al más alto nivel, de mayor entendimiento y cooperación a los niveles inferiores de la jerarquía, o en relación a cuestiones de carácter más marcadamente técnico.

Finalmente, hay que mencionar de nuevo, en este contexto, el Sistema Nacional de Participación y Concertación.

Aún cuando no funcionen perfectamente, todos estos sistemas representan un progreso considerable en la clarificación y sistematización de la información sobre la *res publica*, en relación a lo que existía antes. Sin embargo, las cosas están lejos de funcionar perfectamente. Así, por ejemplo, a pesar de todo este trabajo para mejorar la transparencia, la

evolución del índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (2.6 en el 2006, cuando había subido de 2.4 en el 2001 hasta 2.7 en el 2004), indica una preocupante falta de impacto sobre el problema crucial de la corrupción.

5.4. La Rendición de Cuentas a Nivel Local

A nivel local, los municipios no tienen la misma percepción optimista del proceso de participación del PND que existe en el gobierno central (véase la sección 5.2). Sin embargo, se considera a nivel municipal que hubo algunas mejoras en la rendición de cuentas del nivel central al local, y que el proceso de consulta del PND en los territorios y el proyecto PASE ayudaron a que esto ocurriera. Por otro lado, la práctica de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil local en la discusión sobre el PND y los PPDs, dejando fuera las organizaciones nacionales, no ha necesariamente reforzado a las organizaciones locales, por el contrario, muchas veces están poco preparadas para jugar un papel decisivo o útil en las discusiones.

Los gobiernos locales rinden cuentas a la ciudadanía a través de los cabildos municipales y a través de los espacios de concertación (Consejos de Desarrollo Municipal o CDM) donde se discute, propone y gestionan proyectos y estrategias de desarrollo local. A nivel municipal la situación para rendir cuentas (alcaldías) y exigir cuentas (ciudadanía) es muy compleja. Los pocos recursos descentralizados del nivel central al local y las deficiencias técnicas en las municipalidades no permiten desarrollar un sistema en donde los gobiernos locales puedan transmitir información sobre sus acciones de una manera eficaz. Sin embargo, en algunos municipios existe mayor transmisión de información del quehacer gubernamental cuyo proceso depende de la voluntad política tanto del alcalde como de la suspicacia de la ciudadanía representada en el municipio.

En la mayoría de los municipios, la participación ciudadana dentro de los CDM es muy limitada y desorganizada, y en el peor de los casos, algunos CDM no están funcionando en sus respectivos municipios. En términos generales, la ciudadanía local aún no tiene cultura para exigir cuentas a los gobiernos locales debido a la pobreza que limita la educación y el conocimiento de los derechos ciudadanos, y el poco interés y tiempo para involucrarse en los procesos de participación obligando a las personas a utilizar su tiempo para trabajar arduamente como medio de supervivencia. Por otro lado, a nivel local existen muy pocas iniciativas en pro del fortalecimiento de capacidades locales para la incidencia en estrategias de los gobiernos municipales, causando así mismo que organizaciones locales no rindan cuenta de sus propias acciones.

En cuanto a la percepción local sobre la transparencia en la gestión de los gobiernos municipales, en este particular entran en juego la gestión del alcalde y los intereses políticos. Una parte considerable de los entrevistados a nivel municipal sobre esta cuestión creen que hoy en día existe mayor transparencia en la gestión de los gobiernos locales, sin embargo otro grupo no piensa de la misma manera, alegando que algunos alcaldes cometen actos de corrupción con fines personales o bien utilizan fondos para fines políticos sin informar la fuente de financiamiento de los mismos.

Hay, por otro lado experiencias municipales muy diversas orientadas hacia mejorar la rendición de cuentas hacia los municipios. Los informes de la Contraloría General de la República indican que en general la transparencia ha aumentado a nivel municipal. En lo que se refiere a

probidad también ha habido algún avance, pero los problemas del centro se reproducen frecuentemente en la periferia. Tres municipios han empezado a desarrollar presupuestos participativos. Sin embargo, se trata todavía de casos aislados, sin mucho impacto. Los municipios más avanzados en la participación de la población y en la rendición de cuentas lo hacen mejor que el gobierno central ya que la información queda disponible rápidamente y de forma comprensible para los ciudadanos; sin embargo, la mayor parte de los municipios están todavía lejos de alcanzar esa situación ideal. Estas opiniones son compartidas por funcionarios municipales y por miembros de organizaciones de la sociedad civil que entrevistamos.

5.5. Rendición de Cuentas y Alivio de la Pobreza

A pesar de los esfuerzos realizados para aumentar la rendición de cuentas y el seguimiento de las políticas públicas, Nicaragua sigue siendo un país centralizado en el cual estos procesos no han avanzado mucho. Un aspecto positivo de la ERCERP fue el aumento de la conciencia del gasto en pobreza, lo que hizo más difícil para el gobierno recortar ese gasto. Por otro lado, el gobierno ha neutralizado este efecto hasta cierto punto mediante su redefinición del gasto en pobreza para incluir a gastos en infraestructura económica, lo que le da mucha más libertad para invertir en infraestructura económica y todavía llamar a ese gasto, gasto en pobreza. La pobreza parece haber aumentado en Nicaragua, pero quizás habría aumentado todavía más sin todo el esfuerzo de transparencia, de seguimiento y de rendición de cuentas que se ha hecho, y que representa un progreso institucional apreciable. Si se mantienen – lo que depende obviamente de la voluntad política del nuevo gobierno – los sistemas de seguimiento y de rendición de cuentas ayudarán, después de un proceso de aprendizaje, a que se gaste mejor el dinero y a que se obtengan mejores resultados de ese gasto. Por otro lado, sería demasiado hablar de un efecto de empoderamiento de los pobres, o decir que la sociedad civil esté saliendo fortalecida de todo este proceso; por el contrario, los esfuerzos del gobierno por marginar la sociedad civil de Managua la ha debilitado. La principal prioridad del gobierno parece estar bien alineada con las prioridades del FMI – y la reducción de la pobreza no es su principal objetivo. En conclusión podríamos decir que ha habido reales mejoras en la rendición de cuentas a la ciudadanía, sin embargo, estas mejoras no parecen haber tenido un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza.

6. Observaciones Finales

6.1. Pobreza Postergada.

A pesar de las sucesivas condonaciones de la deuda asociadas a la iniciativa HIPC reforzada y a la iniciativa británica para aliviar la pobreza sobre todo en África, de los 500 o 600 millones de AOD por año y de la válvula de escape de la emigración, hay fuertes indicaciones de que la pobreza ha aumentado en Nicaragua. En el mejor de los casos, parece claro que la pobreza no ha disminuido significativamente. Todo ha tenido mayor prioridad que la reducción de la pobreza: el crecimiento económico, la reforma del estado, la deuda interna, la situación financiera del país. La pobreza sigue siendo el gran problema postergado en Nicaragua. ¿Hasta cuándo?

6.2. El Gobierno: Misión Cumplida.

El gobierno del presidente Enrique Bolaños, que se acerca al fin de su mandato, ha dado muestras a lo largo de los cuatro años anteriores de una envidiable energía, dedicación y capacidad de trabajo al servicio de la reforma y modernización del estado. A pesar del absurdo desperdicio de energía que conlleva la elaboración de un plan sin preocuparse de consensuarlo con la sociedad civil a nivel nacional ni con la oposición, a pesar de la falta de realismo con la que se imagina el proceso de consulta en los territorios, el gobierno ha innegablemente hecho muchas cosas bien, incluyendo muchas que tienen que ver con la elaboración del mismo PND y de los sistemas de seguimiento que le están asociados. Se han establecido reglas y se ha empezado a montar mecanismos que podrán ser utilizados en el futuro al servicio de la reducción de la pobreza. Sin embargo, la apelación del Presidente Bolaños a los candidatos a la presidencia, invitándolos a firmar un compromiso para que acepten el PND y continúen su implementación, fue claramente un reconocimiento a la inadecuación del proceso. Esperemos que el capital organizacional creado por el gobierno no sea destruido ni ignorado por su sucesor.

Donde el gobierno, en definitiva, no aprobó fue en la reducción de la pobreza. No obstante, no se puede hablar de fracaso, pues sus prioridades claramente nunca apuntaron en esa dirección. Al contrario, este gobierno conservador cumplió su papel con éxito. Ese papel, que resulta ahora muy claro, ha sido el de crear condiciones favorables a la continuación y al refuerzo del proceso de acumulación de capital en Nicaragua, independientemente de las consecuencias de ese proceso en la pobreza. Para eso, todo sirvió: la buena voluntad de los donantes, adquirida por

medio de una imagen ficticia de combate a la corrupción que, en la práctica, casi sólo tuvo como resultado incomodar (más que castigar) al ex-presidente Alemán; la débil excusa aportada por el Banco Mundial, ignorando toda la evidencia en contrario, de que cualquier crecimiento llevaría a una reducción de la pobreza; la reasignación de los recursos liberados por el alivio de la deuda externa al pago de una deuda interna éticamente cuestionable y al refuerzo de la situación financiera del país, en vez de combatir la pobreza, como suponían las condiciones impuestas por el Club de París. Con el PND y con todos sus acuerdos con los donantes, el gobierno intentó además garantizar, en la medida de lo posible, la continuación de esas condiciones, aún después de su salida del poder.

6.3. Los Donantes: ¿Víctimas Inocentes?

La mayoría de los donantes no pueden sentirse muy orgullosos de su desempeño a lo largo de los cuatro años anteriores. Apoyar un gobierno conservador hasta el punto de interferir en los asuntos internos del país bajo el pretexto de apoyar el combate a la corrupción (con resultados irrisorios, como se ha visto), ignorar todas las críticas al gobierno o defenderlo contra esas críticas (sobre todo las de la sociedad civil de Nicaragua), seguir donando montos considerables de dinero sin darse cuenta de lo que estaba pasando con la pobreza, aceptar sin crítica el agotado argumento de la relación automática entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, no muestra mucha comprensión sobre lo que estaba pasando en el país.

Los donantes montaron todo el aparato del apoyo sectorial y de apoyo presupuestario de acuerdo a los mejores principios de la declaración de París (en la forma, pero quizás menos en el contenido), pero no pensaron – o no pensaron lo suficiente – sobre si el crecimiento que estimularon fue suficientemente pro-pobre. Persuadieron al gobierno a que asumiera el liderazgo y la iniciativa de la coordinación de la cooperación, pero después siguieron comportándose de la misma forma irrespetuosa que antes para con el equipo de la Cancillería que los tomó en serio e intentó realmente coordinar la ayuda. Gastaron más de 600 millones de dólares por año en ayuda oficial al desarrollo, supuestamente para la reducción de la pobreza y, a pesar de que hubo crecimiento económico, la pobreza aumentó.

¿Serán los donantes las víctimas inocentes de un gobierno maquiavélico? Si hay algo que no pueda decirse del gobierno, ni especialmente del presidente Bolaños, es que sean maquiavélicos; más bien todo lo contrario. ¿Será que nadie les avisó de lo que estaba pasando? Ahí están nuestros informes y, más importante, las críticas de la sociedad civil.

Hay muchas otras explicaciones posibles de este fiasco, y probablemente todas tienen un poco de verdad. Pero lo importante aquí es al menos extraer lecciones para el futuro. Quizás la más importante de todas las lecciones sea una que podía haberse aprendido ya hace años: que el crecimiento económico no lleva automáticamente a la reducción de la pobreza. Será deseable que los donantes puedan, finalmente, empezar a pensar, con el nuevo gobierno, en qué es crecimiento pro-pobre – y qué no lo es – y en las implicaciones prácticas que todo eso pueda tener para la asistencia que ciertamente continuarán dando a Nicaragua, en parte porque ellos mismos necesitan tanto esa asistencia como el propio país.

Referencias Bibliográficas

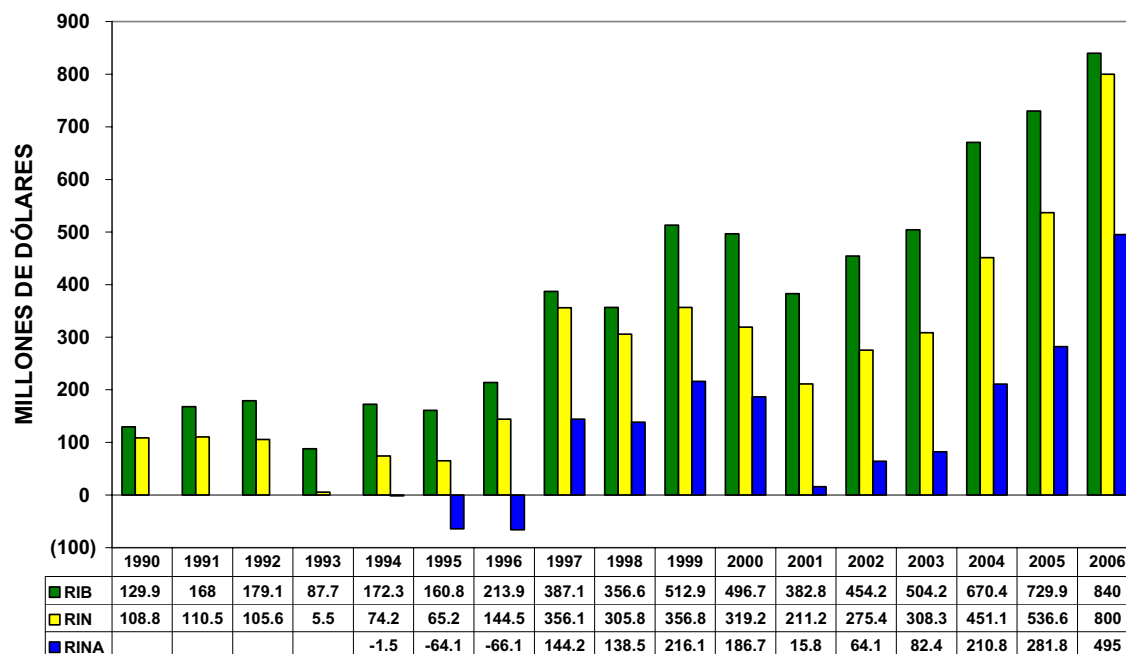
- Bastiaensen J., T. de Herdt y B. d' Exelle (2005) 'Poverty reduction as local institutional process'. *World Development*, Vol. 33 Nr. 6, pp. 979–993.
- Chamorro, J.S. (2005) 'Devolución del Plan Nacional de Desarrollo'. Síntesis de la ponencia realizada delante del CONPES. Managua, Julio de 2005: CONPES (mimeo).
- Hulme, D. and M. Edwards (1996) *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post–Cold War world*. Bloomfield, Ct.: Kumarian Press.
- Goetz A M and R Jenkins (2001) 'Hybrid Forms of Accountability'. *Public Management Review*, Vol. 3, Nr. 3.
- Grindle, M.S. (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries'. *Governance*, Vol. 17 Nr.4, pp. 525–548.
- Guimarães, J.P.C. y N. Avendaño (2006) *La Pobreza en Segundo Plano. Informe País, Nicaragua 2005*. La Haya, Febrero 2006: Sida e Institute of Social Studies.
- Largaespada, C., C. Guadamuz, M. Mordt y O. Torres (2006) 'Un análisis para la reducción de la pobreza'. Estudio encargado por la Embajada de Suecia en Managua (mimeo).
- Najam, A. (1996) 'NGO Accountability: A Conceptual Framework'. *Development Policy Review*.
- O'Donnell, G. (1999) 'Horizontal Accountability in New Democracies'. In Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc Plattner (Ed.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Peruzzotti, E. and C. Smulovitz (2002) 'Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups'. *Occasional Paper*. UNDP Human Development Report Office.
- Schacter, M. (2001) 'Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendations'. Paper prepared for Policy Branch, Canadian International Development Agency. Ottawa: CIDA.

- Schedler, A. (1999) 'Conceptualizing Accountability'. In Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc Plattner (Ed.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Vado, N. (2006) 'Local Participation in National Development Planning: the Nicaraguan Experience'. *ISS Research Paper*. The Hague: Institute of Social Studies.

Anexo 1

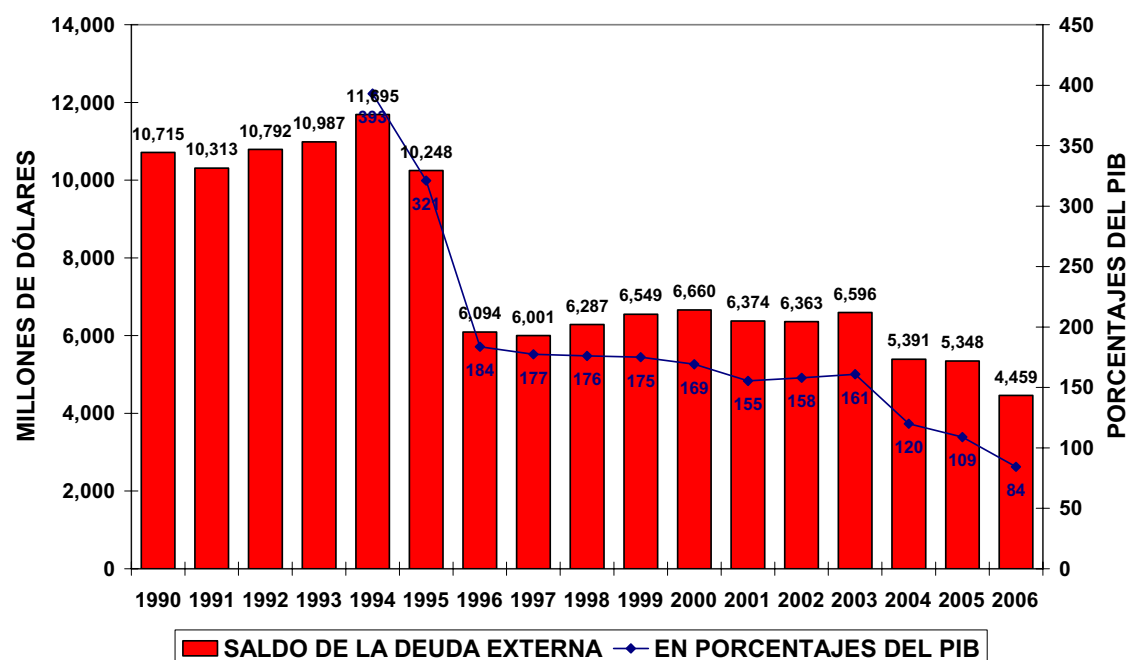
El Ajuste Macroeconómico de Nicaragua 1990–2006

RESERVAS INTERNACIONALES OFICIALES



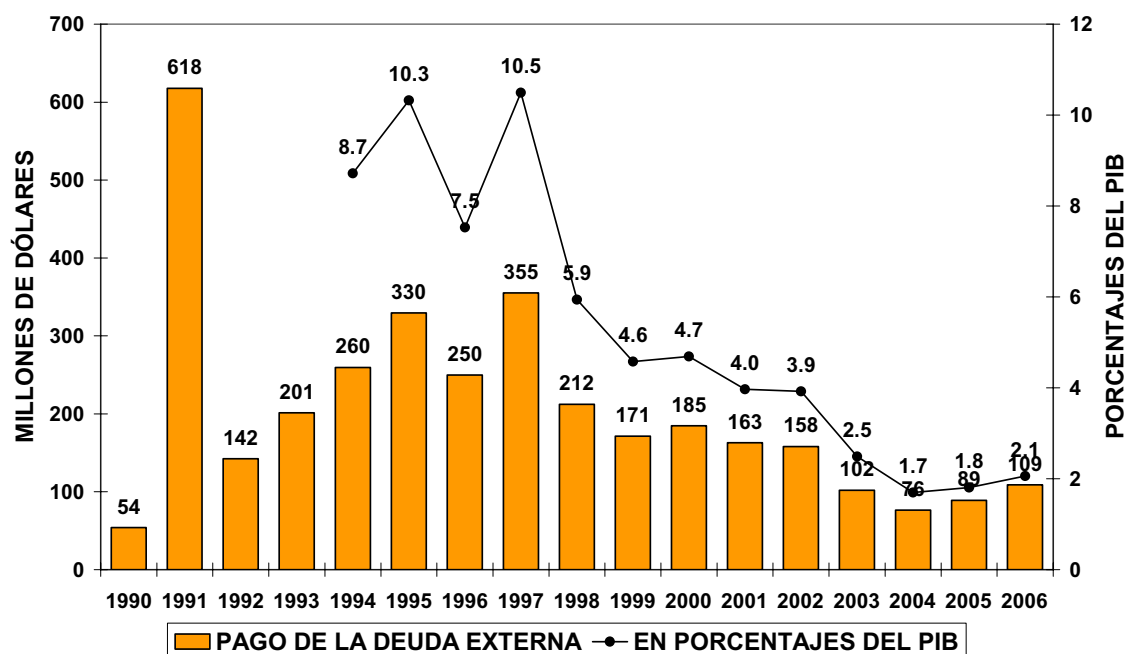
Fuente: 1990-2005, Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

LA DEUDA EXTERNA



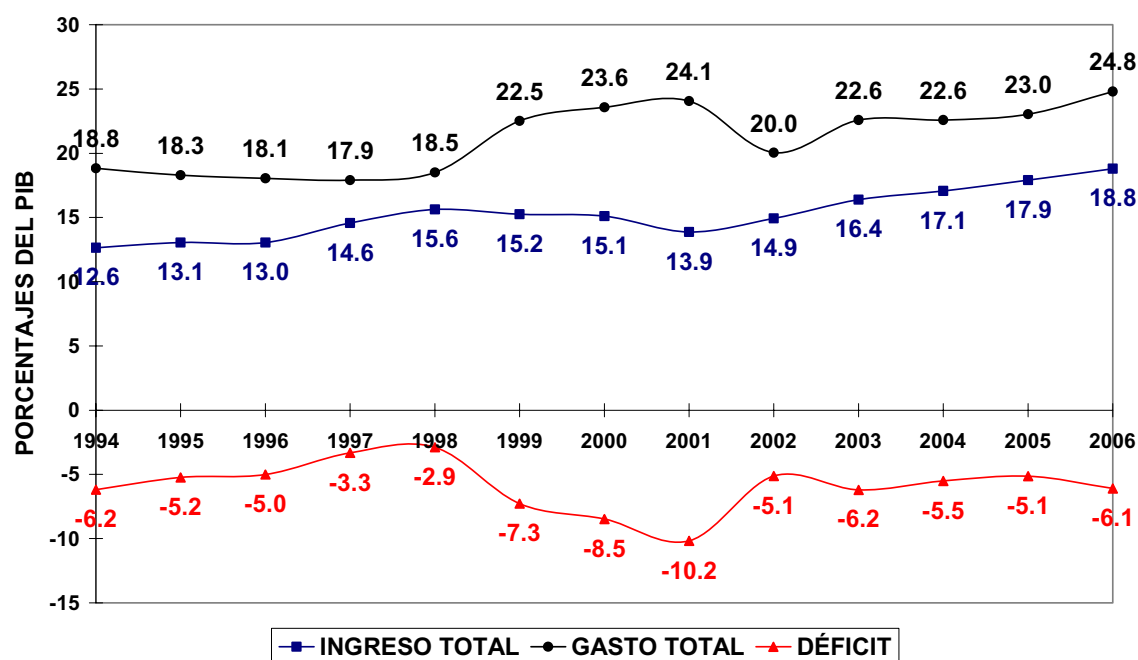
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

PAGO DE LA DEUDA EXTERNA



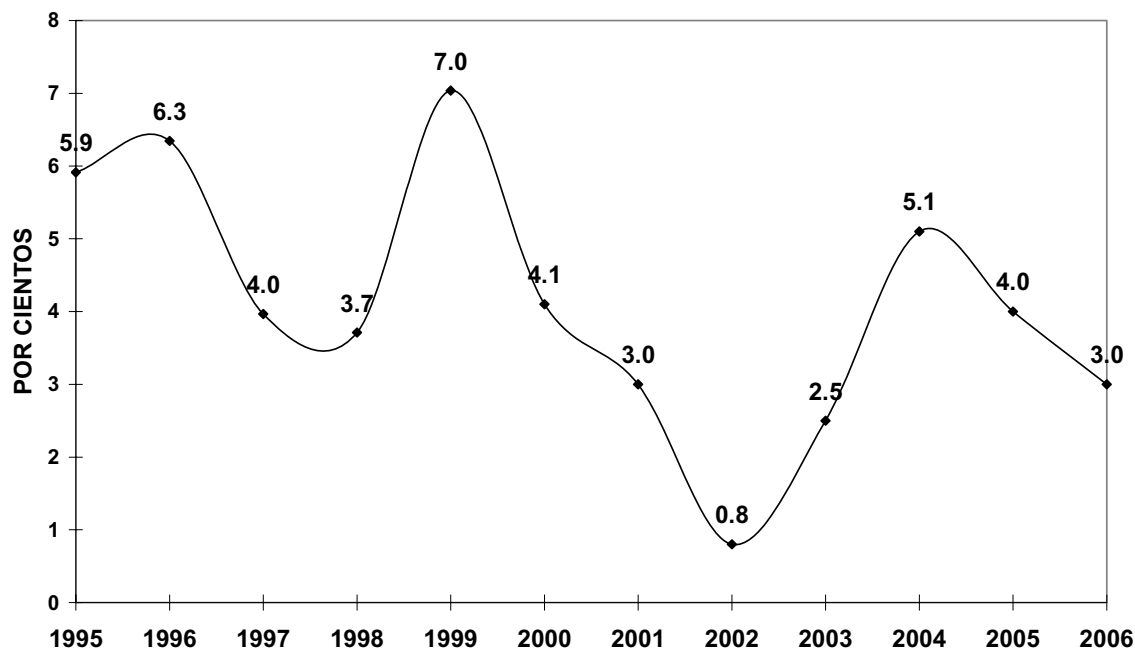
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL



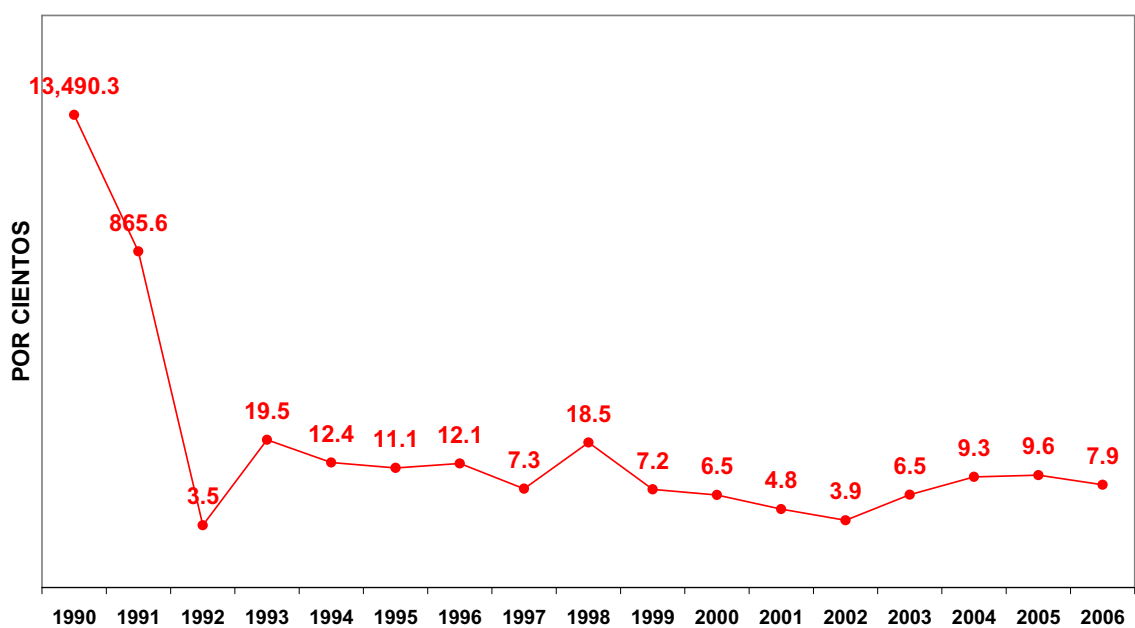
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL



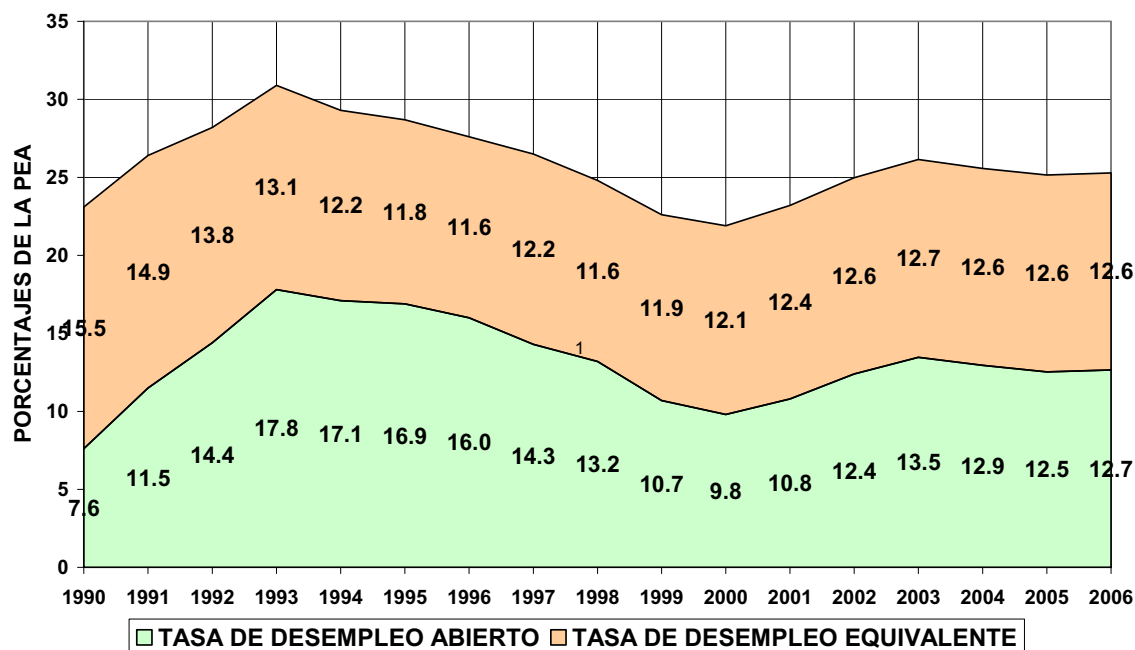
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

TASA DE INFLACIÓN ACUMULADA ANUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR NACIONAL



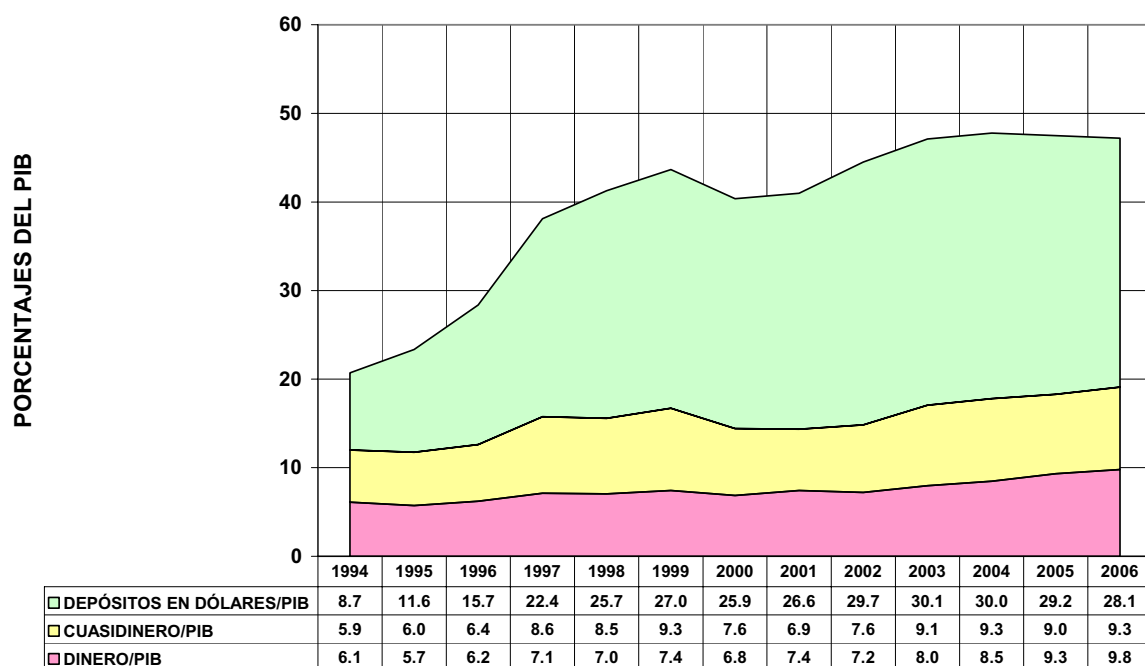
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

TASA DE DESEMPLEO GLOBAL



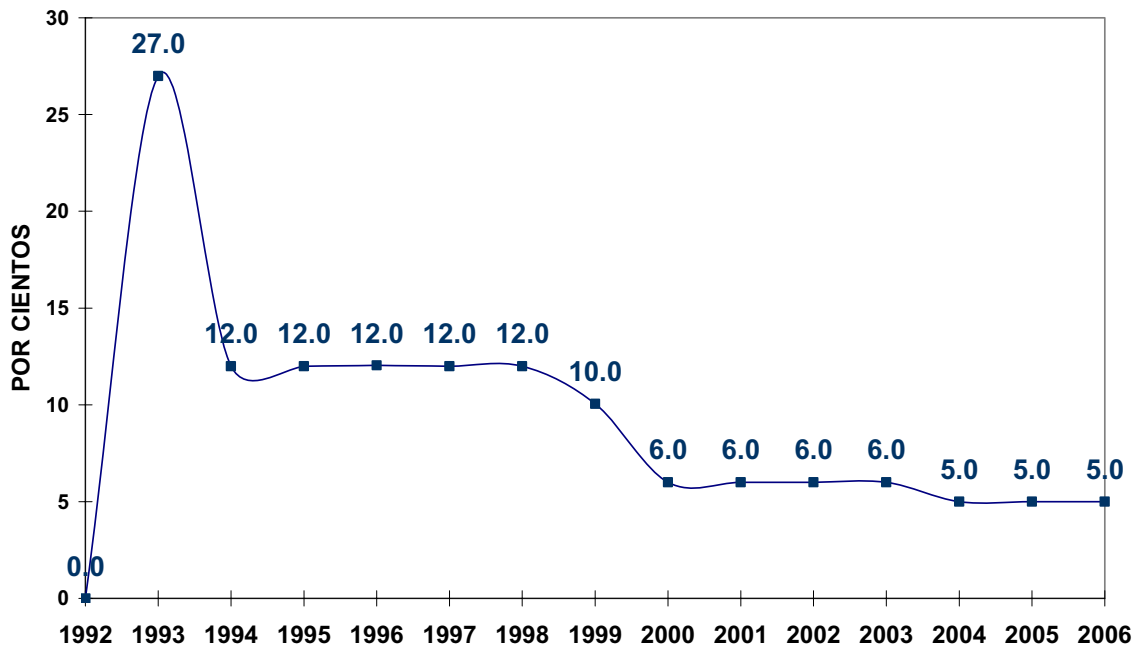
Fuente: 1990-2001, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2002-2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

COEFICIENTES DE LIQUIDEZ



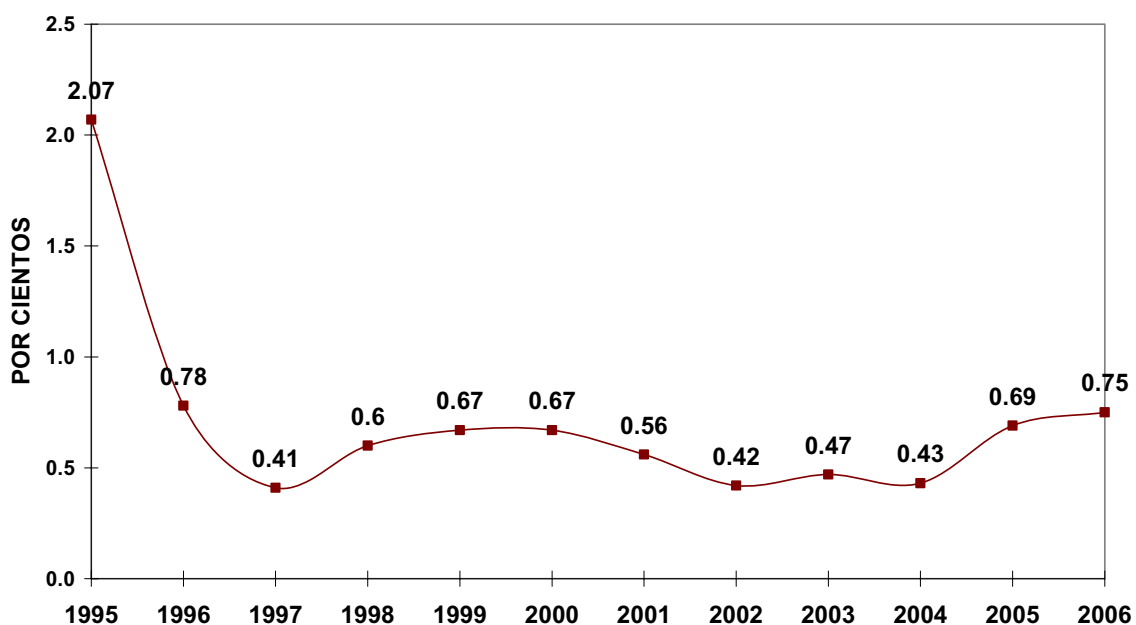
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

TASA DE DEVALUACIÓN NOMINAL OFICIAL



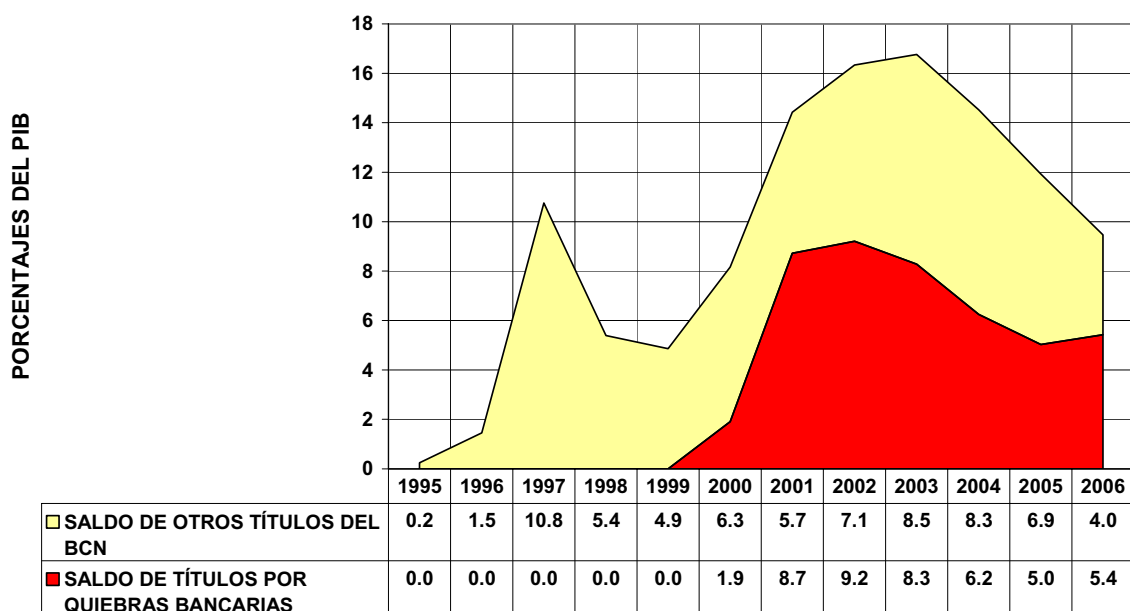
Fuente: 1990-2006, con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

BRECHA CAMBIARIA PARA LA VENTA DE DIVISAS ENTRE EL MERCADO OFICIAL Y EL MERCADO FINANCIERO



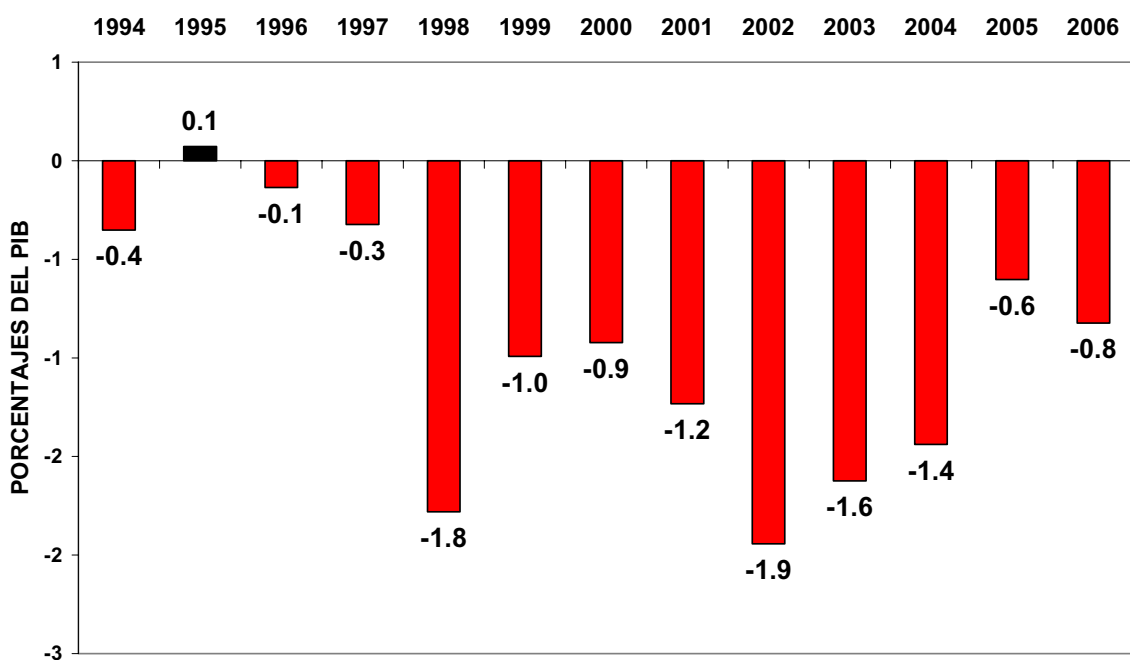
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

SALDO DE TÍTULOS EMITIDOS POR EL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA



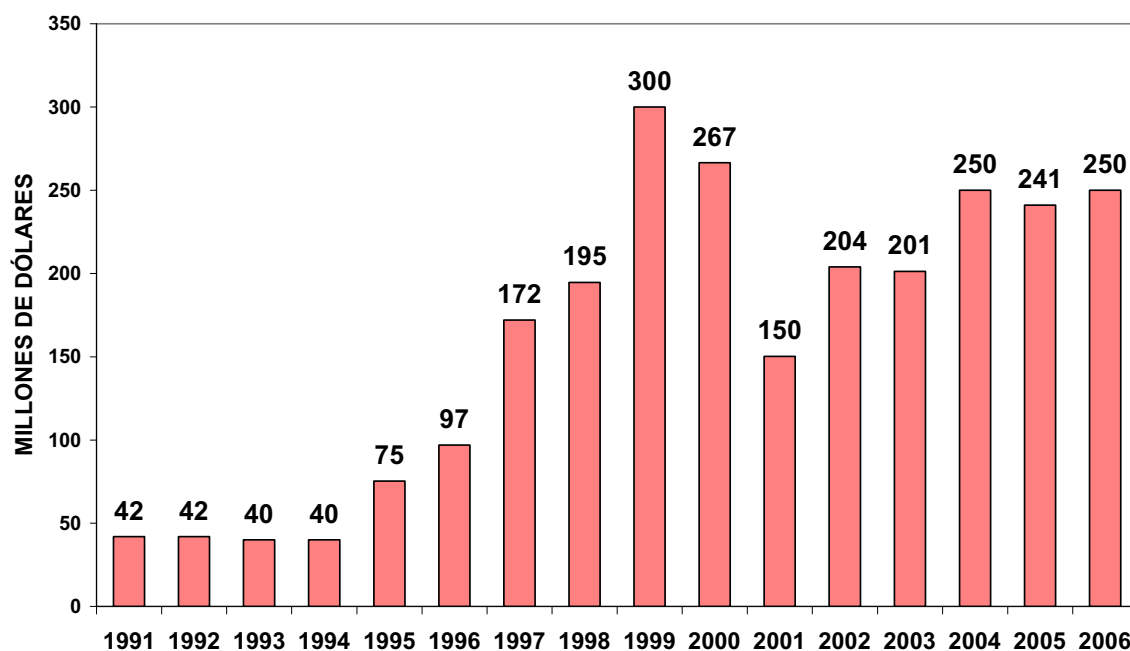
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua, 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

PÉRDIDAS DEL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA



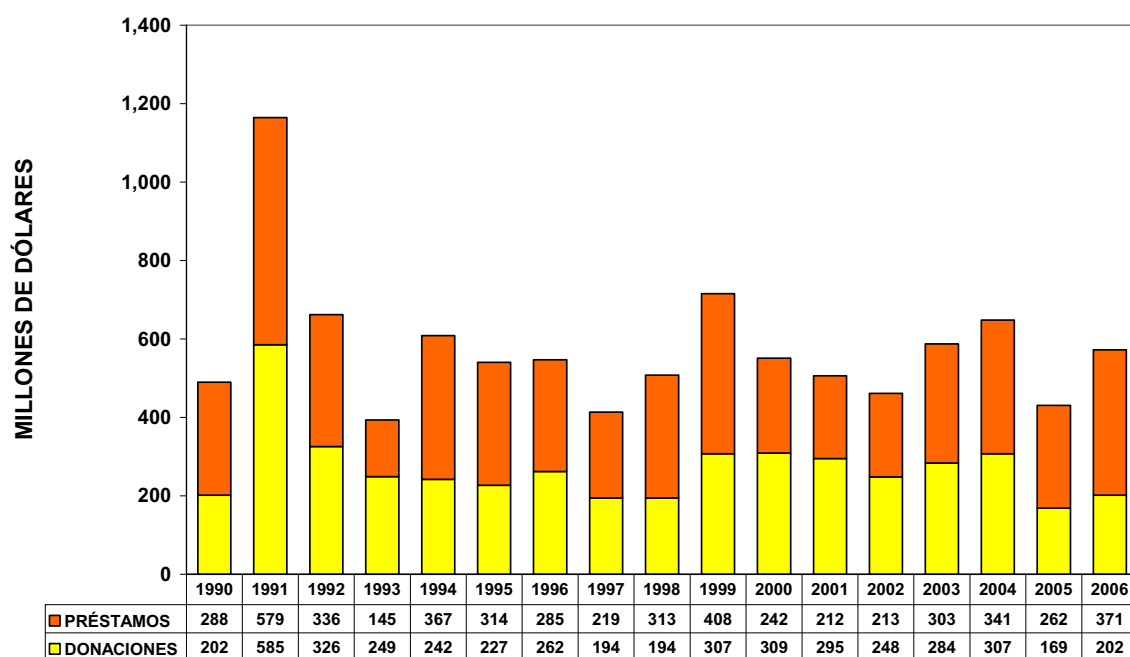
Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA



Fuente: 1990-2005, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

COOPERACIÓN EXTERNA



Fuente: 1990-2005, con base en datos del Banco Central de Nicaragua; 2006, estimaciones de Néstor Avendaño.

Anexo 2

Tendencias de la Economía para el 2007

Premisas Básicas

Entre las premisas básicas del pronóstico económico de Nicaragua para el 2007, se destacan las siguientes:

En el Ámbito Internacional

- Se prevé que el PIB Real de Estados Unidos crezca a una tasa de 3.1% en el 2007 y la tasa de la inflación sea de 3.0%³⁶.
- El precio del petróleo WTI podría descender y estabilizarse entre US\$65 y US\$70.

En el Ámbito Interno

Los principales supuestos para la elaboración de esta prognosis económica de Nicaragua, independientemente del candidato ganador en las elecciones presidenciales de noviembre del 2006, son los siguientes:

- Mantener la estabilidad macroeconómica con la formulación, la aprobación y el cumplimiento de un nuevo Programa PRGF II del FMI.
- Concluir las reformas estructurales de la economía pendientes, especialmente las asociadas con la consolidación fiscal y fortalecimiento del sistema financiero nacional.
- Buscar una mayor eficiencia en la inversión pública y la progresiva reducción del déficit fiscal.
- Obtener los efectos positivos del DR-CAFTA, como son el aumento de la inversión extranjera directa y una menor dependencia de la cooperación internacional.
- Alcanzar un mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza.
- Reducir la carga de la deuda pública externa e interna.

³⁶ Aunque existe el riesgo de una pronunciada desaceleración económica en Estados Unidos asociada con un precio del barril de petróleo de Texas que ha tocado máximos superiores a los 78 dólares por barril a principios de agosto del 2006 – la economía estadounidense creció aun ritmo de 1.6% en el tercer trimestre del 2006, el más bajo en más de tres años. La inflación subyacente (excluyendo los precios de los alimentos y la energía) es de 2.9% interanual a finales del tercer trimestre del 2006 y está en máximos desde 1996, las tasas de interés en un 5.25% (desde junio del 2004 se han subido 17 veces), la desaceleración del mercado inmobiliario – el gasto de construcción cayó 17% en el tercer trimestre, la mayor reducción desde 1991- y la tasa de ahorro negativa de los hogares.

Riesgos del Pronóstico

- Factores geopolíticos y el cuello de botella de la refinación de petróleo en el mundo podrían disparar los precios internacionales del petróleo y los combustibles y el precio interno de la energía eléctrica, ya que el país genera el 80% de esta energía a través de plantas térmicas.
- El surgimiento de medidas económicas populistas y la imposibilidad de que se suscriba el cuarto programa del FMI en el país.

El Sector Real

En el sector real de la economía, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Real se pronostica en el nivel de 4%; la inversión fija o gasto de inversión en construcción y maquinaria y equipo se elevará desde 21.8% del PIB en el 2006 a 23.2% del PIB en el 2007. El volumen de las exportaciones de bienes y servicios crecerá a una tasa anual de 11.4%, mientras que el volumen de las importaciones de bienes y servicios aumentará 9.1%. La tasa de desempleo abierto disminuirá hasta 12.3% y el índice de pobreza humana tiende a ubicarse en el nivel de 43.6% de la población total del país.

El Sector Externo

En el ámbito del sector externo, el valor de las exportaciones domésticas de bienes FOB y el valor agregado de la maquila se eleva hasta US\$1,340 millones, y el de las importaciones CIF disminuye hasta US\$2,762 millones por la estabilización del precio del barril de petróleo WTI alrededor de US\$70, con la consecuente reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos hasta 12.0% del PIB; por su parte, la cooperación externa disminuye hasta US\$550 millones anuales, el pago anual de la deuda externa, que ya goza de los Alivios 'HIPC' y 'MDRI' tiende a incrementarse hasta US\$134 millones y las reservas internacionales brutas arriban a los US\$934 millones, equivalentes a 4.1 meses de importaciones de bienes CIF. El saldo de la deuda externa se perfila en el nivel de US\$4,697 millones, si no se avanza en la reestructuración de la deuda con los países que no son miembros del Club de París en el marco de la Iniciativa 'HIPC' ni se obtiene el Alivio 'MDRI' por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las Finanzas del Gobierno Central

En el área fiscal, puede preverse que la reducción del déficit fiscal no se logrará con una reducción del gasto público sino con la ampliación de la base tributaria y la eliminación de exoneraciones y exenciones tributarias. Los ingresos gubernamentales tienden a crecer hasta el 19.1% del PIB y los gastos gubernamentales tienden a disminuir levemente hasta el 23.2% del PIB. Así, el déficit fiscal desciende hasta el 4.1% del PIB, antes del registro de las donaciones externas. En este año se re-emprenderán las reformas presupuestarias que apuntan a la sostenibilidad fiscal, destacándose entre ellas la neutralidad de las transferencias municipales, la ley de responsabilidad fiscal y la reforma de la ley de seguridad social.

El Mercado Monetario

En relación con el mercado monetario, el aumento de reservas internacionales brutas, se acompaña de un control muy estricto de la emisión de dinero, de tal forma que la relación Dinero/PIB ($M1/PIB$) se mantiene cercano al nivel de 9.5%. También continúa sobresaliendo el desendeudamiento progresivo de la banca central con el sistema financiero nacional.

Los Macroprecios

Finalmente, en cuanto a los macroprecios, se estima que las próximas autoridades gubernamentales mantendrán la tasa de deslizamiento anual del tipo de cambio oficial en 5%. Lo anterior, toma en cuenta las perspectivas de la tasa de inflación local de 7.0% y de la tasa de inflación internacional que desacelera hasta el 3.0% anual debido a la tendencia estabilizadora de los precios internacionales del petróleo. Así, el tipo de cambio oficial nominal se incrementa hasta C\$18.90 por US\$1.00 al 31 de diciembre del 2007, mientras que en términos de promedio anual se ubica en C\$18.45. La tasa de interés activa con mantenimiento de valor se pronostica en el nivel de 11.0%, mientras que la tasa pasiva a 1 mes plazo se mantiene en niveles cercanos al 5%.

Anexo 3

Lista de Personas Entrevistadas

Secretaría Técnica de la Presidencia

Álvaro Montalván Pallais, Secretario Técnico de la Presidencia

Marvin J. Torres Rizo, Consultor

Claudia Pineda Gadea, Consultora

Consejo Nacional de Planificación Económica Social

Violeta Granera, Secretario Ejecutivo

Ministerio de Relaciones Exteriores,

Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación

Mauricio Gómez Lacayo, Viceministro y Secretario de Relaciones Económicas y Cooperación

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mauricio José Chamorro Vargas

Ministerio de Relaciones Exteriores (por teléfono)

Mauricio Gómez, Vice-ministro

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Maria Rosa Renzi, Asesora Económica

AMUNIC – Asociación de Municipios de Nicaragua

Alvin Salinas Valle, Asistente Ejecutivo

Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN)

Rodolfo Delgado, Director

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

Orlando Núñez, Director

FIDEG

Sonia Agurto

Coordinadora Civil

Georgina Muñoz Pavón, Enlace Nacional
Mario Quintana, Comisión Coordinadora
Adolfo Acevedo, Coordinador de la Comisión Económica
Víctor Manuel Gutiérrez, Facilitador, Proceso de Seguimiento de Políticas Públicas

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
María José Jarquín, Asesora en gobernabilidad

AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional

Almudena Moreno Fernández, Adjunta al Coordinador General

Fondo Monetario Internacional

Humberto Arbulu-Neira, Representante residente

PNUD

María Rosa Renzi

Comisión Europea

José Luis Martínez Prada

USAID

Enrique Urbina, Jefe adjunto y Oficial de Seguridad Alimentaria

COSUDE – Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Carmen Alvarado
Freddy Ruiz

JICA

Kenichi Kato, Representante Residente Adjunto

CIDA

Kerry Max, Jefe de cooperación

KfW

Helge Jahn, Coordinador apoyo presupuestario

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