



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-272***

***Evaluación del Programa  
de País (CPE):  
Nicaragua, 1991 – 2001***

---



---

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 20 de Junio de 2003.  
Sólo el Resumen Ejecutivo fue aprobado para publicación el 25 de Junio de 2003.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Características fundamentales que hacen de Nicaragua un caso especial.....	1
B.	Escasa evaluabilidad <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .....	4
II.	PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN Y EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN.....	9
A.	Programación .....	9
B.	Ejecución .....	19
C.	Eficiencia de la ejecución .....	32
III.	DEUDA EXTERNA, ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y REFORMA PRO-MERCADO .....	40
A.	Deuda externa.....	40
B.	Estabilización macroeconómica .....	47
C.	Reforma pro mercado .....	52
IV.	AGRICULTURA .....	67
A.	Actividades apoyadas por el Banco .....	67
B.	Evaluación de los resultados.....	70
V.	SECTOR FINANCIERO .....	77
A.	Condiciones iniciales y medidas de reforma .....	77
B.	Las intervenciones del Banco .....	78
C.	Evaluación de los resultados.....	81
VI.	INFRAESTRUCTURA .....	86
A.	Actividades promovidas por el Banco .....	87
B.	Evaluación de los resultados.....	93
VII.	GESTIÓN PÚBLICA.....	97
A.	Medidas apoyadas por el Banco en el sector .....	99
B.	Evaluación de los resultados.....	102
VIII.	LOS SECTORES SOCIALES .....	111
A.	Actividades apoyadas por el Banco .....	112
B.	Evaluación de los resultados.....	115

IX. POBREZA .....	120
A. Pobreza, crecimiento, mercado de trabajo y gasto social.....	121
B. Red de seguridad social .....	124
C. Los objetivos del milenio.....	124
D. La Iniciativa PPME.....	128
X. CONCLUSIÓN.....	130

## LISTA DE GRÁFICOS

1.1	Índice de evaluabilidad ex ante.....	6
1.2	Índice de evaluabilidad ex post.....	6
2.1	Desembolsos programados y efectivos .....	17
2.2	Número de productos no financieros .....	18
2.3	Cofinanciación.....	19
2.4	Desembolsos del BID .....	20
2.5	Deuda de Nicaragua con el BID.....	20
2.6	Compromisos y desembolsos del BID.....	22
2.7	Recursos del FOE para Nicaragua.....	23
2.8a	Número de préstamos y valor en dólares .....	24
2.8b	Monto bruto aprobado y flujos financieros netos del BID .....	25
2.9	Monto aprobado en cifras brutas y valor en dólares por instrumento .....	26
2.10	Total de préstamos aprobados por sector por ciclo de programación, 1991-2001 .....	28
2.11	Número y monto en dólares de las cooperaciones técnicas .....	31
2.12	Distribución sectorial de las cooperaciones técnicas.....	31
2.13	Perfil de los desembolsos y cronograma de los desembolsos en proyectos en comparación con el promedio en todo el Banco en 2001 .....	34
2.14	Porcentaje del número de préstamos en actividad cuyo desempeño está por debajo del promedio en el Banco .....	35
2.15	Proyectos en alerta .....	36
2.16	Préstamos en alerta según la cartera sectorial.....	36
2.17	Probabilidad de que el proyecto alcance sus objetivos de desarrollo .....	38
3.1	Financiación externa como porcentaje del PIB .....	43
3.2	Financiación externa como porcentaje del gasto público primario .....	43
3.3	Total de la deuda pendiente al final del año.....	45
3.4	Deuda externa en mora .....	45
3.5	Servicio de la deuda con el BID: inicial y con la reducción .....	47
3.6	Saldo final y en cuenta corriente .....	49
3.7	Tipo de interés real y riesgo del país .....	49
3.8	Tipo de cambio efectivo real (1991-2001).....	49
3.9	aumento de la vulnerabilidad (relación reservas en divisas/base monetaria).....	49
3.10	Balanza comercial y apertura.....	52
3.11	Relación de intercambio .....	52
3.12	Número de medidas de reforma estructural .....	54
3.13	Índice de reforma de Lora.....	54
3.14	Crecimiento del PIB.....	56
3.15	PIB per cápita .....	56
3.16	Contribución sectorial al crecimiento económico, 1994-1999 .....	58
3.17	Atribución del crecimiento .....	58
3.18	Corrientes oficiales al saldo en cuenta corriente de inversión directos .....	59
3.19	Contribución al crecimiento por componente de la demanda, 1994-1999.....	59

3.20	Curva idealizada de Laffer .....	64
4.1	Agricultura, valor añadido .....	74
4.2	Superficie cosechada .....	74
4.3	Exportaciones e importaciones agrícolas .....	74
4.4	Composición de las exportaciones .....	74
4.5	Crédito para la agricultura (% del crédito total) .....	75
4.6	Concentración del crédito para la agricultura .....	75
5.1	Margen en la intermediación (diferencia basada en el porcentaje anual).....	85
5.2	Intermediación financiera .....	85
5.3	Cartera de préstamos vencidos (% de la cartera).....	85
5.4	Déficit cuasifiscal del Banco Central .....	85
5.5	Volumen de transacciones .....	85
5.6	Vencimiento de títulos de deuda (2001) (número de días) .....	85
7.1	Operaciones sobre gestión pública aprobadas (definición de OVE) .....	100
7.2	Cooperaciones técnicas sobre gestión pública aprobadas (definición de OVE).....	100
7.3	Operaciones aprobadas sobre gestión pública más “apoyo institucional” .....	100
7.4	“Apoyo institucional” por sector .....	100
7.5	La gestión pública en 2001 .....	108
7.6	Cambios en la gestión pública (1998-2001) .....	108
7.7	Creen que hay corrupción .....	109
7.8	Derechos civiles y políticos .....	109
8.1	Componentes de apoyo institucional de los proyectos del Banco con los FISE....	115
9.1	La equidad social y la mujer en las operaciones de la categoría la mujer en el desarrollo .....	122
9.2	Nivel de pobreza.....	122
9.3	Índice de desarrollo humano.....	122
9.4	Variación en el índice de desarrollo humano.....	122
9.5	Crecimiento económico y salarios reales.....	123
9.6	Tasas de desempleo y de participación (en cifras brutas) .....	123
9.7	Monto y variación del ingreso real per cápita de los hogares .....	123
9.8	Gasto social.....	123
9.9	Curvas de isopobreza .....	126
9.10	Impacto del crecimiento sectorial.....	127
9.11	Efectos de un mayor empleo y una mayor participación .....	127
9.12	Mayor crecimiento por sector y en la educación .....	128

## LISTA DE CUADROS

1.1	Informe de terminación de proyectos, exámenes de mitad de periodo y evaluaciones ex post.....	8
2.1	Ámbitos de prioridad estratégica articulados para la acción del Banco .....	10
2.2	Seis dimensiones de la evaluación de la programación.....	14
2.3	Indicadores de previsión del programa .....	16
2.4	Volatilidad relativa de la asistencia .....	21
2.5	Tendencia de los proyectos del BID actualmente en ejecución y calificados de proyectos en alerta.....	38
2.6	Indicadores de los objetivos de desarrollo y de la marcha de los proyectos en ejecución.....	38
2.7	Resumen del logro de metas estratégicas.....	39
3.1	Reprogramación de la deuda .....	42
3.2	Apoyo del BID a la Iniciativa PPME .....	47
5.1	Operaciones de la CII.....	80
5.2	Reformas del sector financiero .....	82
6.1	Metas, operaciones y estado de los proyectos en los sectores del agua y la electricidad.....	88
6.2	Proyectos de transporte .....	91
6.3	Indicadores de desempeño en los sectores de la electricidad y el agua.....	95
6.4	América Central – Índices comparativos de caminos .....	96
7.1	Distribución de los préstamos y las cooperaciones técnicas para gestión pública según la clasificación del Banco.....	99
7.2	Reforma tributaria y administración tributaria.....	105
7.3	Medidas de modernización y reforma del sector público.....	107
8.1	Resumen de los resultados y los proyectos relativos a los sectores sociales.....	113
8.2	Red de protección social .....	116
9.1	Objetivos del DELP .....	125

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presenta la evaluación del programa del Banco correspondiente a Nicaragua entre 1991 y 2001 hecha por la Oficina de Evaluación y Supervisión. El informe obedece al propósito de presentar al Directorio del Banco una reseña de los resultados en cuanto al desarrollo obtenido por el Banco en el país. Se ofrecen además reflexiones e ideas acerca del programa anterior del Banco en el país como insumo para la preparación de la próxima estrategia del Banco para Nicaragua.

Las evaluaciones del programa del país se refieren a cuatro elementos del programa del Banco: relevancia (tuvo en cuenta el programa los principales problemas de desarrollo a que hacía frente el país); coherencia (si el programa utilizó toda la variedad de instrumentos del Banco y si se coordinaron las medidas del Banco con las de otras entidades de desarrollo); eficiencia (si el Banco cumplió con los productos prometidos en forma oportuna y con una buena relación costo-eficacia); y eficacia (si el programa produjo los resultados de desarrollo que se querían en el país).

Las evaluaciones del programa del país hacen frente siempre a graves problemas de atribución, especialmente a nivel de resultados. El desarrollo de un país es una cuestión compleja en la que participan múltiples agentes y que depende sobremanera de acontecimientos externos que escapan al control del Banco o al del país. Nicaragua no constituye una excepción a esta regla general. Lo que hace que el caso de Nicaragua resulte un poco distinto al de otros países es que el apoyo del Banco tiene gran importancia en la vida económica del país. En promedios anuales, los compromisos del Banco ascendían al 30% y los desembolsos al 20% del total recibido por el país. Los desembolsos brutos equivalían además al 50% de la formación de capital bruto en el país. Simplemente en razón del peso del apoyo financiero del Banco, es probable que la importancia de sus intervenciones en la trayectoria de desarrollo que sigue el país sea apreciablemente mayor que en los países en que el Banco aportaba recursos financieros menos importantes.

### **El contexto del país y los problemas de desarrollo**

Nicaragua constituía un contexto singular y sumamente difícil para la intervención del Banco. El programa del Banco tenía lugar en un contexto que combinaba la vulnerabilidad estructural (a trastornos naturales y macroeconómicos); un país en medio de una aguda crisis política y económica; un país en transición de una economía planificada a una de mercado y un régimen de gobierno que pasaba de la violencia a un proceso pacífico de solución de diferencias políticas y de logro de consenso social sobre las cuestiones de desarrollo.

En este contexto, los principales problemas para el desarrollo consistían en 1) estabilizar la macroeconomía, creando mecanismos para hacer frente a la extrema vulnerabilidad estructural del país a los trastornos externos y reducir la enorme carga de la deuda externa; 2) reactivar la producción del sector privado, especialmente en la agricultura, columna vertebral de la economía del país; 3) promover reformas estructurales pro-mercado encabezada por la creación de un sector financiero moderno y eficiente y reducir la brecha

de infraestructura; 4) establecer mecanismos eficientes de gestión pública para el nuevo modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, prestando especial atención a la corrupción, que ha constituido un grave problema en todos los países que experimentan la transición de una economía planificada a una de mercado; 5) administrar eficazmente los recursos naturales del país y mejorar considerablemente la calidad de sus recursos humanos.

### **La intención del programa del Banco**

Mediante un análisis de los documentos de programación del Banco se pueden observar siete grandes objetivos temáticos, que tienen distinta importancia en el curso del tiempo. Estos siete objetivos, que comprenden los problemas de desarrollo mencionados en el párrafo precedente, son:

- Obtener la estabilización macroeconómica con especial referencia a la reducción del déficit fiscal y de la deuda externa;
- Reactivar, diversificar y ampliar la agricultura, al tiempo de fortalecer las exportaciones del sector, y restablecer y preservar la base de recursos naturales del país;
- Crear un moderno sector financiero privado;
- Reducir la brecha de infraestructura;
- Mejorar la gestión pública, prestando especial atención a la capacidad administrativa y de regulación;
- Aumentar el capital humano mediante actividades en los campos de la salud y la educación;
- Reducir la pobreza.

Cabe formular varias observaciones de evaluación en cuanto a la intención del programa del Banco. En primer lugar, el programa propuesto fue altamente relevante respecto a los problemas de desarrollo del país. Sin embargo, hay dos grandes ámbitos que en gran medida se encuentran ausentes en los documentos de programación del Banco: la vulnerabilidad estructural y el problema de la corrupción durante la transición. Todos los demás están comprendidos en gran detalle.

En segundo lugar, la intención del Banco no está expresada en metas medibles y prácticamente no se proponen indicadores para medir si se alcanzaron en última instancia o se avanzó hacia el logro de los objetivos finales en cualquiera de los grandes rubros de actividad. Si bien esa fue la pauta general en los documentos de programación del Banco en los años noventa y Nicaragua no constituye un caso excepcional a este respecto, el programa ha sido de baja evaluabilidad en su conjunto a nivel de país, así como a nivel sectorial o temático. El sector salud constituye una excepción fundamental a esta norma general, ya que

el Banco estableció objetivos claros para la reducción de la mortalidad infantil y de la derivada de la maternidad.

En tercer lugar, el programa establecido en los documentos del Banco no es muy coherente en términos de la integración de sus propios instrumentos. El programa no indica con ningún grado de detalle cómo optimizar la combinación de productos e instrumentos ni medios alternativos de alcanzar un determinado objetivo. La cuestión de la combinación de instrumentos cobró importancia en el curso de la ejecución del programa, en particular la elección entre instrumentos en apoyo de reformas de política, vis-a-vis préstamos de inversión, así como el uso de préstamos vis-a-vis cooperaciones técnicas, pero en los documentos de programación no se impartió orientación estratégica sobre esta cuestión. Igualmente, es muy poco lo que se encuentra en cuanto a los estudios analíticos y sectoriales necesarios para el desarrollo de operaciones en diversos sectores.

En todo caso, tal vez la preocupación mayor en cuanto a la combinación de instrumentos se refiera al hecho de que en los documentos de programación no se tienen en cuenta las características financieras de los préstamos del Banco. Nicaragua comenzó el período con una deuda externa sumamente cuantiosa y, como consecuencia, el Banco Mundial declaró que el país únicamente podía recibir préstamos concesionales. El BID, sin embargo, concedió al principio varios préstamos con cargo al Capital Ordinario (con subsidio para la tasa de interés a través de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) que logró rebajar un poco dicha tasa). Los plazos de la FFI, que durante el período fueron constantemente superiores a los del FOE, terminaron acentuando el problema de la deuda en el país más aún de lo que habría aportado una cantidad equivalente de recursos con cargo al FOE. Habida cuenta de que no se disponía de fondos suficientes con cargo al FOE para financiar todo el programa, subsiste un importante (y aún no resuelto) debate acerca de si habría sido mejor para el país recibir menos fondos con cargo al FOE en lugar de más fondos con cargo a una combinación del capital ordinario y el FOE. Sin tratar de resolver este debate, es importante señalar que este tema no fue debidamente considerado por los documentos de programación del Banco, los cuales, en cambio, establecieron una decidida preferencia por el máximo nivel de concesionalidad del programa, meta que no llegó a cumplirse en el programa efectivamente ejecutado.

En cuarto lugar, los documentos de programación del Banco no asignan expresamente al Banco un lugar entre las distintas entidades de financiación del desarrollo y, por lo tanto, no dan una indicación de su ventaja comparativa ni de su posible sinergia con esas otras entidades. Para Nicaragua, país que depende tanto de la asistencia financiera externa, la cuestión de la coordinación entre los donantes reviste particular importancia y, sin embargo, en los documentos de programación del Banco no se hacía referencia expresa a ella. Es importante señalar, sin embargo, que las actividades del Banco (en contraposición a sus documentos de programación) indican una clara conciencia del problema de la coordinación con los donantes y que el Banco pidió y obtuvo en 1996 la Presidencia del Grupo Consultivo para Nicaragua.

En quinto lugar, en el curso del tiempo descendió marcadamente la importancia de los documentos de programación a efectos de predicción, tanto en cuanto al número de proyectos como al total de préstamos en dólares. A principios de los años noventa el

programa del Banco correspondía casi con exactitud al que se había ejecutado en la práctica. Tras este período, sin embargo, el nivel de predicción de los documentos de programación disminuye y para fines del decenio la mayoría de los proyectos efectivamente realizados no estaban incluidos en documentos de programación. Además, las predicciones en cuanto a los desembolsos de los préstamos aprobados adolecían de elevados errores, lo que contribuía a la incertidumbre presupuestaria del país, habida cuenta de su gran dependencia de la ayuda. En todo caso, merece destacarse la flexibilidad que demostró el Banco al reorientar las operaciones existentes y aprobar nuevas operaciones en respuesta al huracán Mitch de 1998.

En sexto lugar, el Banco puso término a mediados de los años noventa a la programación formal para el país. El último documento de programación aprobado por el Directorio, de 1996, indicaba que contenía “la estrategia propuesta para el período 1996-1997”, aunque sigue en vigor. La programación del Banco en Nicaragua se lleva a cabo con carácter de facto cada año y no tiene un horizonte de programación a mediano plazo ni ningún tipo de documentación formal de programación aprobada por el Banco.

### **El programa en ejecución**

El Banco merece gran consideración por su compromiso oportuno y sustancial con el país. Fue la primera entidad multilateral de crédito que reanudó las operaciones en el país tras la interrupción de los años ochenta y durante los años noventa siguió siendo la entidad que más recursos proporcionaba al país. Los flujos financieros netos del Banco al país tuvieron signo positivo en todos los años salvo en 1991 y han aumentado continuamente con el correr del tiempo.

Existen sin embargo cuatro características estructurales de la financiación del Banco que contrarrestan este balance positivo y que son más problemáticas: en primer lugar, los desembolsos fueron sumamente volátiles, de hecho más volátiles que el PIB y los gastos primarios del país y ello es incompatible con el objetivo declarado del Banco de promover la estabilidad y, de hecho, puede haber contribuido a la inestabilidad tanto del presupuesto como del PIB.

En segundo lugar, el error de pronóstico en las proyecciones de los desembolsos del Banco fue elevado, lo que impuso dificultades para que las autoridades nacionales predijeran o controlaran el gasto futuro relacionado con los desembolsos del Banco.

Tercero, los desembolsos del Banco eran procíclicos con respecto al gasto primario del sector público, el crecimiento económico y las reservas en divisas. Cuando la actividad económica se redujo, lo mismo ocurrió con los desembolsos del Banco, lo cual contribuyó a acentuar el carácter cíclico a la economía. Hay evidencias, a partir de estudios intersectoriales, de que la imposibilidad de previsión, la variabilidad y la tendencia procíclica, podían reducir ganancias de bienestar que potencialmente se derivarían de la asistencia. Si bien el Banco no tiene la responsabilidad exclusiva de esta tendencia, y que los desembolsos de asistencia de otros donantes parecen tener características similares, la manera en que se desembolsó la asistencia sugiere que el Banco y otros donantes, *ceteris paribus*, contribuyeron a dificultar más la gestión macroeconómica para el país y dieron

curso a sustanciales flujos financieros de una manera que se redujeron en cierto grado las ganancias de bienestar de dichas inversiones, en relación con su potencial.

En cuarto lugar, a pesar de la intención declarada de limitar las operaciones a aquellas en términos concesionales, más del 38% de los préstamos concedidos entre 1991 y 1993 fueron apenas moderadamente concesionales y provinieron del capital ordinario, con subsidio a la tasa de interés más que del Fondo para Operaciones Especiales, que es altamente concesional. Estos préstamos contribuyeron a empeorar el perfil de la deuda externa del país, problema que en última instancia llevó a una operación del Banco para reducir la deuda y a la inclusión del país en la iniciativa PPME.

Pasando a los pormenores del programa operacional ejecutado, se encuentra lo siguiente:

- La distribución de la cartera de préstamos (por un valor de \$1,400 millones en 49 operaciones separadas) fue la siguiente: infraestructura, 35%; inversión social, 21%; macroestructurales (nombre genérico aplicable especialmente a algunos préstamos en apoyo de reformas de política), 12%; agricultura, 10%; gestión pública, 10%; sector financiero, 7% y otros, 4%.
- La distribución de la cartera de cooperaciones técnicas (por un valor de \$77 millones y 180 operaciones separadas) fue: sector social, 35%; gestión pública, 32%; infraestructura, 10%; agricultura, 7%; sector financiero, 2% y otros, 13%.
- Otras actividades del Grupo del Banco eran las siguientes: el FOMIN que, desde 1995, proporcionó \$18, 9 millones en 27 operaciones separadas; la CII aprobó \$27,8 millones en siete operaciones separadas; PRI aprobó una operación con un monto de \$24,8 millones y el Programa de Proyectos Pequeños que proporcionó \$4,2 millones en ocho operaciones.
- El objetivo declarado del programa de “maximizar” el cofinanciamiento dio lugar a una relación endeudamiento/capital de US\$4 en cofinanciamiento por cada US\$10 de préstamos del Banco, aproximadamente el promedio del Banco.
- El número de productos no financieros fue inferior al promedio en el Banco.
- La cartera tenía un marcado sesgo en favor de los pobres: el 56% del monto en dólares y el 57% del número de proyectos estaban clasificados en la categoría de proyectos de equidad social en comparación con el promedio en el Banco del 43% y el 45% respectivamente.
- La clasificación de la cartera en cuanto al género era más alta que el promedio del Banco: un 19% del número de proyectos en comparación con el promedio del 14% y un 23% del importe en dólares en comparación con el 10%.

La evaluación sugiere que, desde el punto de vista de la financiación, el Banco *ejecutó* un programa operacional relativamente semejante al previsto en los documentos de programación con respecto a la financiación de los objetivos estratégicos que se había fijado, a pesar de haber declinado la capacidad para prever operaciones específicas. Si bien los documentos de programación no hacen referencia a objetivos prioritarios claros, la asignación porcentual de la cartera puede servir como indicador general de la asignación de facto de prioridad a los distintos objetivos. El programa de préstamos efectivamente ejecutado atribuía la mayor importancia a la infraestructura y la inversión social, seguidas de la estabilización y la gestión pública. El programa de cooperación técnica destacaba los servicios sociales, la gestión pública y la infraestructura. El diseño de los proyectos, mostró un sesgo en favor de los pobres y en favor de la mujer por encima del promedio del Banco. Por otro lado, los objetivos en materia de recursos naturales y medio ambiente que se mencionaban en los documentos de programación, no se reflejaron en el programa efectivamente ejecutado.

En el curso del decenio queda de manifiesto un importante cambio en la distribución del programa. Al principio (1991-1992), los proyectos en los sectores financieros, de la agricultura y de infraestructura tenían prioridad respecto de los sectores sociales “... no porque Nicaragua no tenga necesidades en esos sectores sino porque, en una situación en que es imperativo racionar recursos, se estima que esas necesidades pueden satisfacerse en unos pocos años, pero únicamente si la economía primero se echa a andar de nuevo”<sup>1</sup>. Posteriormente, una proporción considerablemente mayor del programa de préstamos correspondió a proyectos en el sector social y de gestión pública.

En cuanto a la eficiencia de la ejecución, se encuentran los siguientes resultados:

- El perfil de los desembolsos de los proyectos de inversión en actividad, 55% del número y 43% del monto en dólares, queda por debajo del promedio de la cartera en todo el Banco en 2001.
- Más de una cuarta parte de la cartera del país estaba en “alerta” en 2001 y el porcentaje más alto de estos, 24%, correspondía a la cartera en el sector social.
- Hay prácticamente una relación de 1 a 1 entre los proyectos aprobados y el número de organismos ejecutores.
- El proceso de calcular el índice de la tasa de supervisión de proyectos en ejecución demoró casi 21 meses.<sup>2</sup> Las discrepancias y contradicciones encontradas en los datos enviados por la Administración en tres ocasiones distintas llevó a OVE a solicitar a AUG la conducción de una auditoría

---

<sup>1</sup> Documento de programación del país, 1991.

<sup>2</sup> El tiempo transcurrido entre septiembre de 2001, cuando OVE recibió el primer juego de datos, y mayo de 2003, cuando OVE recibió el cuarto juego de datos.

especial sobre las visitas de supervisión técnica y financiera para el período de 1998 a 2002. El informe de auditoría concluyó que “la revisión de las tres presentaciones anteriores de COF/CNI a OVE de datos de las visitas de inspección correspondientes a los años 1998 a 2002 evidenciaron que los datos sobre visitas de inspección comunicados a OVE eran en gran parte inexactos” y que “el sistema para planificar, registrar y seguir las visitas de inspección en el periodo cubierto no funcionaba a cabalidad o no era fiable y requiere un mejoramiento inmediato y sustancial.” COF/CNI creó un cuarto juego de datos que fue validado por AUG. Este cuarto juego constituye la base del índice de la tasa de supervisión que OVE presenta en este informe. Sobre la base de la información proporcionada, el índice de la tasa de supervisión para proyectos en ejecución aumenta de 37% en 1998 a un máximo de 68% en 2001 para luego bajar al 62% en 2002. El promedio total durante el periodo fue de 52%.

Cabe formular las siguientes conclusiones de la evaluación. El desempeño del país respecto de los desembolsos es deficiente. Los problemas con el desembolso oportuno en cada proyecto contribuyeron a la pauta general de volatilidad de los desembolsos que se indicó antes. La utilización generalizada de organismos ejecutores evidentemente no ha resuelto el problema de la ejecución y, de hecho, puede ser parte de él. Además, la Administración no ha realizado ni documentado de modo uniforme sus visitas de inspección financiera y técnica en Nicaragua. La tasa promedio de inspección para proyectos durante el período señalado fue de 52%, mientras que las políticas operativas del Banco requieren una cobertura del 100%. Esta situación es motivo de preocupación, no sólo por el elevado nivel de corrupción observado en Nicaragua, sino porque las visitas de inspección son un instrumento esencial para el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias del Banco.

Hay un problema conexo que se refiere a la relación entre la ejecución de la cartera del Banco y las actividades de otras entidades de desarrollo. Varios estudios han indicado un problema considerable de coordinación entre los donantes en una situación en que los distintos donantes tratan de alcanzar sus propios objetivos (muchas veces a través de sus propias unidades de ejecución) sin tener mayormente en cuenta ni la posibilidad de sinergias ni la carga administrativa que ello impone sobre la administración pública y el presupuesto del país.

### **Resultados alcanzados**

No sería exagerado decir que Nicaragua es hoy un país distinto del que era al principio de los años noventa, ya que ha pasado de una economía socialista dirigida a una economía de mercado y, desde mediados de los años noventa, se ha embarcado en un proceso pacífico de concertación de un nuevo contrato social. La carga de la deuda se ha reducido, se ha reanudado el crecimiento económico y han mejorado los indicadores sociales. En 2002, si bien tiene problemas, ya no se encuentra sumido en una aguda crisis económica y política. Todo esto tiene lugar en el contexto de trastornos naturales que han significado para el país un costo acumulado superior al 150% del PIB de 2001. Cabe reconocer la participación del Banco en estos logros, ya que se trata de la entidad que más asistencia proporciona al país.

El Banco se fijó siete objetivos estratégicos y cada uno de ellos es evaluado en tres niveles: el grado en que se concretaron los productos, el grado en que las operaciones del Banco culminaron en reformas y los progresos en cuanto a la materialización de los objetivos estratégicos. Al leer lo que sigue, hay que tener presente no sólo que la evaluabilidad de los programas y proyectos era reducida sino también la advertencia acerca de la atribución. Influyen en los resultados diversos factores que escapan al control del Banco, entre ellos, las actividades de otros y trastornos exógenos imprevistos. Teniendo esto presente, se proceden a evaluar los resultados de los siete objetivos estratégicos del Banco.

***1. Obtener la estabilización macroeconómica, con especial referencia a la reducción del déficit fiscal y de la deuda externa pendiente.*** El Banco prestó apoyo directo a la estabilización a través de los elementos de condicionalidad de los préstamos en apoyo de reformas de política, del fortalecimiento institucional (administración tributaria, Banco Central, etc.), de una mejor prestación de los servicios públicos alentada por distintas operaciones de inversión, de préstamos para la reducción de la deuda y de la participación en la iniciativa PPME.

En la primera mitad de los años noventa tuvo lugar un gran ajuste fiscal, al que coadyuvaron tanto las actividades del Banco (especialmente en cuanto a la prestación de apoyo a la reforma tributaria) como el “dividendo de paz” de la desmovilización militar. Para mediados del decenio, sin embargo, los progresos en cuanto al déficit se estancaron y en 1998 la tendencia se revirtió marcadamente, con lo cual el déficit fiscal en 2001 era superior al 14% del PIB. A ello habría que agregar el “déficit cuasifiscal” del Banco Central, que ha absorbido en su balance gran parte de la deuda incobrable relacionada con la crisis bancaria. Teniendo en cuenta los dos factores, el país hace frente hoy a un déficit aun mayor que a principios del decenio. Así, el objetivo de la estabilización se alcanzó en parte, pero el de un marco fiscal sostenible no.

Se encuentra una situación similar en cuanto a la deuda. La reanudación del crecimiento del PIB y de las exportaciones a principios del decenio ayudó a mejorar los coeficientes de la deuda, pero ello comenzó a desaparecer pronto en el curso del decenio en razón del constante endeudamiento neto positivo con instituciones financieras multilaterales. El Banco apoyó por su cuenta una operación de reducción de la deuda que hizo una contribución positiva, aunque pequeña, al problema de la viabilidad de la deuda del país; en todo caso, el carácter fundamentalmente insostenible de la situación de la deuda obligó en última instancia a aplicar un método más amplio de reducción de la deuda cuando el país reunió los requisitos para incorporarse a la iniciativa PPME. Si bien el Banco ha apoyado firmemente a Nicaragua en el proceso de la iniciativa PPME, es probable que la reducción prevista de la deuda sea insuficiente y que las condiciones de esa iniciativa empeoren un problema fiscal que ya es grave (véase más adelante).

***2. Reactivar, diversificar y ampliar la agricultura, al tiempo de aumentar las exportaciones del sector, y restablecer y preservar la base de recursos naturales del país.*** Los proyectos del Banco apoyaron la reactivación de la agricultura al dismantelar la intervención estatal y configurar un sector privado sujeto a las fuerzas del mercado. El apoyo complementario incluyó un mayor acceso a los mercados (particularmente la

construcción de caminos rurales), el fomento de los servicios agrícolas (incluida la certificación) y el establecimiento de mercados de productos agrícolas. La mayor parte de los productos se concretaron: se construyeron muchos kilómetros de carreteras para dar acceso a un importante número de productores, comenzó la certificación, se construyeron laboratorios y se establecieron cuarentenas, se creó un mercado de productos agrícolas y la reforma llevó al desmantelamiento del régimen de la política anterior.

Varios resultados sectoriales fueron también positivos. El PIB agrícola aumentó a una tasa superior al doble de la economía en general y generó más empleo que cualquier otro sector de la economía y las exportaciones agrícolas aumentaron considerablemente. Sin embargo, no se concretó la diversificación de las exportaciones y la preferencia por los cultivos para la exportación ha tenido como resultado que el país se convirtiera en importador neto de insumos básicos.

Reviste extrema importancia en este sector la posibilidad de que, en su gran mayoría, el aumento de la producción y el empleo en la agricultura haya sido resultado de elementos extraordinarios que no puedan repetirse. El “dividendo de paz” en el país estaba muy concentrado en el sector agrícola y la cesación del conflicto abrió a la producción zonas rurales y proporcionó más mano de obra a medida que los ejércitos se desmovilizaban. Los precios de los productos agrícolas fueron también elevados al principio del decenio, tendencia que está empeorando con rapidez especialmente en el caso del café, principal cultivo de exportación del país. Así, la sostenibilidad del crecimiento de la agricultura y la reducción de la pobreza rural es motivo de gran inquietud ya que los efectos de recuperación prácticamente se han acabado y hay un límite para seguir desplazando la oferta de mano de obra a fin de compensar los salarios cada vez menores.

El objetivo estratégico del Banco en materia de medio ambiente no tuvo como resultado una importante cartera directa. Sin embargo, Nicaragua constituye un ejemplo de cómo incorporar al medio ambiente en el programa más general. De hecho, se procedió a ello mediante varios proyectos que no estaban clasificados como proyectos ambientales y que iban desde proyectos “sociales” a proyectos de “infraestructura” y “agrícolas”.

**3. Crear un moderno sector financiero privado.** Se materializó la mayoría de los productos de los proyectos de inversión (consultores contratados, personal capacitado, estudios preparados, etc.) si bien un préstamo en apoyo de reformas de política que tropezaba con dificultades fue desembolsado fundamentalmente mediante dispensas. Las operaciones del Banco prestaron apoyo a la mayoría de las grandes reformas del sector bancario, incluida la creación de una superintendencia de bancos. La privatización del sector bancario se logró plenamente. La mayor eficiencia en la intermediación financiera se logró únicamente en parte y los indicadores más importantes han empeorado a partir de 1997.

Se alcanzó el objetivo de reanudar el crédito al sector privado, pero no ocurrió lo mismo respecto de la prudencia en los créditos como indica el marcado aumento de la cartera vencida de préstamos y de bancos en quiebra. Muchas de las causas fueron las mismas que habían llevado al cierre de los bancos públicos si bien se podría aducir que la existencia de la superintendencia sirvió para controlar la crisis. El objetivo de que haya un banco central

independiente que funcione bien, a pesar de los progresos considerables, está en peligro habida cuenta del aumento del déficit cuasifiscal (sin un aumento equivalente de las reservas del Banco).

**4. Reducir la brecha de infraestructura.** El Banco hizo grandes inversiones en transporte, electricidad y agua. En cada uno de esos sectores, las operaciones combinaron la financiación de activos fijos (caminos, centrales de energía, sistemas de agua y alcantarillado) con la reforma de las instituciones públicas del sector. Después de 1994 un tema central de las operaciones del Banco consistió en hacer participar al sector privado en la infraestructura.

Como regla general, cabe señalar que la enorme mayoría de los proyectos del Banco alcanzaron sus objetivos de crear activo físico pero que en general no se alcanzaron los objetivos en materia de reforma institucional y privatización. El desembolso de un préstamo para reformas de política a mediados de los años noventa requirió varias dispensas y documentos recientes del Banco siguen conteniendo numerosas referencias a las ineficiencias de gestión en organismos públicos de los tres sectores. La participación del sector privado en la electricidad ha avanzado, pero no cabe decir lo mismo de las iniciativas del Banco para alentar la participación privada en el mantenimiento de caminos y el abastecimiento de agua. Más preocupante aún es el hecho de que o no se recopilan mediciones de los resultados en los tres sectores (tránsito vial, autosuficiencia financiera en energía y agua) o esas mediciones no indican mayor progreso en el período. El agua es una excepción notable ya que ha aumentado marcadamente el acceso al agua potable en zonas rurales y urbanas (si bien ha disminuido el alcance de los sistemas de alcantarillado).

La conclusión general a que se llega en la evaluación es que las operaciones del Banco han ayudado claramente a rehabilitar y ampliar la infraestructura física, pero que los continuos problemas de administración de esos bienes hacen difícil determinar si se está materializando la promesa de una corriente de mejores servicios de infraestructura.

**5. Mejorar la gestión pública,** prestando especial atención a la capacidad administrativa y reguladora. La gestión pública constituía la parte más importante de la cartera de cooperación técnica del Banco y tal vez haya sido el elemento más importante de la cartera de préstamos de inversión si los componentes de “apoyo institucional” en los préstamos de inversión se incluyen como operaciones para alcanzar un objetivo de gestión pública. La mayor parte de esta actividad apuntaba al “apoyo institucional”, en el cual en general se obtuvieron los productos (consultores contratados, computadoras compradas). Las operaciones del Banco apoyaron con buenos resultados la reducción del sector público. El intento del Banco, a través de un préstamo para reformas de política, de que se introdujeran reformas en todo el sector público tropezó con dificultades y el préstamo se desembolsó mediante varias dispensas. El Banco tuvo gran participación en cuestiones de administración tributaria y aduanera, en las cuales en general se obtuvieron los productos y por las cuales se prestó apoyo a diversas reformas. El aumento del ingreso fiscal o la disminución de la evasión podría aproximarse al objetivo de “una recaudación tributaria más eficaz”, pero resulta difícil separar los efectos de la reforma tributaria sobre los cambios en la economía de los efectos de la administración tributaria per se y no existen datos acerca del grado de o

los cambios en la evasión tributaria. El establecimiento de una dirección semiautónoma, que constituye una “práctica óptima” podría servir para evaluar el objetivo de “una mayor eficiencia en la administración”, pero no se pudo llevar a cabo en la práctica.

Una evaluación del mejoramiento de la gestión pública a fines de los años noventa arroja resultados dispares. La gestión pública empeoró en tres aspectos: participación y rendición de cuentas, calidad de la regulación y Estado de derecho. Mejoró en cambio también en tres aspectos: efectividad del gobierno (superior al promedio en América Latina y el Caribe), estabilidad política (superior al promedio en América Latina y el Caribe) y control de la corrupción (inferior al promedio en América Latina y el Caribe). Sin embargo, exceptuando la estabilidad política, Nicaragua sigue estando muy por debajo del nivel promedio en América Latina en dichas dimensiones de la gestión pública, a pesar de una década de trabajo en el país por parte del Banco y otras entidades de asistencia para el desarrollo.

**6. *Aumentar el capital social.*** Los indicadores de desarrollo humano han mejorado, aunque no de manera uniforme. En cuanto a los indicadores de salud, las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años y las tasas de malnutrición infantil han disminuido, aunque no de manera considerable, y la mortalidad derivada de la maternidad ha aumentado. El documento de país de 1992 había fijado en realidad las metas de “reducir a mediano plazo la mortalidad infantil en un 50% y la mortalidad derivada de la maternidad en un 30%”. La información de que se dispone en la actualidad indica que esos objetivos distan de alcanzarse. En cuanto a los indicadores de la enseñanza, la tasa de matrícula primaria neta ha aumentado, al igual que el coeficiente de eficiencia primaria. Sin embargo, la situación en cuanto a la educación sigue siendo una de las peores entre los países de la región.

**7. *Reducir la pobreza.*** Resaltando los patrones de pobreza, adicionalmente a los efectos de las fluctuaciones macroeconómicas, el crecimiento económico y la desigualdad de los ingresos, existe también la inequidad de oportunidades y capacidades. La desigualdad en cuanto a la capacidad se encuentra en la educación, la salud, las inversiones en la actividad empresarial y el acceso a la infraestructura básica. La desigualdad en cuanto a oportunidades, la exclusión, puede encontrarse en el acceso de la mano de obra a los mercados y en la inversión. Así, la pobreza es un elemento que se encuentra en todas las clasificaciones de proyectos empleadas en la presente evaluación ya que depende directa e indirectamente y en mayor o menor medida de todas las intervenciones del Banco. Las operaciones del Banco tuvieron un fuerte sesgo en favor de los pobres y de la mujer.

Se alcanzó el objetivo de reducir la pobreza. Sin embargo, ello tal vez no sea sostenible. La reducción puede atribuirse en gran medida a los efectos positivos de la generación de puestos de trabajo y de ingresos en la agricultura relacionada con el auge de las inversiones después del huracán Mitch. Sin embargo, esos efectos positivos se están acabando y están siendo reemplazados por los efectos estructurales negativos de la baja de los precios del café, mientras desaparece también el auge de la inversión después del huracán Mitch. Además, hay datos preliminares que indican que la economía está entrando en una recesión, con el aumento concomitante del índice de desempleo. Por último, el perfil de la pobreza del país no indica cambios de importancia, lo cual corrobora el argumento del carácter temporal de la reducción de la pobreza.

## Resumen y conclusiones

El Banco ha tenido gran participación en el país durante el decenio de 1990 y sus operaciones han estado vinculadas a la mayoría de los problemas fundamentales de desarrollo. Los datos acerca del cumplimiento de los objetivos sectorial y generales arrojan resultados dispares y muchos problemas han persistido a lo largo del período. Sin embargo, es prácticamente imposible atribuir resultados sectoriales a las actividades del Banco, en gran medida porque el Banco no fija esos objetivos de “resultados” para sus préstamos, no supervisa la marcha de los resultados en el curso de un préstamo y no se presentan los informes de terminación de proyectos que darían aunque fuera una visión preliminar de los resultados alcanzados.

Además, varios resultados muy favorables observados en el período pueden haber sido consecuencia de acontecimientos positivos que probablemente no se hayan de repetir. Ello indica que el país, el Banco y la comunidad de donantes en general tienen mucho que hacer para tratar de sentar las bases de un avance sostenido en el futuro.

Si bien la atribución de resultados es una cuestión fundamental para dar una visión “de abajo hacia arriba” de la repercusión del Banco en el país, un visión “de arriba hacia abajo” indica que existe la verdadera probabilidad de que la asistencia externa constituya para Nicaragua una maldición y una bendición al mismo tiempo. La asistencia externa puede plantear problemas por cinco razones:

- La ayuda financiera es más inestable que los ingresos internos y contribuye a la inestabilidad en la planificación y presupuestación macroeconómicas;
- La asistencia en total ha superado mucho a la formación de capital interno, lo que indica que parte del gran aumento del consumo en los años noventa se financió desde el exterior;
- La asistencia en general tiende a hacer aumentar el tipo de cambio real, con lo que las exportaciones son menos competitivas;
- La “interfaz de asistencia” entre el país y los donantes es sumamente exigente, tanto en cuanto al tiempo como a los recursos. La proliferación de prioridades y organismos ejecutores se convierte en sí en un problema de gestión pública en el país.
- Una compleja “interfaz de la ayuda” desalienta el establecimiento y la concreción de objetivos de desarrollo nacional ya que la lógica de la relación de ayuda exige un planteamiento específico para cada proyecto en particular de la política pública.

Para que el país pueda desarrollarse en el futuro, particularmente a la luz del persistente y gran problema de la deuda y los déficit fiscales, probablemente sea esencial mejorar la interfaz de la ayuda. La iniciativa PPME ha servido para avanzar en parte hacia la solución

de esos problemas, pero los arreglos vigentes adolecen de tres deficiencias críticas que probablemente creen dificultades en el futuro.

En primer lugar, la iniciativa PPME obedecía al propósito de lograr una reducción suficiente de la deuda para el mayor número posible de países elegibles al más bajo costo posible. El resultado es que las fórmulas de la iniciativa están destinadas a reducir la deuda a un nivel apenas inferior a aquél en que el servicio de la deuda se convierte en una carga insostenible para el país. De esta manera, la iniciativa PPME deja a países como Nicaragua en una zona de peligro, en la cual cualquier deterioro en el desempeño económico amenaza con hacer revivir el problema de la deuda como dificultad crítica para la gestión económica.

En segundo lugar, las condiciones impuestas por la iniciativa hacen necesario tomar medidas con grandes consecuencias presupuestarias: el establecimiento de una caja privada de pensiones (con un gran costo fiscal de transición), la privatización de la empresa de telecomunicaciones y de las centrales de energía de la empresa de electricidad y un aumento del gasto público en favor de los pobres. En teoría, este aumento de los gastos se ha de financiar con el producto de la reducción de la deuda pero esa reducción se calcula a partir del servicio programado de la deuda y no del corriente. Para cumplir las condiciones de la iniciativa PPME, pues, se requieren aumentos reales de los gastos que no están compensados por una disminución real del servicio de la deuda corriente. Así, la propia iniciativa PPME puede constituir un trastorno fiscal negativo para un país que ya hace frente a la gran carga que significa el ajuste fiscal.

En tercer lugar, el supuesto en la iniciativa PPME de un crecimiento anual del 5,5% es dudoso, pues no sólo es una tasa mucho más alta que el promedio de los últimos años sino que en ninguna parte se indica cuál ha de ser la fuente de ese crecimiento. En el contexto de una recesión, las opciones inmediatas del país están limitadas. La expansión fiscal puede excluirse en razón de consideraciones de viabilidad a largo plazo y porque la teoría convencional impone una postura fiscal procíclica. Una gran devaluación puede quedar excluida porque, en una economía muy dolarizada, puede tener como resultado un impulso estanflacionario en lugar de un auge impulsado por las exportaciones. El aumento de la productividad puede quedar excluido ya que los resultados únicamente se concretarán a mediano plazo.

En esas circunstancias, el desafío para el próximo período consiste en formular un programa de desarrollo que maximice el crecimiento de la economía (para generar recursos fiscales) y aumente enormemente la eficiencia del gasto público. El mantenimiento de las tendencias del pasado probablemente no ha de tener tal resultado.

Por lo tanto, en la evaluación se sugiere que se tengan en cuenta cinco temas para el futuro:

En primer lugar, el Banco debería adoptar para el próximo ciclo de programación las prioridades adoptadas a principios de los años noventa: primero el crecimiento, después los sectores sociales “.. no porque Nicaragua no tenga necesidades en esos sectores sino porque, en una situación en que es imperativo racionar recursos, se estima que esas necesidades pueden satisfacerse en unos pocos años, pero únicamente si la economía primero se echa a andar de nuevo”.

En segundo lugar, el Banco, en su calidad de Presidente del Grupo Consultivo, debería asumir un papel de vanguardia en la labor de transformar la interfaz de la ayuda para que deje de consistir en múltiples proyectos distintos apoyados por distintos donantes que operan a través de distintos organismos ejecutores y apunte hacia un modelo basado en un acuerdo formal entre el país y los donantes respecto de objetivos concretos de desarrollo enunciados con indicadores medibles y con objetivos y parámetros claros. Los donantes deberían apoyar la consecución de objetivos definidos como resultados y no la terminación de proyectos definidos como objetivos.

En tercer lugar, el Banco, en coordinación con el gobierno y las entidades donantes, deben trabajar para reducir la inestabilidad, la imposibilidad de predicción y la tendencia procíclica de los desembolsos de asistencia.

En cuarto lugar, el Banco, junto con el país, tiene que poner en marcha un proceso que mejore los mecanismos de responsabilidad vertical y horizontal; un sistema presupuestario consolidado, transparente y orientado hacia los resultados tendría importancia crítica para avanzar en forma sostenida y para obtener el consenso de los donantes en cuanto a una asistencia basada en los resultados.

En quinto lugar, la Administración ha de cerciorarse de que las visitas de inspección en Nicaragua se realicen cumpliendo los procedimientos del Banco a fin de garantizar que el seguimiento de los proyectos sea eficaz. OVE sugiere encarecidamente que la Administración elabore y aplique un sistema integrado que respalde las funciones operativas que COF/CNI realiza día a día, como lo ha recomendado la Auditoría General del Banco en informes anteriores.

**Sólo se aprobó para publicación el Resumen Ejecutivo.**

---

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577**

