



**OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

**DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES
BANCO MUNDIAL**

Nicaragua

**Evaluación del proceso de los documentos de estrategia de lucha
contra la pobreza y los acuerdos en el marco del servicio para el
crecimiento y la lucha contra la pobreza**

6 de julio del 2004

Este estudio fue preparado conjuntamente por las oficinas independientes de evaluación del Banco Mundial y del FMI, como antecedente de los informes de las evaluaciones, distintos pero complementarios, que se encuentran en www.worldbank.org/oed/prsp y en www.imf.org/ieo. Los estudios de casos de otros países realizados en apoyo de estas evaluaciones también aparecen en el sitio de las direcciones mencionadas.

Índice

Página

Abreviaturas y Siglas	4
Resumen Analítico.....	5
I. Introducción.....	11
II. Información Sobre el País.....	12
A. La Pobreza	12
B. Contexto Político	14
C. Política y Desempeño Económicos.....	17
D. Estrategias Nacionales y su Formulación	19
III. El Mecanismo del DELP	22
A. Pertinencia.....	24
B. Aplicación de los Principios Básicos y Evaluación de los Cambios	26
C. Resultados Preliminares	42
IV. El SCLP y el Respaldo del FMI.....	48
A. Elementos Aportados al Proceso de Formulación de las Políticas	48
B. El programa Respaldo por el SCLP y su Vinculación con el DELP	55
C. Contenido del Programa Apoyado por el SCLP	60
V. Eficacia del Banco Mundial.....	68
A. Respaldo del Banco Mundial Durante la Formulación del DELP.....	68
B. Alineación del Banco Mundial Durante la Implementación del DELP.....	71
VI. La Cooperación Entre el Banco y el Fondo y la Evaluación Conjunta	80
A. Finalidad de la Evaluación Conjunta del Personal	80
B. Cooperación Entre el Banco y el Fondo	82
VII. Principales Conclusiones	84
Recuadros	
1. Cronología de la Evolución Política más Reciente en Nicaragua.....	15
2. Gestión de Gobierno en Nicaragua.....	16
3. Principios Básicos del Mecanismo del DELP	22
4. Características Principales del DELP de Nicaragua	23
5. Introducción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (ENADE)— Consecuencias Para el Mecanismo del DELP	31
6. El Debate Sobre la Estrategia de Crecimiento de Nicaragua.....	34
7. Problemas de Gestión del Gasto Público en Nicaragua.....	45

8. Elementos Básicos de Programas Recientes Respaldados por el FMI en Nicaragua ..56	
9. Síntesis de los Préstamos del Banco Mundial en Nicaragua	72

Gráficos

1. Nicaragua: Saldo del Sector Público Combinado	61
2. Nicaragua: Donaciones más Financiamiento Externo neto	62

Cuadros

1. Pobreza y Extrema Pobreza por Regiones, 1993–1998–2001	13
2. Hitos del DELP, el FMI y el Banco Mundial	23
3. Gastos del DELP (2000–2002)	46
4. Avances Hacia las Metas del DELP en 2001	47
5. Asistencia Técnica en Nicaragua (2000–2002)	54
6. Criterios de Ejecución Estructural y Parámetros Estructurales en los Programas Respaldados por el FMI en Nicaragua (1998–2002)	63

Anexos

I. Lista de Entrevistados	89
II. Resultados de la Encuesta	90
III. Examen de las Evaluaciones Externas del DELP en Nicaragua	96
IV Evaluación de la Adaptación del Proceso Interno de Elaboración de Políticas del FMI Según las Instrucciones Impartidas a la Misión y los Comentarios de los Departamentos Encargados de los Exámenes Respecto al Programa de Nicaragua de 2002 Respaldado con Recursos del SCLP	98

Referencias Bibliográficas	101
----------------------------------	-----

Abreviaturas y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EAP	Estrategia de asistencia al país
CFI	Corporación Financiera Internacional
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ENADE	Estrategia Nacional de Desarrollo
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (denominación del DELP en Nicaragua)
FSS	Fondo Social Suplementario
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IOCN	Informe sobre la observancia de códigos y normas
PPME	Países pobres muy endeudados
LSMS	Estudios de medición de los niveles de vida
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
PSAC	Crédito Programático de Ajuste Estructural
PSIA	Análisis del efecto en la pobreza y la situación social
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SETEC	Secretaría de Técnica de la Presidencia
SINASIP	Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG	Organizaciones no gubernamentales
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SWAp	Enfoque global para todo un sector
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea

RESUMEN ANALÍTICO

Información sobre el país

Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina y, en 2000, su ingreso nacional bruto sólo ascendía a US\$710 per cápita. La pobreza sigue siendo un fenómeno principalmente rural, concentrado sobre todo en las zonas oriental y septentrional. Entre 1993 y 2001, el porcentaje de la población que vivía por debajo de la línea de pobreza bajó del 50% al 46% y la extrema pobreza se redujo del 19% al 15%, pero la disminución no ha sido uniforme en las distintas regiones.

En la esfera política, se observan en el país una polarización de la sociedad y del sistema político, una escasa capacidad institucional y una gestión de gobierno débil. La polarización de la sociedad, un fenómeno que data de un siglo atrás, y la inestabilidad política han sido un grave obstáculo para obtener consenso, lo que ha limitado el proceso de participación y la apertura del debate sobre la política económica y, en consecuencia, ha sido difícil encontrar puntos de coincidencia que permitan una mayor identificación con ésta. Las características políticas de Nicaragua han hecho que el marco institucional sea frágil, desdibujando la separación de los poderes del Estado, debilitando el estado de derecho y la protección de los derechos de propiedad y creando problemas de calidad de gobierno. Además, el Estado, con su estructura sumamente fragmentada, tiene una capacidad limitada para implementar y controlar las actividades.

Durante la década de los noventa, además de la desastrosa situación económica que dejó el régimen Sandinista, Nicaragua ha luchado con graves problemas macroeconómicos, sobre todo, un nivel insostenible de déficit fiscales y de deuda. Los repetidos esfuerzos de los sucesivos gobiernos para sanear la situación fiscal no han tenido éxito, debido principalmente al reiterado exceso en materia de gasto. Estos frecuentes tropiezos han puesto al país en varias ocasiones en una posición sumamente vulnerable, al borde del colapso fiscal y de una crisis de balanza de pagos. A finales de 1998, el huracán Mitch provocó graves daños a la infraestructura y alteró la situación macroeconómica así como los esfuerzos por lograr el ajuste fiscal. El Gobierno del Presidente Bolaños ha puesto un significativo empeño en mejorar la estabilidad macroeconómica.

La vulnerabilidad macroeconómica constituye, en Nicaragua, uno de los retos principales en la lucha contra la pobreza, y en ella influyen factores externos como las perturbaciones en la relación de intercambio y la dependencia de la ayuda extranjera. Otros obstáculos de importancia son la dificultad que entraña ampliar las actividades rurales no agrícolas y mantener el aumento del ingreso rural, la ineficiencia de los servicios de atención de la salud, la elevada tasa de crecimiento demográfico y la malnutrición crónica.

El mecanismo del DELP

El proceso de implementación del mecanismo del DELP fue rápido; en un año, las autoridades pasaron de la preparación del DELP provisional al punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME y a la conclusión del DELP. El Gobierno de Nicaragua

emprendió dicho proceso porque se trataba de una condición previa para participar en la Iniciativa reforzada para los PPME, una motivación que parece haber impulsado muchos procesos y decisiones posteriores, entre ellos la profundidad y el alcance del debate acerca de la política económica, que afectaron a la forma en que los interesados percibían el grado de identificación con las medidas.

En términos generales, el enfoque del DELP ha sido adecuado para la estrategia nacional y la lucha del país contra la pobreza, ya que ha permitido superar brechas importantes observadas en experiencias anteriores, incluso por medio de un mayor esfuerzo en lo que se refiere a la participación, una concentración apropiada en una visión integral de la pobreza y la falta de un marco adecuado orientado a los resultados. En este sentido, este enfoque ha representado un compromiso más vinculante que otras estrategias nacionales anteriores.

Sin embargo, los resultados del proceso del DELP han sido inicialmente escasos, pero es menester contemplarlos con realismo en el contexto de la realidad política e institucional y de una difícil situación inicial. Al principio, el DELP no reforzó los procesos que se siguen en la esfera de las políticas, en tanto que la deficiente gestión del gasto público ha sido un obstáculo para la implementación. La fragmentación de la formulación de las políticas ha generado problemas para la coordinación y el seguimiento de la inversión pública; al mismo tiempo la escasa capacidad de implementación a nivel municipal ha seguido siendo un escollo.

El proceso de consultas para el DELP significó un avance, pero las diferencias de opinión respecto del propósito y la legitimidad de la participación han hecho que las evaluaciones del proceso de participación sean muy divergentes, lo que pone de relieve las dificultades inherentes de la participación en un país que tiene un sistema político sumamente polarizado. En consecuencia, no ha habido en el país una amplia identificación con el DELP, pese a que la mayoría de los observadores coinciden en que ha sido útil para tratar de promover el diálogo entre el Gobierno, los donantes y la sociedad civil. Los resultados de la encuesta destacan, sin embargo, que hubo en especial falta de participación en la formulación del marco macroeconómico.

El deseo del nuevo gobierno de modificar el DELP, con la introducción de una nueva estrategia de desarrollo que procuraba modificar la composición del gasto con la idea de dar un mayor énfasis a la inversión, se vio afectado al principio por algunas tensiones. Las autoridades sintieron que se limitaba su capacidad para aplicar una estrategia revisada, mientras que a los donantes les sorprendió en un principio la iniciativa, pues esperaban que el DELP produjese un marco de política más duradero. Esto ilustra algunas de las tensiones que puede haber entre los distintos elementos del mecanismo del DELP, sobre todo entre la creación de un espacio más amplio para las autoridades en materia de políticas y otros objetivos, como la colaboración. En el caso de Nicaragua, estas tensiones se agravaron por la insuficiente alineación del mecanismo del DELP con el ciclo que se sigue en el país para las políticas y el escaso debate al principio del proceso acerca de las ventajas y desventajas que implicaba la estrategia de crecimiento. Las tensiones potenciales entre el proceso normal de las políticas y el enfoque del DELP quedan demostradas por el hecho de que, si bien se puso

el acento en una mayor participación, las cuestiones relativas a la estrategia de desarrollo no fueron tema de debate durante las elecciones generales. Sin embargo, en última instancia, el enfoque permitió poner en descubierto algunas cuestiones cruciales, incluso por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND), facilitando así los esfuerzos posteriores para instrumentar un enfoque más eficaz de la lucha contra la pobreza. Pese a las considerables imperfecciones del proceso, debe considerarse satisfactorio el hecho de que se haya iniciado el debate.

Eficacia del Banco Mundial

Del respaldo que ha prestado el Banco Mundial al proceso del DELP es posible extraer varias conclusiones y enseñanzas fundamentales.

El Banco ha proporcionado un apoyo importante al proceso del DELP.

- El Banco intervino de cerca en el proceso del DELP aportando la pertinente información analítica y asesoramiento. Estos servicios no financieros se ajustaron bien a las necesidades de Nicaragua por medio de dicho proceso, e incluyeron dos evaluaciones de la pobreza ya concluidas, un estudio del gasto público y otro del crecimiento del sector agrícola. En la actualidad, entre los análisis importantes que se encuentran en realización cabe mencionar una evaluación de la capacidad de gestión financiera (CFAA), un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones (CPAR) y un análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA). La asistencia técnica y el asesoramiento analítico que presta el Banco son muy apreciados.
- La estrategia de asistencia del Banco a los países (EAP) armoniza bien con el DELP y se ajusta a los principales pilares estratégicos. Además, detalla el respaldo concreto a cada uno de esos pilares reconociendo las limitaciones más importantes para la reducción de la pobreza que figuran en el DELP. La utilización prevista de créditos programáticos de ajuste estructural (PSAC) y de créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (PRSC) es la expresión más explícita de la alineación de la asistencia del Banco con el DELP en el terreno.

El Banco ha mejorado su actitud en lo que se refiere a promover los principios del DELP.

- Según todos los que intervienen en la tarea, el Banco se ha abierto más al diálogo con el país y está tomando medidas para responder mejor a la sociedad civil, dos puntos débiles, según se dice, en términos de identificación del país con los programas. El Banco está cohesionando más su gran programa para el país y está tratando de decidir la descentralización de los jefes de proyectos. El estudio del crecimiento del sector agrícola sirve como ejemplo de un análisis no programado que se lleva a cabo a solicitud de las autoridades y de una mejor respuesta por parte del Banco. El estudio se realizó además en una muy estrecha colaboración con funcionarios del Gobierno y representa un enfoque más participativo para la labor del Banco.

- Si bien el Banco puede ayudar para que la estrategia sea sólida desde el punto de vista técnico, su durabilidad exige tanto la sustancia como las dimensiones de un proceso. La institución podría hacer más por focalizar o mejorar los procesos en Nicaragua y no limitarse a preparar y perfeccionar una estrategia. Es menester fortalecer las aptitudes para la gestión de procesos y de colaboración del Banco para que el país se identifique más con los programas, para que las negociaciones puedan dar mejores resultados y para que se logre el vital equilibrio entre calidad técnica y calidad de las políticas en los servicios de asesoramiento.

El Banco podría hacer más para avanzar en el debate acerca de un crecimiento económico de base amplia y la compensación de ventajas e inconvenientes entre crecimiento y gasto relacionado con la pobreza en Nicaragua.

Una impresión muy generalizada es que el énfasis que se pone en el gasto en los sectores sociales ha sido impuesto por el Banco. En realidad, hay un incentivo inherente y a la vez un sesgo para el gasto público en esos sectores, dada la vinculación con la utilización de los recursos de la Iniciativa para los PPME y, más que la imposición de “un programa social” por parte del Banco, la cuestión clave es la falta de una franca discusión de las cuestiones del crecimiento en Nicaragua.

- El equilibrio entre crecimiento económico y temas sociales supone un debate técnicamente muy complejo, vinculado con temas políticos muy controvertidos y procesos políticos conflictivos pero, precisamente por eso, debe convertirse en un debate más público en un foro apropiado, basado en argumentos y no en la desconfianza mutua. El Banco debería fomentar este debate y participar en él, integrando el proceso en el marco del DELP. El examen de la política de desarrollo que se está realizando, puesto que se centra en las fuentes de crecimiento económico, podría desempeñar un papel positivo al respecto. La participación de los interesados en la preparación, por ejemplo, formulando comentarios sobre los borradores o las presentaciones de las conclusiones preliminares, así como una adecuada divulgación, podrían ser factores importantes por el valor que agregarían al proceso del DELP.

El Banco podría actuar en forma más dinámica para apoyar una coordinación de los donantes impulsada por el Gobierno.

- En el pasado, el Banco no ha cumplido un papel eficaz en la coordinación de sus actividades con las de otros donantes en Nicaragua. Recientemente se han adoptado medidas alentadoras para mejorar la situación, que el Banco puede aprovechar. Cabe citar, entre otras, la mejora de la coordinación y la participación en sus trabajos analíticos y el hincapié en los enfoques globales para todo un sector en la EAP.
- Una mejor coordinación de la ayuda demandará un esfuerzo constante por clarificar las propias políticas, posiciones y procedimientos, voluntad para ceder el liderazgo a otros donantes y, para enviar una importante señal en este sentido, prestar asistencia a las autoridades, motivándolas y permitiéndoles que coordinen el apoyo del Banco

Mundial y del BID.

El SCLP y el respaldo del FMI

En el caso de Nicaragua, el proceso interno de formulación de las políticas del FMI en el marco del SCLP/DELP no fue en principio muy diferente de lo que se hacía antes, aunque se han observado algunas mejoras con el tiempo. La atención se centró principalmente en los planes de estabilización macroeconómica y, si bien el énfasis en el crecimiento y los temas relacionados con la pobreza han ocupado un lugar más destacado en el proceso interno, no han recibido la consideración que cabría esperar en virtud del nuevo enfoque. En general, la asistencia técnica del FMI ha respaldado las prioridades que se subrayan en el DELP, incluidas la reforma tributaria y la solución de las crisis bancarias.

Las negociaciones de los programas—y no el DELP—siguieron guiando la formulación del marco macroeconómico en razón de varios factores, entre ellos, la apremiante situación inicial y la falta de credibilidad de las autoridades, un marco macroeconómico del DELP que fue superado rápidamente por los acontecimientos y la falta de orientación operacional respecto de algunas importantes disyuntivas de política de las políticas. Por preferencia de las autoridades, algunas cuestiones delicadas pero cruciales (como la resolución de la crisis bancaria y sus consecuencias fiscales) no formaron parte del debate más amplio de las políticas. El hincapié puesto en la estabilidad macroeconómica en el SCLP hizo desviar la atención de su vinculación con el pilar de crecimiento económico del DELP. Además, el limitado análisis del crecimiento impidió que se considerasen algunas disyuntivas de política, como distintas trayectorias para el ajuste fiscal y la inversión en infraestructura.

El diseño inicial del programa respaldado por el SCLP no era muy distinto del de programas anteriores apoyados por el SRAE, siendo la trayectoria del ajuste fiscal un elemento clave del marco macroeconómico. Ello se debió en parte a que tanto para el Gobierno como para el personal del FMI la estabilización merecía prioridad e hicieron de ella el eje principal del programa. Sin embargo, al parecer últimamente se ha permitido una mayor flexibilidad fiscal, incluso respecto a la recepción de flujos de asistencia potencialmente mayores. En el programa respaldado por el SCLP se simplificó la condicionalidad estructural, centrando la atención en los aspectos relativos al sistema financiero y al sector público que tienen una mayor importancia macroeconómica en el caso de Nicaragua, y que ya se habían destacado como prioritarios en el DELP. Sin embargo, no se redujo el peso de los criterios cuantitativos para los resultados.

Con el correr del tiempo se ampliaron tanto el espacio para las iniciativas en materia de política económica impulsadas por el gobierno como la flexibilidad ante las consideraciones políticas en el contexto del programa respaldado por el SCLP, sobre todo a consecuencias del aumento de la credibilidad de las autoridades y de la estabilidad macroeconómica. Esto se reflejó, por ejemplo, en el contexto de las opciones vinculadas con la aprobación del presupuesto de 2003, la aprobación de la ley de reforma tributaria y el proceso de recuperación de los activos de los bancos liquidados.

El Gobierno se ha identificado con los principales componentes del programa respaldado por el SCLP—la necesidad de sanear las finanzas públicas y alcanzar la estabilidad macroeconómica—pero no ha ocurrido lo mismo en otras esferas. Pese a reconocerse que el FMI ha puesto un mayor empeño en la divulgación, todavía se piensa que la formulación de la política macroeconómica no está abierta a un debate más amplio que trascienda las negociaciones tradicionales entre los funcionarios del FMI y las autoridades. En gran medida, esta fue la decisión del gobierno. No sería realista permitir que otros interlocutores, ajenos al gobierno, participen en la negociación de los programas, pero los esfuerzos de las autoridades y del FMI para ampliar el debate de la política macroeconómica podrían ayudar a explicar varias opciones y a entender mejor las disyuntivas de política. Hasta ahora, el DELP no ha influido mucho en este terreno, aunque el recurso a comisiones técnicas similares a la que se empleó para formular las propuestas de la reforma tributaria podría ser una posibilidad que conviene explorar más.

El caso de Nicaragua demuestra que cuando se debe prestar suma atención a los problemas de estabilidad macroeconómica, sólo puede esperarse que los acuerdos respaldados por el SCLP vayan avanzando gradualmente para abarcar en profundidad los aspectos del crecimiento y la pobreza, teniendo en cuenta las circunstancias iniciales del país. Pero la cuestión de cómo pasar de la estabilización al crecimiento económico y el análisis más profundo del crecimiento, incluidos los pro y los contra, exigirá en última instancia una mayor atención a los rasgos clave de la iniciativa.

La cooperación entre el Banco y el FMI y las evaluaciones conjuntas

Las evaluaciones conjuntas del personal del Banco y del FMI no fueron bastante francas en algunos puntos clave—sobre todo, en las limitaciones en cuanto a la participación—pero, no obstante, han cumplido una función útil identificando riesgos específicos del país para la implementación de las estrategias, así como áreas en las que es necesario desarrollar más medidas concretas en el DELP o asignar prioridades. No obstante, el informe de situación no desempeñó el papel esencial que cabría esperar en el debate abierto sobre la estrategia de crecimiento y la modificación del DELP, y la correspondiente evaluación conjunta podría haber indicado la limitada aplicación de dicho informe.

El Banco Mundial y el FMI han colaborado estrechamente desde que se preparó el DELP y las oficinas de ambas instituciones en los países han cumplido un papel clave, contribuyendo a los respectivos programas y participando con regularidad en reuniones con grupos de la sociedad civil en distintos foros. La esfera de la gestión de gobierno y la reforma de las leyes, de suma importancia en Nicaragua, es un ejemplo de colaboración muy eficaz que permitió delinear mejor las responsabilidades y la condicionalidad.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial establecieron el mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en 1999 con la finalidad de hacer más hincapié en el alivio de la pobreza cuando prestan asistencia a los países de bajo ingreso. En este informe se examina lo acontecido en Nicaragua en dicho proceso, prestando especial atención a la eficacia del apoyo que brindan ambas instituciones al proceso y la medida en que sus actividades crediticias y no crediticias están alineadas con los objetivos del enfoque de los DELP.¹

2. Los datos utilizados en los análisis se basan, entre otras, en las siguientes fuentes: (i) documentos publicados e inéditos del FMI y del Banco Mundial relativos al DELP y al programa respaldado por el SCLP, (ii) documentos de las partes interesadas sobre el mecanismo del DELP, (iii) entrevistas con funcionarios del FMI y del Banco Mundial que hayan trabajado con Nicaragua durante el período comprendido entre 1999 y 2003, (iv) entrevistas con un amplio espectro de interlocutores en el contexto de una misión conjunta de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) y del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) a Nicaragua,² incluidos representantes del Gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos y miembros de la comunidad internacional, y (v) una encuesta cuantitativa realizada a unos 90 interesados.³

3. La estructura del informe es la siguiente: en la sección B se presenta información básica sobre la pobreza, el contexto político y económico y las estrategias nacionales en

¹ El informe, finalizado y transmitido al gobierno de Nicaragua el 3 de diciembre de 2003 para que este formulara sus comentarios, abarca la experiencia con el mecanismo del DELP y el SCLP hasta mediados de 2003. La evolución posterior, incluidos el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo y las reuniones del Grupo Consultivo (fin de octubre) y el segundo informe de situación (fin de noviembre) se mencionan en el texto pero no forman parte de la evaluación. La selección del período que se cubre refleja en parte el hecho de que las atribuciones de la OEI no permiten interferir en las operaciones en marcha.

² La misión, integrada por el Sr. Martín Kaufman y el Sr. Alex Segura (OEI), el Sr. Nils Boesen y la Sra. Desire Elizondo (consultores del DEO), visitó Managua los días 2 a 13 de junio de 2003 y se reunió con representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil (incluidos ONG, empresarios y sindicatos), partidos políticos y donantes. (Véase en el Anexo I una lista de los entrevistados) La misión realizó una visita a León Norte y Santa Rosa del Peñón para entrevistarse con dirigentes locales, alcaldes y ONG de la zona. Los principales mensajes que pudo captar la misión se presentaron en un seminario de clausura al que asistieron los principales participantes en el mecanismo del DELP y del SCLP.

³ Los resultados de la encuesta se mencionan en el texto principal del presente informe. En el anexo I se presentan los resultados completos.

Nicaragua; en la sección C se analiza el mecanismo del DELP con especial atención a la aplicación de los principios básicos, incluidos los procesos de formulación e implementación; en la sección D se evalúa la asistencia del FMI a través del SCLP; en la sección E se analiza el respaldo del Banco Mundial al mecanismo del DELP. En la sección V se resumen las principales conclusiones y se procura extraer enseñanzas para el mecanismo del DELP y las operaciones del Banco y del FMI.

II. INFORMACIÓN SOBRE EL PAÍS

A. La Pobreza

4. En la presente sección se describe el perfil de pobreza de Nicaragua a fin de ofrecer una información que permita orientar el debate sobre el mecanismo del DELP. Se analizan tanto las dimensiones de la pobreza que se refieren al ingreso como las que guardan relación con otros factores, de conformidad con los principios de la Iniciativa.

5. Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina; en 2000 el INB per cápita ascendía a US\$710.⁴ La pobreza sigue siendo principalmente un fenómeno rural; en 2001, un 68% de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza, frente a un 30% de la población urbana.⁵ La pobreza se concentra sobre todo en las regiones oriental y septentrional del país y en especial en grupos étnicos minoritarios (véase el cuadro 1).

6. Entre 1993 y 2001, el porcentaje de la población que vivía por debajo de la línea de pobreza se redujo del 50% al 46%, y la pobreza extrema disminuyó del 19% al 15%.⁶ Sin embargo, debido al fuerte crecimiento demográfico, el número absoluto de personas que viven en la pobreza aumentó en casi 300.000 durante este período, al tiempo que el número de personas en situación de extrema pobreza disminuyó en 25.000.

7. La reducción de la pobreza ha sido desigual en las distintas regiones. Se estima que el incremento de la producción agrícola en los años noventa (7% anual) fue la principal causa de esa reducción, mientras que la enorme afluencia de asistencia después del huracán Mitch en 1998 ayudó a aliviar la pobreza en las zonas del Atlántico y el Pacífico que sufrieron los mayores daños. Por otra parte, la crisis del sector cafetero y la sequía explican el aumento de la incidencia de la pobreza en la región central entre 1998 y 2001.

⁴ Recientemente el Banco Central de Nicaragua revisó las cifras de las cuentas nacionales que se habían subestimado durante varios años. Se ha aplicado un factor de 1,7 a las cifras anteriores (según estimaciones antiguas, el INB per cápita era de US\$420). Las cifras sobre el PIB que figuran en este informe se han ajustado en forma correspondiente.

⁵ Gobierno de Nicaragua, 2002.

⁶ La línea de pobreza corresponde a un consumo de aproximadamente US\$1 por día y la extrema pobreza a la mitad de ese valor.

8. La pobreza se vincula con la elevada desigualdad del ingreso y del consumo, las altas tasas de desempleo y subempleo (sobre todo de las mujeres), la falta de seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra, y el poco acceso a la infraestructura y los servicios públicos. La dimensión social de la pobreza incluye altas tasas de fecundidad, el doble del promedio de América Latina, bajos niveles de instrucción, escasa calidad de los servicios de atención de la salud y falta de acceso a los mismos, y malnutrición generalizada. Además, los pobres son vulnerables a las recurrentes catástrofes naturales y al riesgo de hambrunas periódicas, viven marginados debido a la falta de información y de oportunidades; hay también una fuerte incidencia de violencia doméstica que resulta inquietante para la situación de la mujer y es indicativa de falta de cohesión social.⁷

Cuadro 1. Pobreza y extrema pobreza, por regiones, 1993–1998–2001¹

Región	Incidencia de la extrema pobreza (porcentaje)			Incidencia de la pobreza (porcentaje)		
	1993	1998	2001	1993	1998	2001
Nacional	19,4	17,3	15,1	50,3	47,9	45,8
Urbana	7,3	7,6	6,2	31,9	30,5	30,1
Rural	36,3	28,9	27,4	76,1	68,5	67,8
Managua	5,1	3,1	2,5	29,9	18,5	20,2
Pacífico						
Urbana	6,4	9,8	5,9	28,1	39,6	37,2
Rural	31,6	24,1	16,3	70,7	67,1	56,8
Central						
Urbana	15,3	12,2	11,1	49,2	39,4	37,6
Rural	47,6	32,7	38,4	84,7	74,0	75,1
Atlántico						
Urbana	7,9	17,0	13,1	35,5	44,4	43,0
Rural	30,3	41,4	26,9	83,6	79,3	76,7

Fuente: Banco Mundial, 2002. La incidencia de la pobreza incluye la extrema pobreza que es un subconjunto de la incidencia de la pobreza. La línea de pobreza corresponde a un consumo de aproximadamente US\$1 al día y la extrema pobreza, a US\$0,50 al día.

¹Las cifras del nivel nacional son idénticas a las del informe de situación del DELP (Gobierno de Nicaragua, 2002). Se observan algunas incoherencias; aunque la disminución nacional agregada de la incidencia de la extrema pobreza en 1998-2001 fue del 2,2%, ni las reducciones urbanas ni las rurales superaron el 1,5%. Las cifras del borrador del informe actualizado del Banco Mundial sobre la evaluación de la pobreza, aún inédito, son diferentes.

⁷ Gobierno de Nicaragua, 2001, y Banco Mundial, 2001.

9. Aunque los indicadores sociales y la cobertura de los servicios sociales mejoraron en 1993-2001, el avance fue desigual. Aumentaron las tasas de matrícula de la enseñanza primaria y mejoraron considerablemente en la secundaria, pero la eficiencia interna de educación primaria no se ha incrementado. Las tasas de mortalidad infantil y de menores de un año bajaron significativamente durante este período, registrándose una notable disminución de esta última, que pasó de 40 por 1.000 en 1998 a 31 por 1.000 en 2001. La salud materna ha mejorado, pero las tasas de atención prenatal y de natalidad en instituciones solo han aumentado levemente.

10. Los pobres perciben que no tienen el poder económico ni político necesario para influir en las decisiones y en las políticas que afectan a su vida. En la preparación del DELP se constató que, en general, los pobres tienen poca confianza en las instituciones públicas por considerarlas burocráticas y con tendencia a la corrupción. Si bien las estadísticas indican que ha habido progresos, persiste la idea de que el acceso a los servicios de atención de la salud y a la educación es desigual y que los niveles de bienestar se redujeron en los años noventa.⁸

11. La pobreza en Nicaragua se vincula con la elevada vulnerabilidad de la economía a perturbaciones externas como las acusadas caídas de los precios de unos pocos productos agrícolas clave, y las fuertes alzas en alimentos básicos como el maíz. Al mismo tiempo, ni las redes públicas de protección, ni las estrategias de defensa que adoptan los pobres sirven para proteger a las familias vulnerables de los efectos de las crisis.

12. Nicaragua cuenta con bases sólidas para medir las variaciones de la incidencia de la pobreza. Los datos cuantitativos sobre la pobreza proceden principalmente de los estudios de medición de los niveles de vida de 1993, 1998 y 2001 que permiten elaborar series cronológicas comparables. Además, en 1995 y 1998 se realizaron, respectivamente, un censo y una encuesta de la salud. Desafortunadamente, no se dispone de datos comparables anteriores a 1993.

B. Contexto Político

13. El contexto político del país, caracterizado por la polarización de la sociedad y el sistema político, la limitada capacidad institucional y la debilidad de la gestión de gobierno, han afectado al mecanismo del DELP y deben tenerse en cuenta al juzgar la velocidad y el alcance con que se espera que el nuevo enfoque pueda producir cambios. Concretamente, el contexto político pone de manifiesto las probables limitaciones en cuanto al alcance y el grado de identificación del país con el programa, y la importancia de los factores políticos e institucionales en la formulación e implementación de las políticas y estrategias nacionales.

14. Las características de esta *sociedad polarizada*—fenómeno que persiste desde hace un siglo y que se mantuvo después de la transición del régimen Sandinista a la democracia a

⁸ *Ibíd.*

principios de los años noventa (véase el recuadro 1)—y la inestabilidad política han sido un gran obstáculo para lograr el consenso, lo que ha limitado la participación y la apertura del debate sobre las políticas, y la medida en que se pueden alcanzar puntos de coincidencia que permitan un mayor grado de identificación con las políticas. Si las posiciones políticas o ideológicas son muy diferentes, el acuerdo al que puede llegarse con respecto a las medidas de política es, en el mejor de los casos, de carácter muy general. Esta necesidad de reducir las políticas a un mínimo común denominador para ampliar un consenso que, en otras circunstancias, sería muy difícil de alcanzar, ha incidido negativamente en la función de las instituciones consultivas (como CONPES, el Consejo Nacional de Planificación Económica Social).

Recuadro 1. Cronología de la Evolución Política más Reciente en Nicaragua

Tras derrocar a la dictadura de Somoza, la Revolución Sandinista asumió el poder en 1979, distanciándose de la economía de mercado y adoptando un régimen económico de planificación más centralizada. Para el segundo quinquenio de los años ochenta, la situación económica y política se había deteriorado rápidamente, y entre un 10% y un 15% de la población abandonó el país.

Después de suscribir el acuerdo de paz de 1989, los sandinistas pierden las elecciones de 1990 frente a una coalición de centro derecha encabezada por Violeta Chamorro. El nuevo gobierno emprendió la tarea de lograr la reconciliación nacional y la estabilización económica, pero la ruptura de la coalición en 1992 interrumpió la mayoría de las reformas que el gobierno había emprendido.

Al final de 1996, Arnoldo Alemán, del Partido Liberal fue elegido Presidente de la República. Aunque al principio su elección provocó una fuerte polarización política, en 2000 los liberales y los sandinistas llegaron a un acuerdo, repartiéndose el control de instituciones clave como el poder judicial y el Consejo Electoral.

En noviembre de 2001, Bolaños fue elegido Presidente. Bolaños siguió adelante con una campaña anticorrupción contra el gobierno anterior, que condujo a la remoción de Arnoldo Alemán de la Presidencia de la Asamblea Nacional. En consecuencia, el Gobierno perdió el apoyo de la mayoría de los miembros del Partido Liberal en el poder y se queda sin respaldo significativo en el Parlamento.

15. Además, como resultado de la fuerte división de poderes entre dos partidos políticos y la falta de otras alternativas en este terreno, muchos han tratado de buscar plataformas políticas en las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en las ONG, lo que ha contribuido a que muchas personas en el ámbito político y en diversas organizaciones de la sociedad civil consideren que ciertas ONG se valen de la participación para adquirir poder político pese a que su representación es limitada. Este fenómeno también ha afectado la participación y la eficacia del diálogo sobre las políticas. Además, el débil respaldo parlamentario con que cuenta el Gobierno, en parte como consecuencia de su campaña por reducir la corrupción, ha obligado a las autoridades a buscar apoyo caso por caso para la aprobación de legislación clave, incluidas las reformas necesarias para alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME.

16. Las características de la sociedad nicaragüense han contribuido también a una *falta de solidez institucional* que ha desdibujado la separación de poderes del Estado,⁹ debilitando la observancia de la ley y la protección de los derechos de propiedad, y generando problemas de gestión de gobierno que se manifiestan en redes de influencia y una corrupción generalizada. En este contexto, ha sido difícil diseñar y aplicar políticas económicas y sociales, incluso en ámbitos en que podría alcanzarse cierto grado de consenso. En el DELP se destacaron estos problemas y se dedicó todo un pilar al tema de la gestión de gobierno. La división del poder en instituciones clave como la Corte Suprema y el Consejo Electoral entre los dos principales partidos políticos sigue representando una amenaza para la gestión de gobierno (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. Gestión de Gobierno en Nicaragua

Según los indicadores del Banco Mundial sobre la gestión de gobierno, las calificaciones de Nicaragua en materia de eficacia del gobierno, estado de derecho y estabilidad política son relativamente bajas (véase el cuadro).

Aunque en los últimos años se ha progresado en la lucha contra la corrupción y en lo relativo al estado de derecho, los avances han sido lentos, y se ha partido de niveles bajos, debido a divisiones políticas en el partido en el poder y a la profunda politización de instituciones clave (véase el texto principal). Asimismo, desde finales de los años noventa han seguido deteriorándose los indicadores de calidad de las reglamentaciones, la estabilidad política y la eficacia del gobierno.

Los cambios generales han sido insuficientes para repercutir significativamente en la inversión, ya que el país sigue enfrentando problemas institucionales para garantizar el cumplimiento de los contratos y atraer inversión extranjera. La Unidad de Inteligencia Económica otorgó al riesgo jurídico y reglamentario de Nicaragua la calificación “D” en una escala que comprende desde “A” (bajo riesgo) a “E” (alto riesgo).

Evolución de los indicadores de gestión de gobierno en Nicaragua

	1996	1998	2000	2002
Voz y rendición de cuentas	-0,21	0,07	-0,08	0,09
Estabilidad política	0,15	0,16	-0,15	-0,57
Eficacia del gobierno	-0,47	-0,57	-0,74	-0,87
Calidad de las reglamentaciones	-0,24	0,45	0,31	-0,41
Estado de derecho	-0,66	-0,81	-0,90	-0,63
Control de la corrupción	-0,14	-0,70	-0,91	-0,44

Fuente: Indicadores de gestión de gobierno del Banco Mundial (2003). El indicador de gestión de gobierno tiene una distribución normal con una media de 0 y una desviación estándar de 1, y prácticamente todos los valores varían entre -2,5 y 2,5, correspondiendo las puntuaciones más altas a los resultados más favorables.

⁹ Por ejemplo, pese a las intenciones del nuevo gobierno, se ha avanzado poco en la mejora del sistema judicial. Recientemente se han elegido jueces para la Corte Suprema considerando su afiliación a los partidos políticos y excluyendo a los candidatos que favorecía el poder ejecutivo, lo que repercute directamente en la independencia del sistema judicial, ya que la Corte Suprema nombra a los jueces de los tribunales de primera instancia.

17. Además, en Nicaragua la capacidad del Estado para implementar y controlar actividades es limitada y se observa una tendencia al “feudalismo institucional” en el sentido de que los cargos más importantes de las instituciones se consideran una recompensa. El marco institucional del sector público está sumamente fragmentado, con superposición de competencias y duplicación de programas. Estos factores tan arraigados explican por qué ha tenido tan poco éxito una larga serie de iniciativas y recomendaciones y por qué la reforma del sector público es una empresa de largo plazo.

C. Política y Desempeño Económicos

18. En esta sección se presenta una breve reseña de la reciente evolución económica de Nicaragua y se identifican los principales desafíos y limitaciones que obstaculizan el crecimiento y la reducción de la pobreza. También se presenta información básica para comprender el contexto en que se introdujo el mecanismo del DELP.

Evolución económica reciente

19. Durante los años noventa, en vista de la lóbrega situación económica que dejó el régimen Sandinista, Nicaragua tuvo que hacer frente a graves problemas macroeconómicos, principalmente, *niveles elevados e insostenibles de deuda y déficit fiscal*. El altísimo nivel de sobreendeudamiento permitió a Nicaragua acogerse a la Iniciativa para los PPME, que ha desempeñado una función clave en el proceso del DELP.¹⁰ Los repetidos intentos por sanear la situación fiscal durante los gobiernos de Chamorro y Alemán fracasaron debido, en gran parte, al exceso del gasto ordinario con respecto a los niveles presupuestados. Estos repetidos tropiezos dejaron al país en una situación sumamente vulnerable en varias ocasiones, al borde del colapso fiscal y de crisis de balanza de pagos. En este contexto, el Gobierno de Bolaños realizó esfuerzos significativos para mejorar la situación fiscal, afianzar la estabilidad macroeconómica y establecer un historial de gestión económica acertada.

20. Tras la hiperinflación de 1990, la inflación se ha mantenido relativamente controlada. El Gobierno de Chamorro logró estabilizar la tasa de inflación en niveles de un dígito. Pese a las inestables condiciones económicas, los gobiernos posteriores lograron evitar que resurgiera la espiral inflacionaria.

21. A finales de los años noventa, Nicaragua fue golpeada además por una catástrofe natural de grandes proporciones, el huracán Mitch, que desestabilizó la situación macroeconómica y los planes de ajuste de las finanzas públicas. Mitch azotó a Centroamérica al final de 1998 y provocó graves daños en la infraestructura del país. El huracán mató a más

¹⁰ Según las proyecciones, el impacto fiscal de la Iniciativa para los PPME fue sustancial; se proyectó que la carga del servicio de la deuda se reduciría de un 20% del ingreso público en 2000 a menos de 9% para 2007. Conforme al plan expuesto en el DELP provisional, el Gobierno se comprometió a utilizar los fondos liberados por la Iniciativa para financiar gastos de reducción de la pobreza.

de 3.000 personas y desplazó a casi un millón. La comunidad internacional reaccionó rápidamente y los flujos de asistencia a Nicaragua se triplicaron, lo que hizo que la inversión pública casi se duplicara como porcentaje del PIB en 1999.

Desafíos y limitaciones para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

22. La economía de Nicaragua depende en gran medida de la agricultura, que representó entre el 50% y el 70% de las exportaciones y un tercio del PIB en 2001, una proporción más alta que en cualquier otro país de América Central. Aunque la tasa de crecimiento del sector agropecuario fue, en promedio, del 6% en los años noventa, el sector cafetero ha sido especialmente vulnerable a las recientes caídas de los precios mundiales. Pese a los incentivos del gobierno, la tasa de crecimiento del sector manufacturero ha sido baja, salvo en el sector de maquiladoras, que ha registrado una rápida expansión desde 1997.

23. Según el informe de evaluación de la pobreza de 2001 preparado por el Banco Mundial, la vulnerabilidad de Nicaragua a las crisis macroeconómicas es quizás el principal obstáculo para la reducción de la pobreza. Si bien el informe subraya factores externos como las perturbaciones de la relación de intercambio y la dependencia de la asistencia externa, también atribuye la vulnerabilidad del país al subdesarrollo del incipiente sector financiero que presenta graves carencias en el campo de la supervisión. La resolución de una crisis bancaria de gran envergadura en 2000–01 se tradujo en un significativo aumento de la deuda pública.

24. Otros obstáculos para la reducción de la pobreza son la ineficiencia de los servicios de atención de la salud, la elevada tasa de crecimiento demográfico, la malnutrición crónica, las desigualdades de género que se manifiestan en altas tasas de violencia doméstica, y las dificultades para desarrollar actividades no agrícolas en el sector rural y mantener la tasa de crecimiento del ingreso de dicho sector. Al respecto, un informe reciente del Banco Mundial destaca la contribución del crecimiento de amplia base del sector agropecuario a la significativa reducción de la pobreza entre 1993 y 2001.¹¹ No obstante, el informe advierte que las causas del crecimiento y de la correspondiente reducción de la pobreza entre 1993 y 2001 fueron transitorias—altos precios de exportación de los productos básicos, disponibilidad de tierras desocupadas y el retorno a la paz—y no son sostenibles; a continuación el informe indica que las exportaciones agrícolas son probablemente la mejor forma de alcanzar un crecimiento económico sostenido y reducir la pobreza.

25. Sin embargo, las exportaciones agrícolas de Nicaragua no solo se ven afectadas por su vulnerabilidad a factores externos, sino también por las limitaciones en la comercialización, las deficiencias en el funcionamiento de los mercados de bienes, la falta de infraestructura suficiente, el sesgo de los incentivos a favor de la producción para el mercado

¹¹ Banco Mundial, “Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-based Growth in Agriculture”, octubre de 2002.

interno, la ineficiencia del gasto público en las zonas rurales y la baja productividad de todos los mercados de factores.

D. Estrategias Nacionales y su Formulación

26. En la presente sección se describen las estrategias formuladas en la última década para sentar las bases que permitan comprender el lanzamiento del mecanismo del DELP y evaluar la pertinencia de ese enfoque en el caso de Nicaragua. Al examinar las estrategias anteriores se observa una participación limitada, una fuerte intervención de los donantes en la definición de las prioridades de desarrollo y un seguimiento insuficiente, incluida la ausencia de un efecto real en la asignación de los recursos.

27. Cuando la Presidenta Chamorro asumió el poder en 1990, los principales objetivos eran restaurar la paz, restablecer la estabilidad macroeconómica y reestructurar el sector público. Para apoyar y ampliar estos planes, Nicaragua elaboró en 1993 “una política de desarrollo a mediano plazo” en estrecha colaboración con el Banco Mundial y el FMI. Al mismo tiempo, las autoridades prepararon un programa social para 1993–96 que establecía tres objetivos: i) brindar respaldo a los grupos más pobres y vulnerables, ii) incrementar la eficacia y la eficiencia de los servicios para los pobres, y iii) ofrecer asistencia a sectores productivos excluidos. En este marco de protección y asistencia social, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) se convirtió en el principal mecanismo para las inversiones en infraestructura social financiadas por los donantes.

28. Uno de los primeros intentos por aplicar un enfoque de participación a la formulación de las políticas fue la elaboración, en 1994–95, del plan de acción para el medio ambiente, en cuyo contexto se realizaron consultas de gran alcance con los diversos interesados en los municipios y consultas al nivel sectorial. Esta fue una de las primeras ocasiones, desde que se celebraron las primeras elecciones municipales en 1990, en que los municipios empezaron a asumir una función más destacada como unidades políticas.

29. El gobierno liberal que asumió el poder en 1997 no presentó un plan de desarrollo de gran alcance, sino que se centró en el fortalecimiento del enfoque de desarrollo impulsado por el sector privado, haciendo hincapié en el desarrollo rural y del sector agropecuario. Cuando se malograron las negociaciones políticas con el partido Sandinista de oposición a mediados de 1997 y se cernía el riesgo de la agitación social, el Gobierno estableció un proceso de “diálogo nacional” para ampliar la participación, sin incluir a los socios internacionales. Gracias a la labor de varias subcomisiones en ámbitos como la política fiscal y monetaria, el empleo, la producción y la gestión de gobierno, se suscribió una serie de acuerdos que, no obstante, nunca se cumplieron. En su lugar, el “pacto” de distribución de poderes al que llegaron los partidos liberal y sandinista en 2000 volvió a colocar en lugar preferente al sistema democrático formal de partidos políticos.

30. Después del huracán Mitch a finales de 1998, se presentó un plan de reconstrucción a la comunidad de donantes con ocasión de la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Estocolmo en mayo de 1999. La “Declaración de Estocolmo”, aprobada por la comunidad de

donantes, identificó seis prioridades para los países centroamericanos: i) reducción de la vulnerabilidad social y ecológica; ii) reconstrucción y transformación sobre la base de un enfoque integrado de transparencia y una acertada gestión de gobierno; iii) consolidación de la democracia y del buen gobierno, con la participación activa de la sociedad civil; iv) respeto de los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres; v) coordinación de la ayuda proporcionada por los donantes, teniendo en cuenta las prioridades de los países beneficiarios, y vi) intensificación de los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa.

31. En el documento sobre parámetros de política económica preparado en colaboración con el Banco y el Fondo en agosto de 1999, se definió una “estrategia de alivio de la pobreza y desarrollo social” basada en cuatro pilares: fomento del crecimiento económico y la equidad, inversión en capital humano, fortalecimiento de la red de protección social y promoción del desarrollo rural. El Gobierno prometió incrementar el gasto social total a más del 15% del PIB en 2000–01.

32. La puesta en marcha de la Iniciativa reforzada para los PPME a finales de 1999 impulsó al Gobierno de Nicaragua a preparar dos documentos preliminares para la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Washington en mayo de 2000: uno de carácter general, con una orientación más bien retrospectiva (“Una nación, muchas voces”), y el “informe de situación sobre la lucha contra la pobreza”, en el que se enunciaban los fundamentos de lo que más tarde serían el DELP provisional y las estrategias y metas del DELP. La conclusión de ese documento era que el Gobierno tendría que adoptar tres medidas para reducir la pobreza: “i) generar un crecimiento económico de amplia base, impulsado por la modernización de las zonas rurales; ii) mejorar el capital humano de toda la población, pero sobre todo de la población rural pobre, y iii) tratar de garantizar una red de protección social adecuada para que los que se encuentran en los niveles inferiores no descendan aún más en la escala.”¹² Más adelante estos tres pilares se convirtieron en la base del DELP, junto con el buen gobierno como cuarto pilar (debido a la insistencia de la comunidad de donantes de incluir este último componente, dado que la gestión de gobierno había sido un tema clave en la Declaración de Estocolmo).

33. Ambos documentos fueron objeto de un proceso de consulta limitado, en el que participaron representantes de la sociedad civil y los donantes. Las consultas con los representantes de la sociedad civil se realizaron en el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), creado para asesorar al Presidente de la República en cuestiones económicas y sociales. La creación del CONPES se consagró en la Constitución de 1996, y el Consejo comenzó a funcionar en agosto de 1999, principalmente para garantizar el seguimiento del acuerdo de Estocolmo.

34. Cabe mencionar otros dos documentos estratégicos, preparados paralelamente al proceso del DELP. En primer lugar, el *Plan Puebla-Panamá*, iniciado a principios de 2001,

¹² Gobierno de Nicaragua, 2000b, página 12.

que contemplaba grandes inversiones en infraestructura en Nicaragua como parte de los planes para mejorar el transporte entre México y los países centroamericanos. Para algunos observadores, había contraposición entre este proceso y el mecanismo del DELP.¹³ En segundo lugar, el PNUD (en el contexto de la iniciativa Capacidad 21) y la OEA promovieron y financiaron otro proceso participativo para plasmar una “Visión de la nación” en 2001. Este proceso contó con el respaldo del CONPES y del CONADES (Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible). El CONADES, creado tras la conferencia de Río 92, fue el instrumento clave para formular la “Visión de la nación”, estrategia centrada en los problemas del medio ambiente y la pobreza, organizada conforme a un enfoque territorial.

35. *Ninguna de estas visiones, estrategias o planes se vincularon al proceso presupuestario ni a la asignación específica de recursos administrados conjuntamente por el Gobierno y los donantes.* Las referencias a documentos anteriores en estrategias y planes ulteriores han sido simbólicas o prácticamente inexistentes. Por su parte, las personas entrevistadas no se pronunciaron sobre las virtudes y defectos de esas estrategias y consideran que, en general, las asignaciones efectivas de recursos, la evolución de las políticas y las iniciativas jurídicas han sido determinadas por otro tipo de procesos políticos (es decir, pactos y negociaciones entre partidos políticos, negociaciones con las instituciones financieras internacionales, etc.) más que por la existencia de esos planes y estrategias.

36. Con excepción del Diálogo Nacional de 1997 y, en menor medida, del Plan Puebla-Panamá, los *diversos documentos y estrategias fueron mayormente el resultado de la actuación de los donantes o de acontecimientos internacionales, y no de procesos impulsados desde el país.* En su mayoría, no tuvieron continuidad en el temario de las políticas públicas y, en general, fueron de corta duración. De hecho, con frecuencia hicieron su aparición sin la participación de los principales partidos políticos o de la Asamblea Nacional. En muchos casos fueron formulados por el poder ejecutivo para atenuar las presiones en otros segmentos del sistema político. En las secciones siguientes del presente informe se analiza en qué medida el DELP ha modificado o mejorado parte de esta dinámica en lo que respecta a la formulación de estrategias de desarrollo en Nicaragua.

¹³ La relación entre el DELP y el Plan Puebla-Panamá (PPP) volvió a plantearse en la reunión de seguimiento del PPP organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en junio de 2002, a la que asistieron representantes de la sociedad civil.

III. EL MECANISMO DEL DELP

37. Los funcionarios del Banco Mundial y del FMI propusieron un nuevo marco para la lucha contra la pobreza, y los Comités Provisional y para el Desarrollo lo avalaron en 1999. Su objetivo fundamental es ayudar a los países a formular y ejecutar estrategias más eficaces para combatir la pobreza, plasmadas en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Los DELP se asientan en principios básicos (véase el recuadro 3). En esta sección se evalúa el mecanismo del DELP en Nicaragua, abarcando aspectos fundamentales como la pertinencia (primera sección) y la aplicación de los principios básicos (segunda sección). En la tercera sección se examinan los resultados preliminares del proceso, como los vínculos con los procesos presupuestarios y el cumplimiento de las metas.

Recuadro 3. Principios Básicos del Mecanismo del DELP

1. *Impulsado por los países* con participación de base amplia.
2. *Orientado al logro de resultados* y centrado en resultados que benefician a los pobres.
3. *Integral* porque reconoce el carácter multidimensional de la pobreza.
4. *Orientado a la cooperación* con participación coordinada de los socios en el desarrollo.
5. Basado en *perspectivas a largo plazo* de reducción de la pobreza.

Fuente: Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues, 1999.

38. El proceso de implementación del mecanismo del DELP fue rápido; en un año el Gobierno paso del DELP provisional hasta el punto de decisión de la iniciativa para los PPME y la terminación del DELP (véase el cuadro 2).¹⁴ La preparación del DELP provisional concluyó en agosto de 2000, y para diciembre ya se había llegado al punto de decisión de la iniciativa reforzada para los PPME. Un año más tarde, en agosto de 2001, el DELP quedó listo y fue presentado a los directorios ejecutivos del Banco Mundial y del FMI. En noviembre de 2001 se eligió un nuevo gobierno, y para noviembre de 2002 se había realizado el primer informe sobre el avance del DELP.

39. Los principios que rigen el proceso del DELP comprenden la modernización continua del Estado, mayor equidad dando mayor poder a los pobres (en particular de los grupos más desaventajados), mayor transparencia y rendición de cuentas, y participación más amplia. Se reconoció que la pobreza es un problema multidimensional, con aspectos económicos, de capital humano, de vulnerabilidad y de marginalidad. Los cuatro pilares y los temas transversales del DELP figuran en el recuadro 4.

¹⁴ En Nicaragua el DELP se denomina ERCERP, o Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza.

Cuadro 2. Hitos del DELP, el FMI y el Banco Mundial

Año	FMI	DELP	PPME	Banco Mundial
1998	SRAE 98-00			EAP 99-01
Ago. 1999	SRAE modificado			
Sep. 1999			Calificación de PPME	
Ago. 2000		Finalización y evaluación conjunta del DELP provisional		
Dic. 2000			Punto de decisión	
Jul. 2001		DELP finalizado		
Ago. 2001		Evaluación conjunta del DELP		
2001		Consultas CONADES/CONPES		
Nov. 2002		Informe de avance del DELP		
Dic. 2002	SCLP	Evaluación conjunta del informe de avance		EAP 03-2005; PSAC
Final de 2003			Punto de culminación previsto	

CONADES/CONPES: Proceso de consulta

EAP: Estrategia de asistencia al país

PSAC: Crédito programático de ajuste estructural

Recuadro 4. Características Principales del DELP de Nicaragua

El DELP de Nicaragua se compone de cuatro pilares y tres temas transversales.

Pilares:

1. *Crecimiento económico de base amplia con uso intensivo de mano de obra y reforma estructural*: Exige tasas altas de crecimiento y estabilidad de precios. El crecimiento anual para 2001-2005 está proyectado en 4,2%, pero con una aceleración posterior. Se hace hincapié en el fomento de la agricultura, con un enfoque directo en la pobreza rural.
2. *Inversión en capital humano*: Mayor cobertura, calidad e integración de los servicios de educación pública, salud, nutrición y planificación familiar, sobre todo en las zonas rurales.
3. *Mejor protección para los grupos vulnerables*: Un aumento a corto plazo del acceso de los grupos más vulnerables a los servicios públicos y la protección estatal.
4. *Buena gestión de gobierno y desarrollo institucional*: Tiene por objeto incrementar la transparencia y la credibilidad, así como el uso de tecnología moderna.

Temas transversales:

1. Vulnerabilidad del medio ambiente.
2. Mayor equidad social.
3. Descentralización de los procesos de toma de decisiones y de suministro de servicios.

A. Pertinencia

40. Para evaluar si el mecanismo del DELP en Nicaragua fue pertinente debe examinarse la “compatibilidad” entre el enfoque del documento—principios y proceso—y los principales desafíos de desarrollo que Nicaragua enfrentaba al momento de encararlo. En tal sentido, la clave de la evaluación está en determinar si el mecanismo aborda las brechas esenciales de la estrategia que el país utiliza para reducir la pobreza a largo plazo.

41. Tal como se ha explicado en las secciones anteriores, la formulación y aplicación de las políticas en Nicaragua se llevaba a cabo en un contexto de extrema inestabilidad política, dependencia de la ayuda, vulnerabilidad fiscal, gestión de gobierno débil—a pesar de las mejoras—, y políticas e instituciones muy fragmentadas. El alcance de las estrategias nacionales previas se amplió, dejando atrás la concentración en medidas de alivio (como el Fondo de Inversión Social), pero aplicando políticas vinculadas más estrechamente a los procesos de los donantes que a los de política interna. No fueron parte importante de un plan de gobierno ni se sometieron en forma sistemática a procesos de consulta. Además, no estaban relacionadas en absoluto con el proceso de elaboración del presupuesto, y las políticas casi no se aplicaron debido a repetidas crisis políticas y fiscales y a una escasa capacidad de ejecución.

42. Con pocas excepciones, los entrevistados coincidieron en que, comparado con procesos anteriores de formulación de políticas, el mecanismo del DELP es, en principio, útil para la situación de Nicaragua y también asignaron un alto valor a su pertinencia¹⁵ lo que concuerda con lo determinado por el equipo de evaluación. Cabe subrayar los siguientes aspectos:

- En un marco de formulación de políticas fragmentado e impulsado en gran parte por los donantes, el mecanismo del DELP—que requiere la decisión y el compromiso del gobierno y un proceso de consulta de base amplia (lo cual, idealmente, fomenta la identificación del país con el programa y la durabilidad de las políticas)—sirvió como estándar mínimo para incluir a un sector político más amplio en la elaboración de una estrategia nacional. Para la mayoría de los informantes, el DELP sirve de marco para ampliar los procesos de formulación de las políticas del país -las discrepancias

¹⁵ Las preguntas 8, 9 y 10 que se refieren a la pertinencia del enfoque figuran entre las 5 respuestas más positivas de la encuesta. El 45% de los encuestados convino en que “El concepto del DELP es un buen modelo para abordar la reducción de la pobreza” y que “El proceso del DELP agregó valor a la respuesta del país ante los retos que supone la reducción de la pobreza, en comparación con estrategias/marcos de políticas anteriores”. El mismo porcentaje opinó que “El marco del DELP mejora las modalidades que se usaron antes para la asistencia de los donantes”. Véanse más detalles sobre los resultados de la encuesta en el Anexo II.

notables provinieron de los partidos de oposición, por motivos que se analizan más adelante.

- Al tener en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza y la necesidad de formular políticas económicas y sociales equilibradas en un marco de reforma del sector público, el DELP puede centrar la atención del gobierno, los donantes y la sociedad civil en torno a una visión integral de la reducción de la pobreza y los desafíos que plantea esta tarea.
- La Iniciativa del DELP se concibió con el fin de que influyera de forma directa y sustancial en las asignaciones de recursos, el establecimiento de prioridades y los resultados e indicadores explícitos, aspectos que en la práctica estuvieron ausentes en las estrategias anteriores. Por tanto, para la elaboración de un programa de trabajo cabal y transparente, resultaba apropiado definir medidas más exactas, concretas y eficaces para combatir la pobreza.
- Sin embargo, las expectativas sobre los resultados que el mecanismo podría arrojar a corto plazo tenían que conciliarse con las precarias condiciones iniciales, como la polarización política y una crisis económica. A partir de conversaciones con varios informantes, se deduce que tales expectativas se situaron en un nivel demasiado alto, lo cual puede considerarse como uno de los posibles costos del nuevo proceso.

43. El efecto inicial del mecanismo del DELP como instrumento para fomentar el diálogo sobre políticas se vio influido por su estrecho vínculo con la iniciativa de reducción de la deuda de los PPME. Si bien ese vínculo obedece a razones que van mucho más allá del caso de Nicaragua, el resultado concreto fue que el DELP quedó muy ligado al cronograma de alivio de la deuda y en notorio desfase con la situación política interna. Por tal motivo, su elaboración tuvo que llevarse a cabo con un gobierno y una situación macroeconómica en crisis, y con elecciones de por medio. Obviamente, el calendario del DELP lo fijó en última instancia el Gobierno, pero no cabe duda de que la iniciativa para los PPME influyó mucho.

44. Una vez que el nuevo gobierno asumió el poder, los debates sobre el marco y el proceso de modificación del DELP, en medio de un fuerte interés de los donantes por el documento y también por el apoyo que estos darían, en un comienzo complicaron en lugar de facilitar el análisis de otras estrategias de desarrollo. De hecho, como se explicará más adelante, surgieron tensiones entre la importancia atribuida a un proceso impulsado por el gobierno y otros aspectos del mismo, sobre todo aquellos relacionados con la amplitud de la base, la participación y la cooperación. Sin embargo, más recientemente, estas tensiones parecen haber propiciado un debate de fondo sobre la estrategia de desarrollo, lo cual puede considerarse como un beneficio derivado de la evolución del mecanismo del DELP. A la larga, el hecho de que los beneficios superen a los costos dependerá en buena medida de que el mecanismo logre o no generar mayor identificación del país con el programa y políticas más sólidas y constantes a lo largo del tiempo, a pesar de las tensiones inevitables con condiciones externas del proceso. Todas estas apreciaciones tienen que calibrarse con las deficientes condiciones iniciales.

45. En resumen, se considera que, en definitiva, el mecanismo del DELP es pertinente para el proceso de la estrategia nacional de Nicaragua y sus esfuerzos para reducir la pobreza. Aborda carencias importantes detectadas en experiencias pasadas. Brinda: i) una oportunidad para incorporar a todas las partes interesadas en el proceso de definición de la estrategia, con el potencial de generar un mayor compromiso del gobierno; ii) una perspectiva adecuada con respecto a una visión general de la pobreza, y iii) un marco indispensable orientado al logro de resultados. Si bien el mecanismo del DELP se centra en la solución de problemas, las expectativas de lo que se puede lograr a corto plazo tienen que permanecer en niveles realistas, sobre todo si se tiene en cuenta que el DELP se inició durante una crisis política y macroeconómica y que está estrechamente vinculado al apoyo decisivo de los donantes, el cual, dados los antecedentes de otras estrategias nacionales impulsadas por ellos, se contrapone a la intención del programa de buscar la identificación del país con la estrategia. Por lo tanto, no es seguro que el DELP sea siempre adecuado y esto dependerá crucialmente de la sensibilidad y flexibilidad que los distintos participantes demuestren en el futuro cercano, y de la medida en que aprovechen en sus actuaciones la experiencia acumulada.

B. Aplicación de los Principios Básicos y Evaluación de los Cambios

a) Impulsado por el país con una participación de base amplia

46. Las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación y los documentos de referencia corroboran la opinión de que el Gobierno de Nicaragua emprendió el proceso del DELP porque era una de las condiciones previas para ingresar a la iniciativa reforzada para los PPME. Esta motivación básica parece haber impulsado muchas de las decisiones posteriores. Quizás esto no sea particularmente sorprendente, pero los interrogantes básicos de la evaluación son el grado en que, a pesar de las tensiones, el mecanismo fue impulsado por el país y logró una participación de base amplia, y si sigue evolucionando en una dirección positiva. Teniendo en cuenta la evolución concreta del DELP en Nicaragua, se analiza primero su formulación inicial y, más adelante, se consideran los problemas que surgieron durante los intentos posteriores de modificar los objetivos de la estrategia.

i) Formulación del DELP provisional y del DELP

47. La elaboración del DELP fue dirigida por una unidad creada específicamente para ese fin, la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), conformada por un pequeño grupo de profesionales nicaragüenses.¹⁶ El grupo se encargó de fijar metas, prioridades y estrategias y de coordinar el proceso de consulta con otros sectores del gobierno. Los analistas entrevistados en Nicaragua subrayaron que la SETEC elaboró el DELP de una manera muy centralizada. Participaron ministerios sociales clave (educación y salud), pero la difusión del DELP fue limitada, no solo en otros niveles del gobierno, sino también fuera de Managua,

¹⁶ Posteriormente, el nombre de la unidad se cambió a Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia, SECEP.

donde se lo conocía poco. Sin embargo, el grupo contó con libre acceso a las esferas más altas del gobierno y el apoyo activo de éstas; el director del grupo tiene rango de ministro y un puesto en el gabinete. La SETEC tenía un mandato claro y sólido de preparar, lo antes posible, versiones provisionales y definitivas del DELP que fueran aceptables para las instituciones de Bretton Woods y otros donantes¹⁷ y este enfoque queda demostrado en el hecho de que la primera versión del DELP provisional se redactó en inglés en lugar de español.

48. *Al comienzo, el proceso participativo fue limitado, pero luego se amplió a raíz de presiones de las partes interesadas, incluidos los donantes.* En mayo de 2000, el gobierno preveía que el DELP completo estaría listo para finales de ese año, apenas cuatro meses después de concluida la versión provisional, en agosto de 2000. Se programó un breve proceso de consultas para finales de 2000, con actividades previstas en tres departamentos. Basándose en esta estrategia, el gobierno propuso que el DELP completo se presentara a las instituciones de Bretton Woods en marzo de 2001. A los donantes y la sociedad civil les pareció que tal cronograma aceleraba demasiado el proceso.¹⁸ En este contexto, cuatro municipalidades rurales al norte de León realizaron su propio proceso participativo en el cuarto trimestre de 2000 con la asistencia de una ONG internacional, y enviaron los resultados de sus consultas al Banco Mundial,¹⁹ quejándose de la falta de participación de los representantes municipales en las consultas oficiales para el DELP.

49. Como resultado de las presiones de los donantes y la sociedad civil, el gobierno emprendió un proceso de consulta más amplio, que se realizó de marzo a abril de 2001. El PNUD y el DFID suministraron fondos para este nuevo proceso que se denominó PROCONSULTA. Las consultas se centraron en los pilares 2 y 3—desarrollo del capital humano (salud y educación) y protección social—con un enfoque no tan intenso en las estrategias de crecimiento y las políticas macroeconómicas. Los analistas, entre ellos el personal del FMI y el Banco Mundial, en general coincidieron en que, concretamente, el debate público sobre el marco macroeconómico y las alternativas en materia de políticas para

¹⁷ El Gobierno invitó a un funcionario nicaragüense del FMI para que dirigiera la labor de la SETEC, para así garantizar una absoluta familiaridad con los principios y las operaciones del FMI. El personal de la SETEC se financió en parte con consultores aprovechando un crédito del Banco Mundial (EMTA-I); otros donantes (entre ellos el PNUD, el BID y el DFID) financiaron otros aspectos del mecanismo del DELP.

¹⁸ En la evaluación conjunta del DELP provisional también se mencionaba “prudencia para no apresurar el proceso de preparación del DELP completo” (AIF y FMI, 2000a).

¹⁹ A raíz de este proceso participativo redactaron un documento que denominaron “PRSPicito” (diminutivo de la sigla equivalente a DELP en inglés), en el que manifestaban su descontento con los procesos relacionados con el DELP oficial.

dicho marco había sido escaso, y que los debates sí se habían celebrado dentro del contexto de las negociaciones del programa respaldado por el FMI (véase la sección D).

50. En el curso del proceso se procuró ampliar la participación a algunas de las zonas más pobres del país, y se realizaron reuniones de grupo específicas con los pobres y actividades con las comunidades y los municipios, así como consultas con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, como reflejo del descontento de ciertos grupos de la sociedad civil con el proceso oficial de consulta, surgieron consultas paralelas, incluida una de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción—una ONG global creada con apoyo de donantes a raíz del huracán Mitch—que organizó su propio proceso y presentó su propio documento (“La Nicaragua que queremos”). Los partidos políticos y los representantes de la Asamblea Nacional intervinieron poco en el proceso de consulta.

51. Las evaluaciones del proceso participativo difieren mucho, en buena parte a causa de las diferencias de opiniones en cuanto al propósito y la legitimidad de dicha participación. Los principales funcionarios que intervinieron en el proceso y que fueron entrevistados por el equipo de evaluación tendían a ver la participación como un proceso de suministro de información y consulta. En su opinión, el gobierno tenía el mandato democrático de hacer lo que estimara más conveniente, y las consultas en el CONPES con los representantes de varios grupos y organizaciones globales serían básicamente suficientes para garantizar la aceptación y corresponsabilidad nacionales. Por lo tanto, la consulta no se consideraba como un medio para crear una apertura que permitiera una influencia directa importante en la formulación de políticas. Observaron además que el CONPES, al estar conformado por miembros de sectores políticos e ideológicos muy diferentes, no puede llegar a un acuerdo salvo en un mínimo común denominador, lo que en la práctica reduce la utilidad operativa de los acuerdos del CONPES.

52. La información proveniente de los partidos políticos daba la impresión de que éstos habían preferido no participar por temor a perder su poder de negociación en la Asamblea. Incluso, los dos partidos dominantes consideran el tema de la participación como parte de un juego político, que tiene como fin socavar su influencia. Concretamente, opinan que el actual gobierno, en vista del poco respaldo que tiene en la Asamblea, se vale del CONPES y la participación como un medio para apuntalar su plataforma que le puede ser útil en las batallas políticas en la Asamblea.

53. Para los representantes del sector privado entrevistados por el equipo de evaluación, los procesos de consulta en el CONPES son ineficaces, lentos y poco productivos. No obstante, han respetado su compromiso con el mecanismo. Afirman también que algunos miembros del CONPES no representan a grupos importantes.

54. Para los grupos de la sociedad civil (representantes de ONG y sindicatos), las consultas del DELP constituyen en general un primer paso positivo, pero muchos expresaron frustración porque el mecanismo no se había traducido en una mayor participación e influencia en las decisiones definitivas en materia de políticas, lo cual consideraban como la meta del proceso participativo. En general les parece que los puntos de vista vertidos en el

proceso de consulta no se plasmaron de manera sustancial en el DELP completo. En tal sentido, varios informantes también afirmaron que en el país se estaba creando una “fatiga participativa”. En las comunidades, los procesos participativos promovidos externamente creaban expectativas considerables que en muchos casos—justificados o no—provocaban frustraciones cuando los beneficios esperados no se materializaban pronto. En el ámbito nacional, el hecho de que el proceso hasta ahora no haya incidido mucho en el debate sobre las metas más globales (incluidas las ventajas y desventajas de la estrategia de crecimiento elegida, analizadas más adelante) estaba haciendo que algunas de las partes interesadas cuestionaran los costos y beneficios de participar en el proceso de consulta. Los resultados de una encuesta entre las partes interesadas también dan un panorama similar: la sociedad civil ha participado menos que otros interesados en el mecanismo del DELP (véase el anexo sobre los resultados de la encuesta).²⁰

55. *Por lo tanto, la identificación del país con el DELP fue limitada en varios aspectos importantes.* En primer lugar, si bien el Gobierno impulsó la elaboración del documento, el círculo encargado de hacerlo fue relativamente reducido. Varias de las personas que intervinieron de cerca en la definición de la estrategia se consideraban “propietarios intelectuales” del DELP, aun cuando también hacían hincapié en que los donantes (sobre todo el Banco Mundial y el FMI) influían mucho en su contenido y en que el cronograma lo dictaba la Iniciativa para los PPME. Algunos analistas además reconocieron que la poca identificación con la estrategia también afectaba al Gobierno, más allá de la SETEC/SECEP y del Ministerio de Hacienda.

56. En segundo lugar, dada la impresión reinante entre miembros muy diversos de la sociedad civil de que el proceso de consulta había sido insuficiente y que el gobierno no tuvo en cuenta las propuestas que se le hicieron, es evidente que la identificación de la sociedad civil con el programa es escasa. Se ha hecho poco para divulgar la estrategia y el DELP es, según algunos informantes, prácticamente desconocido en las municipalidades que no participaron directamente en el proceso de consulta o que no fueron escogidas como zonas piloto para la ejecución.

57. En tercer lugar, la naturaleza y la profundidad del debate variaron considerablemente entre los distintos elementos del DELP. En concreto, los pilares 2 y 3 (desarrollo del capital humano y protección social) fueron el tema central del proceso de consulta, y los ministros del frente social intervinieron de manera más intensa para que, por ejemplo, las políticas de salud y educación se basaran en las estrategias sectoriales ya definidas. En cambio, el debate en torno al pilar 1 (cómo lograr crecimiento económico de base amplia con uso intensivo de mano de obra) ha sido incompleto y algunas de las cuestiones centrales y de las alternativas

²⁰ En cambio, las evaluaciones externas del mecanismo del DELP en Nicaragua dan la impresión de que la labor del Gobierno para fomentar la participación ha sido insuficiente, especialmente en lo que se refiere al marco macroeconómico del DELP (véase el anexo sobre el examen de las evaluaciones externas).

en materia de políticas no se estudiaron plenamente como parte del mecanismo original del DELP, una debilidad reconocida en la estrategia. Como se examina más adelante, esto incidió también en los intentos del gobierno actual de modificar el enfoque de la estrategia.

ii) **Modificaciones/ejecución del DELP**

58. Tras la conclusión del DELP original, ¿en qué medida ha estado el proceso impulsado por el país y ha tenido carácter participativo? Hay una serie de hechos que resultan muy reveladores.

59. En primer lugar, el nuevo gobierno (Bolaños) ha procurado modificar sustancialmente el pilar del DELP relacionado con el crecimiento. Al tiempo que se acordaban nuevos SCLP y EAP con referencias claras al DELP, el gobierno presentó un nuevo proyecto de “Estrategia Nacional de Desarrollo” (ENADE), en un comienzo para sorpresa y consternación de los donantes (véase el recuadro 5). Si bien en el documento se menciona el DELP (y el programa respaldado por el SCLP), se percibe claramente la intención de definir una estrategia con el sello del actual gobierno. Aunque esta historia todavía no ha terminado, este episodio deja varias lecciones:

- En entrevistas con altos funcionarios, la misión de evaluación determinó que el nuevo gobierno sentía que su capacidad para ejecutar el nuevo plan consignado en la ENADE estaba limitada. Para algunos, éste es precisamente el propósito de los DELP: dar un grado de flexibilidad y permanencia a las políticas de lucha contra la pobreza, que trasciendan los cambios de gobierno, y destacar la importancia de que las modificaciones estén precedidas de un debate participativo. Para otros, el episodio demuestra que los donantes siguen teniendo el poder de decisión y determinan cómo y cuándo puede cambiar de rumbo un gobierno que depende de la ayuda.
- El hecho de que la estrategia de crecimiento y las ventajas y desventajas no se hayan analizado a fondo durante la elaboración inicial del DELP probablemente tuvo sus repercusiones. Las presiones relacionadas con el calendario de la Iniciativa de los PPME contribuyeron a que en un comienzo el nuevo gobierno se resistiera a “agitar las aguas”, a pesar de que tenía otras ideas respecto a la estrategia de desarrollo, como el equilibrio entre los gastos para estimular el crecimiento y el alivio más directo de la pobreza.
- El momento en que se produjo el acuerdo definitivo sobre el DELP—con un gobierno saliente cuya autoridad estaba muy comprometida—no fue favorable. Habría sido conveniente sincronizarlo mejor con el ciclo político interno, lo cual podría haber atenuado algunas de las tensiones mencionadas.

60. Desde la perspectiva del DELP como mecanismo dinámico, los sucesos relacionados con la ENADE pueden considerarse como etapas de una negociación continua entre el gobierno y la comunidad internacional. Además, ponen de relieve las posibles tensiones entre el principio de “impulsado por el país” y otros objetivos del DELP. Desde esta perspectiva, la evaluación debería

concentrarse en determinar si la interacción puede propiciar un debate más global sobre las opciones fundamentales en materia de políticas, ampliando la identificación con el programa, y si el mecanismo genera mejores políticas (en contenido y durabilidad), incluida una mejor coordinación entre gobiernos y donantes. En tal sentido, lo sucedido hace poco en la reunión del Grupo Consultivo a finales de octubre de 2003 parece indicar un cambio en los procesos con respecto a los de la ENADE (véase el recuadro 5). Al comienzo, no puede decirse que el proceso fortaleció la confianza mutua entre el gobierno y los donantes, pero ahora cabe destacar que sí se están debatiendo las ventajas e inconvenientes de la estrategia de desarrollo frente al alivio de la pobreza.

Recuadro 5. Introducción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (ENADE) Consecuencias Para el Mecanismo del DELP

En el cuarto trimestre de 2002, circuló entre los donantes en Nicaragua un primer borrador del documento titulado “Estrategia Nacional de Desarrollo” (ENADE), elaborado por la SECEP, inicialmente con escasa referencia al DELP. El documento tenía por objeto servir de base para la reunión del Grupo Consultivo, programada entonces para febrero de 2003. El argumento básico de ese documento provisional figura en el informe de situación del DELP de noviembre de 2002, y una versión posterior circuló en diciembre de 2002. Esto sucedía al tiempo que el gobierno llegaba a acuerdos con el FMI en torno al SCLP, y con el Banco Mundial en torno a la estrategia de asistencia al país (EAP) para 2003-2005 y el Crédito Programático de Ajuste Estructural (PSAC). La documentación justificativa del EAP y el PSAC se centra especialmente en el DELP, aunque se reconoce la introducción de un nuevo enfoque del crecimiento.

El enfoque en el que se basa la ENADE fue una modificación importante de algunas de las tesis fundamentales del DELP. Concretamente, conllevaría cambios de fondo al programa de inversión pública (financiado en su mayor parte por donantes), con un acento menor en la infraestructura social y mayor en la productiva, incluyendo los sectores que se consideran de gran potencial de crecimiento.

Los donantes expresaron cierta consternación, ya que habían previsto que el DELP seguiría siendo la base del diálogo futuro. Los representantes del Banco Mundial y el FMI se mostraron preocupados por el hecho de que los vínculos entre el documento provisional de la ENADE y el DELP no eran claros, y porque algunos aspectos de la ENADE parecían contradecir al DELP. También se observó que no estaba claro si la ENADE reemplazaría al DELP o lo complementaría; que los costos de la ENADE superaban a los del SCLP; y que la ENADE se presentaba sin haber consultado a los interesados del país.

Ante estas variadas opiniones, el gobierno señaló que reforzaría el primer borrador y consultaría a las partes interesadas. Se aplazó la reunión del Grupo Consultivo y se programó un proceso de consulta de un documento revisado y más corto (“Bases para una Nicaragua próspera”), que el Presidente anunció a la Asamblea en enero de 2003. Las autoridades presentaron un documento modificado de la estrategia de crecimiento, Plan Nacional de Desarrollo (PND), durante la reunión del Grupo Consultivo celebrada en octubre de 2003. El gobierno lo presentó como una ampliación del DELP, especialmente del pilar 1, en la que se aclaraban inquietudes previas sobre la relación entre los documentos. El PND se sometió a consultas en Managua y en departamentos regionales con varias organizaciones de la sociedad civil, como partidos políticos y ONG. El objetivo era solucionar las deficiencias de los anteriores procesos participativos. Además, el gobierno tenía programado realizar un taller con las partes interesadas a comienzos de 2004 para analizar modificaciones al DELP con base en el PND.²¹

²¹ El segundo informe de situación, de noviembre de 2003, se conoció sólo después de haberse finalizado el informe del estudio de este caso. En el primero se observa que el gobierno espera que PND sea la base para la preparación de un DELP más avanzado o de segunda generación.

61. En segundo lugar, durante la elaboración de la reciente reforma tributaria, el Gobierno se inclinó por una fórmula alternativa de participación, y conformó un grupo de profesionales calificados a los que invitó a participar en las tareas preparatorias. Además de contar con los conocimientos técnicos necesarios, estos profesionales mantenían vínculos sólidos con grupos importantes de interesados, con lo cual pudo garantizarse que los aspectos inevitables de la negociación política también se trataran como parte del proceso. Este nuevo enfoque se consideró en general como una medida que fomentaba el diálogo sobre las políticas y como un posible modelo para otros sectores (véase también la sección D).

62. En tercer lugar, no se han dado pasos importantes para incluir a un grupo más amplio de participantes en el debate sobre el marco macroeconómico y las ventajas comparativas de las alternativas en materia de políticas.²² El personal de FMI indicó que se trató de una decisión del Gobierno que no hubieran podido cuestionar en forma realista. Tal es así que muchos de los altos funcionarios y empleados del FMI entrevistados afirmaron que las apremiantes circunstancias económicas imperantes cuando se formuló el DELP—en particular los masivos déficit del sector público, la fragilidad del sector financiero y la falta de credibilidad del Gobierno a causa del mal manejo macroeconómico y problemas previos de gestión de gobierno—limitaron el análisis público de otras políticas macroeconómicas.²³ Por el contrario, los funcionarios que participaron en las negociaciones del programa con el FMI señalan que sí se amplió el margen de las políticas y que el FMI se mostró más

²² De hecho, algunos cambios recientes en el CONPES han atenuado su función en el proceso de diálogo y consulta con la sociedad civil. Una vez concluido el mecanismo del DELP, el gobierno que asumió el poder cambió la composición del CONPES y lo convirtió en un organismo “puro” de la sociedad civil al retirar como miembros a altos funcionarios gubernamentales. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil a las que entrevistó el equipo de evaluación opina que el cambio ha debilitado mucho al CONPES porque eliminó la posibilidad de que la sociedad civil dialogue directamente con los altos funcionarios del gobierno y, por ende, de que pueda incidir más en la formulación de políticas.

²³ Indudablemente, aun en medio de una grave crisis macroeconómica, podrían barajarse alternativas sobre políticas y, en principio, someterlas a un debate en diversos sectores. Un ejemplo muy pertinente a Nicaragua es el de la “distribución de la carga” (entre los depositantes, los actuales tenedores de deuda y los futuros contribuyentes) de los costos de la crisis bancaria. Algunos analistas, entre ellos representantes de la sociedad civil, han criticado la decisión que se tomó. (Básicamente, el Gobierno reembolsó íntegros los depósitos en los bancos quebrados, elevando el costo de la deuda pública. Algunos—véase, por ejemplo, Avendaño (2002)—han señalado que la decisión fue inadecuada, y que provocó un aumento de la carga de la deuda al mismo tiempo que se procuraba obtener alivio de la deuda mediante la iniciativa de los PPME). Al margen de lo dicho, resulta difícil dilucidar cómo en la práctica el mecanismo del DELP habría manejado el debate. Es muy cierto que había ventajas comparativas importantes, pero en ese momento un debate público sobre las alternativas para repartir los costos entre los diferentes grupos de depositantes y tenedores de deuda habría agravado la crisis.

dispuesto a considerar otras opciones en las que se tuvieran en cuenta factores de economía política, aunque dentro de un marco tradicional de negociación. Conforme las condiciones económicas mejoraron y el gobierno fue ganando credibilidad, el FMI empezó a abrirse poco a poco a las iniciativas del gobierno en cuanto a otros entornos y cronogramas (en la sección D se analizan ejemplos concretos). Esto es un avance, y tal vez sea todo lo que se pueda esperar desde una perspectiva realista, dadas las difícilísimas condiciones iniciales. Sin embargo, la formulación de la política macroeconómica es sin duda un aspecto en el que aún no se han cumplido las expectativas (quizá poco realistas) de que el proceso del DELP fuera muy diferente y tuviera una participación mucho más amplia.

b) Integral porque reconoce el carácter multidimensional de la pobreza y basado en una perspectiva a largo plazo

63. El DELP incluye sólidos diagnósticos cuantitativos y cualitativos de la pobreza. El análisis cuantitativo se basó en los estudios de medición de los niveles de vida realizados en 1993, 1998 y 1999 (después del huracán Mitch); y las Encuestas Demográficas y de Salud. El diagnóstico se basó en las líneas de pobreza fijadas tomando como base el consumo.²⁴ El DELP también se basó en un Estudio Cualitativo de la Pobreza y la Exclusión en el que se analizan las percepciones de los pobres, centrando la atención en la vulnerabilidad, y que sirvió para comprender mejor las implicaciones multidimensionales de la pobreza.

64. *La estrategia del DELP es integral y es algo más que un simple mecanismo de desarrollo del sector social.* El DELP se asienta sobre cuatro pilares: un marco de política macroeconómica, una estrategia de crecimiento, una estrategia para la prestación de servicios y protección de carácter social, y un plan para mejorar la gestión de gobierno.

65. Sin embargo, la estrategia de crecimiento (pilar I) del DELP parecía ser deficiente. La impresión general en el actual gobierno era que el DELP se orientaba demasiado a la asistencia social, con el riesgo de que se creara una cultura de dependencia del Estado. Los encuestados criticaron también que el DELP no diera suficiente énfasis al crecimiento.²⁵ El enfoque en los sectores sociales se debió en parte a la gran importancia que se dio en un inicio los ODM, en los que cinco de sus siete metas corresponden a salud y educación. Este enfoque, según algunos, obedece a las preferencias del Banco Mundial y del BID. En el recuadro 6 figuran algunos de los principales temas del renovado debate sobre crecimiento.

²⁴ La línea de pobreza corresponde a un consumo aproximado de US\$1 diario, y la línea de pobreza extrema a la mitad de esa cifra.

²⁵ La pregunta 23 que procura averiguar si el DELP logra el equilibrio apropiado entre la promoción del crecimiento y el alivio de la pobreza, fue la que tuvo la mayor respuesta negativa de la encuesta, con un 55% en desacuerdo. De estos, el 70% pensaba que el DELP hace excesivo hincapié en el alivio de la pobreza. Véanse más detalles de la encuesta en el Anexo II.

Recuadro 6. El debate Sobre la Estrategia de Crecimiento de Nicaragua

El eje del nuevo debate sobre una estrategia de crecimiento y lucha contra la pobreza en Nicaragua consiste en determinar si existe suficiente potencial de crecimiento en las zonas rurales en las que viven los pobres, o si la estrategia debería crear incentivos para estimular la migración de zonas consideradas pobres y de escaso potencial de crecimiento a zonas en las que el potencial es supuestamente mayor y, por ende, se debería concentrar la mayor parte de la estructura pública y las inversiones sociales. En pocas palabras: ¿se debe enviar dinero adonde están los pobres o deben los pobres ir adonde hay dinero?

El DELP no es muy claro al respecto, pero afirma en general que las zonas rurales tienen “alto potencial de crecimiento y disponibilidad de factores”, subrayando que la estrategia de crecimiento tiene que reforzarse considerablemente con políticas concretas y mecanismos para ponerlos en práctica. No se trata el tema de la migración.

Por otro lado, el actual gobierno está promoviendo una “visión microeconómica” de desarrollo focalizado en zonas específicas que exhiben potencial económico, con la esperanza de crear condiciones para atraer la migración y así reducir sustancialmente la “carga de los subsidios derivados del suministro de servicios públicos a zonas de escaso potencial”. Para los que no quieren migrar, el gobierno pondría en marcha programas que amortigüen los efectos negativos de la estrategia. (Primer informe de situación del DELP, noviembre de 2002).

En la evaluación conjunta del primer informe de situación se plantean algunas inquietudes, como la “posibilidad de que en las zonas de alto potencial de crecimiento no haya necesariamente porcentajes elevados de habitantes pobres o en extrema pobreza”, y se solicita un análisis de las ventajas comparativas sin adoptar un punto de vista explícito. Se señala también que “...el gobierno debería abstenerse de elegir adjudicatarios en el sector privado y de distorsionar los incentivos del sistema financiero”. El personal del Banco y del FMI “por lo tanto insta a las autoridades a centrar el próximo informe en un análisis reforzado de la fuente y el crecimiento y de las medidas de política conexas”.

El debate abarca temas fundamentales sobre las disyuntivas de política de un crecimiento de base amplia o más concentrado, los beneficios directos e indirectos del crecimiento, los resultados para los distintos grupos, y la importancia relativa de medidas complementarias de protección social para los no favorecidos directamente. Se trata de cuestiones políticas básicas que merecen un debate inteligente entre todos los interesados. Abarca también cuestiones fundamentales de valor, como la viabilidad política y el equilibrio adecuado entre: i) un sistema de inversión pública y suministro de servicios que busca elevar al máximo el rendimiento económico y la creación de empleo, prestando por consiguiente mayor atención a los recursos para el desarrollo de la infraestructura; y ii) un sistema basado en los derechos o la equidad, que hace hincapié en una distribución más equitativa de los bienes y servicios públicos entre los ciudadanos, sin importar donde vivan, junto con una mayor concentración en el alivio directo de la pobreza. En Nicaragua, esta disyuntiva tiene que decidirse junto con un sistema paralelo de asignación de recursos, en un entorno de relaciones cliente-patrón sólidas y amplias.

Ni el mecanismo del DELP ni sus fundamentos analíticos abordan estas cuestiones a fondo, ni tampoco dan respuestas detalladas de las que se puedan extraer propuestas concretas para la asignación de recursos. El análisis del PND en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en octubre de 2003 y el proceso de consulta conexas parecen ser un paso en esa dirección, porque abren el debate a una variedad de partes interesadas y facilitan la marcha de la nueva estrategia. Además, el Banco está preparando un Examen de Políticas de Desarrollo sobre las fuentes de crecimiento económico en Nicaragua.

66. El pilar II trata de la inversión en capital humano y es el más desarrollado del DELP. Se basó en una estrategia avanzada que ya se había aplicado en los sectores de educación y, en menor medida, salud. En el pilar III, protección de los grupos vulnerables, esencialmente se define un programa de trabajo para llegar a una estrategia concreta y operativa. Esta labor ha demostrado ser muy útil para las tareas posteriores en las instituciones encargadas, y ha servido para analizar cómo se puede mejorar la focalización y evitar los efectos negativos de los programas sociales vigentes.

67. En el DELP se incluyen metas e indicadores intermedios, una matriz de políticas y una lista con costos de los programas de cada pilar, pero no se detalla la distribución territorial de la inversión y de los programas especiales. No se explica claramente la prioridad relativa asignada a las zonas de extrema pobreza frente a las zonas pobres y menos pobres. A pesar de contar con un mapa detallado de la pobreza en el que se clasifican las municipalidades según la incidencia de la pobreza, la estrategia se basa en un enfoque sectorial antes que territorial. No se ahondó mucho en las medidas de descentralización, un tema transversal de la estrategia. Menos del 5% del total de gastos en el DELP se destinó al fortalecimiento de los municipios.

68. Los programas del DELP se basan, en gran medida, en proyectos vigentes financiados por donantes. El interrogante que se plantea es si los donantes y los organismos gubernamentales pertinentes estarían dispuestos a modificar sus proyectos para alinearlos con el cometido general de la estrategia.

69. Las metas generales del DELP se extienden hasta 2015, es decir, el horizonte de los ODM, pero desde el punto de vista operativo la estrategia abarca cuatro años (2002–2005), es decir, termina un año antes del fin del mandato del actual gobierno.

70. En cuanto a la *relación con los ODM*, los 10 objetivos del DELP cumplieron los 7 ODM, salvo en la tasa de escolarización (Nicaragua fijó como meta una tasa del 90% en lugar del 100%) y en la igualdad de los sexos (porque el país afirma que ya ha alcanzado el objetivo). Hubo cierta discrepancia con los ODM con respecto a los indicadores elegidos para educación (el país no eligió las tasas de alfabetización de personas de 15 a 24 años) y en relación con la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente (se eligió la adopción de leyes, pero no índices medibles de los efectos, como se propone en los ODM).

71. *El DELP ha aportado una perspectiva útil y a más largo plazo sobre los objetivos económicos y sociales.* Sin embargo, al mismo tiempo, algunas de las partes interesadas señalaron que la estrategia aún se centra demasiado en el corto plazo (un período de tres años) y habrían preferido una perspectiva a más largo plazo.

c) Orientado al logro de resultados y centrado en resultados que benefician a los pobres

Metas

72. El DELP comprende una serie amplia de metas e indicadores para supervisar el efecto de las políticas en los pobres: i) objetivos nacionales de reducción de la pobreza e indicadores de desarrollo social; ii) indicadores intermedios, unos para medir el efecto y otros para medir la cantidad de servicios públicos prestados; iii) metas de la matriz de políticas (unas relativas a resultados y otras al proceso, como la formulación de leyes); y iv) metas de uso de recursos, que establecen, por ejemplo, los niveles de gasto para ciertas áreas y programas, incluyendo los recursos disponibles en virtud de la Iniciativa de alivio de la deuda para los PPME.

73. No obstante, como se indica en la evaluación conjunta, el vínculo entre las metas y los indicadores intermedios se enunció claramente en el caso del sector social, pero no así en el caso del sector productivo. Esto dificultaría el seguimiento de las repercusiones de las políticas públicas en el crecimiento y el impacto del crecimiento en los pobres.

Seguimiento

74. Con la asistencia del BID, el Gobierno creó el SINASIP—un mecanismo específico que vigila la evolución de los distintos indicadores del DELP. El SINASIP²⁶ (Sistema de Información Nacional para el Seguimiento de Indicadores de la Pobreza) se creó expresamente para seguir la evolución de los indicadores del DELP y brindar información para facilitar, cuando sea necesario, la introducción de medidas correctivas. Es también un instrumento de información de las partes interesadas.

75. Sin embargo, la implantación del SINASIP se ha retrasado debido a la incorporación de más indicadores y el ambicioso plan de seguirlos en 151 municipalidades. Para mediados de 2003 se prevé un sitio en Internet y la primera presentación de los datos recopilados. La recopilación de datos consolidados por sectores ha sido particularmente difícil; según el SINASIP, el Ministerio de Salud tiene por lo menos 18 sistemas entre los que se intercambia información sobre la salud infantil. A este respecto, la evaluación conjunta del primer informe de situación del DELP dedica especial atención a las deficiencias del SINASIP.

76. En este momento, se considera al SINASIP como componente de un sistema mucho más completo que facilita la supervisión y evaluación del DELP. El gobierno creó el Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

²⁶ El SINASIP tiene cuatro objetivos: i) coordinación interinstitucional, para determinar si se deben incorporar nuevos indicadores; ii) mejora de la calidad de las estadísticas básicas y los procedimientos de recopilación de datos; iii) comunicación a través de un sitio de Internet y otros medios; y iv) seguimiento del gasto de los donantes destinado a pobreza.

Participativa de la ERCERP (“el Sistema”).²⁷ Este sistema mucho más ambicioso se basó en planes iniciales más limitados promovidos y financiados por el PNUD y el DFID. El objetivo era elaborar un proyecto que facilitara la supervisión y evaluación del DELP.

77. El objetivo del Sistema es incrementar la presencia territorial del Estado, que en la actualidad es muy limitada en los 16 departamentos del país. Respecto de los procesos participativos, el Sistema vuelve a instituir al CONADES como eje de los mecanismos de participación territorial. La incidencia del Sistema aún no se ha consolidado con los planes actuales para profundizar otros aspectos de las reformas del sector público, cuya supervisión está a cargo de otras instituciones que todavía no han intervenido en la definición del Sistema ni han sido consultadas al respecto. Hay cierto riesgo de que un proceso en principio orientado a seguir la evolución del DELP se convierta, sin preverlo, en una estrategia de reforma del sector público. En la relación más directa con el DELP, el SINASIP seguirá a cargo del seguimiento más inmediato de los indicadores específicos.

Seguimiento del gasto orientado a la pobreza

78. Tal como lo dispone la iniciativa para los PPME, el DELP prevé un mecanismo para seguir los flujos de alivio de la deuda. Con la asistencia del FMI y el Banco Mundial, se elaboró un plan de acción para ponerlo en funcionamiento. Como se indica en la evaluación conjunta del DELP, la transparencia en el cálculo, la ejecución y la declaración del presupuesto sigue siendo insuficiente. Además, habría que modificar la cobertura del sistema integrado de gestión financiera y la codificación del presupuesto para permitir el seguimiento de los gastos destinados al alivio de la pobreza.

79. Aún hay dudas respecto de la metodología utilizada para clasificar ciertos desembolsos como gastos para reducir la pobreza. Según el estudio del gasto público, se ha tendido a clasificar a todos los programas de ciertos subsectores de desarrollo rural como importantes para la reducción de la pobreza, al igual que prácticamente todo el programa de inversión social, incluidos muchos programas que no están específicamente orientados a los pobres. En cambio, se incluyen muy pocos proyectos de inversión vial. La clasificación de los proyectos que se incluyen o no en el DELP, que consta en un anexo del estudio del gasto público, pone en evidencia las dificultades del proceso de clasificación y el grado de discrecionalidad en la clasificación.²⁸ Algunas de las partes interesadas que hablaron con el

²⁷ SECEP (2003), antes denominado PASE.

²⁸ Los aspectos más importantes de la clasificación están relacionados con el hecho de que —a diferencia de la salud, la educación y la agricultura— la protección social no suele definirse como un sector, sino más bien como un “subsector” o una “estrategia” de sectores más tradicionales. Como cada ministerio maneja una gran variedad de programas y proyectos, suele ser difícil distinguir claramente en el presupuesto las partidas específicas de protección social. Otro problema importante es que solo un 35% del presupuesto de protección social se considera como

(continúa)

equipo de evaluación también subrayaron la clasificación excesivamente amplia del gasto social a favor de los pobres, y la relacionaron con los incentivos derivados de la condicionalidad de la iniciativa para los PPME.

80. Según el DELP, los gastos para reducción de la pobreza aumentarán de un 54% a un 62% del total del gasto público entre 2002 y 2005, y representarán un 50% de los gastos ordinarios y un 83% de los gastos de inversión. Sin embargo, si el pilar I de la estrategia se modifica como se prevé en el borrador de la estrategia de desarrollo del nuevo gobierno (ENADE), el panorama podría cambiar radicalmente. Las inversiones en infraestructura primaria (carreteras, puertos y aeropuertos) cobrarían más importancia y probablemente se clasificarían como inversiones para reducir la pobreza. Esto indica que se debe tener mucho cuidado al usar en el DELP los indicadores de la composición del gasto como metas. Está aún pendiente la definición del gasto a favor de los pobres.

81. El seguimiento de los gastos relacionados con la pobreza es tarea del Fondo Social Suplementario (FSS). Su directorio está integrado por funcionarios del gobierno y representantes del CONPES. La comunidad de donantes cuenta con un observador, que en este momento es el Banco Mundial.

82. Sin embargo, si se tiene en cuenta que desde enero de 2001 Nicaragua ha recibido alivio provisional en el marco de la iniciativa para los PPME, la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento ha sido lenta. El primer informe se presentó en abril de 2003. Lamentablemente, en él no se comparan las cifras efectivas con las metas del DELP. Por lo tanto, no es un instrumento muy útil para determinar si los niveles y la distribución del gasto social concuerdan con el plan.

d) Orientado a la cooperación con participación coordinada de los socios en el desarrollo

Dependencia y eficacia de la ayuda

83. Nicaragua depende mucho de la ayuda, y es uno de los cinco mayores beneficiarios de asistencia oficial para el desarrollo. En 1998, el país recibió US\$117 per cápita en ayuda, y los flujos que han ingresado anualmente se han situado entre US\$400 y US\$500 millones, con una merma después de la ayuda especial recibida tras el huracán Mitch.

84. Prácticamente toda la ayuda se clasifica como inversión y financia cerca de un 70% del presupuesto de inversión pública, o aproximadamente un 45% del presupuesto total. El BID es el principal donante multilateral, con un promedio de desembolsos anuales de US\$88

(continuación)

gasto ordinario. Esto se debe a que casi un 50% de dicho presupuesto se compone de recursos externos (que no están destinados a financiar el gasto corriente).

millones en 1997-2001. La AIF aportó un monto un poco inferior en el mismo período (US\$85 millones). De los donantes bilaterales, Japón y Estados Unidos son los más importantes, con un desembolso anual de alrededor de US\$50 millones en 1997-2001, seguidos de Suecia y Dinamarca. Colectivamente, los organismos de la ONU suministran en promedio US\$30 millones al año, y la UE, US\$27 millones. No se dispone de cifras consolidadas de los flujos de asistencia.²⁹

85. *La eficacia de la ayuda en general no ha estado a la altura de las expectativas, y ha provocado un sentimiento generalizado de frustración, manifestado por el gobierno, los donantes y los representantes de la sociedad civil. Si bien no hay datos sistemáticos de la totalidad de la economía que confirmen tal impresión, ciertos estudios sectoriales demuestran en forma concreta la grave falta de coherencia de los programas y proyectos financiados por los donantes, la poca focalización y la ausencia de un enfoque en los resultados que permita evaluar los avances.*³⁰ En el reciente estudio del gasto público se concluye que no se suele hacer cálculos de la incidencia de los costos ordinarios de los proyectos de inversión, y se formulan recomendaciones importantes para perfeccionar los procesos de toma de decisiones relativos a las inversiones, donde la función de los donantes es clave (véase el análisis de los procesos presupuestarios en la sección sobre resultados preliminares).³¹

86. Los elevados costos ordinarios que se clasifican como inversión están casi exclusivamente relacionados con proyectos y programas financiados por donantes. Esto se debe a que la mayoría de los donantes se resiste a admitir abiertamente que sus fondos sirven para sufragar costos ordinarios. Los donantes también financian numerosos proyectos de asistencia técnica con personal mayoritariamente nicaragüense. En la práctica, estos empleados desempeñan funciones básicas en los ministerios, pero con salarios mucho mejores que los de funcionarios públicos normales. La desventaja es que se crean dos categorías de funcionarios públicos. En muchos ministerios, los proyectos financiados por donantes son una fuente clave para cubrir otros costos ordinarios, como transporte y suministros de oficina para todas las instituciones. Además de los fondos de donantes, los fondos nacionales de contrapartida derivados de subvenciones externas también se clasifican

²⁹ En el anexo E del estudio del gasto público se explican las diferencias entre los resultados de los tres registros de ayuda externa (Banco Central, MHCP y Ministerio de Relaciones Exteriores).

³⁰ Gillespie et. al. (2001). Respecto de las contribuciones de los donantes al sector rural, el Banco Mundial (2002) señala que “en general se reconoce que la falta de un enfoque claro, la variabilidad en tiempo y espacio y el constante cambio de programas repercutió gravemente en la eficacia de estas inversiones en la década pasada”.

³¹ El fundamento de estas recomendaciones es la mejora de la clasificación de los gastos corrientes y de capital, la importancia de poner en marcha mecanismos para reforzar la capacidad del gobierno para planificar a mediano plazo, y la necesidad de examinar el programa de inversión pública propuesto en el DELP.

como inversión, aunque se los destina en realidad a pagar porcentajes importantes de la nómina de algunos ministerios. Por ello, hay un incentivo fuerte para buscar proyectos financiados por los donantes, pero no necesariamente para hacer avanzar objetivos institucionales específicos, sino porque son un medio para que las instituciones sobrevivan.

Apoyo al mecanismo del DELP

87. En un marco de fuerte endeudamiento, mucha dependencia de la ayuda, poca eficacia de ésta y problemas generalizados de coordinación, los donantes han tendido a acoger con entusiasmo el mecanismo del DELP. Desde el inicio, muchos de ellos ofrecieron asistencia financiera, ya sea mediante nuevos proyectos o como parte de programas de asistencia en curso. El PNUD, el DFID y el BID han suministrado fondos para el CONPES, los procesos de consulta y las actividades posteriores de supervisión y evaluación. El Banco Mundial ha hecho varios aportes analíticos esenciales, y el proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Económica (EMTA, por su sigla en inglés) ha financiado en parte la SETEC/SECEP. Otros donantes multilaterales y bilaterales también han hecho aportes analíticos.

88. Según varias partes interesadas, los donantes en algunas ocasiones han rebasado la difusa línea que separa el “apoyo” de la “imposición”. Se aprecia el valor de muchos de los aportes analíticos, pero existe la impresión de que la insistencia del DELP en los aspectos sociales se debe a presiones de los donantes, incluidas las IFI, ante las que resulta difícil no ceder. Para algunas de las partes, el fuerte apoyo de los donantes al DELP demuestra precisamente que la estrategia se basa en el “consenso de Washington” sobre la mejor manera de reducir la pobreza, y el escepticismo respecto a la ENADE lo confirma. El sólido respaldo político y el apoyo práctico al mecanismo también plantea el tema de la capacidad del Gobierno para lograr la puesta en práctica del DELP. En la evaluación conjunta del DELP se señala que “la ejecución del DELP requerirá importantes recursos de asistencia técnica”, y los informantes opinan que es esta asistencia de los donantes, y no el gobierno, lo que impulsa la ejecución.

Armonización de la asistencia de los donantes con el DELP; avances en la coordinación de los donantes

89. Tanto los donantes como el Gobierno coinciden en que el DELP tiene como función básica ser un punto de referencia para la armonización de la asistencia de los donantes. Esta armonización se está materializando a través de cuatro modalidades: i) mejores mecanismos de coordinación de los donantes dirigidos por el gobierno; ii) revisión de los proyectos y programas en curso en varios sectores; iii) mayor aplicación de enfoques globales para todo un sector (SWAp) y iv) mayor uso de la ayuda presupuestaria sujeta a los indicadores del DELP y el SCLP.

90. En julio de 2002 se celebró un primer encuentro general entre los donantes y el gobierno, y un decreto presidencial de enero de 2003 dispuso el establecimiento de mesas redondas de coordinación para cada sector con el objeto de diagnosticar las actividades en curso y facilitar la formulación de políticas y estrategias claras. En algunos sectores, esos

mecanismos ya han existido por algún tiempo, pero para muchos otros se trata de algo nuevo. Con los mecanismos de coordinación se procura afianzar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Se prevé que el SNIP ejercerá una función de supervisión directa, aprobando efectivamente las propuestas de inversión que surjan de los sectores.

91. La revisión y reorientación de los proyectos y programas en curso en aspectos clave del DELP progresa muy lentamente. La necesidad de emprender esta revisión no es nueva: ya había sido enunciada claramente en el estudio del gasto público del Banco Mundial de 2001 y en la evaluación conjunta del primer informe de situación. La lentitud puede atribuirse en parte a la capacidad limitada de los organismos del gobierno y a la resistencia o incapacidad de los donantes para reconsiderar proyectos ya aprobados. Ni las reglas oficiales de los donantes ni los incentivos que reciben sus empleados parecen estar propiciando una reorganización eficaz de los procesos. Los donantes han confirmado que prefieren esperar a que los proyectos en curso lleguen a su fin.

92. En Nicaragua no se está aplicando ningún SWAp de importancia, pero han surgido tendencias positivas de ese tipo en educación, salud y agricultura. También se está analizando un enfoque programático para la reforma del sector público. Si los SWAp previeran la posibilidad de que los donantes financiaran los costos ordinarios, su adopción podría abordar el grave problema del equilibrio de los gastos corrientes y de capital y mejorar la transparencia en el manejo de los fondos que actualmente proporcionan los donantes, lo cual atenuaría notablemente las distorsiones en los incentivos del actual sistema orientado a proyectos. Además, un grupo limitado de donantes (entre ellos el Banco Mundial) está estudiando la posibilidad de crear un marco común de apoyo al presupuesto vinculado al Fondo Social Suplementario y al DELP. Una cuestión clave es cómo usar el sistema oficial de tesorería para brindar este apoyo y a la vez mantener salvaguardias fiduciarias aceptables.

Obstáculos

93. Para muchos analistas, la fragmentación del apoyo de los donantes en Nicaragua es uno de los obstáculos más graves de la lucha contra la pobreza en el país. Según un estudio reciente del Banco Mundial sobre el sector rural, una de las mayores prioridades del gobierno es la coordinación estratégica del uso de los recursos donados,³² para cual es necesario que el gobierno y los donantes mancomunen sus esfuerzos. El desafío es grande: los donantes tienden a afirmar que el gobierno no toma medidas, mientras que los representantes del gobierno suelen increpar a los donantes por ir en pos de sus propios planes. Podría resultar muy útil analizar por qué tantos intentos de mejorar la coordinación no han cumplido las

³² Banco Mundial (2002) p. iv.

expectativas. Parece conocerse muy poco sobre las ventajas y desventajas de las distintas formas de coordinación interinstitucional.³³

C. Resultados Preliminares

94. El mecanismo del DELP puso de relieve los aspectos del programa de políticas públicas de Nicaragua relacionados con la pobreza. Si bien este no es el primer esfuerzo conjunto de lucha contra la pobreza, para la mayoría de los analistas se trata del intento más global hasta la fecha de atacar la pobreza con una estrategia de desarrollo económico. Funcionarios del gobierno (incluidos varios ministros), donantes y el Banco Mundial sostienen que el DELP da más solidez al compromiso colectivo de combatir la pobreza.

95. La mayoría de los analistas coincide en que el mecanismo del DELP ha sido adecuado como primer intento para propiciar el diálogo entre el gobierno, los donantes y la sociedad civil en torno a las prioridades básicas del país. En un país con una historia de gran inestabilidad política y económica, el mecanismo del DELP promete en principio una cierta continuidad de las políticas a favor de objetivos comunes. Hasta los críticos más severos en la sociedad civil reconocen que el mecanismo ha facilitado el intercambio de ideas entre el gobierno, los donantes y la sociedad civil, y entre las organizaciones que la integran.

96. Sin embargo, se ha cuestionado el compromiso y la identificación de Nicaragua con el DELP y sus principios.³⁴ En primer lugar, como ya se dijo, su diseño mismo y su claro vínculo con la iniciativa de alivio de la deuda de los PPME, así como el apoyo continuo de las instituciones de Bretton Woods, restaron legitimidad al mecanismo en Nicaragua. Las organizaciones de la sociedad civil afirmaron que el Gobierno no estaba realmente convencido de la utilidad del mecanismo aparte de ser un instrumento para obtener alivio de la deuda. La comunidad de donantes ha expresado una opinión similar y los altos funcionarios del gobierno han reconocido que esa fue la razón principal por la que aceptaron el modelo del DELP. Algunos ministros señalaron que la gravedad de los problemas económicos de Nicaragua, entre ellos la deuda, obligó al Gobierno a complacer a los donantes: como lo explicó un informante clave, la impresión era que [los donantes debían]

³³ En una evaluación de la capacidad de gestión financiera de los países de próxima aparición figura un anexo con una metodología para evaluar el grado de coordinación de la asistencia externa y una breve presentación de los mecanismos básicos de coordinación entre organizaciones.

³⁴ Los analistas externos en general concuerdan en que el DELP ha dado lugar a un incremento de los procesos participativos en Nicaragua, pero también señalan varios problemas y deficiencias importantes (véase el anexo sobre el examen de las evaluaciones externas).

“decirnos lo que teníamos que hacer para obtener ayuda, y lo haremos.”³⁵ No obstante, hasta cierto punto el alivio de la deuda ha servido para que poco a poco surja un consenso nacional en torno a los elementos básicos de un programa de estabilización sostenible, y para que se aúnen esfuerzos para enfrentar apremiantes cuestiones macroeconómicas.

97. En segundo lugar, como los principales partidos políticos no intervinieron en el mecanismo del DELP, ha sido difícil lograr un respaldo más amplio de los mandos políticos.

98. En tercer lugar, la circulación del borrador de la nueva estrategia de desarrollo (ENADE) en diciembre de 2002 y el inicio de otro proceso general de consulta al respecto no contribuyeron en un principio a mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Aún esta en curso el proceso de consulta sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y sería prematuro decir si ha cambiado la relación entre las dos partes y la idea de la sociedad civil de que la consulta es una formalidad que no incide en la formulación de las políticas.

99. Si bien los avances aún distan de los parámetros ideales, las expectativas de lo que se puede lograr en poco tiempo en un primer ciclo del DELP deben tener en cuenta las circunstancias iniciales del país. Varias señales—como los recientes avances del ENADE/PND y el análisis abierto de asuntos críticos—hacen pensar que los procesos y el contenido están siguiendo un buen rumbo.

100. La incidencia del alivio de la deuda para los PPME en el mecanismo, y la continua pertinencia del DELP para reducir la pobreza, incluida la modificación en virtud del PND que el Gobierno prevé para comienzos del próximo año, solo se harán plenamente evidentes después de que se alcance el punto de culminación de la iniciativa para los PPME en enero de 2004.

101. Aun si el gobierno o la comunidad de donantes adoptan el DELP como un marco para sus programas y proyectos, persisten profundos desafíos en cuanto a la capacidad de ejecución del gobierno. El sector público se ha sometido a un proceso de modernización y reestructuración, pero los problemas graves y las limitaciones de capacidad dificultan la ejecución. En los municipios en particular, esa capacidad es muy escasa debido a la falta de personal calificado, la centralización de la toma de decisiones y las limitaciones de recursos (a pesar de que el gobierno aprobó hace poco transferir a las municipalidades una subvención en bloque equivalente al 4% de los ingresos tributarios). El tamaño del sector público se ha reducido drásticamente (de 218.000 personas en 1990 a 78.000 en 1999).³⁶ Las tareas para ejecutar las reformas del sector público han estado en curso desde 1994, y en un principio se

³⁵ Al final de 1999, el valor neto actualizado (VNA) de la deuda externa era de US\$5.500 millones, o el 660% de las exportaciones y más del 200% del PIB. Cuando se llegue al punto de culminación, Nicaragua podría recibir aproximadamente US\$4.300 millones para aliviar la deuda externa y reducirla a un 150% de las exportaciones (alrededor del 50% del PIB).

³⁶ Banco Mundial, (2001a) anexo C.

centraron en: i) la reforma de la administración pública; ii) la gestión del gasto público; y iii) reformas institucionales individuales. La descentralización, la gestión de gobierno y la lucha contra la corrupción y la reforma general de la estructura institucional son iniciativas más recientes. Se han registrado logros importantes en varios aspectos, pero las deficiencias persistentes del sector público son muy evidentes, y las iniciativas de reforma no han tenido la eficacia esperada.

102. *El deficiente sistema de gestión del gasto público de Nicaragua es un obstáculo concreto para la ejecución del DELP.* En el estudio del gasto público más reciente (2001) se distinguen importantes mejoras en los últimos años, pero se concluye que el sistema de gestión del gasto público aún presenta muchos problemas que inciden en la capacidad del gobierno para ejecutar el DELP. Se evalúan tres parámetros básicos: la disciplina fiscal global, la eficiencia de las asignaciones y la eficiencia de las operaciones; el mejoramiento de los dos últimos fue el aspecto más importante. Algunos de los problemas son: la fragmentación en la formulación de las políticas (por ejemplo, el carácter incremental de los procesos presupuestarios y la separación efectiva de los presupuestos ordinario y de inversión), la práctica generalizada de asignar fondos a fines específicos (sobre todo a universidades), y la incapacidad del gobierno para determinar si estos se están usando eficientemente o para los fines designados, lo cual le dificulta al sector público la tarea de mejorar la calidad de la gestión de gobierno.

103. La fragmentación de la formulación de políticas ha entorpecido la coordinación y supervisión de las finanzas públicas globales. El SNIP ha estado nominalmente a cargo de recopilar información y supervisar la inversión pública. Sin embargo, en la práctica también ha supervisado el uso de un porcentaje elevado de los gastos ordinarios. La cuestión es de particular importancia porque, según un estudio reciente, un 46% de los desembolsos que se consideran inversiones son en realidad gastos ordinarios. El Ministerio de Hacienda cubre la diferencia y se encarga de las relaciones con el Banco Mundial, el segundo proveedor de fondos del país. La coordinación de otros donantes, como el BID (el principal proveedor de fondos de Nicaragua), le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Por último, el Banco Central también participa en el registro de transacciones de divisas. Como resultado, hay cuatro bases de datos distintas que suelen ser incompatibles.

104. Un estudio conjunto realizado por el FMI y el Banco Mundial en 2002³⁷ también concluye que, a pesar de las mejoras recientes, el sistema de elaboración, ejecución y declaración del presupuesto de Nicaragua aún es relativamente deficiente. Según el estudio, Nicaragua cumplió apenas 5 de los 15 indicadores de referencia de gestión del gasto (véanse

³⁷ *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries—Background Paper (SM/02/03)*

los detalles en el recuadro 7).³⁸ La evaluación de los cambios posteriores en virtud del ‘plan de acción’ está en marcha y se prevé terminará en el curso de 2004.

Recuadro 7. Problemas de Gestión del Gasto Público en Nicaragua

Nicaragua cumplió apenas 5 de los 15 indicadores de referencia de gestión del gasto: 3 de 7 en la elaboración del presupuesto; ninguno respecto de su ejecución; y 2 de 4 respecto de la declaración. En este recuadro se examinan las deficiencias detectadas en estos tres aspectos de la gestión del gasto público.

Elaboración del presupuesto. Es una tarea difícil por tres problemas interrelacionados: i) la presencia generalizada de fondos extrapresupuestarios, que no están incorporados en el presupuesto;³⁹ ii) la falta de una distinción clara entre las definiciones de gasto corriente y gasto de capital, y iii) la ausencia de un marco de gastos a mediano plazo para la elaboración del presupuesto⁴⁰. A partir del DELP, Nicaragua ha tratado de mejorar la clasificación del presupuesto para que sea más compatible con la metodología de las Estadísticas de las Finanzas Públicas. También se ha progresado en la incorporación de todas las actividades del gobierno central en la cuenta del presupuesto, y en la definición de los gastos destinados a la reducción de la pobreza.

Ejecución del presupuesto. Éste es el aspecto más deficiente de la gestión del gasto público en Nicaragua. El sistema de control interno es débil y no permite determinar el monto total de obligaciones pendientes. Además, no se realizan verificaciones de las transacciones monetarias y fiscales. El Banco Mundial viene brindando capacitación al respecto mediante el proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Económica (EMTA) para crear programas de auditoría.

Declaración del presupuesto. Los ministerios sectoriales presentan puntualmente cuentas desglosadas de sus operaciones. Sin embargo, la cantidad de los detalles funcionales que figuran en los informes trimestrales es muy limitada. Y la cuenta definitiva de liquidación del presupuesto que se le presenta a la Asamblea Nacional y a la Contraloría no se somete a auditoría. Al respecto, el Banco Mundial y el BID han prestado asistencia técnica a la Contraloría General para la realización de una auditoría externa. Pero es muy pronto para evaluar el efecto de estas iniciativas.

Fuente: *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries—Background Paper* (SM/02/03).

³⁸ Estos problemas están bien documentados en el estudio del gasto público de Nicaragua efectuado en 2001 por el Banco Mundial.

³⁹ Un problema conexo es que las operaciones de los gobiernos locales no se incorporan en el presupuesto. Sin embargo, en vista de que dichos gobiernos solo ejecutan un porcentaje muy pequeño de los gastos orientados a reducir la pobreza, este problema no es tan grave como el de los fondos extrapresupuestarios.

⁴⁰ Una excepción es la existencia de pronósticos de inversión pública para varios años.

105. En lo que se refiere a su vinculación con el presupuesto, el DELP aborda el tema del seguimiento de los gastos financiados mediante la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, pero sin ahondar mucho en las vinculaciones más generales con los procesos presupuestarios. En la práctica, éste ha sido un punto débil del mecanismo del DELP reconocida por muchos analistas, inclusive en la evaluación conjunta, y que destaca la necesidad de relacionar los mecanismos de seguimiento de la ejecución del DELP con el sistema de gestión financiera del gobierno. No obstante, para ello se precisan mejoras en la gestión del gasto público, como ya se mencionó.

106. Aunque para interpretar los datos del presupuesto hay que tener en cuenta las deficiencias en la declaración de la información, las cifras preliminares de gastos en el informe de situación del DELP de 2002 son más bien prometedoras.⁴¹ En 2002, el país gastó US\$211 millones en el DELP, apenas por debajo de la cifra proyectada de US\$217 millones. Como porcentaje del PIB, los gastos del DELP superaron las previsiones, mientras que el financiamiento interno, que se situó en 9,2% del PIB, se ajustó a ellas. Los gastos equivalentes a 15,6% del PIB representan un aumento respecto de los niveles de 1997, cuando los desembolsos relativos al DELP se estimaron en 14,7% del PIB. La distribución del gasto en 2002 estuvo sesgada hacia la protección social, el medio ambiente y la descentralización, en detrimento de la inversión en capital humano y, sobre todo, en educación (véase el cuadro 3). (Los gastos efectivos en educación en 2002 fueron de US\$39,1 millones, frente a los US\$52,2 millones previstos en la ERCERP).

Cuadro 3. Gastos del DELP (2000–02)

	2000 Efectivos	2001 Efectivos	2001 Revisados	2002 Previstos	2002 Efectivos	Previstos vs. efectivos
Desembolsos ERCERP (% del PIB)	17,3	14,9	14,1	14,4	15,6	8,3%
Financiamiento interno (incl. PPME)	10,2	9,2	8,4	9,2	9,2	0,0%
Financiamiento externo	7,1	5,7	5,7	5,2	6,4	23,1%
Desembolsos ERCERP (millones de US\$)		218,5	268,4	217	211,8	-2,4%
Crecimiento económico (% del total)		37%	35%	44%	43%	-1,9%
Inversión en capital humano		33%	29%	35%	27%	-22,1%
Protección social		14%	13%	9%	13%	43,0%
Gestión de gobierno		1%	0%	1%	2%	17,1%
Temas transversales		15%	23%	11%	15%	43,1%
		100%	100%	100%	100%	

Fuente: DELP 2001, informe de avance DELP 2002.

⁴¹ Este estudio fue finalizado con anterioridad a la publicación del segundo informe de situación de noviembre de 2003 y, por lo tanto, en este párrafo y en el siguiente no se toman en cuenta los resultados allí mencionados.

107. En última instancia, el DELP se juzgará en función de cómo reduzca la pobreza. Resulta prematuro determinar si los gastos se han traducido en resultados, pero se han logrado avances en algunos frentes. Aún no se dispone de datos correspondientes a 2002, pero según el informe de situación se han alcanzado 20 de las 29 metas intermedias para 2001 enunciadas en el DELP.⁴² Las nueve que sufren retrasos se agrupan en escolaridad primaria y mortalidad infantil, de niños menores de cinco años y materna: los porcentajes de estudiantes que terminan la escuela primaria en seis años, el porcentaje de escuelas rurales con seis grados, el porcentaje de nacimientos en instituciones, las tasas de vacunación contra la polio, las tasas netas de matrícula preescolar, la cobertura de la atención prenatal y prenatal precoz, y la incidencia de la diarrea en los niños. En el informe de avance se indica que las últimas cuatro metas son especialmente preocupantes porque se han mantenido estáticas o levemente por debajo del nivel del año base 1999.

Cuadro 4. Avances Hacia las Metas del DELP en 2001

Metas para 2005	No. de indicadores intermedios en 2001	No. de metas para 2001 no alcanzadas
Reducir la pobreza extrema en 17,5%	2	0
Aumentar la tasa neta de escolaridad primaria de 75% en 1999 a 83,4%	7	4
Reducir la tasa de mortalidad materna de 148 por 100.000 nacidos vivos en 1999 a 129	3	3
Reducir la tasa de mortalidad infantil de 40 por 1.000 nacidos vivos en 1998 a 32	4	1
Reducir la mortalidad de menores de cinco años de 50 por 1.000 nacidos vivos en 1998 a 37	2	1
Reducir de 27,1% en 1998 a 24,8% la demanda insatisfecha de planificación familiar entre mujeres con pareja del grupo de 15 a 19 años.	3	0
Reducir de 19,7% en 1998 a 18% la demanda insatisfecha de planificación familiar entre mujeres con pareja del grupo de 20 a 24 años de 19,7% en 1998	1	0
Ejecutar de la estrategia de desarrollo nacional sostenible a más tardar en 2003	1	0
Reducir la malnutrición crónica en niños menores de cinco años de 19,9% en 1998 a 16% en 2004	1	0
Incrementar la cobertura nacional de acceso a agua de 66,5% en 1999 a 75,4%	1	0
Incrementar de 39% en 1999 a 53,5% el acceso a agua segura y saneamiento en zonas rurales dispersas	1	0
Incrementar el acceso nacional a saneamiento de 84,1% en 1998 a 88% en 2004	1	0
Incrementar el acceso a alcantarillado en zonas urbanas de 33,6% en 1999 a 44,1%	1	0
Reducir la tasa de analfabetismo de 19% en 1998 a 16% en 2004	2	0
TOTAL	29	9

Fuente: DELP 2001, informe de situación del DELP 2002.

⁴² En el informe de situación del DELP una meta se da por alcanzada si la cifra correspondiente a 2001 equivale a un 97% de la proyectada.

IV. EL SCLP Y EL RESPALDO DEL FMI

108. En esta sección se analizan los cambios en la función del FMI en Nicaragua tras la puesta en marcha de las iniciativas del DELP y del SCLP, y la forma en que han incidido dichos cambios en el diseño de los programas y en el grado de identificación del país respecto de estos últimos. Estudiamos la manera en que se ha adaptado el SCLP en Nicaragua a las características fundamentales del nuevo enfoque,⁴³ y prestamos especial atención a las cuestiones relativas a la formulación de las políticas, la articulación con el DELP y el diseño de los programas.

109. En la primera sección analizamos los elementos aportados por el FMI al proceso de formulación de las políticas examinando la evidencia que obra en los documentos preliminares internos y los comentarios de los departamentos encargados de la revisión, y evaluando el apoyo brindado en forma de asistencia técnica. En la sección II, analizamos los vínculos entre el programa respaldado por el SCLP y el DELP, y consideramos la cuestión de la “alineación” o armonización entre los dos en cuanto a tiempos y políticas. Por último, examinamos en profundidad varios aspectos clave del contenido y del diseño del programa respaldado por el SCLP para determinar qué ha cambiado respecto a los acuerdos anteriores, prestando especial atención a los aspectos de espacio para la formulación de políticas y condicionalidad estructural.

A. Elementos Aportados al Proceso de Formulación de las Políticas

a) Análisis de los procedimientos internos del FMI

110. Del análisis de los documentos preliminares internos y de los comentarios de los departamentos encargados de la revisión se desprende que *los procesos internos de formulación de políticas del FMI respecto de Nicaragua en las primeras etapas del enfoque del DELP y del SCLP no eran inicialmente muy diferentes de las prácticas anteriores.*⁴⁴

⁴³ Las características fundamentales del SCLP son: 1) una participación amplia y un mayor grado de identificación del país con el programa, 2) la incorporación del SCLP a la estrategia global de crecimiento y la lucha contra la pobreza, 3) presupuestos más orientados al crecimiento y a remediar la situación de los sectores pobres, 4) una adecuada flexibilidad de las metas fiscales, 5) un enfoque más selectivo de la condicionalidad estructural, 6) énfasis en las medidas destinadas a mejorar la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas, y 7) un análisis del impacto social de los grandes ajustes macroeconómicos y reformas estructurales. Dada la naturaleza de la evidencia analizada y los diferentes grados de importancia de estas características en el caso de Nicaragua, en nuestro análisis no necesariamente se tratan todas esas áreas en igual profundidad. Véase un análisis de las características fundamentales del SCLP en Gupta y otros (2002).

⁴⁴ Para evaluar en qué medida los procesos internos de la institución se han adaptado al DELP y al SCLP, analizamos los documentos preliminares y los comentarios de los departamentos

(continúa)

Aunque en estos documentos se prestó más atención a la pobreza y a los temas del sector social, las consideraciones relativas al crecimiento y a la pobreza no constituyen todavía la esencia del proceso interno. El acento se pone principalmente en los planes de estabilización, abordándose en forma periférica el tratamiento de la armonización del programa con el DELP. En la mayoría de los documentos preliminares no se trataban de forma directa los vínculos entre el DELP y el SCLP y se hacían muy pocas referencias directas al DELP. Análogamente, en los comentarios de los departamentos encargados de la revisión, en general, no se pedía al personal técnico una explicación de las relaciones entre determinadas políticas encuadradas en el SCLP y la estrategia de mediano plazo del DELP. En los documentos preliminares no se presentaba un análisis sustantivo de las disyuntivas de política de las políticas, y la única discusión de otras líneas de actuación se daba a nivel de la posición que en última instancia adoptaría el Fondo en el caso de que el Gobierno rechazara en un principio su posición principal en materia de política.⁴⁵

111. *El debate del tema dentro del FMI indica que la estrategia para negociar programas con Nicaragua ofrecía al principio un grado limitado de flexibilidad, pero que con el tiempo se fue ampliando el espacio para la formulación de las políticas.* La primera misión negociadora del programa respaldado por el SCLP partió de Washington en marzo de 2002 con un plan claramente definido que dejaba poco margen de maniobra. El documento preliminar explicaba que el país enfrentaba un serio problema de calidad de gobierno y credibilidad, y los funcionarios del Fondo consideraban que era necesario establecer un historial.⁴⁶ Por otra parte, existía una sensación de premura por el hecho de que Nicaragua enfrentaba las consecuencias de la tremenda crisis bancaria de 2000–01 y el

(continuación)

encargados de la revisión, comparándolos con una serie de criterios específicos derivados de los objetivos y aspectos fundamentales del DELP y del SCLP. Para cada criterio, se clasificaron los procesos de acuerdo con una escala de cuatro categorías: muy coherente, coherente, incoherente y muy incoherente. Si bien tales juicios contienen inevitablemente un elemento subjetivo, la división del tema general—el grado en que se han adaptado los procesos internos de preparación de los documentos preliminares—en una serie de subcriterios con una indicación amplia de lo que cabría esperar para que se justifique una determinada clasificación, debería conferir a esos juicios cierto grado de uniformidad. Véase en el anexo IV un cuadro-resumen en el que se consignan las evaluaciones. En el informe principal de evaluación se presentan más detalles de la metodología de clasificación utilizada.

⁴⁵ En la siguiente sección analizamos algunos ejemplos, entre ellos la adopción de la reforma tributaria en dos etapas en el supuesto de que las autoridades no se inclinaron por el enfoque de una sola etapa, preferido por el FMI.

⁴⁶ El programa más reciente había sido uno supervisado por el FMI que se desvió de su rumbo a fines de 2001, cuando el déficit fiscal superó la meta inicial en más de seis puntos porcentuales del PIB.

Gobierno deseaba un proceso de negociación rápido que desbloqueara los flujos de asistencia interrumpidos por el fracaso del programa anterior. No obstante, cabe destacar que las entrevistas con quienes participaron directamente en las negociaciones del programa por parte de Nicaragua indican que esta evaluación respecto de las prioridades era compartida también por importantes funcionarios del Gobierno.

112. El grado de flexibilidad ofrecido por el Fondo variaba según el área de la política de que se tratase y tendió a ampliarse con el tiempo. A continuación se señalan cuatro áreas de política clave en el marco del programa respaldado por el SCLP, y se analiza en qué medida el FMI tenía una posición claramente definida y si estaba o no dispuesto a dar cabida a otras políticas “autóctonas”. Asimismo, se determina si se lograron o no progresos a través del tiempo.

Énfasis en la lucha contra la pobreza

113. Los cambios observados en los documentos preliminares indican que el personal del FMI se interesó cada vez más por la pobreza y los temas del sector social. En todos los documentos preliminares para las negociaciones del programa se hacía hincapié en la importancia de preservar el gasto destinado a la lucha contra la pobreza dentro del proceso de saneamiento de las finanzas públicas, lo que representó una clara diferencia respecto de programas anteriores.⁴⁷

114. La atención prestada al gasto social se ha incrementado con el tiempo. En el documento preliminar de marzo de 2002 se sostenía que uno de los principales desafíos del programa era cómo reducir significativamente el gasto permitiendo al mismo tiempo un aumento en las erogaciones para combatir la pobreza. Se señaló además que se esperaba que Nicaragua reforzara el mecanismo de seguimiento y control del gasto para la lucha contra la pobreza con el apoyo del Banco Mundial y del BID. Una misión posterior enviada en junio de 2002 aportó más información sobre la evolución del gasto social durante 2002 y explicó que, en el marco del programa, se mantendría el gasto para la lucha contra la pobreza en un nivel de entre 1,5 y 2 puntos porcentuales del PIB por encima de los valores de 1998.⁴⁸ El

⁴⁷ Hemos examinado documentos preliminares correspondientes al período 1998–2000 y comprobado que en la mayoría de los casos no existía virtualmente referencia alguna a los gastos para la lucha contra la pobreza o a las políticas sociales. La creciente importancia de los temas vinculados con la pobreza aparece cuando, a fines de 1999, el Subdirector Gerente preguntó al personal técnico de la institución si se estaba elaborando una estrategia de lucha contra la pobreza. Sin embargo, durante la mayor parte de 2000 en los documentos preliminares no se hizo prácticamente ninguna referencia a los gastos para combatir la pobreza. Durante 2001, en el contexto del programa supervisado por el Fondo no hubo discusiones sobre temas de los sectores sociales.

⁴⁸ Los documentos del Fondo no definen con precisión el gasto para la lucha contra la pobreza, pero indican que comprende las erogaciones “de los programas previstos en el

(continúa)

documento expresaba la firme posición de que el gasto corriente primario debía recortarse drásticamente en torno al 6% del PIB. No obstante, también ponía de relieve que las autoridades debían fijar metas en forma de incrementos en términos reales tanto para el gasto de capital como para el destinado a la lucha contra la pobreza. Por otra parte, en el documento preliminar de junio se explicaba que la misión alentaría a las autoridades a emprender un análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA) en estrecha colaboración con el Banco Mundial. Sin embargo, no se mencionaban las áreas en las que resultaría útil realizar dicho análisis y no hay indicios de que los funcionarios del FMI lo consideraran como un medio para iniciar un debate más amplio de las políticas públicas sobre temas clave.⁴⁹

Ajuste fiscal

115. Los documentos preliminares dejaron en claro que uno de los elementos clave del programa era un ajuste fiscal de gran envergadura. En 2001 el déficit fiscal global, una vez consideradas las donaciones, había superado el 14% del PIB, el doble de la magnitud prevista en el programa supervisado por el Fondo de 2001. En los documentos preliminares se argumentaba que, como consecuencia de los altos niveles de endeudamiento y las limitaciones de financiamiento que experimentaba Nicaragua, no había mucho margen para negociar la *magnitud* del ajuste fiscal. Esta opinión también fue corroborada en entrevistas con funcionarios del Fondo. Los documentos preliminares afirmaban que la viabilidad de la situación fiscal dependía de las proyecciones de los flujos netos de donaciones y préstamos en condiciones concesionarias en el mediano plazo. El personal del FMI estimó que, dado el nivel previsto de donaciones y préstamos comerciales (véase la sección III), en el mediano plazo Nicaragua podría sostener un déficit fiscal global, después de donaciones, de alrededor del 3% del PIB. La composición del ajuste entre ingresos y gastos también se definió con claridad, y las primeras misiones negociadoras no parecieron dejar mucho margen para modificar la postura inicial expuesta en los documentos preliminares.⁵⁰ Como ya se señaló, el marco macroeconómico previsto en el DELP brindaba poca orientación para el debate, por haber sido desbordado rápidamente por los acontecimientos.

(continuación)

DELP destinados a aumentar el acceso a la educación, la salud, la vivienda y los servicios de agua potable y saneamiento”.

⁴⁹ Véanse además los comentarios sobre el análisis del efecto en la pobreza y la situación social en la sección F.II sobre la colaboración entre el Banco Mundial y el Fondo.

⁵⁰ Aunque se preveía que la mayor parte del ajuste provendría de las partidas de gasto (con una reducción del gasto primario del 44% del PIB en 2001 al 37,5% en 2002 y al 35,5% en 2003), se consideraron además importantes medidas impositivas.

116. Si bien ni en los documentos preliminares (marzo y junio de 2002) ni en el memorando del personal del FMI de diciembre de 2002 correspondiente al programa respaldado por el SCLP se analizaba si sería conveniente flexibilizar la orientación de la política fiscal en el caso de que los flujos de asistencia fueran mayores de lo esperado, en el documento preliminar correspondiente a la primera revisión del programa (marzo de 2003) sí se abordó la cuestión y se indicó que se podría elevar el nivel del gasto si se lograra demostrar que la magnitud, la composición y el financiamiento de los gastos adicionales en los años futuros serían sostenibles dadas la capacidad de absorción de Nicaragua y las expectativas de recibir flujos externos en el futuro (Las metas y los resultados reales del programa se analizan más adelante en la sección III.).

117. Por otra parte, los procesos internos de formulación de políticas sí parecen haber mostrado con el tiempo una creciente sensibilidad a los factores de economía política. Los documentos preliminares contenían una evaluación cada vez más detallada de la situación política en Nicaragua y la forma en que los problemas de calidad del gobierno y el grado de apoyo de la población a ciertas políticas constituían un riesgo real para el programa.⁵¹ Esta creciente sensibilidad a los factores de economía política se tradujo en una mayor flexibilidad por parte del FMI, según se comenta más adelante en este trabajo.

Reforma tributaria

118. La reforma tributaria era un elemento crucial del DELP y se convirtió en un tema principal de atención en el programa respaldado por el SCLP.⁵² Los documentos preliminares muestran un creciente nivel de flexibilidad con respecto a *la oportunidad* de la reforma impositiva. El Gobierno quería una reforma tributaria en dos etapas: una primera etapa en 2002 y la segunda en 2003. La posición inicial del FMI era insistir en que la ejecución de las medidas de reforma tributaria se realizase en una sola etapa, argumentando que la adopción de un plan de dos etapas planteaba riesgos muy graves. Por ejemplo, en el documento preliminar de junio de 2002 se sostenía que no podía saberse con certeza si las autoridades se encontrarían en mejores condiciones que entonces para aprobar la segunda parte de la reforma en 2003 y se instaba a concluir e instrumentar la reforma en 2002. No obstante, el documento agregaba que, pese a los riesgos, la misión estaría dispuesta a aceptar, de ser necesario, una alternativa de dos etapas a fin de ofrecer a las autoridades una opción políticamente viable. Esto es lo que finalmente sucedió en la práctica. En términos del contenido de la reforma, el FMI demostró estar dispuesto a ampliar el margen para la adopción de políticas, aunque la meta fijada respecto a los ingresos no sufrió grandes

⁵¹ El documento preliminar de marzo de 2003 incluía un recuadro con un análisis relativamente amplio de la situación política de Nicaragua.

⁵² Incluía dos elementos: i) una reducción de las exenciones y de los regímenes especiales para los impuestos indirectos, y ii) modificaciones de los impuestos directos para aumentar la eficiencia, la equidad y la elasticidad de la recaudación tributaria. El segundo elemento se apoyaría en la asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas.

cambios. En última instancia, un enfoque nacional del diseño de la reforma impositiva, que incluía una forma de proceso participativo mediante la intervención de comisiones técnicas, dio resultados positivos, si bien la participación no tuvo una base tan amplia como la que precedió al DELP.

Política cambiaria

119. El FMI hizo gala de una notable apertura al aceptar el régimen cambiario elegido por Nicaragua. Si bien manifestó su preferencia por un régimen de tipo de cambio más flexible, los documentos preliminares explicaban que la institución estaba dispuesta a aceptar la opinión del Gobierno de que la paridad móvil había sido un instrumento útil para estabilizar los precios y que apoyaría la decisión de mantener ese sistema. La flexibilidad en esta área, sin embargo, no puede atribuirse al marco del DELP y del SCLP.⁵³ La posición del FMI ya era flexible antes del acuerdo del SCLP. Ya en 2000, los documentos preliminares del SRAE y del SCLP trataban el tema en forma bastante extensa. Pese a que el FMI se inclinaba por un tipo de cambio flexible, reconocía que ni la teoría económica ni la experiencia en el caso de Nicaragua ofrecían elementos de juicio suficientemente sólidos como para justificar la adopción de un tipo de régimen cambiario en lugar del otro.⁵⁴

120. Respecto de los flujos de fondos de asistencia y del “síndrome holandés”, en los documentos preliminares y de revisión del FMI no se abordaba el tema. El programa respaldado por el SCLP tampoco lo trataba, sino que se limitaba a observar que los funcionarios de la institución coincidían con la opinión de las autoridades de que el tipo de cambio no parecía estar sobrevaluado.

⁵³ En el DELP no se abordaban temas de política cambiaria.

⁵⁴ Diferentes misiones destacaron que Nicaragua era una economía pequeña y abierta, sumamente vulnerable a las conmociones exógenas tales como las variaciones abruptas de la relación de intercambio, los flujos de asistencia, las remesas de los trabajadores o los flujos de fondos privados. En este contexto, un tipo de cambio flexible sería un mecanismo mejor para hacer frente a las perturbaciones asimétricas. No obstante, dentro de un régimen cambiario relativamente libre con un alto grado de movilidad del capital, el tipo de cambio de Nicaragua podría tornarse excesivamente volátil, con el riesgo de sufrir una corrección excesiva respecto del tipo de cambio real de equilibrio. Ello elevaría los costos de transacción, limitaría la expansión del comercio exterior, y provocaría distorsiones en la asignación de recursos en la economía. Además, dado el notable grado de dolarización del sistema bancario, una fuerte depreciación de la moneda nacional también podría tener serias consecuencias para un sistema bancario ya debilitado. Estas consideraciones indujeron a los funcionarios del FMI a prepararse para respaldar la postura de Nicaragua respecto del régimen cambiario. El Directorio Ejecutivo del FMI avaló esta posición, señalando la conveniencia de avanzar más adelante hacia un régimen más flexible.

b) Asistencia técnica del FMI

121. *La asistencia técnica del FMI ha respaldado, en general, las prioridades destacadas en el DELP.* En el DELP y en el informe de situación se identificaban los problemas macroeconómicos fundamentales que enfrentaba el país y la necesidad de adoptar medidas correctivas, entre ellas una reforma tributaria y la solución de la crisis bancaria, haciéndose hincapié, además, en la importancia de mejorar la gestión de gobierno. El suministro de asistencia técnica por parte del Fondo coincidía en general con estas prioridades, concentrándose la mayor parte de las actividades de los últimos tres años en el sector fiscal (transparencia y reforma tributaria) y el sistema financiero (reestructuración y supervisión bancaria) (Véase el Cuadro 5.).

Cuadro 5. Asistencia Técnica en Nicaragua, 2000–02

	Fecha
Reforma tributaria	Enero de 2000
Evaluación de la viabilidad de la deuda del Banco Central	Julio de 2001
Módulo de transparencia fiscal del IOCN	Noviembre de 2001
Reestructuración bancaria	Noviembre de 2001
Cuentas nacionales	Diciembre de 2001
Estadísticas monetarias y financieras	Sept. y noviembre de 2001
Supervisión bancaria	

Fuente: Documentos del programa

122. En lo que respecta al *sector fiscal*, la asistencia técnica perseguía dos objetivos: respaldar las iniciativas del Gobierno en materia de reforma tributaria (identificadas en el DELP) y aumentar la transparencia de las finanzas públicas. En lo relativo a la reforma tributaria, el Departamento de Finanzas Públicas brindó asesoramiento técnico durante la etapa preparatoria por medio de un grupo de especialistas locales, expertos en temas tributarios, antes de que la reforma impositiva fuera enviada al Parlamento para ser debatida. Los altos funcionarios entrevistados señalaron que la asistencia técnica prestada en este terreno resultó útil y permitió considerar diferentes alternativas. En materia de transparencia fiscal, se realizó un informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN), en el que se subrayaron varias esferas que requerían un grado de transparencia fiscal significativamente mayor.

123. La asistencia técnica también ha desempeñado una función destacada en los temas vinculados con el *sector financiero* (otro aspecto crucial identificado en el DELP y en el informe de situación), según señalaron altos funcionarios del Banco Central. Las misiones respectivas han prestado asistencia técnica en materia de reestructuración y supervisión bancaria, dando apoyo a los esfuerzos del Gobierno para resolver primero el problema bancario y luego reforzar la supervisión del sector financiero. Por otra parte, a través de la

asistencia técnica se ha asesorado sobre la venta de activos de los bancos liquidados, en el proceso de frenar las consecuencias fiscales del problema bancario.⁵⁵

B. El programa Respaldo por el SCLP y su Vinculación con el DELP

Armonización de calendarios y políticas

124. Siguiendo el enfoque adoptado en recientes documentos de política elaborados por el FMI,⁵⁶ el concepto de “armonización” o alineación puede descomponerse en una dimensión temporal y otra de políticas. La temporal se refiere a los calendarios y a las diferentes etapas del proceso de formulación del programa frente al ciclo del DELP (y al proceso presupuestario del país), mientras que la dimensión relativa a las políticas se refiere al grado en que el programa respaldado por el FMI, especialmente en su componente macroeconómico, incorpora la estrategia establecida en el DELP y es congruente con ella.

125. Por lo que se refiere a la *convergencia temporal*, la secuencia del DELP y el programa respaldado por el SCLP generó una serie de problemas. El DELP se concluyó en julio-agosto de 2001, aproximadamente al mismo tiempo en que fracasaron las negociaciones para el tramo correspondiente al tercer año previsto en el acuerdo en el marco del SRAE y del SCLP. Como resultado, Nicaragua y el FMI sólo se pusieron de acuerdo en un programa supervisado por la institución para el segundo semestre de 2001. Dicho programa contenía limitadas referencias al DELP, concentrándose en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica pero no logró alcanzar sus objetivos debido, sobre todo, al excesivo gasto fiscal asociado a las elecciones generales de noviembre de 2001. El nuevo gobierno que asumió sus funciones a principios de 2002 tenía como objetivo clave alcanzar un acuerdo con el FMI sobre un SCLP. Las negociaciones del programa absorbieron la mayor parte de 2002, y para entonces el marco macroeconómico del DELP había quedado desactualizado, debido en gran medida a los mayores costos de la crisis bancaria—que comenzó a desencadenarse hacia fines de 2000—y al déficit fiscal de 2001 que superó las proyecciones del DELP en más de 10 puntos porcentuales del PIB. En consecuencia, no existía una buena armonización entre el calendario del DELP y el del SCLP. No obstante, el calendario del programa respaldado por el SCLP sí estaba bien articulado con el ciclo presupuestario del país; una medida previa del programa era la presentación a la Asamblea Nacional del presupuesto para 2003, que preveía un déficit combinado del sector público compatible con las metas del programa.

⁵⁵ Mediante la asistencia técnica del Departamento de Estadística también se ha prestado asesoramiento sobre las estadísticas de las cuentas nacionales, con el objeto de actualizar la serie del PIB de Nicaragua que se había sobreestimado constantemente en más de un 70%.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, “Defining the Concept of Alignment” en *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach –Issues and Options* (SM/03/94, 13 de marzo de 2003).

126. Aun cuando la secuencia de aplicación del DELP y del programa respaldado por el SCLP creara problemas, habría sido posible, en principio, que el DELP estableciera los objetivos de política amplios e *indicara* la naturaleza de las prioridades y compromisos que habría que aceptar si se produjeran perturbaciones imprevistas; en el del SCLP no se los habría considerado elementos clave. Este es el problema que plantea la *armonización de las políticas*, pero en la práctica también se tropezó con dificultades importantes, incluso en relación con el marco macroeconómico y la vinculación con el pilar de crecimiento.

Recuadro 8. Elementos básicos de programas recientes respaldados por el FMI en Nicaragua

Programa respaldado por el SRAE de 1994. El programa hacía especial hincapié en desarrollar las condiciones para la inversión y el empleo en el sector privado, y exigía un grado significativo de ajuste fiscal, de cerca del 6% del PIB a su finalización. Otros objetivos eran el redimensionamiento del sector público (incluidas las privatizaciones), el desarrollo del sistema financiero y la liberalización del comercio exterior. El programa también ponía el acento en la expansión de los programas de alivio de la pobreza y reconocía los esfuerzos del gobierno para crear una red de protección social. El programa se frustró durante el primer año, principalmente debido a desviaciones en el ámbito fiscal.

Acuerdo sobre el SRAE y el SCLP de 1998. El programa tenía un fuerte componente fiscal para reducir la magnitud del sector público y aumentar el ahorro público en un 6% del PIB en sus tres años de duración. Se buscaba, además, fomentar el buen gobierno y la transparencia y fortalecer las normas prudenciales y la supervisión del sector bancario. Al producirse la segunda revisión anual, el acuerdo respaldado por el SRAE se transformó en un programa respaldado por el SCLP, coincidiendo con la conclusión del DELP provisional. En 2000, las finanzas del sector público registraron significativos excesos de gasto respecto a las metas establecidas, situándose el déficit combinado del sector público por encima del 8% del PIB. En consecuencia, no se pudo concertar un tercer acuerdo anual para 2001 y el programa fracasó.

Programa supervisado por el FMI de 2001. Los problemas fiscales continuaron durante el primer semestre de 2001, y en agosto de 2001 se instrumentó un programa supervisado por el FMI para tratar de estabilizar la situación económica en el período anterior a las elecciones presidenciales y establecer un historial. El programa tendía a reducir en parte el déficit del sector público y destacaba la necesidad de adoptar un amplio paquete de reformas tributarias. El programa se frustró debido a los excesos fiscales: en 2001 el déficit combinado del sector público fue superior al 14% del PIB. Por otra parte, los efectos reales de la crisis bancaria habían comenzado a hacerse sentir.

Programa respaldado por el SCLP de 2002. Tras prolongadas negociaciones, en diciembre de 2002 se firmó con el nuevo gobierno otro acuerdo de tres años en el marco del SCLP, coincidiendo con el primer informe del DELP correspondiente a noviembre. El programa tenía por objeto mejorar la posición fiscal (disminuyendo el gasto primario y aumentando los ingresos tributarios), reducir la deuda pública interna (utilizando recursos provenientes de la recuperación de activos, las privatizaciones y la asistencia con fines de balanza de pagos) y fortalecer el sistema financiero (aplicando normas prudenciales y renovando el marco reglamentario).

127. *Fueron las negociaciones sobre el SCLP y el programa supervisado por el FMI, y no el DELP, las que impulsaron la formulación del marco macroeconómico.* En la práctica, el

debate público de otras opciones de política macroeconómica, en el marco del mecanismo del DELP, parece haber sido escaso. Cabe señalar varios factores que contribuyeron a esta situación:

- *El marco macroeconómico se vio superado rápidamente por los acontecimientos.* La alineación de las políticas resultó más difícil porque el marco macroeconómico previsto en el DELP fue rápidamente rebasado por los acontecimientos, incluidos la plena evolución de la crisis bancaria y los importantes excesos fiscales. El DELP demostró ser excesivamente optimista en su evaluación del costo de la crisis bancaria, que terminó siendo siete veces mayor. Por otra parte, en el DELP se subestimó en gran medida la magnitud del déficit fiscal de 2001. Ello significó, por ejemplo, que como consecuencia de la necesidad de reducir ese déficit fiscal mucho mayor sería más difícil dar cabida al nivel de gasto previsto en el DELP para la reducción de la pobreza.⁵⁷
- *La apremiante situación de partida y la falta inicial de credibilidad del Gobierno limitaron el “espacio para la formulación de políticas” en las primeras etapas del proceso del DELP.* Los funcionarios nicaragüenses y el personal del FMI entrevistados por el equipo responsable de la evaluación consideraron que la influencia de las negociaciones del programa en el diseño del marco macroeconómico dentro del DELP fue consecuencia de la abrumadora situación económica del momento y de la falta de credibilidad del Gobierno, como resultado de los repetidos excesos fiscales y fracasos de los programas, y de los problemas de otras épocas en materia de calidad de gobierno. En la evaluación conjunta del Banco Mundial y del FMI se destacan los riesgos derivados de la vulnerabilidad del sector bancario y la falta de disciplina fiscal en la etapa anterior a las elecciones presidenciales.⁵⁸ Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas también consideraron que las negociaciones del programa del FMI tuvieron una notable influencia directa en el diseño del marco macroeconómico del DELP y cuestionaron la excesiva premura con que se manejó el proceso en un contexto inestable e incierto, ante un inminente cambio de gobierno.
- *Falta de orientación operativa en el DELP.* El proceso de armonización de las políticas se vio asimismo complicado por la falta de orientación operativa del DELP respecto de algunos temas macroeconómicos clave para Nicaragua, como la crisis bancaria y sus efectos fiscales. En el DELP se indicaba que la estrategia contemplaba

⁵⁷ A este respecto, el DELP sí brindaba alguna orientación sobre la *composición* del ajuste fiscal, haciendo hincapié en que se preservaría el gasto para la lucha contra la pobreza a fin de alcanzar los principales objetivos sociales.

⁵⁸ También señalaba la necesidad de reconsiderar el marco macroeconómico una vez que el nuevo gobierno tomara posesión.

medidas contundentes para la recuperación de activos, pero nada decía sobre las opciones de política con respecto a cómo se cubrirían los costos que entrañaba la resolución de los problemas del sector bancario.

- *El carácter delicado de algunas de las disyuntivas planteadas en materia de política limitaba el margen para el debate público.* Como se indicó en la sección III, la naturaleza de algunas cuestiones de política, especialmente en relación con “la distribución de la carga” de los costos de la crisis bancaria, era tal que un debate público en ese momento podría haber exacerbado la crisis, a pesar de que, como han destacado algunas ONG y otros observadores, se podrían haber considerado, en principio, otros enfoques para compartir esos costos (véase, por ejemplo, Avendaño (2002)).

128. Teniendo en cuenta estos factores, ¿habría sido posible en esas circunstancias un debate más amplio sobre otras propuestas respecto al marco de política macroeconómica y se habría logrado con ello mejores resultados? No es posible probar esta hipótesis, pero sí se pueden afirmar tres cosas. En primer lugar, fue decisión del Gobierno nicaragüense no abrir las alternativas de política macroeconómica clave a un diálogo más amplio durante las crisis, aunque los funcionarios del FMI aceptaron la decisión. De hecho, las conversaciones mantenidas con el personal del FMI durante la evaluación indicaron que éstos no veían ningún cambio significativo en su papel en dicho diálogo, a menos que el Gobierno tomara primero la iniciativa. En segundo lugar, los elementos clave de la estrategia provenían del Gobierno, si bien su origen debe enmarcarse dentro de un círculo relativamente pequeño de funcionarios de mayor jerarquía en lo que se refiere al manejo de la crisis. En tercer lugar, como se analizará más adelante, hubo una apertura gradual del diálogo sobre las políticas y del margen para su formulación a medida que remitió la situación de crisis, aunque la falta de progresos significativos debe considerarse en el contexto de la situación de partida, que era muy difícil.

129. El hecho de que el programa respaldado por el SCLP se centrara en la estabilidad macroeconómica también distrajo la atención de su *vinculación con el pilar del DELP relativo al crecimiento*. El programa sí reconocía los impedimentos estructurales e institucionales para el crecimiento y la importancia de la estabilidad macroeconómica para fomentar el desarrollo económico. Por otra parte, el frágil contexto económico y por ende la importancia de recuperar la estabilidad fue un factor ampliamente reconocido por el Gobierno y los países donantes. No obstante, los altos funcionarios entrevistados por el equipo responsable de la evaluación consideraron insuficientes los esfuerzos para encarar el paso de la estabilización al crecimiento, un pilar clave del DELP para reducir la pobreza y alcanzar las metas. Asimismo, manifestaron que un análisis limitado del crecimiento económico en el programa respaldado por el SCLP impediría considerar las disyuntivas con sus pros y sus contras, incluso lo que las autoridades consideraron como un factor crítico en el futuro para su nueva estrategia de desarrollo: el análisis de las ventajas y desventajas de las diferentes trayectorias de ajuste fiscal e inversión en infraestructura.

130. Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas se quejaron de que el programa respaldado por el SCLP era un programa de estabilización tradicional, que no estaba en consonancia con los objetivos de más largo plazo previstos en el DELP y que no prestaba atención a los temas relacionados con el crecimiento, incluidos el acceso al crédito y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Los funcionarios del FMI admitieron que el programa se centraba en gran medida en la estabilización macroeconómica y manifestaron que las autoridades nicaragüenses también reconocieron que la apremiante situación de partida hacía imprescindible concentrar los esfuerzos en hacer frente a la crítica situación económica.

131. Los resultados de la encuesta indican que la mayoría de los interesados no tenían, en general, conocimiento de la participación del FMI en el mecanismo del DELP. Entre quienes sí estaban informados, las organizaciones de la sociedad civil tenían una visión menos favorable que el resto acerca de su utilidad. Por otra parte, todos los grupos no gubernamentales manifestaron que la formulación del marco macroeconómico no era suficientemente participativa (véase el anexo sobre la encuesta). En otras evaluaciones externas del proceso del DELP y del SCLP se llegó también a la conclusión de que los esfuerzos del Gobierno para promover la participación fueron insuficientes, y que las discusiones sobre el marco macroeconómico del DELP prácticamente brillaron por su ausencia (véase el anexo III sobre la evaluación externa).

132. *Las inquietudes respecto a la pobreza* planteadas en el programa respaldado por el SCLP se tradujeron en la inclusión de objetivos de gastos para la lucha contra la pobreza⁵⁹ a fin de preservar esas erogaciones dentro de un programa de saneamiento de las finanzas públicas, y en la adopción de medidas para incluir la pobreza y los temas del sector social, así como los mecanismos de seguimiento y control. La sociedad civil y los donantes expresaron su satisfacción por la inclusión, dentro del programa, de una meta respecto a los gastos destinados a combatir la pobreza, y la calificaron como un paso positivo en consonancia con los objetivos del DELP y como medio de mantener y mejorar esos gastos. Sin embargo, para las autoridades entrevistadas por el equipo evaluador, la meta establecida en el programa respaldado por el SCLP para el gasto orientado a la lucha contra la pobreza representa una limitación para su capacidad de reasignar gastos hacia la inversión en infraestructura de acuerdo con la nueva estrategia de desarrollo del Gobierno. Los funcionarios del FMI señalaron que la definición de gastos para la lucha contra la pobreza era congruente con las prioridades establecidas en el marco de la Iniciativa para los PPME.

⁵⁹ Las metas de gasto para la lucha contra la pobreza no se incluyeron en el programa como criterios cuantitativos de ejecución, pero los altos funcionarios nicaragüenses entrevistados manifestaron, no obstante, que de hecho tuvieron un peso significativo en la evaluación de los resultados del programa.

C. Contenido del Programa Apoyado por el SCLP

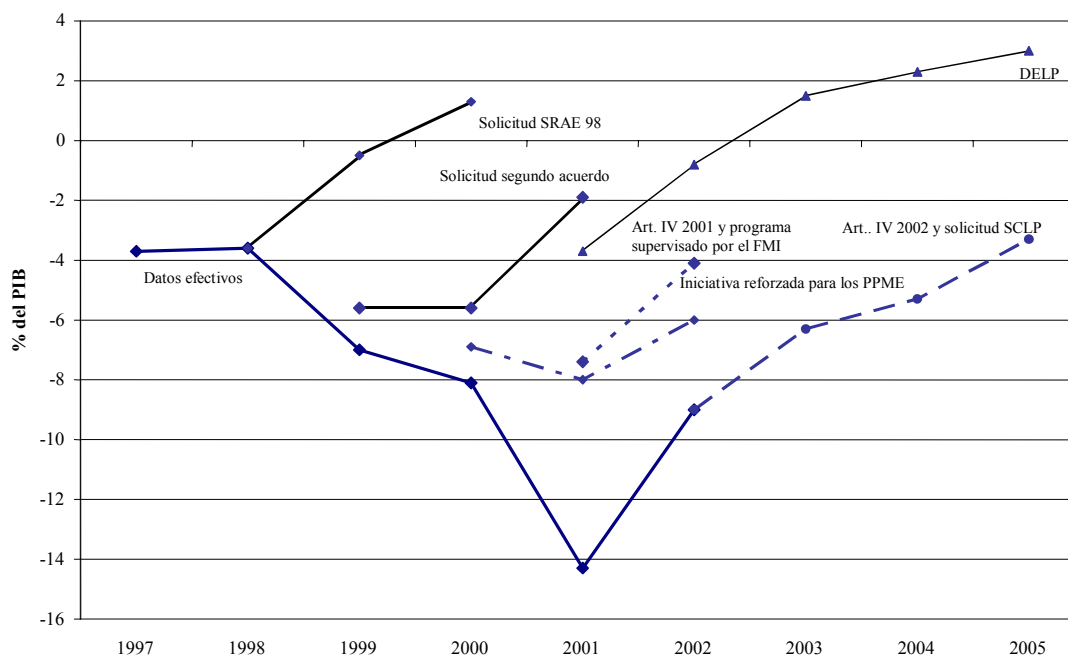
a) Comparación de los programas apoyados por el SCLP con acuerdos anteriores

133. En esta sección se evalúa el contenido del programa apoyado por el SCLP en función de las características clave de la Iniciativa, considerándose entre otras cosas si ha propiciado una mayor flexibilidad fiscal, si ha acentuado los aspectos relacionados con el crecimiento y el alivio de la pobreza y si ha incluido una condicionalidad más racionalizada.

134. Por los motivos mencionados en la sección anterior, el *diseño del programa respaldado por el SCLP* en Nicaragua no difirió en forma significativa de programas anteriores respaldados por el SRAE. En las entrevistas mantenidas con altos funcionarios, estos hicieron hincapié en la necesidad de adoptar medidas de ajuste fiscal de amplio alcance, independientemente de que se esté o no aplicando un programa respaldado por el FMI. En las circunstancias del caso, las opciones de flexibilidad fiscal eran limitadas, debido en parte a la falta de credibilidad de las autoridades para emprender iniciativas de gran envergadura. Los donantes y los funcionarios del FMI entrevistados subrayaron que la carga de la prueba recaía en el nuevo gobierno, que debía establecer un historial positivo de probidad fiscal y de buena gestión antes de que pudiera abrirse efectivamente el espacio para la formulación de políticas y de que la mayor flexibilidad diera sus frutos. En este contexto, los temas relacionados con el alivio de la pobreza y el crecimiento económico también recibieron una atención limitada.

135. Un elemento clave del marco macroeconómico en el programa del SCLP y otros acuerdos anteriores ha sido la *trayectoria del ajuste fiscal*. El diseño de los programas se orientó repetidas veces a apuntalar las finanzas públicas, si bien es cierto que en todos los casos se partió de una posición sensiblemente deteriorada. El gráfico 1 muestra la desviación entre la trayectoria del ajuste fiscal programado según las proyecciones de cada programa respaldado por el FMI y cada examen del programa, en el DELP y el informe de situación, así como también el resultado efectivamente observado. El contraste en el desempeño fiscal es particularmente acusado en el ejercicio 2001—que precedió a las negociaciones en el marco del programa respaldado por el SCLP—en el que el déficit global del sector público, después de tener en cuenta las donaciones, se situó en torno a siete puntos porcentuales del PIB por encima de lo previsto. La magnitud del ajuste que se pretendía lograr en el marco del programa del SCLP no se diferenciaba mucho de la que se contemplaba en el acuerdo del SRAE. Sin embargo, dado lo apremiante de las circunstancias en el momento de acordarse el programa del SCLP, resultaría difícil concebir que hubiera margen para emprender medidas de ajuste fiscal muy diferentes de las adoptadas.

Gráfico 1. Nicaragua: Saldo del sector público combinado (después de donaciones)

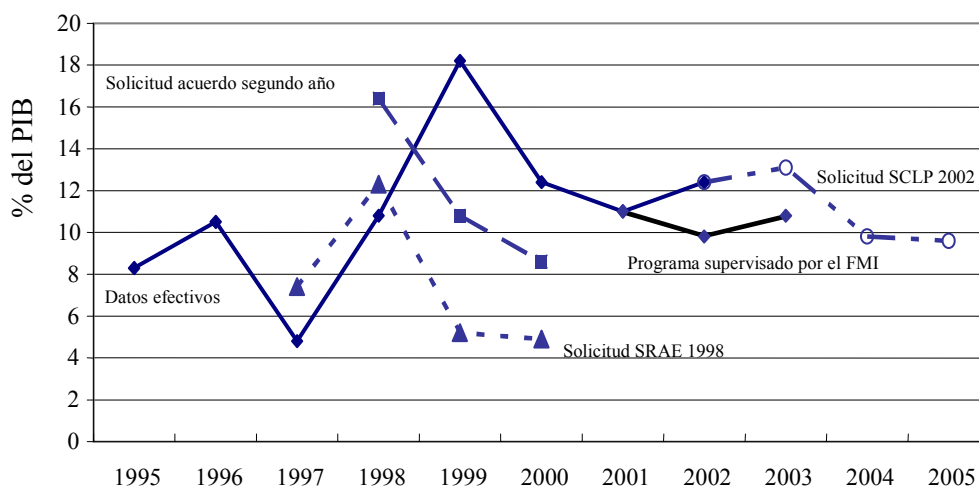


Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* y documentación de los programas.

136. En lo que atañe a las proyecciones de la *asistencia financiera externa* disponible para afianzar las trayectorias fiscales, en el programa respaldado por el SCLP se partió de la hipótesis de un mayor acceso al financiamiento que en los programas respaldados por el SRAE (gráfico 2). Sin embargo, en general, no se ha analizado mucho la base sobre la cual se sustenta la proyección de los recursos.⁶⁰ Una evaluación más explícita de los recursos disponibles, y de su repercusión en la trayectoria de la consolidación fiscal necesaria, podría eventualmente contribuir a futuros análisis con la comunidad de donantes sobre los recursos necesarios para implementar una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en Nicaragua, incluida la nueva estrategia de desarrollo del gobierno.

⁶⁰ En las entrevistas con el personal del Fondo se indicó que en los recursos proyectados se ha tenido en cuenta la asistencia de los donantes y que, en consecuencia, se ha informado a éstos respecto a los déficit de financiamiento previstos.

Gráfico 2. Nicaragua: Donaciones más financiamiento externo neto



Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* y documentación de los programas.

137. Por lo tanto, la conclusión general es que el diseño inicial del programa apoyado por el SCLP no experimentó cambios significativos con respecto a los acuerdos anteriores respaldados por el SRAE, en parte porque tanto el gobierno como los funcionarios del FMI dieron prioridad a la estabilidad y la convirtieron en el eje principal del programa.⁶¹ De hecho, una situación de inestabilidad y vulnerabilidad macroeconómica no es propicia para promover el crecimiento y el desarrollo. En la medida en que la estabilidad macroeconómica constituye una condición previa y que se requiere cierto grado de orden secuencial, el tema de la transición a los acuerdos del SCLP resulta pertinente—es decir, gradualismo por

⁶¹ En otras evaluaciones externas también se observó que el diseño del programa respaldado por el SCLP no difiere en gran medida de los programas respaldados por el SRAE y se llegó a la conclusión de que el programa no permitía mayor flexibilidad a las autoridades, y se concentraba en la estabilización y no en el crecimiento (véase el recuadro sobre evaluación externa). Las organizaciones civiles entrevistadas coincidieron en sostener que prácticamente no había diferencias entre el programa del SCLP y los programas anteriores, respaldados por el SRAE. En líneas generales, hicieron hincapié en que no se consideraron otras opciones de política macroeconómica, incluida una que varias organizaciones habían estado reclamando: la reestructuración de la deuda interna que, a su juicio, era en parte ilegítima y entrañaba un elevado costo de servicio que absorbía una proporción considerable de los recursos del presupuesto, e indirectamente, del alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los PPME y que, además, originaba un desplazamiento del gasto destinado a reducir la pobreza.

oposición a contundencia en la aplicación de las características clave—considerando las circunstancias iniciales del país y el ritmo al que efectivamente puede avanzar el proceso de armonización del respaldo del FMI. Sin embargo, de cara al futuro, será preciso centrar más la atención en las cuestiones relativas al paso de la estabilidad al crecimiento económico y el análisis de crecimiento reforzado—incluida la consideración de las principales disyuntivas de política—para avanzar hacia las características clave de la iniciativa.

138. *La condicionalidad estructural del programa apoyado por el SCLP se racionalizó al reducirse el número de condiciones específicas; sin embargo, no se redujo la carga de criterios de ejecución cuantitativos.* El programa respaldado por el SCLP disminuyó la cantidad de metas estructurales en relación con los acuerdos previos del SRAE, según se documenta en el cuadro 6. El número total de indicadores estructurales y de criterios de ejecución estructurales bajó a la mitad, a 17. Por otra parte, la condicionalidad estructural se centró en gran medida en los problemas del sistema financiero y del sector público. Ambas áreas de concentración revestían gran relevancia macroeconómica en Nicaragua, y se destacaron en el DELP como prioridades clave.

Cuadro 6. Criterios de ejecución estructural y parámetros estructurales en los programas respaldados por el FMI en Nicaragua (1998-2002)

	SRAE/98 (Primer acuerdo anual)	SRAE/98 (Segundo acuerdo anual)	SCLP/2002
Sector público	6	4	5
Privatización	9	10	1
Reforma de la seguridad social	2	5	0
Reforma jurídica/ Buen gobierno	2	9	3
Reforma del sistema financiero	5	5	8
Política comercial	2	4	0
TOTAL	26	37	17
Acciones previas	8	3	3
Criterios de ejecución	5	3	5
Indicadores estructurales	13	31	9

Fuente: Documentos del Programa.

139. El Banco y el FMI (al igual que los donantes) también impusieron medidas estructurales para fomentar el buen gobierno y la transparencia. La lucha contra la corrupción constituía una política clave en el programa de las autoridades y un requisito para poder alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME. Así pues, la condicionalidad relacionada con la calidad de gobierno también reflejó las prioridades establecidas en el DELP. El programa respaldado por el FMI incluyó tres parámetros estructurales relacionados con una acertada gestión de gobierno.⁶² No obstante, fue el Banco Mundial el que asumió la mayoría de las responsabilidades formales por la imposición de condiciones en este ámbito.⁶³

140. También se racionalizó sensiblemente la condicionalidad en materia de privatizaciones; el programa respaldado por el SCLP incluía un parámetro estructural (la cesión de la participación que el Gobierno aún mantenía en ENITEL) mientras que el acuerdo anterior respaldado por el SRAE había incluido diez medidas.

141. No obstante, a pesar de reducirse sensiblemente la condicionalidad estructural, los altos funcionarios del gobierno entrevistados recalcaron que no disminuyó el número de criterios de ejecución cuantitativos en el programa respaldado por el SCLP. Sostenían que la carga de esta condicionalidad era muy elevada a pesar de que, a su juicio, ya se había establecido un historial positivo suficiente. Asimismo, señalaron que la inclusión de metas para el gasto público destinado a programas de lucha contra la pobreza—algo que fue muy bien recibido por la sociedad civil y los donantes—representaba una restricción adicional para el margen de maniobra respecto de la política económica, incluida la capacidad de las autoridades para reasignar el gasto. El tema de la reasignación del gasto era crucial para la nueva estrategia de desarrollo de las autoridades, en la que se instaba a aumentar la inversión en infraestructura. Para el personal del FMI el marco de condicionalidad en el programa respaldado por el SCLP era congruente con la difícil situación inicial y con la mala gestión macroeconómica del pasado, y la atención a las metas respecto del gasto en programas de lucha contra la pobreza también reflejaba las prioridades establecidas en la Iniciativa para los PPME. De aquí que la ausencia de cambios en la condicionalidad no estructural del programa obedeciera a las mismas razones que motivaron la falta de modificación del diseño del programa. Sin embargo, como se observó anteriormente, pueden surgir tensiones manifiestas

⁶² Entre ellos se incluían la presentación ante la Asamblea Nacional de la ley sobre la deuda externa e interna del sector público, la aprobación de normas de prudencia tendientes a limitar los riesgos derivados de las asimetrías en los vencimientos, y la publicación y adopción oficial por parte del Banco Central de las cuentas nacionales revisadas correspondientes al período 1994-2000. Los documentos del FMI también presentan la condicionalidad sobre el plan de recuperación de activos como una medida para mejorar la calidad de gobierno. Sin embargo, esta medida se enmarcaría con más lógica en la categoría de reforma del sector financiero (como constaba en documentos anteriores del FMI).

⁶³ La estrategia de asistencia a países del Banco Mundial, incluía 11 indicadores para medir los avances en las áreas de gestión de gobierno, transparencia y reforma judicial.

entre un énfasis impulsado desde el gobierno y otros objetivos del enfoque del DELP y la Iniciativa para los PPME.

¿Se ha aprendido o se han introducido cambios con el paso del tiempo?

142. *Paulatinamente, el Fondo ha adoptado una actitud más flexible respecto a las consideraciones de índole política y se ha mostrado más dispuesto a abrir el espacio de formulación de políticas a iniciativas impulsadas desde el gobierno.* Sin embargo, no es posible discernir si ello es consecuencia del proceso de elaboración del DELP/SCLP per se, o de una mayor estabilidad del entorno macroeconómico y de la mayor credibilidad de las autoridades, gracias al positivo historial económico y a la promoción del buen gobierno. Los altos funcionarios entrevistados reconocieron que, a partir del programa respaldado por el SCLP, los funcionarios del FMI han tomado mayor conciencia de las limitaciones políticas, y han aceptado modificar los planes iniciales a condición de mantener el espíritu de las medidas de política y las reformas. Cabe mencionar algunos casos como ejemplo del cambio de actitud de los funcionarios del FMI que demuestran una mayor apertura a las iniciativas del gobierno y más flexibilidad en cuestiones de economía política, incluidos el proceso de aprobación del presupuesto 2003, la reforma tributaria, y la venta de los activos de los bancos liquidados. Estos casos arrojan luz sobre algunos aspectos distintivos del cambio.

- Una condición del programa era la *aprobación de un presupuesto para el ejercicio 2003* que cumpliera la meta acordada con respecto al déficit combinado del sector público. Sin embargo, los cambios introducidos al proyecto de ley del presupuesto por el Poder Legislativo, incluido un incremento del gasto y del déficit fiscal, no cumplían con los criterios de ejecución del programa y se recurrió al veto de la Presidencia de la República para rechazar las enmiendas. Después se alcanzó un compromiso con los legisladores, en virtud del cual se aumentaría el gasto y se elevarían algunos impuestos para preservar la meta de déficit fiscal fijada en el marco del programa.⁶⁴ Los altos funcionarios reconocieron que el FMI adoptó una actitud flexible para dar cabida a las modificaciones en los impuestos y el gasto, necesarias para lograr el respaldo político a la aprobación del presupuesto, manteniendo al mismo tiempo la meta acordada para el déficit combinado del sector público.

⁶⁴ La Ley de Presupuesto incluía un incremento del gasto público de alrededor del 1% del PIB. El FMI instó al Presidente a vetar la ley y argumentó (incluso a través de un carta del Subdirector Gerente al Presidente Bolaños) que no era posible flexibilizar la meta de déficit fiscal. El Presidente Bolaños vetó la Ley de Presupuesto y negoció con la Asamblea un presupuesto modificado, en el que el gasto público total era ligeramente superior al previsto en el SCLP (un 0,3% del PIB). Esta desviación respecto al programa inicial se contrarrestó, no obstante, con medidas compensatorias destinadas a recaudar ingresos adicionales, incluidos impuestos específicos sobre el consumo de tabaco y alcohol.

- La *aprobación de la legislación para la reforma tributaria* también constituía un indicador de referencia del programa. No obstante, fue necesario que se introdujeran modificaciones a la propuesta inicial en la Asamblea Nacional a fin de garantizar el apoyo político. Los cambios incluyeron un aumento del gasto y de algunos impuestos directos y contaron con la aprobación de los funcionarios del FMI, dado que se preservaba el aumento acordado de los ingresos netos. Los altos funcionarios entrevistados reconocieron la flexibilidad del FMI en el proceso de reforma tributaria.
- Otro criterio de ejecución del programa fue el proceso de *recuperación de activos* de los bancos liquidados. Una misión de asistencia técnica del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios contribuyó al diseño de un plan de recuperación, que comprendía la contratación de los servicios de una empresa internacional que se encargaría de la subasta de las carteras de activos. Sin embargo, la venta de los activos bancarios se politizó, y los altos funcionarios expresaron que el plan inicial de venta carecía de flexibilidad para la preparación de los grupos de activos. Para obtener la aprobación legislativa del proceso fue preciso introducir modificaciones al plan inicial y el FMI se mostró dispuesto a aprobar los cambios en las carteras de activos para poder llevar a cabo las subastas.

143. Varias organizaciones de la sociedad civil entrevistadas reconocieron una mayor apertura de los funcionarios del Fondo con respecto a las iniciativas impulsadas desde el gobierno y una mayor comprensión de la coyuntura política. A pesar de ello, muchas organizaciones expresaron su descontento por la escasa apertura para fomentar el debate de otras opciones de política macroeconómica con otras partes interesadas, debate que esas organizaciones proponían realizar a través del consejo consultivo CONPES o de una comisión especial similar a la que se formó para la reforma tributaria. Por ejemplo, varias organizaciones plantearon el problema de la deuda interna pero éste no logró calar en el debate oficial,⁶⁵ y la sociedad civil también expresó su descontento por haber sido excluida de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América Central. Como se observó anteriormente, la reforma tributaria constituyó una notable excepción y, a pesar de algunas quejas porque las autoridades y la Legislatura habían dejado fuera algunas recomendaciones, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas reconocieron que representó un paso positivo e instaron a la participación de comisiones técnicas en los futuros debates sobre políticas, incluidas las negociaciones del programa y del proceso presupuestario.

144. *Así pues, los indicios de una apertura gradual del margen para la formulación de políticas por parte del FMI, así como también de una mayor predisposición de las autoridades a promover la participación de la sociedad civil, son congruentes con los objetivos del DELP, pero aún no está claro en qué forma repercutirán en el diseño de los programas y en la percepción de una identificación más generalizada con el programa. La apertura del espacio para la formulación de políticas y el aumento de la participación han tenido por objeto hacer más sostenibles las políticas y darles mayor continuidad—un*

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Avendaño (2002).

problema en el caso de Nicaragua—para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, aún está por determinarse la relación entre el aumento del margen para la formulación de las políticas y la participación, y los objetivos de sostenibilidad y continuidad de las políticas.

b) Participación e identificación con el mecanismo

145. Esta sección complementa análisis previos sobre la participación e identificación con el DELP, a fin de abordar varios mensajes adicionales que se relacionan específicamente con la actuación del FMI en el proceso de participación.

146. *El gobierno se ha identificado con algunos componentes clave del programa respaldado por el SCLP, como la necesidad de ajuste fiscal y de estabilidad macroeconómica, pero habría sido conveniente que más interesados hubieran sentido el programa como propio.* Altos funcionarios nicaragüenses subrayaron que el Gobierno ha considerado como objetivos prioritarios la consolidación y el fortalecimiento de las finanzas públicas y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, en consonancia con el programa respaldado por el SCLP. Sin embargo, muchas organizaciones de la sociedad civil no han tomado plena conciencia de la identificación del gobierno con los aspectos clave del programa del SCLP y han insistido en señalar que el FMI ha ejercido una influencia excesiva en el diseño de la política macroeconómica. Los comentarios de los Directores Ejecutivos del FMI a la prensa acerca del proceso de aprobación del presupuesto durante su visita a Nicaragua a comienzos de 2003 contribuyeron a corroborar esta visión pues, a juicio de la sociedad civil, los partidos políticos y los donantes, estos comentarios afectaban en forma negativa a la percepción de identificación del país con el programa.

147. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil y los donantes entrevistados comparten la percepción de que en los últimos años el FMI, sobre todo a través de su representante residente, ha realizado mayores esfuerzos de difusión para explicar su posición y el contenido del programa. Esto fue posible mediante la participación habitual en reuniones que congregaban a los representantes de la sociedad civil y a los donantes, y a través de artículos de prensa. Sin embargo, ambos grupos coincidieron en que sería útil intensificar los esfuerzos en esta dirección.

148. Aun así, la sociedad civil expresó en forma manifiesta su frustración por el hecho de que en el diseño del programa no se reflejaran sus opiniones, a pesar de haberse hecho oír en diversos foros y en relación con diversos temas, incluidos la sobrevaloración del tipo de cambio, la resolución de la crisis bancaria y la carga de la deuda interna, así como los temas relacionados con el sector financiero y el acceso al crédito. En su opinión, el programa respaldado por el SCLP era similar a los programas del SRAE en la mayoría de los aspectos, entre ellos, la exclusión de las partes interesadas del debate y del diseño del programa.

149. Los legisladores entrevistados también observaron que la Asamblea Nacional no ha participado ni ha sido consultada en el proceso de las negociaciones del programa, y también tuvieron la sensación de que este último le era impuesto al país. Por el contrario, los altos

funcionarios entrevistados reconocieron que dichas negociaciones se habían llevado a cabo en privado entre el FMI y el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, pero consideraban que no habría sido realista abrir el debate a la participación de otros interlocutores.

150. En opinión del equipo responsable de la evaluación, algunas de las expectativas de la sociedad civil y de otras partes interesadas que pretendían que el enfoque del DELP/SCLP propiciara una participación más directa en la formulación del programa no eran realistas. No obstante, resulta evidente el contraste entre la ampliación del debate sobre la estrategia de desarrollo y las prioridades sociales—a pesar de sus muchas imperfecciones—y los cambios más limitados en la forma “tradicional” de desarrollar las actividades en materia de política macroeconómica. A todas luces esto reflejó, en gran medida, las propias preferencias del gobierno. Pero la apertura del debate sobre política macroeconómica, posiblemente mediante la participación de comisiones técnicas similares a las que participaron en la reforma tributaria, podría contribuir a fomentar una comprensión más cabal de las disyuntivas de política y de las opciones en materia de políticas.

V. EFICACIA DEL BANCO MUNDIAL

151. En esta sección se analizan el papel y la eficacia del Banco Mundial en su respaldo al mecanismo del DELP en Nicaragua. El análisis se centra en dos ámbitos: i) *el respaldo durante la elaboración del DELP*, y ii) *la armonización durante la implementación*. En ambos casos, el análisis abarca la forma en que el Banco materializó su apoyo en relación con el principio del “impulso por el país”, mientras que al examinar la armonización durante la etapa de implementación, se destaca el desempeño del Banco en la coordinación de los donantes y la promoción del principio de asociación.

152. Concretamente, en la primera sección se consideran la importancia y la calidad de la información analítica clave del Banco en el proceso de diagnóstico y elaboración del DELP y se incluye una evaluación del comportamiento del Banco durante la preparación del mismo, al tiempo que se analiza en qué medida el respaldo de la institución permitió suficiente margen para un proceso de formulación impulsado por el propio país. En la segunda sección se analiza la armonización del respaldo prestado por el Banco con posterioridad al DELP, para lo cual se revisan cuatro áreas que abarcan tanto la armonización conductual con los principios de asociación y de identificación del país con el programa, como la correlación entre la asistencia del Banco y los pilares del DELP. La reciente estrategia de asistencia para el período 2003-2005 sienta las bases para el programa de préstamos y servicios no crediticios planificado, y se examina la superposición entre las prioridades de la estrategia de asistencia y las del DELP. La sección concluye con una evaluación del papel del Banco como promotor de la coordinación entre los donantes y de la colaboración con otros donantes aplicando enfoques de mayor participación sectorial.

A. Respaldo del Banco Mundial Durante la Formulación del DELP

Respaldo analítico para el diagnóstico y la formulación de la estrategia del DELP

153. La labor del Banco sobre el tema de la pobreza en Nicaragua antecede a la creación de la Iniciativa para los PPME. La AIF respaldó el primer perfil y análisis de la pobreza realizados en 1993-1994, y mantuvo un estrecho diálogo con las autoridades sobre la estrategia anterior de reducción de la pobreza y desarrollo social, basada en el diagnóstico de 1993-1994, efectuado en el marco de la evaluación de la pobreza que llevó a cabo el Banco en 1995.⁶⁶ El documento sobre parámetros de política económica de 1999-2001 preparado por las autoridades en 1999 con asistencia del Banco y del FMI incluía elementos que se incorporaron al DELP, ya que la estrategia de lucha contra la pobreza tenía como objetivos: i) fomentar el crecimiento económico con equidad; ii) invertir en capital humano; iii) reforzar la red de protección social y iv) promover el desarrollo rural. Asimismo, en ese documento se ha prestado especial atención a la reforma estructural y de la gestión de gobierno así como a la estabilidad macroeconómica.

154. El Banco colaboró estrechamente en la preparación del DELP. Aunque otros donantes han respaldado el proceso activamente, sobre todo en lo que se refiere al componente consultivo, el asesoramiento analítico y estratégico del Banco ha desempeñado la función principal. La mayoría de los encuestados calificó de muy satisfactoria la calidad de la asistencia técnica y del asesoramiento analítico proporcionados por el Banco.

155. El principal elemento de diagnóstico en el proceso de formulación del DELP fue el informe de Evaluación de la Pobreza elaborado bajo la dirección del Banco en 1999-2000, que se publicó a principios de 2001.⁶⁷ El informe se basó en el estudio de medición de los niveles de vida realizado en 1998 y fue preparado por 25 funcionarios y consultores del Banco, 20 funcionarios del grupo de trabajo del Gobierno nicaragüense y un número similar del Instituto Nacional de Estadística. El Gobierno, el Banco Mundial, el BID, el PNUD y tres donantes bilaterales proporcionaron el financiamiento. Además del informe principal, se prepararon 28 anexos con estadísticas, explicaciones de las metodologías aplicadas, así como estudios sectoriales, un mapa de la extrema pobreza (que se reproduce ampliamente en el DELP) y un estudio cualitativo sobre la pobreza y la exclusión.

156. Aunque la evaluación de la pobreza fue el elemento central del diagnóstico que formaba parte del DELP, el informe incluía un capítulo muy completo en el que se proponían los elementos clave de una estrategia de reducción de la pobreza, en muchos casos con un grado de especificidad mucho mayor que en el DELP. Sin embargo, si se compara la esencia de las recomendaciones del estudio con la estrategia que finalmente se incluyó en el DELP no se observa ninguna relación directa. El personal del Banco ha señalado la dificultad de

⁶⁶ Banco Mundial, (1995). Informe No. 14038-NI.

⁶⁷ Banco Mundial, (2001). Informe No. 20488-NI.

equilibrar la prestación de asistencia técnica respetando, al mismo tiempo, la función de liderazgo de las autoridades en la preparación del DELP.⁶⁸

157. En la formulación del DELP también se utilizó un estudio preparado para la Secretaría Técnica (SETEC) por consultores contratados por el Banco Mundial, en el que se analizaba la eficacia de algunos programas sociales que, más adelante, se incluyeron en el DELP,⁶⁹ y se señalaban problemas generalizados en relación con la focalización, la eficiencia operativa y el impacto favorable de varios programas sobre los sectores pobres. Además, la contratación de los consultores de la SETEC encargados de preparar el DELP se financió en parte con un crédito del Banco (EMTA-I). Por último, aunque el Banco ofreció financiar un seminario nacional sobre el DELP a través del Instituto del Banco Mundial, al final terminó ofreciendo capacitación que, en opinión de los encuestados, no resultó muy pertinente en aquel momento.

Actuación durante la etapa de preparación

158. A juicio de los interesados y de los donantes, el programa de trabajo del Banco en los últimos cinco años se ha orientado más a la pobreza y la promoción de la participación de la sociedad civil, como se dispone en el DELP. El Banco parece estar más dispuesto a establecer un diálogo y a coordinar sus esfuerzos con otros donantes. Sin embargo, aunque este cambio es positivo, muchos estiman que el Banco sigue imponiendo su programa y que no ofrece a los interlocutores nacionales suficiente margen para fijar la trayectoria que prefieren. Incluso considerando los cambios positivos recién señalados, los encuestados opinan que el Banco sigue dominando el debate en materia de políticas, al igual que sucedía antes de la creación del DELP y de la iniciativa para los PPME, y que se requieren más cambios. Sin embargo, pese a este requisito y a que el Banco sigue siendo uno de los principales interesados, la conclusión de la evaluación fue que no había datos concluyentes de que se hubiera impuesto con éxito a las autoridades una determinada orientación de las políticas. Entre las características de la estrategia del DELP que algunos consideran impuestas durante la etapa de preparación, cabe señalar la insistencia en una estrategia de protección para los pobres, la importancia de programas que respalden a los sectores sociales (pilares II y III del DELP) y el insuficiente hincapié en el crecimiento económico. No obstante, las autoridades reconocen que, a pesar de las tensiones que surgieron en el diálogo sobre la necesidad de ampliar la estrategia de protección social, en última instancia el Banco respetó la posición del gobierno. Desde que se preparó el DELP, el gobierno está empezando

⁶⁸ *Ibíd.* Según el párrafo 7 del resumen ejecutivo de ese documento: “El Gobierno está llevando a cabo un proceso para definir una estrategia de reducción de la pobreza. La Evaluación de la Pobreza tiene por objeto ofrecer material de referencia y análisis que facilite a las autoridades la tarea de diseñar la estrategia, pero no representa en sí un modelo para formular dicha estrategia. No obstante, del análisis se desprenden algunas prioridades clave que deberán considerarse en toda estrategia para Nicaragua”.

⁶⁹ Gillespie, (2001).

a aceptar la necesidad de elaborar una estrategia de esta naturaleza. Además, se estima que el Banco ha aceptado, aunque con reticencia, la focalización de las políticas del sector social en los jóvenes.

159. Más que la insistencia por parte del Banco en el sector social—que no fue así—, el problema principal parece ser que no hubo una discusión técnica y política abierta de los problemas y las ventajas relativa en materia de crecimiento, con la participación de representantes del gobierno, economistas nicaragüenses calificados, analistas del Banco y del FMI y otros socios en el desarrollo. La importancia asignada a los problemas del sector social en el DELP es congruente con los incentivos clave en que se sustenta ese mecanismo, en particular como marco para destinar los recursos de la iniciativa para los PPME con fines específicos de reducción de la pobreza. En ese sentido algunos interesados consideran que el DELP de Nicaragua refleja la filosofía dominante en Washington durante su preparación. Otro factor que ha contribuido a que persista esa impresión es que las alternativas propuestas por el nuevo gobierno con respecto a las prioridades del gasto fueron recibidas con renuencia en el Banco y en el FMI, como ya se explicó en la sección B. Curiosamente, esta impresión generalizada de que el Banco impuso su voluntad sorprendió a la mayoría de los funcionarios del Banco consultados.

160. Muchos de los entrevistados que afirmaron que el programa de trabajo fue impulsado por el Banco durante la formulación del DELP también hicieron hincapié en que, pese a que el personal de la institución había roto el delicado equilibrio entre asistencia e imposición, lo había hecho con las mejores intenciones. Sostuvieron que la asimetría en la relación entre el Banco y el país ahonda la impresión de que la institución impone su voluntad: la percepción de que el Banco es poderoso obedece no solo a su influencia en el flujo de asistencia en condiciones concesionarias o en el alivio de la deuda, sino también a su capacidad analítica y su habilidad para diagnosticar y formular recomendaciones estratégicas y de política con bastante rapidez, en plazos considerablemente más cortos que los que el gobierno necesitaría para un proceso similar. Estas asimetrías hacen difícil que los países se identifiquen con los programas (y, por extensión, que las estrategias propuestas tengan calidad política).

161. Como patrocinadores del mecanismo del DELP, las instituciones de Bretton Woods deben desempeñar un papel importante velando por que tenga éxito. Por ser el socio más influyente, el Banco está obligado a adaptar su comportamiento y sus actitudes para reducir al mínimo los efectos negativos de la asimetría, y podría mejorar su participación en Nicaragua, dando continuidad a la mayor apertura en el diálogo observada recientemente. Si bien la institución puede contribuir a que la estrategia sea sólida desde el punto de vista técnico, para que sea duradera hay que prestar atención tanto a la forma como al fondo. El Banco debe esforzarse más para que el DELP no se limite a una estrategia, sino que se traduzca en procesos de política duraderos.

B. Alineación del Banco Mundial Durante la Implementación del DELP

161. La evaluación de la alineación de las funciones del Banco Mundial durante la implementación del DELP se basa en un examen de cuatro aspectos que abarcan tanto la armonización de su actuación con los principios de asociación y de identificación del país con el programa, como la conciliación entre la asistencia del Banco y los cuatro pilares del

DELP. Dichos aspectos son: i) la administración de las recientes operaciones de crédito del Banco, ii) la armonización de estos aspectos con la forma en que se realizaron los recientes trabajos analíticos, iii) la estrategia de asistencia del Banco de los próximos años que se describe en la estrategia de asistencia al país aprobada recientemente para el período 2003–2005, y iv) el papel que desempeña el Banco en la coordinación de los donantes.

Gestión de las operaciones de préstamo

163. Durante las consultas con los donantes y las autoridades nacionales, se consideró que el alto número de jefes de proyecto en Washington constituye un obstáculo para entablar un diálogo coherente y puntal sobre las operaciones del Banco, reduce las perspectivas de que el país gestione la asistencia y dificulta la coordinación de las relaciones con los donantes sobre el terreno. En los tres o cuatro últimos años se ha reforzado la oficina de representación del Banco Mundial en Nicaragua. Recientemente se ha reubicado en Managua a un especialista en el sector agrícola radicado en Washington. Esta medida ha sido muy apreciada por los otros donantes y los representantes del gobierno. Con una cartera de 17 créditos en vigor (véase el recuadro 9), que abarcan el mismo número de sectores o subsectores e instituciones, la gran mayoría de jefes de proyecto siguen radicados en Washington. En un estudio reciente de los países nórdicos sobre la función de las instituciones financieras internacionales en Nicaragua en relación con el DELP se reconoce esta mayor presencia, pero se llega a la conclusión de que en Nicaragua se sigue considerando al Banco Mundial como un organismo lejano con escasa presencia directa en el país.⁷⁰

Recuadro 9. Síntesis de los préstamos del Banco Mundial en Nicaragua

Al 19 de mayo de 2003, la cartera del Banco en Nicaragua comprendía 17 créditos por un monto total de US\$488,1 millones, de los cuales ya han sido desembolsados US\$247,8 millones y está previsto desembolsar otros US\$75,5 millones en el ejercicio 2003. Se trata de la cartera activa más grande de América Central.

Los créditos de mayor volumen de esta cartera, considerando los recursos comprometidos y no desembolsados son los siguientes:

- i) Reducción de la pobreza y desarrollo local (FISE) (US\$52,9 millones no desembolsados).
- ii) Crédito para rehabilitación y mantenimiento de carreteras III (US\$47,7 millones).
- iii) Proyecto de administración de tierras (US\$34,7 millones).
- iv) Proyecto de desarrollo municipal en zonas rurales (US\$18,3 millones).
- v) Proyecto de educación básica (US\$16,9 millones).

Los préstamos del Banco a Nicaragua han aumentado constantemente desde el ejercicio de 1992, cuando los compromisos netos ascendieron US\$120,3 millones. La composición de la cartera ha pasado de un solo crédito para gestión económica en el ejercicio de 1992 a la situación del ejercicio de 1997, en el que cuatro quintas partes de la cartera correspondían a créditos para desarrollo social, humano y ambiental. Actualmente, un 47% de la cartera corresponde a protección del medio ambiente, desarrollo humano y protección social; un 40% a desarrollo del sector privado e infraestructura, y un 13% a gestión de gobierno en el sector público.

Fuente: Documentos del Banco

⁷⁰ Embajada de Noruega, (2003).

164. En principio, la coordinación del trabajo de los jefes de proyecto en torno a una perspectiva integrada del sector se asigna a la oficina de representación en el país. Recientemente se ha establecido como requisito oficial que toda misión procedente de Washington debe informar al representante residente al iniciar y al concluir sus actividades. Ello no siempre es factible debido al considerable número de proyectos que integran la cartera—la más voluminosa de América Central—y al limitado de personal en la oficina de representación. Además, el personal reconoce que el grado de cohesión y coherencia todavía no es óptimo. La reducción prevista del número de proyectos de la cartera debería contribuir a resolver ese problema.

165. Como medida complementaria, el Banco está intentando reducir el número de jefes asignados a proyectos en la región de América Central para que puedan encargarse de proyectos en más de un país,⁷¹ lo que debería traducirse en un intercambio de experiencias internacionales más fructífero. Asimismo, los jefes de proyecto de las oficinas de representación de la región participarán en diversos proyectos de otros países considerados demasiado pequeños como para justificar la asignación descentralizada de un jefe.

166. El personal del Banco, los donantes y los funcionarios entrevistados opinaron que las misiones de corta duración que la institución envía desde Washington no siempre tratan de establecer suficientes contactos con otros interesados. Aunque el Banco ha cambiado en los últimos cinco años, sigue existiendo la impresión de que, en algunos casos, la misión llega al país, da instrucciones y se marcha, sin demostrar suficiente sensibilidad a procesos más amplios de relevancia para los proyectos que respalda el Banco.

Alineación de las actividades de análisis y asesoramiento

167. Según una encuesta realizada como parte de las consultas sobre la EAP, el Banco desempeña una función mucho más importante como institución financiera que como proveedor de conocimientos.⁷² Sin embargo, no cabe duda de que sus análisis y asesoramiento añaden valor a las operaciones financieras y, en general, los encuestados opinaron que la calidad del asesoramiento técnico era excelente, y superior a los servicios de este tipo que ofrecen en su mayoría otros donantes.

168. Uno de los insumos analíticos clave que el Banco ha utilizado para respaldar la implementación del DELP fue el estudio del gasto público, publicado tan solo tres o cuatro meses después de la presentación del DELP. Dicho estudio tiene por objeto, explícitamente, asignar mayor importancia al problema de la pobreza en el gasto público y, como ya se señaló, incluye un conjunto de recomendaciones de gran alcance. Algunas de ellas consisten en modificaciones como la revisión de las proyecciones macroeconómicas del DELP, la formulación de estrategias en ámbitos clave y el examen de la cartera de inversiones en

⁷¹ Fuente: entrevista con el actual Director del Banco Mundial por Nicaragua.

⁷² Banco Mundial, (2002a), anexo E.

sectores fundamentales. Así pues, el estudio detalla y sustenta muchas de las observaciones de la evaluación conjunta del personal del Banco y del FMI.

169. A juzgar por la amplia gama de recomendaciones, podría parecer que el estudio del gasto público habría sido un aporte útil en una etapa anterior del proceso, antes de concluirse el DELP. Es posible que la decisión de preparar el estudio precisamente en el momento en que se estaba realizando el DELP no haya sido del todo voluntaria, y pone de manifiesto que el Banco no ha considerado el DELP como un documento terminado, que no puede ni debe modificarse, enmendarse o perfeccionarse.

170. Para fortalecer el primer pilar que, para la mayoría de los interesados, es el más débil del DELP, el Banco participó en un estudio sobre la competitividad y la promoción del crecimiento de base amplia en el sector agrícola (Banco Mundial, 2002). Este estudio es un ejemplo de un enfoque activo y participativo en la prestación de servicios de análisis y asesoramiento. Dicho estudio no se contemplaba en la anterior estrategia de asistencia, sino que fue realizado a instancias de las autoridades y financiado por varios donantes sin que representara prácticamente ningún costo directo para el Banco. Se preparó en estrecha colaboración con funcionarios públicos y constituye un enfoque más participativo, lo que puede haber reducido en cierta medida la congruencia de las recomendaciones en materia de política pero que, al mismo tiempo, posiblemente haya contribuido a una mayor aceptación y utilización del documento.

171. Más recientemente, el Banco concluyó la Evaluación de la pobreza en Nicaragua correspondiente a 2003, que actualizó la evaluación realizada en 2001 teniendo en cuenta los resultados del estudio de medición de los niveles de vida efectuado en 2001. Esta evaluación ha facilitado a las autoridades el seguimiento de los progresos en la implementación del DELP. El análisis reveló que casi la mitad de las 10 metas fijadas en el DELP presentaban desviaciones y que habría que redoblar los esfuerzos para corregirlas; también se observó que los progresos, medidos por indicadores intermedios, habían sido desiguales. El análisis del Banco demostró que el continuo avance en la consecución de los ODM y las metas del DELP guarda una estrecha relación con la reactivación del crecimiento en Nicaragua.⁷³

172. El Banco también está preparando actualmente una serie de análisis muy compatibles con el objetivo de impulsar el mecanismo de los DELP. Entre otros, cabe mencionar una evaluación de la capacidad de gestión financiera, que se encuentra en las etapas finales de preparación, y una evaluación de los procedimientos de adquisiciones, actualmente en preparación. Además de su valor concreto en la identificación de las medidas necesarias para fortalecer la gestión financiera y los procedimientos de adquisición y fomentar la transparencia, estos análisis son elementos de diagnóstico esenciales para poder avanzar

⁷³ Las cuestiones planteadas con respecto al uso de la Evaluación de la pobreza en Nicaragua correspondiente a 2003 se basan en el recuadro 8 del análisis conjunto más reciente del Banco y el FMI sobre los avances en la implementación del DELP (septiembre de 2003).

hacia un mecanismo de crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (que se analiza más adelante). Además, ambos instrumentos son fruto de un esfuerzo mancomunado con el BID. En la nueva EAP para 2004 se han incluido un análisis de mayor alcance del efecto en la pobreza y la situación social y un examen de la política de desarrollo centrada en las fuentes del crecimiento económico.⁷⁴ Como parte de los servicios no crediticios, la oficina del Banco en Managua administra un centro de aprendizaje a distancia en colaboración con el Instituto del Banco Mundial, equipado con tecnología moderna financiada por España. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias han dificultado el funcionamiento y mantenimiento del centro. Por último, el Banco está ofreciendo ayuda en el análisis y la clasificación del gasto en beneficio de los pobres.

173. Con la puesta en marcha de operaciones de tipo respaldo presupuestario, como el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza, las actividades de asistencia técnica y asesoramiento recibirán en el futuro menos financiamiento de las operaciones sectoriales. La labor básica en el sector económico (evaluación de la pobreza, estudio del gasto público, informe sobre la evaluación de las adquisiciones, evaluación de la capacidad de gestión financiera y examen de la política de desarrollo) absorberá una parte considerable del presupuesto disponible para servicios no crediticios, y podría reducir el margen para proporcionar asistencia analítica puntual de forma flexible.

174. En la provisión de estos servicios, el Banco ya recurre a los fondos fiduciarios que han proporcionado otros donantes o solicita cofinanciamiento para realizar estudios directamente de las organizaciones de donantes en Nicaragua, que en muchos casos cuentan con facultades descentralizadas para asignar y desembolsar fondos para esos fines. Evidentemente ello tiene un efecto positivo para la coordinación de los donantes. Asimismo, el personal del Banco constató que los mecanismos de programación y financiamiento de la asistencia analítica y de asesoramiento son rígidos y menos flexibles de lo que deberían ser. La constitución de un fondo pequeño para realizar labores de asesoramiento bajo la responsabilidad del representante residente incrementaría la capacidad del Banco para ofrecer asistencia flexible y oportuna.

Estrategia de asistencia al país, 2003–2005

175. La actual estrategia de asistencia del Banco fue aprobada en diciembre de 2002 junto con el crédito programático de ajuste estructural (PSAC), en aproximadamente la misma fecha que el programa respaldado por el SCLP del FMI. Las principales dimensiones empleadas para evaluar la congruencia entre la estrategia de asistencia y el DELP incluyen las del informe de situación anual más reciente sobre este documento preparado en el marco

⁷⁴ Recientemente se completó un análisis del efecto en la pobreza y la situación social que había tenido la reforma tributaria y la iniciativa de educación para todos; actualmente se está realizando un análisis similar en relación con el programa de inversión pública y descentralización.

de la evaluación conjunta del Banco y el Fondo, a saber, visión, diagnóstico, programas y resultados.

176. *Visión y diagnóstico:* la estrategia de asistencia del país se ajusta estrechamente a la visión básica del DELP y a sus pilares, y contiene referencias minuciosas a ese documento. Es evidente que el equipo del Banco utilizó la estrategia de las autoridades de reducción de la pobreza para sentar las bases del nuevo plan trienal de asistencia. Dada la labor que el Banco realizó en el análisis diagnóstico clave, no es de sorprender que el diagnóstico efectuado en el marco de la estrategia de asistencia coincida con la evaluación de la pobreza del DELP. Las consultas sobre la estrategia de asistencia se celebraron durante las reuniones celebradas en Managua en agosto de 2002 que incluyeron reuniones con las autoridades, el CONPES, integrantes de Asamblea Legislativa y donantes.

177. *Programa:* En la estrategia de asistencia se enuncia en detalle el respaldo específico para cada pilar, en reconocimiento de las principales restricciones que según el documento limitan la reducción de la pobreza. Se prevé que la asignación de la AIF ascenderá a unos US\$120 millones anuales, cifra que representa una reducción con respecto a los compromisos anuales anteriores, debido principalmente a las deficiencias en la gestión pública del gobierno anterior. Se espera que las asignaciones de la AIF destinadas a Nicaragua aumenten en los próximos años como consecuencia de la importancia que el nuevo gobierno asigna a la calidad de la gestión pública.

178. La nueva estrategia de asistencia contempla el siguiente respaldo en el caso básico: i) préstamos de respaldo presupuestario a favor del DELP en el marco del crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza /crédito programático de ajuste estructural (US\$50 millones); ii) pilar I: microfinanciamiento rural, electrificación rural, competitividad (US\$27 millones); iii) pilares II y III: servicios básicos de educación, atención de la salud y nutrición (US\$26 millones), y iv) pilar IV: asistencia técnica de gestión económica (US\$17 millones). De aprobarse un programa de crédito por un monto mayor, otros US\$25 millones se destinarán al crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza y US\$14 millones al pilar I (tecnología agrícola y desarrollo de telecomunicaciones rurales). De reducirse el valor del programa en el caso básico, se prevé que la concesión de crédito se reducirá en un tercio, a US\$80 millones.

179. De conformidad con la nueva estrategia de asistencia del país, la Corporación Financiera Internacional (CFI) respaldará el pilar I del DELP mediante medidas que i) fortalezcan el sector financiero y el mercado de capital; (ii) fomenten la inversión extranjera privada en Nicaragua; (iii) amplíen la participación del sector privado en la infraestructura, y iv) reactiven el crecimiento de los sectores agropecuario e industrial. Desde 2001, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) se ha empeñado en mejorar la capacidad del país para atraer inversión extranjera además de garantizar créditos a favor de proyectos de inversión en el sector de la energía.

180. Además del alto grado de alineación entre los componentes de la estrategia de asistencia al país, la decisión de utilizar el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza /crédito programático de ajuste estructural como principal mecanismo de respaldo

financiero a Nicaragua representa un cambio de orientación, en el que la estrategia crediticia del Banco ha pasado de un programa que incluía a un número de operaciones individuales relativamente alto a la provisión de mayor respaldo presupuestario. Esta evolución hacia la concesión de créditos programáticos es la manifestación más explícita de la forma en que el respaldo del Banco se alinea con el DELP en el terreno.

Resultados: En general los indicadores de avance de la estrategia de asistencia al país siguen una trayectoria bastante similar a los que se identificaron en el marco de la supervisión del DELP. Con miras hacia el futuro, aunque se prevé que los indicadores de desempeño del DELP servirán como medidas previas para activar el crédito de apoyo de lucha contra la pobreza, es posible que se agreguen otros elementos. Uno de los temas clave será en qué medida la matriz de políticas abarcadas por el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza /crédito programático de ajuste estructural se ajusta al DELP y al SCLP y cómo se administrará y supervisará en la práctica

Relaciones entre el Banco Mundial y la sociedad civil

181. Según los representantes de la sociedad civil consultados por el equipo de evaluación, el Banco es actualmente más accesible que antes. Sin embargo, esa fue la opinión de representantes que participan regularmente en los diversos foros de consulta y están familiarizados con el mecanismo de los DELP y el discurso particular de los donantes. Aunque ha habido avances, la encuesta realizada en 2002 como parte de los preparativos de la estrategia de asistencia al país indicó que sólo un 25% de los representantes de la sociedad civil consideran que sus relaciones con el Banco son buenas o excelentes, y en las consultas sobre la estrategia de asistencia se puso claramente de manifiesto que el Banco necesita esforzarse más para ampliar su comunicación más allá del gobierno y los donantes. En este sentido, la contratación en la oficina del Banco en Managua de un especialista en relaciones con la sociedad civil en 2002 fue un paso importante.

Función del Banco Mundial para fomentar la coordinación de los donantes y enfoques globales para todo un sector

182. Como se señaló en la sección B, la coordinación en Nicaragua de la asistencia financiada por los donantes no se ha desarrollado satisfactoriamente. Dado su presencia física relativamente reducida en el país, el Banco Mundial no ha desempeñado una función central para fomentar mejoras en la coordinación operativa. Hasta ahora, el principal mecanismo de coordinación ha sido el cofinanciamiento de otros donantes a favor de proyectos respaldados por el Banco. En algunos sectores (por ejemplo, la agricultura), aunque la labor analítica que el Banco apoya ha sido importante para la formulación de políticas, no siempre ha permitido alinear las operaciones con otros donantes.

183. Se han adoptado medidas prometedoras para cambiar esta situación de conformidad con el principio cooperativo que se subraya en el DELP. El respaldo futuro del Banco a favor de la reforma del sector público incluirá a otros donantes. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Dinamarca, los Países Bajos y Suecia financiaron

conjuntamente un cargo en la oficina local del Banco que estudiará los problemas de gestión del sector público a fin de establecer una programación y financiamiento conjunto en este ámbito; asimismo se han iniciado los trámites para coordinar estas labores con el BID. El estudio del gasto público se basa la labor realizada por otros donantes, y la elaboración del Informe de Evaluación sobre Gestión Financiera contó con la participación del BID y se coordinó con una iniciativa de la Unión Europea en ese ámbito.

184. Debido a la limitada presencia del Banco en otros sectores, no ha podido participar en los procesos piloto para financiar sectores incipientes. Con respecto a la educación, algunos entrevistados estimaron que el Banco está participando positivamente en el desarrollo de un enfoque global para todo el sector de la educación, a pesar de las limitaciones impuestas por el hecho de que la operación se dirige desde Washington. Por otra parte, se escucharon críticas muy graves y generalizadas contra de la función del Banco en la Iniciativa de Educación para Todos, con respecto a la cual tanto las autoridades nacionales como los donantes consideran que el Banco actúa por cuenta propia, sin considerar debidamente la situación de las demás partes (incluidas las autoridades nacionales), y no se comunica satisfactoriamente. Cuando estas críticas se plantearon durante la misión, el representante residente adoptó inmediatamente medidas para corregir la situación.

185. Debido a la impresión general de limitada participación del Banco en los procesos encaminados a establecer enfoques globales para todo un sector, un grupo de donantes bilaterales suscribieron una carta al representante residente para solicitar que el Banco adoptase una función más activa en este campo. En las consultas en el marco de la estrategia de asistencia del país, los donantes bilaterales también pusieron de manifiesto que el Banco debe seguir adelante en forma explícita en el establecimiento de enfoques sectoriales globales para que puedan separarse más claramente las atribuciones de los donantes.

186. En la estrategia de asistencia del país se reconoce que debe hacerse más para mejorar la coordinación de las actividades que financian los donantes y se menciona que muchos prefieren adoptar un enfoque sectorial global. En la estrategia se sostiene que la tendencia de la AIF a conceder créditos programáticos, respaldados por una labor analítica crítica y fiduciaria, ayudará a respaldar los planes de los donantes para que puedan empezar a ofrecer asistencia en el contexto de un enfoque sectorial global, con lo cual no estaría claramente comprometido el Banco y se estaría señalando que participar en estos enfoques no forma parte del temario de trabajo del Banco.

187. Varios donantes han señalado que la posición del Banco con respecto al enfoque global para todo un sector no es suficientemente clara, y estos donantes desconocen si el Banco se limitará a participar en el SCLP, ayudando a establecer los requisitos fiduciarios para financiar dicho enfoque en forma bilateral, o si procurará establecer enfoques globales para todo un sector y preparará los préstamos previstos de educación y atención de la salud básicos sobre la base de un enfoque sectorial global.

188. Según una amplia gama de entrevistados, la coordinación entre el BID y el Banco Mundial, los dos principales donantes de Nicaragua, es especialmente problemática. En

primer lugar, la contraparte del BID es el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que el principal homólogo del Banco Mundial es el Ministerio de Hacienda. Igualmente importante, sin embargo, es el hecho de que estos dos organismos tienen dos estilos de trabajo y culturas muy diferentes y emplean distintos enfoques (por ejemplo, en relación con las estrategias de protección social y la provisión de infraestructura de transporte. En este último organismo, se considera que los donantes bilaterales ejercen una función equilibradora entre los dos bancos). Con respecto a la reforma del sector público, El informe de Evaluación sobre Gestión Financiera y el Informe de Evaluación de Adquisiciones se prepararon conjuntamente y se ha establecido una división de funciones aunque se considera más bien como una división de territorios que el resultado considerado de una coordinación sensata.

189. Las autoridades han tomado la iniciativa para que Nicaragua sea un caso piloto en la armonización de los procedimientos del BID y del Banco Mundial. Ello podría ayudar a abordar algunos de estos problemas. Varios entrevistados señalaron que el Banco Mundial es mucho más burocrático y lento para tramitar asuntos administrativos que el BID, cuya oficina regional es más grande que la del Banco Mundial y goza de mayor poder de decisión.

190. Otra idea manifestada por el personal del Banco Mundial es que los obstáculos básicos que impiden una mejor coordinación están arraigados en el gobierno, no en los donantes. Asimismo, se indicó que la capacidad de los otros donantes para ejercer una función de liderazgo posiblemente sea limitada y que, por lo tanto, sería difícil que el Banco aceptara una división de atribuciones en que los otros donantes asumirían el papel central en sectores en que la institución ejerce un papel activo. Por último, el personal del Banco reconoció que en Nicaragua los donantes compiten entre sí.

191. Como se analizó en la sección B, podría ser conveniente realizar un estudio analítico sobre las oportunidades para estrechar la coordinación de los donantes, y sobre los obstáculos que podrían presentarse, centrando la atención tanto en factores por el lado del gobierno como de los donantes. A juicio del equipo de evaluación, el Banco y cualquier otro protagonista enfrentarían, al parecer, el mismo número de oportunidades y obstáculos específicos, tanto con respecto a la cultura organizativa, los incentivos de resultados, la repartición de facultades y la reglamentación operativa específica, y estos factores posiblemente justificarían realizar un estudio aparte.

192. En vista de las deficiencias recién señaladas acerca de las operaciones del Banco, se recomendó que la coordinación de los futuros exámenes sobre el respaldo de las instituciones de Bretton Woods incluya no sólo a las oficinas de evaluación del FMI y el Banco sino también los otros donantes que recientemente han realizado exámenes similares, a fin de reducir el costo de transacción para el gobierno.⁷⁵

⁷⁵ En el primer semestre de 2003, El Departamento Suizo de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional también efectuaron un examen del mecanismo del DELP, como parte de los exámenes más generales de esos organismos.

VI. LA COOPERACIÓN ENTRE EL BANCO Y EL FONDO Y LA EVALUACIÓN CONJUNTA

A. Finalidad de la Evaluación Conjunta

193. La evaluación conjunta tiene por objeto ofrecer al personal del FMI y el Banco Mundial un análisis de alcance global para determinar si la estrategia presentada en el marco del DELP proporciona una base sólida para otorgar asistencia en condiciones concesionarias. De conformidad con las pautas de dicha evaluación,⁷⁶ en la presente sección se examina la medida en que la evaluación del DELP de Nicaragua proporcionó: i) un análisis de los riesgos que podrían afectar la implementación del DELP; ii) una evaluación clara y franca de algunos de las cuestiones clave del DELP (por ejemplo, la identificación con el programa, la participación en el mismo, el diagnóstico de la pobreza, las metas y el seguimiento, y medidas públicas prioritarias), y iii) un mecanismo para tener debidamente en cuenta el contexto del país.⁷⁷ Por último se analiza cómo la evaluación conjunta fue recibida y cómo la utilizaron los diversos interesados.

194. Tanto la evaluación conjunta del DELP como la de su informe de situación ofrecen una evaluación franca y clara de los riesgos que podrían afectar la implementación de la estrategia de este documento. Con respecto a la evaluación conjunta del DELP, se identifican claramente y se analizaron cinco ámbitos que son motivo de preocupación: i) la probable falta de disciplina fiscal en el período inmediatamente anterior a la elección presidencial en noviembre de 2001; ii) la incertidumbre con respecto al respaldo del gobierno al DELP; iii) el peligro que representa para la consecución de los objetivos macroeconómicos la sustancial vulnerabilidad del sector financiero; iv) las deficiencias en la capacidad institucional del sector público para poner en marcha un programa de reducción de la pobreza, y v) la vulnerabilidad del país a perturbaciones de la relación de intercambio. Además, en la evaluación conjunta del informe de situación del DELP se subrayan riesgos significativos relacionados con la implementación de la estrategia y se sostiene que no son analizados en dicho informe. Los riesgos incluyen las tensiones entre los partidarios del gobierno actual y el anterior, deficiencias en los tribunales y la entidad fiscalizadora superior, la persistente fragilidad del sistema bancario y problemas relacionados con el rápido aumento de la deuda interna.

195. Si bien la evaluación conjunta del DELP analiza en profundidad el mecanismo participativo del DELP, el panorama global que presenta es excesivamente optimista y hace caso omiso a problemas que se han planteado (por ejemplo, la exclusión de ciertos grupos de la sociedad civil, quejas de la sociedad civil con respecto a los resultados, etc.). Además, la discusión en torno a los problemas de identificación con el programa es mínima y el limitado

⁷⁶ Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza; avances en la implementación, anexo II.

⁷⁷ Puesto que Nicaragua también preparó un informe de situación del DELP, se analizará asimismo la evaluación conjunta de dicho informe.

grado de identificación de la sociedad civil con el DELP⁷⁸ solo se señala brevemente. La evaluación conjunta del informe de situación del DELP, en cambio, ofrece una evaluación más equilibrada de las limitaciones y problemas relacionados con la participación y las consultas. Por ejemplo, reconoce claramente que la reforma del CONPES ha restado fluidez al diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, y que deberán desplegarse mayores esfuerzos para conseguir una participación más sistemática a nivel local.

196. En la evaluación conjunta del DELP se analiza a fondo la cobertura del mecanismo con respecto a problemas de la pobreza, metas y seguimiento y medidas públicas prioritarias. En cuanto al diagnóstico de la pobreza, la evaluación conjunta sostiene que el método empleado para documentar los problemas de la pobreza en Nicaragua es sólido. En lo relativo a metas y seguimiento, la evaluación conjunta se centra en tres cuestiones: i) el ambicioso carácter de algunas metas (que se basan en un crecimiento elevado y supuestos altos con respecto a la ayuda/asistencia); ii) vacíos en el sistema propuesto de indicadores intermedios, y iii) la falta de especificidad y delimitación de las atribuciones institucionales como para poder efectuar un seguimiento de la implementación. Además, la evaluación conjunta del informe de situación del DELP ofrece un análisis de cuestiones relacionadas con la gestión pública (como el mecanismo para llevar un control del alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los PPME y formas de mejorar el proceso de planificación de inversión pública).

197. Tanto la evaluación conjunta del DELP como de su informe de situación analizan adecuadamente los factores específicos del país que facilitan la comprensión del contexto en que el proceso del DELP se ha llevado a cabo. Por ejemplo, examinan el entorno político sumamente polarizado del país, la incertidumbre relacionada con las próximas elecciones presidenciales (en el caso de la evaluación conjunta del DELP), las divisiones entre los partidarios del gobierno actual y los del gobierno anterior (en caso de la evaluación conjunta del informe de situación), y deficiencias institucionales y problemas de gestión de gobierno.

198. En resumen, aunque estas evaluaciones conjuntas no son suficientemente francas con respecto a ciertos aspectos clave, por ejemplo los factores que limitan la participación, han desempeñado una función útil en Nicaragua, permitiendo identificar claramente riesgos específicos del país que ponen en peligro la implementación de la estrategia y ámbitos en que deben seguir formulándose políticas específicas o establecerse prioridades de política.

199. Por lo general la comunidad de donantes consideró que las evaluaciones conjuntas fueron útiles. Con respecto a la evaluación conjunta del DELP, sin embargo, muchos opinaron que el examen de la participación y del grado de identificación con el programa no había captado muchas de las deficiencias del mecanismo. En el caso de la evaluación

⁷⁸ Como se explica en otras secciones del presente informe, la sociedad civil y el gobierno tenían conceptos distintos de lo que significa la participación. La mayoría de los grupos de la sociedad civil y los organismos privados consideran que ellos no tuvieron efecto alguno.

conjunta del informe de situación, la puesta en marcha en forma casi simultánea de la nueva estrategia de desarrollo del nuevo gobierno desvió la atención del examen del informe de situación. En términos más generales, este informe no desempeñó el papel central que se esperaba en el continuo debate en torno a la estrategia de crecimiento y la modificación del pilar I. En la evaluación conjunta se podría haber señalado la limitada utilidad del informe de situación al respecto.

B. Cooperación entre el Banco y el Fondo

200. Según las entrevistas realizadas con el personal del Banco Mundial y el FMI en Washington y en el terreno, parecería que ambas instituciones han colaborado estrechamente desde que se finalizó el DELP. El personal de la oficina del Banco Mundial en Nicaragua y del Representante Residente del FMI se reúnen regularmente y proporcionan información que sirven de guía a sus respectivos programas. Los representantes de ambas instituciones han asistido regularmente a reuniones de grupos de la sociedad civil, en el CONPES y otros foros.

201. Con respecto a la gestión de gobierno y la reforma legal, la colaboración entre el FMI el Banco Mundial parece haberse desarrollado en forma eficaz. Dadas las deficiencias institucionales de Nicaragua, este ámbito ha ocupado un lugar destacado en los temarios de trabajo del FMI y el Banco Mundial, otras instituciones internacionales (sobre todo el BID), y la comunidad de donantes bilaterales. De hecho, todos estos interesados participaron activamente a fin de establecer condiciones que mejorarían la gestión de gobierno para alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME,⁷⁹ y ejercieron conjuntamente presiones significativas para incluir un cuarto pilar en el DELP correspondiente a la gestión de gobierno.

202. Además, en los dos últimos años, ha surgido en este ámbito una mejor delimitación de las funciones que desempeñan las dos instituciones. En el programa respaldado por el SRAE en 1998, por ejemplo, se establecieron una serie de referencias estructurales relacionadas con la reforma legal y la gestión de gobierno.⁸⁰ Ya que en este terreno el Banco Mundial tiene mayor pericia, en un inicio los programas de Nicaragua respaldados por el

⁷⁹ Algunas de estas condiciones abarcaron: i) la adopción de medidas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas; ii) la ratificación de una ley para resolver conflictos administrativos; iii) el establecimiento de un centro nacional para resolver conflictos de propiedad, y iv) la adopción de un programa para mejorar la transparencia y el control de las adquisiciones públicas, etc.

⁸⁰ Estas medidas incluyeron, por ejemplo: i) la presentación a la Asamblea Nacional de un proyecto de ley sobre los derechos de propiedad para facilitar la solución de reclamaciones pendientes, y ii) la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de una ley apropiada sobre los derechos de propiedad.

FMI dependían del asesoramiento del Banco Mundial para que estas condiciones se incluyeran en el programa. Más recientemente, en cambio, aunque el FMI ha dejado de incluir condiciones directamente relacionadas con la gestión de gobierno en el contexto de las actividades del programa, ha seguido prestando atención a los avances en este ámbito a través de la interacción con el Banco Mundial, el BID y los donantes que han asumido la mayoría de las funciones en este terreno.⁸¹

203. Con respecto al análisis del efecto en la pobreza y la situación social, la selección de las prioridades fue inicialmente un tema no resuelto que complicó la utilidad de este análisis para ampliar el debate. Si bien tanto las autoridades como las instituciones de Bretton Woods tienen un papel que desempeñar para establecer el temario de trabajo con respecto a este análisis, en la práctica el Banco y el Fondo parecen haber asumido un papel secundario en ese proceso. Si bien muchos de los posibles temas para un análisis del efecto en la pobreza y la situación social eran muy delicados desde el punto de vista político que planteaban grandes dificultades analíticas, en la práctica parecería que al principio eran pocos los incentivos para realizar rápidamente un análisis de este tipo como parte del proceso de reforma. Acontecimientos recientes como la finalización del análisis sobre el efecto de la reforma tributaria y la Iniciativa de Educación para Todos en la pobreza y la situación social, así como el análisis similar que se está realizando para el programa de inversión pública y descentralización, parecen indicar que algunos de los obstáculos iniciales han sido superados. Sin embargo, con respecto al análisis del efecto de la reforma tributaria en la pobreza y la situación social—que contó con amplio respaldo—los donantes y la sociedad civil se quejaron de la limitada utilidad de una evaluación ex post. Además, varias organizaciones de la sociedad civil habían establecido como prioridad efectuar un análisis del efecto en la pobreza y la situación social que tendría el CAFTA para poder ejercer influencia en la etapa de negociación. Las considerables limitaciones de recursos y el tiempo necesario para poder desplegarlos también se identificaron como factores que frenaban el análisis de los efectos en la pobreza y la situación social.

⁸¹ Los créditos programáticos de ajuste estructural y los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza del Banco Mundial han respaldado este pilar a través de medidas para mejorar la gestión del gasto público, la administración tributaria, la reforma de la administración pública y la coordinación de los donantes (pág. 18 de la estrategia de asistencia del país, en inglés). El BID ha realizado una labor especialmente activa en este ámbito proporcionando asistencia técnica para realizar una revisión de gran alcance del marco jurídico a fin de incrementar la eficacia e independencia de la Asamblea Nacional y efectuar mejoras en el sistema jurídico y la Contraloría General.

VII. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El mecanismo del DELP

204. *Resultados preliminares escasos, que deben considerarse en el contexto de una situación de partida muy difícil.* El mecanismo del DELP en Nicaragua, incluida la modificación de la estrategia propuesta en la ENADE, no demostraba claramente que explicara o reforzara los distintos procesos de las políticas que, combinados, determinan si se reducirá o no la pobreza y cómo se alcanzará ese objetivo. Si el mecanismo tenía por objeto atenuar las complejidades propias de la reducción de la pobreza en Nicaragua presentando una estrategia integral que pudieran suscribir todas las partes interesadas más importantes, y si la expectativa era que esta estrategia de amplia base impulsada por el país permitiera una mejor implementación de algunos elementos esenciales de las políticas, los resultados iniciales deben calificarse de escasos. Es importante señalar que la vinculación del DELP con los procesos presupuestarios ha sido uno de los aspectos en los que se han observado deficiencias, debido en parte a problemas graves en la gestión del gasto público en Nicaragua, que han sido un lastre para la implementación del DELP. Sin embargo, el limitado alcance de los resultados debe contrastarse con lo que cabría esperar desde un punto de vista realista en el ciclo inicial del DELP en un país fragmentado social y políticamente y con debilidades institucionales y una situación económica frágil. La evolución reciente del PND parece indicar una reorientación de los procesos en la dirección acertada, incluidas la consulta y la ampliación del diálogo en materia de políticas, pero dado que el proceso aún está en marcha, es demasiado pronto para evaluar el impacto en todas sus dimensiones.

205. *El mecanismo ha sacado a la luz problemas cruciales.* El DELP es un mecanismo con valor agregado, en la medida en que ha puesto de manifiesto la complejidad de los aspectos relativos a la reducción de la pobreza, y, por ende, ha facilitado la creación a mediano plazo de condiciones que permitan adoptar un enfoque más eficaz. Es posible que las expectativas a corto plazo hayan sido demasiado altas y que la estrecha relación con la iniciativa para los PPME haya obligado al gobierno a acelerar la marcha, en desmedro de la profundidad y el alcance del debate sobre las políticas. Sin embargo, los avances en este sentido no son una tarea insignificante ni sencilla, y deben juzgarse como tales.

206. *Participación e identificación con el programa.* El proceso de consulta del DELP fue un paso adelante, pero las diferencias de opinión con respecto al objetivo y la legitimidad de la participación han hecho que las evaluaciones del proceso participativo sean muy divergentes. Los factores que han incidido en ese proceso subrayan lo difícil que resulta la participación en un país como Nicaragua, con un sistema político muy polarizado. Como resultado, el grado de identificación general del país con el DELP ha sido limitado. No obstante, la mayoría de los observadores coincide en que ha sido un intento útil para fomentar el diálogo entre el gobierno, los donantes y la sociedad civil.

207. Lo sucedido con la introducción de la nueva estrategia de desarrollo (ENADE) pone de manifiesto algunas de las tensiones que pueden surgir entre los diferentes elementos del mecanismo del DELP, especialmente entre la provisión de un mayor margen para que el

gobierno formule las políticas y otros objetivos. Estas tensiones se exacerbaban en el caso de Nicaragua debido a la deficiente alineación del mecanismo del DELP con el ciclo político del país y al escaso debate sobre las políticas al comienzo del proceso en relación con las disyuntivas de política de la estrategia de crecimiento (pilar I). Pero, a pesar de las graves imperfecciones del mecanismo, el hecho de que ahora se esté desarrollando el debate es un elemento muy positivo.

Principales conclusiones para el Banco Mundial

208. El respaldo que el Banco Mundial ha prestado hasta ahora al mecanismo del DELP permite extraer varias conclusiones y enseñanzas importantes.

209. *El Banco Mundial ha prestado un respaldo importante al mecanismo del DELP.*

- El Banco participó activamente en el mecanismo del DELP aportando información analítica y asesoramiento pertinentes. Estos servicios no financieros se han armonizado bien con las necesidades de Nicaragua a través de dicho proceso, incluidos un estudio del gasto público, dos evaluaciones de la pobreza concluidas y un estudio del crecimiento en el sector agrícola. Actualmente se están realizando los siguientes trabajos analíticos clave: Una evaluación de la capacidad de gestión financiera (CFAA), un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones (CPAR) y un análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA). La mayoría de los informantes consideran que la asistencia técnica y el asesoramiento analítico que presta el Banco son de gran calidad.
- La estrategia de asistencia del Banco a los países está bien armonizada con el DELP y se ajusta perfectamente a los principales pilares estratégicos. Además, detalla el respaldo concreto a cada uno de esos pilares, reconociendo las limitaciones más importantes respecto de la reducción de la pobreza que figuran en el DELP. La adopción de operaciones programáticas a través de los créditos programáticos de ajuste estructural (PSAC) y de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (PRSC) previstos es la expresión más explícita de la armonización de la asistencia del Banco con el DELP en la práctica.

210. *El Banco está mejorando su forma de actuar en lo que respecta a la promoción de los principios del DELP.*

- Los interesados indican que el Banco se ha abierto más al diálogo con el país y está adoptando medidas para responder mejor a las demandas de la sociedad civil, dos ámbitos en los que, según informaciones, se observa una falta de identificación con los programas. El Banco está dando más cohesión a su programa para países y está abordando la descentralización de los coordinadores de proyectos. El estudio del crecimiento en el sector agrícola es un ejemplo de trabajo analítico no programado que se lleva a cabo a solicitud de las autoridades y demuestra una mayor capacidad de respuesta por parte del Banco. El estudio se realizó además en muy estrecha

cooperación con funcionarios del gobierno y constituye un enfoque más participativo de la labor del Banco.

- Si bien el Banco puede contribuir a que la estrategia sea más sólida desde el punto de vista técnico, para que esa estrategia sea duradera es necesario prestar atención al fondo y a las dimensiones del proceso. La institución podría hacer más por focalizarse en la mejora de los procesos en Nicaragua y no limitarse a preparar y perfeccionar una estrategia. Es menester fortalecer las técnicas de gestión de los procesos y las actitudes de colaboración del Banco para que el país se identifique en mayor grado con los programas, los procesos de negociación puedan arrojar mejores resultados y se logre el equilibrio vital entre la calidad técnica y política en los servicios de asesoramiento.

211. *El Banco podría hacer más para promover el debate sobre el crecimiento económico de base amplia y las disyuntivas de política entre crecimiento y gasto en reducción de la pobreza en Nicaragua.*

- Una impresión muy extendida es que el hincapié que se hace en el gasto en los sectores sociales viene impuesto por el Banco. En realidad, se trata de un incentivo inherente, y a la vez un sesgo, para que el gasto público se oriente a esos sectores, habida cuenta de la relación con el uso de los recursos en el marco de la iniciativa para los PPME. Más que la imposición de “un programa social” por parte del Banco, la cuestión clave es que en Nicaragua no se discuten con franqueza los temas relacionados con el crecimiento económico.
- El equilibrio entre crecimiento económico y temas sociales constituye un debate muy complejo desde el punto de vista técnico, que guarda relación con la fuerte controversia que domina las cuestiones políticas y con lo conflictivo de los procesos políticos. Pero, precisamente por eso, ha de transformarse en un debate público en el foro apropiado, basado en argumentos y no en la desconfianza mutua. El Banco debería fomentar este debate y participar en él, integrando el proceso en el marco del DELP. El examen de la política de desarrollo actualmente en marcha, en la medida en que se centra en las fuentes de crecimiento económico, podría desempeñar un papel positivo al respecto. La participación de los interesados en la preparación, por ejemplo, por medio del aporte de información sobre los borradores o las presentaciones de las conclusiones preliminares, así como la adecuada divulgación, podrían ser factores importantes en el valor agregado de estas labores al mecanismo del DELP.

212. *El Banco podría actuar con más determinación para apoyar la coordinación de los donantes impulsada por el gobierno.*

- En el pasado, el Banco no ha desempeñado un papel eficaz a la hora de coordinar sus actividades con las de otros donantes en Nicaragua. Recientemente se han adoptado medidas alentadoras para mejorar la situación, en las que el Banco puede apoyarse.

Cabe citar, entre otras, la mejora de la coordinación y la participación en sus trabajos analíticos y el hincapié en los enfoques globales para todo un sector en la EAP.

- Para mejorar la coordinación de la asistencia será necesario perseverar en los esfuerzos por clarificar las propias políticas, posturas y procedimientos, voluntad para ceder el liderazgo a otros donantes y, para emitir una importante señal en esta materia, asistencia a las autoridades motivándolas para coordinar el apoyo del Banco Mundial y del BID, y permitiéndoles hacerlo.

Conclusiones principales sobre el apoyo del FMI

213. *Procesos internos del FMI.* En el caso de Nicaragua, el proceso interno de formulación de las políticas del FMI no fue en principio muy diferente de las prácticas anteriores, aunque con el tiempo se han observado algunas mejoras. La atención se concentró principalmente en los planes de estabilización macroeconómica y, si bien se ha hecho más hincapié en el crecimiento y los temas relacionados con la pobreza, estos no constituyen todavía la base del proceso interno.

214. *Alineación.* Las negociaciones del SCLP y de los programas supervisados por el FMI—y no el DELP—siguieron siendo la principal fuerza impulsora de la formulación del marco macroeconómico y ello se debió a varios factores, incluidos la apremiante situación inicial y la falta de credibilidad de las autoridades, un marco macroeconómico del DELP superado por los acontecimientos y la falta de orientación operacional de dicho documento. Además, algunas cuestiones delicadas pero cruciales (como la resolución de la crisis bancaria y sus consecuencias fiscales) no formaron parte del debate amplio de las políticas sino que se mantuvieron en un círculo estrecho. En la medida en que el programa respaldado por el SCLP se centró en los aspectos de estabilidad macroeconómica, la atención se desvió de su relación con el pilar de crecimiento económico del DELP.

215. *Diseño del programa.* El diseño inicial del programa respaldado por el SCLP no se diferenció mucho de programas anteriores en el marco del SRAE, debido en parte a que tanto para el gobierno como para el personal del FMI la estabilización resultaba prioritaria e hicieron de ella el principal eje del programa. Sin embargo, últimamente parece haberse permitido una mayor flexibilidad fiscal respecto de los flujos de asistencia. En el programa respaldado por el SCLP se simplificó la condicionalidad estructural, pero no se redujo el peso de los criterios cuantitativos de ejecución. En la medida en que la estabilidad macroeconómica sea una condición previa y se requiera una cierta secuencia, es posible que para pasar a los acuerdos del SCLP haya que tener en cuenta las circunstancias iniciales del país y los límites de velocidad con que puede tropezar en la práctica el proceso de armonización de la asistencia del FMI. Sin embargo, de cara al futuro, la forma de pasar de la estabilización al crecimiento y los análisis mejorados sobre este último—incluida la consideración de las principales disyuntivas de política—exigirán que se preste más atención a las características esenciales de la iniciativa.

216. No obstante, con el correr del tiempo se amplió el margen para las iniciativas impulsadas por el gobierno en el ámbito de las políticas en el contexto del programa respaldado por el SCLP, todo ello en un entorno de mayor credibilidad de las autoridades y de mayor estabilidad macroeconómica. Este cambio es congruente con los objetivos del DELP. *Queda por determinar qué efectos tendrán la ampliación de dicho margen y la mayor participación en dos objetivos importantes para Nicaragua, la viabilidad y la continuidad de las políticas.*

217. *Participación e identificación con el programa.* El gobierno se ha identificado con los principales componentes del programa respaldado por el SCLP—la necesidad de sanear las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica—pero esa identificación no es compartida por otros interesados. Pese a reconocerse que el FMI ha intensificado sus esfuerzos por superar esas barreras, todavía se considera que la formulación de la política macroeconómica no está abierta a un debate más amplio que trascienda las negociaciones tradicionales entre los funcionarios del FMI y las autoridades. Esto es así por deseo del gobierno. *No sería realista permitir que otros interlocutores, ajenos al gobierno, participen en la negociación de los programas, pero los esfuerzos desplegados por las autoridades y por el FMI para ampliar el debate de la política macroeconómica podrían contribuir a que se entiendan mejor las disyuntivas y opciones en materia de políticas.* Hasta ahora, el DELP no ha influido mucho en este terreno, aunque el recurso a comisiones técnicas similares a la que se empleó para formular las propuestas de la reforma tributaria podría ser una posibilidad digna de explorar.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Nombre	Organización
Amparo Ballivian	Banco Mundial
Eduardo Barcarcel	BID
Bayardo Arce	FSLN
Carmen Largaespada	Ministerio de la Familia
Luis Velázquez	CONPES
Claudia Guadamuz	CONPES
Anastasio Somarriba	COSEP
Jurg Benz	COSUDE
Embajador Rasmussen	Embajada danesa
Orlando Mendoza	Embajada danesa
Florencia Castro-Leal	Banco Mundial
José Ángel Bermúdez	Frente Nacional de los Trabajadores
Georgia Taylor	DFID
Hellen Appleton	Unión Europea
Alejandro Fiallos	INIFON
Omar González	INIFON
Luis Ribas	Ministerio de Hacienda
Mario Flores	Banco Central
Néstor Avendaño	American Friends Service
Lesbia Morales	Casa Sol
Lucy Hayes	Trocaire
Aasa Thomasson	Forum Syd
Sra. Barragona	Casa Sol
Sra. Kepppa	Casa Sol
Ana Quirós	CISAS
Ricardo Zambrano	CISAS
Maribel Gamboa	Ministerio de Trabajo
Mario Arana	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio
Mario de Franco	Ministerio de la Presidencia
Mauricio Gómez	Ministerio de Relaciones Exteriores
Mignone Vega	FUNDEMOS
José Augusto Navarro	Ministerio de Agricultura
Pedro Solórzano	Ministerio de Transporte
José Antonio Alvarado	Ministerio de Salud
Norman Piccioni	Banco Mundial
Rene Herrera	Partido Liberal Constitucionalista
Silvio de Franco	Ministerio de Educación
Luis Ángel Hernández	SECEP
Eddy Jerez	SNIP/SECEP
Maria José Joaquín	UCRESEP
Maria Rosa Renzi	PNUD
Violeta Granera	Banco Mundial

RESULTADOS DE LA ENCUESTA

1. Como parte de las evaluaciones del mecanismo del DELP y del SCLP que llevaron a cabo el DEO y la OEI, se realizó una encuesta entre los interesados en los DELP en cada uno de los 10 países en los que se está realizando un estudio de casos. El objetivo era conocer las opiniones de las partes sobre este mecanismo y el respaldo del Banco Mundial y del FMI a la Iniciativa. Los resultados servirán principalmente para analizar las impresiones de los distintos grupos de interesados en los 10 países.

2. La encuesta, compuesta de 39 preguntas, fue la misma para todos los países. El cuestionario se publica en los sitios (www.worldbank.org/oed/prsp) y (www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm) en Internet. La encuesta incluía cuatro componentes principales: información sobre el declarante; el mecanismo de los DELP (considerando el grado de identificación del país con los programas, la orientación a la consecución de resultados, la integridad, la orientación a un enfoque de cooperación y la perspectiva de largo plazo), la actuación del Banco Mundial y la función del FMI. En la mayoría de los casos, los declarantes debían indicar su grado de acuerdo o desacuerdo en una escala de uno a cinco.⁸² La encuesta se tradujo en los casos en que se consideró necesario y se probó antes de aplicarse en la práctica. En cada país se contrató a un especialista local para que la llevara a cabo, la codificara y la remitiera a Washington, en donde una empresa contratada (Fusion Analytics) se encargó de analizar los datos.

3. La encuesta estaba dirigida a grupos clave conforme a tres categorías principales de interesados en los DELP: gobierno, sociedad civil y socios internacionales.⁸³ Dentro de cada grupo se buscaba una *opinión institucional*. Se consultó a las personas mejor informadas, pidiéndoles que indicaran su tipo de participación en el mecanismo del DELP y hasta qué punto estaban familiarizadas con el propio documento, con el Banco Mundial y con el FMI. Por tratarse de una encuesta focalizada, se excluyeron de los resultados a los declarantes que no tenían conocimiento del mecanismo del DELP. Las muestras específicas se seleccionaron sobre la base de tres elementos fundamentales: información recopilada por las misiones encargadas de los estudios de casos de países, participantes que figuraban en los DELP y datos suministrados por el consultor local. En algunos casos se distribuyeron las muestras para que su composición fuese más completa. Los equipos encargados de los estudios

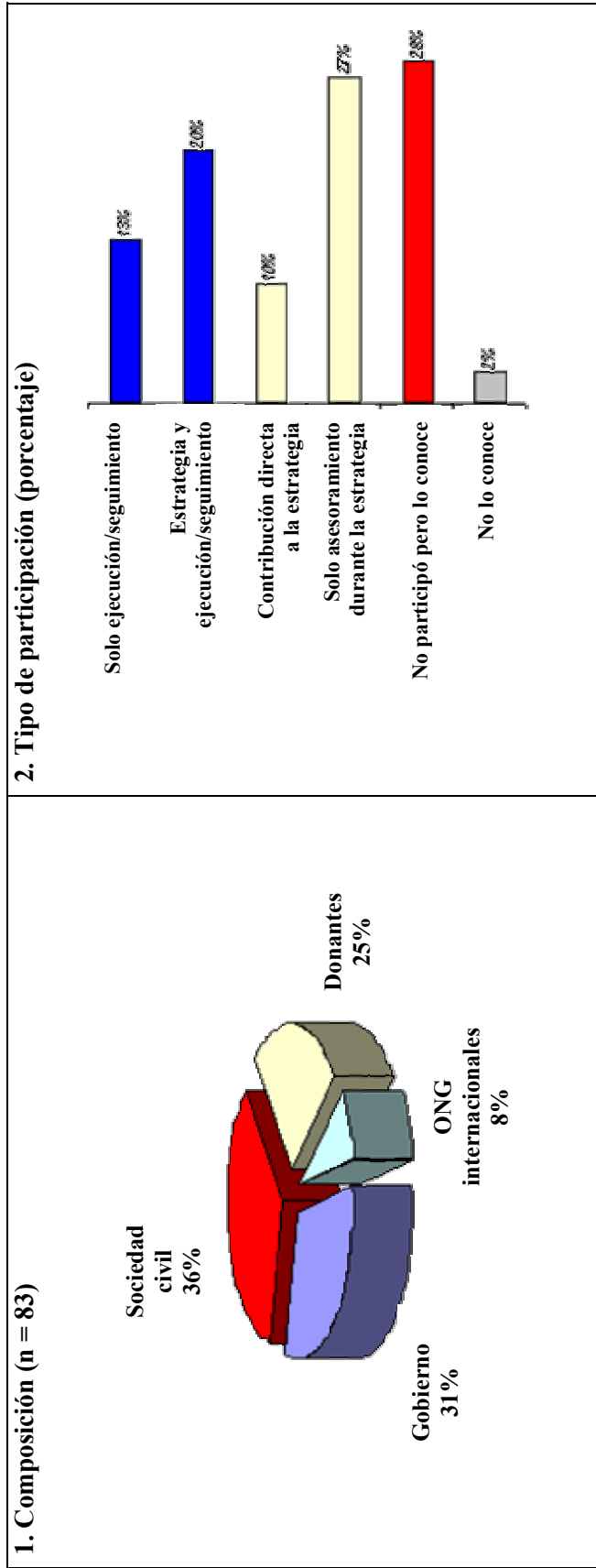
⁸² La escala usada en la mayoría de las preguntas abarcaba desde 1: Totalmente en desacuerdo, hasta 5: Totalmente de acuerdo. Los declarantes tenían también la posibilidad de responder 0: No sabe o no está seguro.

⁸³ Se identificaron 14 grupos: “Gobierno”: gobierno central, ministerio u organismo sectorial, gobierno local, Parlamento; “sociedad civil”: ONG locales, sector empresarial, sindicatos, mundo académico, medios de comunicación, organización religiosa, partido político, otros, y “socios internacionales”: donante, ONG internacional. Los resultados a nivel de grupos de interesados se presentarán en el análisis agregado de todos los países.

también elaboraron una lista de declarantes muy importantes dentro de cada país, para los que se requería una respuesta en la encuesta: ministerios y organismos con una función básica (Hacienda, SECEP, Banco Central), ministerios clave vinculados con los DELP (familia, educación, agricultura) y grandes donantes. Se realizó un seguimiento para garantizar la respuesta de los grupos clave; no obstante, a los declarantes se les permitía mantener el anonimato.

4. A continuación se presentan las conclusiones de la encuesta realizada en Nicaragua. En la sección A se presenta una panorámica de los declarantes y de su grado de participación y familiaridad con el mecanismo. En la sección B se sintetizan las impresiones que los interesados tienen del mecanismo de los DELP respecto a cada una de cinco grandes subcategorías. En la sección C se presenta el promedio de todas las preguntas relativas a la función y la eficacia de la asistencia del Banco Mundial y del FMI. En la sección D figuran los resultados de las preguntas que recibieron las respuestas más positivas y negativas y también aquellas en las que hubo el mayor grado de acuerdo y desacuerdo.

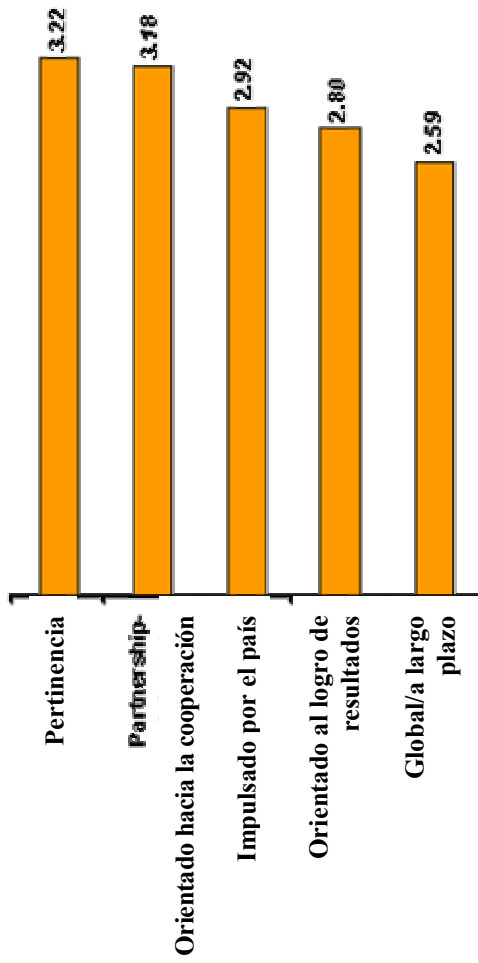
A. Información de los declarantes



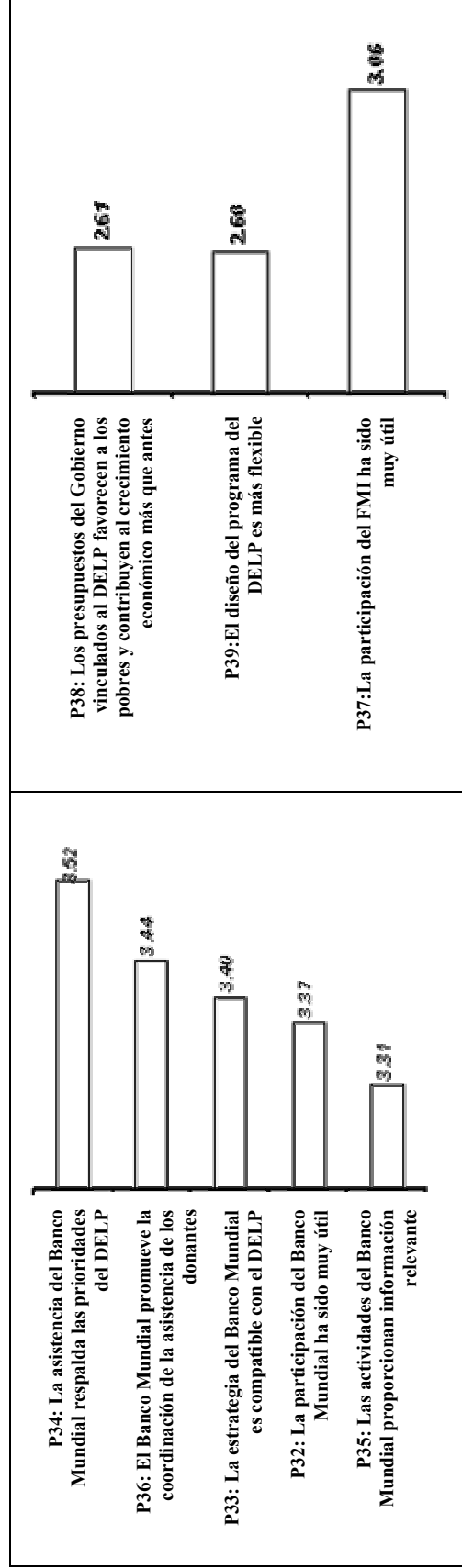
3. Nivel de conocimiento

Documento DELP 71%
Banco 55%
FMI 49%

B. El mecanismo del DELP



C. Banco y FMI



P38: Los presupuestos del Gobierno vinculados al DELP favorecen a los pobres y contribuyen al crecimiento económico más que antes

P39: El diseño del programa del DELP es más flexible

P37: La participación del FMI ha sido muy útil

D. Cuadro de Resultados Consolidado

Pregunta	% de acuerdo	% en desacuerdo	Media de la desviación estándar más alta	Media de la desviación estándar más baja	% sin datos
Respuestas más positivas					
P26 – Orientado hacia la cooperación: Los donantes armonizan la asistencia	48,2%				
P8 – Pertinencia: el DELP es un buen modelo	45,8%				
P9 – Pertinencia: El DELP agrega valor	45,8%				
P27 – Orientado hacia la cooperación: Mejoró la coordinación de los donantes	44,6%				
P10 – Pertinencia: El DELP mejora las modalidades anteriores	44,6%				
Respuestas más negativas					
P23 – Global: Equilibrio entre crecimiento y reducción de la pobreza		55,4%			
P22 – Global: Marco macroeconómico participativo		48,2%			
P14 – Impulsado por el país: El documento final se modificó para incorporar los distintos puntos de vista		41,0%			
P17 – Orientado al logro de resultados: Metas y planes realistas		41,0%			
P21 – Global: Las alternativas se analizaron a fondo		41,0%			
Respuestas más polarizadas					
P29 – Orientado hacia la cooperación: Mejoró la coordinación entre el Banco Mundial y el FMI			3,46		
P30 – Orientado hacia la cooperación: Calidad de la colaboración Banco-FMI			3,33		
P25 – Orientado hacia la cooperación: Los donantes respaldaron la formulación			3,15		
P26 – Orientado hacia la cooperación: Los donantes armonizan la asistencia			3,49		
Aspectos de mayor consenso					
P23 – Global: Equilibrio entre crecimiento y reducción de la pobreza				2,26	
P17 – Orientado al logro de resultados: Metas y planes realistas				2,71	
P24 – Global: Hoja de ruta adecuada para los planes a largo plazo				2,61	
P28 – Global: Coordinación de los donantes actuales				2,83	
P12 – Impulsado por el país: Las partes interesadas del país promueven el DELP				2,99	
Aspectos menos conocidos					
P29 – Orientado hacia la cooperación: Mejoró la coordinación entre el Banco Mundial y el FMI					42,2%
P30 – Orientado hacia la cooperación: Calidad de la colaboración Banco-FMI					42,2%
P25 – Orientado hacia la cooperación: Los donantes respaldaron la formulación					19,3%
P19 – Orientado al logro de resultados: Comentarios sobre los resultados					18,1%
P18 – Orientado al logro de resultados: Estructura para supervisar los resultados					15,7%

Nota: El porcentaje de los que están de acuerdo o en desacuerdo se relaciona con el total de respuestas de cada pregunta. El porcentaje de respuestas sin datos (no sabe, no está seguro) se calcula sobre la base de los que respondieron en la muestra 83. Para determinar las esferas en que el nivel de acuerdo es bajo en la muestra (polarización) y el nivel de acuerdo alto (consenso), las medias correspondientes a todas las preguntas fueron clasificadas por su desviación estándar. Las cinco medias clasificadas como más altas (más polarizadas) y las cinco más bajas (mayor consenso) figuran en el cuadro.

EXAMEN DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS DEL DELP EN NICARAGUA⁸⁴

1. El mecanismo del DELP en Nicaragua ha sido objeto de gran comentario por parte de los grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y algunos de los donantes más importantes. En cambio, el programa respaldado por el SCLP y la estrategia de asistencia del Banco Mundial han recibido mucha menos atención.⁸⁵ Además, la mayoría de los análisis y los comentarios sobre el DELP han girado en torno al tema de la participación. Con muy pocas excepciones, otros aspectos del DELP han suscitado mucho menos interés.
2. En general, los observadores externos coinciden en que el DELP ha permitido ampliar los procesos de participación en Nicaragua, pero señalan asimismo varios problemas y deficiencias de importancia. La mayoría reconoce que el Gobierno realizó un gran esfuerzo para potenciar la participación, pero solo por la presión que la sociedad civil y la comunidad de donantes ejercieron a tal efecto (por ejemplo, Bertelsen y Jensen, Ibis, Trocaire, etc.).
3. Por lo tanto, la impresión general es que los esfuerzos desplegados por el Gobierno para promover la participación han sido insuficientes y que la participación en el marco macroeconómico del DELP fue prácticamente inexistente. Un estudio reciente de Bertelsen y Jensen (2002) revela un grado importante de participación a nivel de proyecto, una cierta participación (pero mucho menor) a nivel sectorial (por ejemplo, en salud y educación, etc.), y participación casi nula a nivel macroeconómico. Los autores sostienen que la escasa participación en el plano macroeconómico se debió a dos factores interrelacionados. Uno es la opinión (del Gobierno y de las instituciones financieras internacionales) de que, como los miembros de la sociedad civil no suelen ser economistas, su capacidad para contribuir al análisis de los temas macroeconómicos es limitada. El otro es que en una sociedad dividida, las distintas organizaciones de la sociedad civil están dispuestas a perseguir intereses divergentes que son difíciles de conciliar.⁸⁶

⁸⁴ Por “externas” se entiende evaluaciones del DELP no realizadas por el FMI ni el Banco Mundial.

⁸⁵ Lo cual no es sorprendente, dado que no se concluyeron hasta diciembre de 2002.

⁸⁶ Los resultados de nuestro estudio en Nicaragua coinciden, en general, con los de Bertelsen y Jensen, con dos salvedades. Primero, observamos que, en lo que se refiere al efecto de las políticas, la sociedad civil estimaba que incluso a nivel de proyecto se había logrado muy poco. La mayoría de las organizaciones entrevistadas manifestó que la participación a ese nivel había sido intensa y reconoció los beneficios del proceso, pero aun así seguían sintiendo frustración por la falta de resultados. Por otro lado, en lo que se refiere al marco macroeconómico del DELP, se ha tratado de potenciar la participación. Después de que Bertelsen y Jensen publicaran su estudio a mediados de 2002, se han producido algunos cambios positivos, aunque de alcance limitado. Un ejemplo es el grupo de expertos tributarios de diversas tendencias políticas al que el Gobierno encargó la elaboración de un

(continúa)

4. La crítica en cuanto a las limitaciones del proceso de participación también la comparten varias otras evaluaciones externas. Por ejemplo, la realizada por la COSUDE (la oficina nicaragüense de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación) coincide con esas limitaciones y añade que i) el proceso de elaboración del DELP fue más bien largo y polémico, ii) la divulgación del documento es escasa incluso en el seno del gobierno central y iii) la identificación con el documento es muy limitada. Otro problema importante que señalan es que el DELP todavía se considera un documento impulsado por los donantes, demasiado orientado a los sectores sociales y no lo suficiente a la producción y el crecimiento. Por su parte, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional destaca el hecho de que la participación a nivel local fue limitada porque se consultó solo a la mitad de los departamentos del país. Además, subraya que una red de organizaciones de la sociedad civil (la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción) llevó a cabo consultas paralelas en todos los departamentos y elaboró una lista de recomendaciones, pero que ninguna se incorporó en el DELP completo. En cambio, DANIDA (organismo donante danés) presenta un panorama del proceso de participación algo más positivo y afirma que “el proceso de consulta bastante amplio que se realizó en la mayoría de los sectores es un logro importante”. No obstante, también reconoce que la participación local y el conocimiento del DELP en el Parlamento y los ministerios de ejecución fueron mínimos.

5. Por último, los observadores externos han señalado que los esfuerzos por armonizar el SCLP con el DELP se han visto complicados por los diferentes cronogramas de cada iniciativa. Sostienen que el DELP presenta una estrategia a mediano plazo, mientras que el SCLP no es más que un programa a corto plazo (Ibis, Trocaire). De las entrevistas con funcionarios del Gobierno se desprende que se trata de una preocupación real. Concretamente, como se analiza en la sección II, la concentración en el ajuste macroeconómico a corto plazo ha desviado la atención de las políticas que fomentan el crecimiento a mediano plazo. Por último, Oxfam International ha señalado que, aun siendo optimistas, no está claro si las políticas del SCLP son genuinamente distintas de las del SRAE anterior.

(continuación)

plan de reforma tributaria. Pronto se creará una comisión similar para que estudie las prioridades en materia de gasto público. Aunque algunos seguramente opinarán que estos esfuerzos no incluyen a suficientes sectores, la postura del Gobierno es que la participación y el debate sobre temas muy complejos (como la reforma tributaria) son más eficaces si se desarrollan en comisiones técnicas.

EVALUACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DEL PROCESO INTERNO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DEL FMI SEGÚN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS A LA MISIÓN Y LOS COMENTARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS ENCARGADOS DE LOS EXÁMENES RESPECTO AL PROGRAMA DE NICARAGUA DE 2002 RESPALDADO CON RECURSOS DEL SCLP

Criterios de evaluación	Resumen del cambio de política según se indica en los documentos de instrucciones y en los comentarios de los departamentos encargados de los exámenes con respecto al SRAE y el SCLP	Calificación de los documentos de instrucciones y de los comentarios sobre los programas (escala de 1 a 4) ¹
<p><i>A. Instrucciones a la misión</i></p> <p>1. ¿Se analiza en el documento la relación entre los objetivos del DELP y los del SCLP?</p>	<p>Aunque en las instrucciones iniciales no se analizan con detenimiento los vínculos entre el SCLP y el DELP, en las instrucciones posteriores y en los informes al regreso de la misión hay cierta preocupación por incorporar el programa respaldado por el SCLP a una serie de ámbitos en el marco general del DELP. En primer lugar, se observa cada vez más inquietud por los problemas relacionados con la pobreza y el sector social. Por ejemplo, en las instrucciones se insiste en proteger (e incluso incrementar) el gasto para la reducción de la pobreza en el proceso de saneamiento fiscal para que pueda avanzar en la consecución de los objetivos del DELP. Asimismo se explica que el personal alentará a las autoridades a realizar análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA) en colaboración con el Banco Mundial. Segundo, en las instrucciones se hace hincapié en que la misión debe guiarse por el marco global de política del DELP. No obstante, en vista de las considerables desviaciones registradas en 2001, los objetivos del DELP no se alcanzarán hasta 2004-05. Por último, en las instrucciones se señala que el programa respaldado con recursos del SCLP incluirá un conjunto de medidas de reforma tributaria de gran alcance que se aplicarán en dos etapas, de conformidad con el plan presentado en el DELP.</p>	<p>4 de marzo 2002</p> <p>21 de junio 2002</p> <p>2</p> <p>3</p>
<p>2. Al resolver los problemas clave identificados por la misión, ¿se deja margen en el documento para analizar otras opciones de política a fin de lograr los principales objetivos?</p>	<p>En las instrucciones iniciales se deja margen para el debate de una gama reducida de opciones de política que, en general no están vinculadas con los objetivos del DELP. No obstante, en las instrucciones posteriores y en los informes al regreso de la misión se observan muestras de flexibilidad en dos terrenos: el ritmo de implementación de la reforma tributaria (las autoridades prefieren un enfoque más gradual), y la selección del régimen cambiario (el Gobierno desea mantener la paridad móvil, mientras que el FMI, sobre todo el Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios, preferiría un mecanismo más flexible).</p>	<p>2</p> <p>3</p>
<p>3. ¿Se consideran otros marcos macroeconómicos, así como las ventajas y desventajas?</p>	<p>En los documentos preliminares no se analizan los distintos marcos macroeconómicos ni tampoco sus ventajas y desventajas.</p>	<p>1</p> <p>1</p>

EVALUACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DEL PROCESO INTERNO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DEL FMI SEGÚN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS A LA MISIÓN Y LOS COMENTARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS ENCARGADOS DE LOS EXÁMENES RESPECTO AL PROGRAMA DE NICARAGUA DE 2002 RESPALDADO CON RECURSOS DEL SCLP (CONTINUACIÓN)

Criterios de evaluación	Resumen del cambio de política según se indica en los documentos de instrucciones y en los comentarios de los departamentos encargados de los exámenes con respecto al SRAE y el SCLP	Puntuación de los documentos de instrucciones y de los comentarios sobre los programas (escala de 1 a 4) ¹
4. ¿Se considera en el programa cómo proteger los objetivos clave en caso de perturbaciones negativas imprevistas?	De hecho el programa tiene por objeto hacer frente a las perturbaciones macroeconómicas actuales, sobre todo las consecuencias de la crisis bancaria.	No se aplica No se aplica
5. ¿Son las instrucciones lo suficientemente flexibles como para utilizar otro financiamiento externo en condiciones concesionarias?	Inicialmente no se discutió pese a que, en realidad, se trata de un tema clave que fue planteado por el Banco Mundial. A juicio del Banco Mundial, el programa respaldado con recursos del SCLP no parece permitir la permuta de la deuda interna denominada en dólares por deuda externa contraída en condiciones más favorables. El Banco Mundial sostiene que esta sustitución es factible en el marco de la Iniciativa para los PPME.	2
6. ¿Se contempla celebrar un proceso de participación para resolver los principales problemas?	No se debatió en profundidad esta posibilidad.	2
7. ¿Se señalan en las instrucciones problemas de política para los cuales se requiere o sería útil un análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA)?	Se señalan aspectos generales de política en los que el efecto en la pobreza y la situación social podría ser significativo, pero no se analiza dicho efecto o la forma en que el análisis resolverá dichos problemas.	2
<i>B. Comentaristas de los departamentos encargados de los exámenes</i>		
8. ¿Se reconoce en el proceso de examen la necesidad de dar mayor margen para incluir opciones de política concebidas en el país?	En los comentarios de los departamentos generalmente se insiste en que se debe reforzar el programa. Por ejemplo, el Departamento de Finanzas Públicas y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas indican que las medidas de reforma tributaria se han diluido considerablemente y que el personal no debe hacer más concesiones al respecto. El Director Gerente también insiste en la importancia de la reforma tributaria como elemento clave “para poder seguir adelante”. El Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios también manifestó su inquietud por el mantenimiento de la paridad móvil en un contexto de falta de disciplina fiscal.	2

EVALUACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DEL PROCESO INTERNO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DEL FMI SEGÚN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS A LA MISIÓN Y LOS COMENTARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS ENCARGADOS DE LOS EXÁMENES RESPECTO AL PROGRAMA DE NICARAGUA DE 2002 RESPALDADO CON RECURSOS DEL SCLP (CONCLUSIÓN)

Criterios de evaluación	Resumen del cambio de política según se indica en los documentos de instrucciones y en los comentarios de los departamentos encargados de los exámenes con respecto al SRAE y el SCLP	Puntuación de los documentos de instrucciones y de los comentarios sobre los programas (escala de 1 a 4) ¹
<p>9. ¿Se analizan los aspectos relativos a la pobreza o, de lo contrario, se subraya que no se mencionan en los comentarios de los departamentos responsables de los exámenes?</p>	<p>Sí. El Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, por ejemplo, insiste en que la misión debe pedir garantías de que se protegerá el gasto destinado a la reducción de la pobreza. Asimismo, insiste en la necesidad de considerar otras opciones de política. Concretamente, solicita que se formule otra estrategia si la Asamblea Nacional rechaza reducir el número de productos no sujetos al IVA y señala que en el informe se debe explicar con detalle cualquier reducción programada del gasto, en caso de contingencia, si el ingreso es inferior a lo esperado. Además, el informe del personal debe incluir una evaluación de los aspectos relacionados con la economía política que contribuyen a formular la estrategia de las autoridades y de los riesgos inherentes, y una evaluación de la medida en que el Gobierno, la Asamblea Nacional y la población en general se identifican con la estrategia.</p>	<p align="center">3</p>
<p>10. ¿Recomendaron los departamentos responsables de los exámenes incrementar o reducir la condicionalidad (acciones previas, criterios de ejecución, parámetros estructurales de referencia) en los ámbitos de política señalados por la misión?</p>	<p>La condicionalidad no se analizó específicamente durante el proceso de examen.</p>	<p align="center">2</p>

1/ El sistema de calificación se basa en el grado de congruencia con el enfoque del DELP /SCLP: 1= Muy incongruente; 2=Incongruente; 3=Congruente; 4=Muy congruente. Los principales documentos de instrucciones a la misión analizados son los correspondientes al 4 de marzo de 2002 y al 21 de junio de 2002. Sin embargo, la evaluación global se basa también en documentos anteriores y posteriores, por ejemplo, los informes preparados al regreso de la misión y los memorandos internos relacionados con las largas negociaciones que culminaron en el programa respaldado por el SCLP de diciembre de 2002.

REFERENCIAS

Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, 2000, “Decision Point Document for the Enhanced HIPC Initiative”, Washington.

Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, 2000a, “Interim Poverty Reduction Strategy – Joint Staff Assessment”, Washington.

Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, 2001, “Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Assessment”, Washington.

Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, 2002, “Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report – Joint Staff Assessment”, Washington.

Avendaño, Nestor, 2002, “Nicaragua: Debt Relief/HIPC vs Poverty”, estudio encargado por Quaker Peace y Social Witness, Londres, Inglaterra.

Banco Mundial, 1995, “Nicaragua Poverty Assessment. Report No. 14038-NI”, Washington.

_____, 1998, “Country Assistance Strategy of the World Bank Group. Report No. 17496-NI”, Washington.

_____, 2001, “Nicaragua Poverty Assessment: Challenges and Opportunities for Poverty Reduction. Report No.20488-NI”, Washington.

_____, 2001a, “Nicaragua Public Expenditure Review: Improving the Poverty Focus of Public Spending. Report No. 23095-NI”, Washington.

_____, 2002, Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-based Growth in Agriculture. Report No. 25115-NI”, Washington.

_____, 2002a, “Country Assistance Strategy of the World Bank Group. Report No. 25043-NI”, Washington.

_____, 2002b, “Program document for a proposed programmatic structural adjustment credit in the amount of SDR 11.4 million (US\$15 million equivalent) to the Republic of Nicaragua. Report No. 25372-NI”, Washington.

Bertelsen, Mette Frost, y Soren Kirk Jensen, 2002, “Poverty Reduction Strategies - Possibility for Participatory Economic Policy-Making? The Central American Experience”. Copenhagen.

CONPES/CONADES, 2002, “Visión de la Nación. La Concertación de Nuestro Futuro”, Managua.

CONPES/CONADES, 2002, “Memoria proceso 2001. Foros para fortalecer la representación ciudadana”, Managua.

Embajada de Noruega, 2003, “Follow up to the review of implementation of the PRSP process, Report from Nicaragua”, Managua.

Fondo Monetario Internacional, 2002, “Nicaragua: Selected Issues and Statistical Appendix”, Washington.

German, Tony, y Cruz, A., 2003, “Independent Evaluation of SDC’s Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process”, estudio de casos sobre Nicaragua, Suiza/Reino Unido.

Gillespie, Nancy, y otros, 2001, “A Review of Selected Social Programs in the PRSP Portfolio”, borrador, Banco Mundial, Washington.

Gobierno de Nicaragua en colaboración con el personal del FMI y del Banco Mundial, 1999, “Nicaragua – Servicio reforzado de ajuste estructural – Documento de marco de política económica para 1999-2001, Managua y Washington.

Gobierno de Nicaragua, 2000a, “Una Nación, Muchas Voces: Sociedad, Gobierno y Economía en el Nuevo Milenio”, Managua.

Gobierno de Nicaragua, 2000b, “Progress report on the fight against poverty: The role of economic growth, human capital and social protection”, Managua.

Gobierno de Nicaragua, 2001, “Estrategia Reforzada de Crecimiento económico y reducción de pobreza (Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, SGPRS)”, Managua.

Gobierno de Nicaragua, 2002, “Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy (SGPRS): First Progress Report”, Managua.

Gobierno de Nicaragua, 2003, “Base para una Nicaragua Próspera”, Managua.

Ibis, 2001, “The PRFG, conditions, participation and ownership. The Nicaraguan Case”, Copenhagen.

SECEP, 2003, “Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la PRSP”, Managua.

SECEP, 2003, “Informe del Gasto en Pobreza y Alivio HIPC 2001-2003”, Managua.

“The Stockholm Declaration” (1999). Disponible en Internet: http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/declaration.htm.

TROCAIRE, 2002, “PRSPs – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua”.

Ugarteche, Oscar, 1987, "La economía política de la deuda: Notas sobre el caso de Nicaragua 1961/1984", Managua: Banco Central de Nicaragua.