

LA AIF EN ACCIÓN

Nicaragua: Respaldo el progreso en el segundo país más pobre de América Latina

Nicaragua, país centroamericano, está experimentando una notable transformación económica, cuyo impulso es cada vez mayor. Entre 2001 y 2006, el crecimiento se ha mantenido siempre en torno al 4% anual, y la relación deuda externa/PIB ha descendido marcadamente. Las raíces de este cambio de rumbo se remontan a principios del decenio de 1990, época en que el país comenzó a “reinventarse” por iniciativa de un gobierno que restableció la economía de mercado.

Indicadores del país	1995	2005
INB per cápita (método Atlas, US\$)	674	890
Desigualdad (coeficiente de Gini)	50 (1993)	40
Inflación media (%)	11,2	9,6
Total de la deuda pública combinada (% del PIB)	331,9	90,3
Deuda externa (% del PIB)	321,1	63
Déficit fiscal (% del PIB) ^a	3,7	1,5
Inversión extranjera directa (millones de US\$)	75	230
Incidencia de la pobreza (%)	50,3 (1993)	46,2
Incidencia de la pobreza extrema (%)	19,4 (1993)	14,9
Tasa neta de matrícula en la escuela primaria (%)	72,6 (1991)	91,9 (2005)
Mortalidad de niños menores de cinco años (por cada 1.000)	53	38,2 (2004)
Mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	250	87
Población (en millones)	4,48	5,14

Fuentes: *Indicadores del desarrollo mundial*, estimaciones del FMI, censos y estadísticas del gobierno, OMS, UNICEF y FNUAP.

a. Saldo general, luego de las donaciones.

En el decenio de 1980, los desastres naturales y de origen humano hicieron que la actividad económica de Nicaragua se redujera casi un 40% y que la deuda subiera al 400% del PIB. Para entonces, el país era uno de los más endeudados y económicamente inestables del mundo, y para 1993 la mitad de los nicaragüenses vivían en la pobreza. En 2005, el ingreso per cápita había aumentado un tercio, el número de personas que vivían en la pobreza extrema había disminuido un 25% y la desigualdad se había reducido considerablemente.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), fondo del Banco Mundial para los países más pobres del mundo, reanudó sus actividades en Nicaragua en 1991, luego de finalizada la guerra civil. Desde entonces, la AIF ha sido un asociado permanente y, en los últimos años, ha proporcionado alrededor de una quinta parte de todo el respaldo financiero de los donantes. El liderazgo de la AIF en la promoción de enfoques de desarrollo impulsados por el propio país y firmemente vinculados a una estrategia nacional de lucha contra la pobreza ha ayudado a apuntalar el giro de la economía nicaragüense. Su compromiso continuo y a largo plazo será importante para garantizar que todos los nicaragüenses puedan acceder a los beneficios de la estabilidad y el crecimiento.



LOGROS DEL PAÍS

El pueblo de Nicaragua ha sufrido graves agitaciones

Conmoción económica y social

Durante los decenios de 1950 y 1960, Nicaragua se vanagloriaba de ser una de las economías de más rápido crecimiento de la región. No obstante, años de mala gestión económica, corrupción, disturbios políticos, desastres naturales y guerra civil (que dejó más de 50.000 muertos) hicieron que esta nación de cinco millones de habitantes pasara de ocupar un lugar destacado a ser el país de crecimiento más lento de la región.

A principios de la década de los noventa, Nicaragua se había convertido en uno de los países más endeudados y económicamente inestables del mundo. La mitad de la población vivía en la pobreza y una quinta parte, en la pobreza extrema.

Huracán Mitch

Durante la primera mitad de los años noventa, Nicaragua avanzó aceleradamente en el camino hacia una economía de mercado. Disminuyó las barreras al comercio exterior, redujo el tamaño de su desmesurado sector público y comenzó la modernización del Estado. Se destinó una mayor proporción del gasto público a los pobres. Se reformaron los sectores de la salud y la educación y la pobreza extrema disminuyó rápidamente.

Sin embargo, tras la devastación del huracán Mitch, el gobierno se vio superado por las necesidades de emergencia a corto plazo de su población y se olvidó del desarrollo a largo plazo. Cuando se redujo el enorme flujo de dinero destinado a la ayuda de emergencia, el gobierno no redujo sus gastos y los déficits presupuestarios quedaron fuera de control. Nicaragua abandonó el programa acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, para 2002, el crecimiento económico había caído a menos del 1%. El huracán Mitch, de hecho, contrarrestó los logros del regreso de Nicaragua a una economía de mercado.

Un nuevo gobierno, el alivio de la deuda y las bases para una reducción sostenida de la pobreza

El gobierno del presidente Bolaños, que ocupó su cargo en 2002, se centró en la disciplina fiscal y la lucha contra la corrupción. Sus esfuerzos tuvieron recompensa cuando Nicaragua se convirtió en el décimo país del mundo que conseguía cumplir las condiciones para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (hasta la fecha, sólo 20 países de todo el mundo han alcanzado el punto de culminación en virtud de la Iniciativa). A principios de 2004, se condonaron de inmediato más de US\$3.000 millones de deuda pública. Los inversionistas regresaron al país y el crecimiento económico ascendió al 5,1% en 2004 y se ha mantenido en torno al 4% desde entonces. Nicaragua vuelve a encontrarse entre los países latinoamericanos de más rápido crecimiento.

El presidente Daniel Ortega, que ocupó el cargo en enero de 2007, está demostrando su compromiso con la continuidad de las políticas y una atención aún mayor a la reducción de la pobreza.

CONTRIBUCIONES DE LA AIF

Con los años, la asociación entre la AIF y Nicaragua ha evolucionado y ha demostrado mayor eficacia

Más insistencia en la reducción de la pobreza impulsada por el propio país y el respaldo a la reforma de las políticas

Para ayudar a impulsar la reconstrucción económica de principios de los años noventa, la AIF otorgó dos grandes créditos de desembolso rápido.

Desde 1996 hasta 2002, la AIF prestó US\$656 millones para 20 operaciones, la mayoría de las

cuales eran proyectos de inversión en salud, educación, desarrollo social, gestión de los desastres naturales, bienes económicos rurales, fortalecimiento del gobierno local, gestión de los recursos naturales y condiciones para la inversión.

No obstante, a fines de 2002, la Asociación cambió radicalmente el tipo de relación que mantenía con Nicaragua y pasó a proporcionar aproximadamente la mitad de sus recursos financieros –US\$135 millones– a través de operaciones en respaldo del presupuesto y asistencia técnica conexa, además del alivio de la deuda en apoyo del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de Nicaragua, elaborado por el propio país. En él se establecían objetivos nacionales de desarrollo, metas sobre gasto destinado a la lucha contra la pobreza y un mecanismo para lograr una firme coordinación de los donantes, vinculado con los objetivos del DELP.

En los últimos años, los donantes han financiado alrededor de un tercio del presupuesto de Nicaragua, y la AIF ha aportado aproximadamente el 20% de los fondos de donantes. La Asociación, además, prepara informes analíticos que sirven de sólida base para establecer las políticas y las prioridades del gobierno, incluido el DELP.

El alivio de la deuda vinculada a la pobreza, un primer paso indispensable

La enorme deuda externa era la mayor carga que Nicaragua debía soportar como consecuencia de la desacertada gestión económica del decenio de 1980. Durante los años noventa tuvo que pagar a sus acreedores la misma cantidad que dedicó a educación (cerca del 12% del presupuesto anual).

El alivio de la deuda concedido a Nicaragua ha sido la mayor de todas las operaciones de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados e incluyó US\$382,6

millones de la AIF. Nicaragua ha podido utilizar los fondos que en otras circunstancias habría destinado al servicio de la deuda a aumentar el gasto en programas de reducción de la pobreza, que pasó del 10% del PIB en 2002 al 13,6% en 2005.

Nuevas muestras de mayor eficacia en términos de desarrollo

Debido a que los análisis y las muestras de éxito pueden influir en las decisiones sobre políticas de desarrollo a largo plazo, ahora los proyectos de inversión se supervisan y evalúan con más atención que nunca. El respaldo de la AIF al sector de los caminos rurales en Nicaragua es un ejemplo de cómo generar mayores ingresos para todos mediante la combinación de políticas, inversiones y asistencia técnica.

Mientras la AIF y otros donantes financiaban el mejoramiento de los caminos rurales, en el análisis se identificó la necesidad de contar con un mejor sistema de mantenimiento. Como resultado, las operaciones sucesivas de respaldo presupuestario de la AIF ayudaron a establecer un fondo de mantenimiento vial. Para fines de 2006, éste contaba

con contratos para mantener 1.400 kilómetros de caminos, crear puestos de trabajo para los pobres y reducir los costos de transporte.

Efecto de la presencia de la AIF en cada sector

La contribución de la AIF a la reducción de la pobreza en Nicaragua se ha observado más directamente en las esferas de educación, infraestructura rural, gestión del sector público y creación de un entorno empresarial más competitivo.

Los beneficios obtenidos en estos ámbitos son reflejo del enfoque mejorado de la AIF en lo que respecta a la entrega de ayuda.

Educación

La tasa de matrícula preescolar se duplicó con creces, pasando del 14,5% en 1993 a cerca del 31% en 2004. La AIF otorgó financiamiento para la construcción y creación de establecimientos preescolares comunitarios en todo el país, principalmente en zonas rurales pobres, barrios urbanos marginados y lugares aislados con poblaciones

Efecto de la labor de la AIF en el desarrollo de Nicaragua		
Indicador	Punto de referencia	Progreso
Matrícula en la educación preescolar (%)	14,5 (1993)	31 (2004)
Matrícula neta en la escuela primaria (%)	74,4 (1998)	91,9 (2005)
Caminos rurales (proporción de la red de caminos en condición buena o aceptable)	17 (1999)	20 (2006)
Pequeñas aldeas rurales (población > 1.000) con un teléfono público (%)	24,5 (2003)	90 (2006)
Gasto destinado a combatir la pobreza (% del PIB)	10	13,6 (2006)
Días/procedimientos necesarios para iniciar actividades comerciales	71 días/ 12 pasos (2003)	39 días/ 6 pasos (2006)

Fuentes: Ministerio de Educación, *Indicadores del desarrollo mundial*, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Organismo de Regulación de las Telecomunicaciones, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informes de *Doing Business*.

indígenas. Además, proporcionó capacitación a docentes y a padres. Durante este período, las tasas de abandono en la educación preescolar disminuyeron un tercio. Además, se consiguió preparar mejor a los niños para el ingreso a la escuela primaria y ayudar a reducir las tasas de abandono al 6%, prácticamente la mitad.

Educación primaria. Gracias a las considerables contribuciones de la AIF y otros donantes, ha aumentado el número de niños nicaragüenses, en particular de los más pobres, que asisten ahora a la escuela primaria y completan ese ciclo, en aulas más adecuadas y equipadas con mejores materiales didácticos. La tasa neta de matrícula en la escuela primaria en Nicaragua subió del 76% en 1996 al 91,9% en 2005, y la **tasa de terminación de la enseñanza primaria subió del 27% en 1997 al 41% en 2003**. También es destacable que la porción de estudiantes de entre siete y 13 años que vivían en la pobreza extrema y no asistían a la escuela se haya reducido ostensiblemente del 45% en 1993 a un 20% en 2005.

No obstante, a pesar de estos importantes avances, los esfuerzos fragmentados de los diferentes donantes produjeron, al principio, resultados desalentadores en lo concerniente a educación, particularmente entre los niños más pobres. Esto se descubrió en el momento de realizar la primera prueba normalizada con asistencia técnica y financiera de la AIF, en 2002. Para poder superar los problemas ocasionados por un sistema educativo desarticulado, el gobierno introdujo en 2004, con apoyo de la Asociación, parámetros y prioridades nacionales en materia de desempeño.

Infraestructura rural

La AIF ha contribuido notablemente al desarrollo del sector rural ampliando las redes viales y de telecomunicaciones, que conectan a las personas con los mercados y los servicios sociales, y el uso de los títulos de propiedad de la tierra, que

ayudan a los pobres a obtener financiamiento y a acumular activos productivos.

Red vial. La participación a largo plazo de la AIF ha ayudado a incrementar la proporción de la red vial en buenas condiciones casi un 20% (del 17% en 1999 al 20% de los caminos rurales en 2006). Con los proyectos financiados por la AIF se recuperaron 3.000 kilómetros de caminos secundarios que habían sido destruidos por el huracán Mitch, se rehabilitó la **ruta panamericana** entre Managua y San Benito (con lo que se recuperó un vínculo comercial clave con el resto de América Central) y, más recientemente, se mejoraron 240 kilómetros de caminos rurales que comunicaban a los pobres con los mercados, los centros de atención de la salud y las escuelas. En todas sus actividades, la AIF ha utilizado los servicios de microempresas locales para el mantenimiento de los caminos, lo que ha significado trabajo estable y productivo para las personas muy pobres.

Telecomunicaciones. Antes del año 2000 y debido a la falta de competitividad, Nicaragua tenía una de las tasas de conexión telefónica más bajas de América Latina. El financiamiento para inversiones proporcionado por la AIF ayudó a privatizar el monopolio estatal y dio origen a un organismo regulador. Las operaciones de la AIF en apoyo del presupuesto contribuyeron a crear un Fondo de inversión en telecomunicaciones con el objetivo de ampliar los servicios en las zonas rurales. Con la puesta en marcha de este Fondo, un proyecto financiado por la AIF **ayudó a medio millón de ciudadanos que vivían en 365 aldeas pequeñas a acceder a teléfonos públicos**.

Con el respaldo de la AIF, la cobertura nacional de teléfonos de línea fija y celulares se multiplicó por siete, pasando de 194.000 en 1999 a más de 1,3 millones en 2005, y la cobertura móvil en las capitales provinciales subió del 50% en 1999 al 100% en 2003.

Títulos de propiedad de la tierra. Los estudios analíticos de la AIF contribuyeron a aumentar la sensibilización sobre la importancia de los títulos de propiedad de la tierra en la lucha contra la pobreza rural. La AIF colaboró en el diseño de una innovadora **ley de catastro** e introdujo modernos sistemas informatizados para simplificar la realización de esta ingente tarea. El tiempo requerido para obtener un título de propiedad se redujo de 65 días en 2003 a 10 días en 2005.

Gestión del sector público

A medida que la AIF y otros donantes comenzaron a canalizar más recursos a través del gobierno (por ejemplo, mediante el apoyo directo al presupuesto), los donantes dirigieron la atención al fortalecimiento de los sistemas de gestión del sector público con el fin de promover un nivel más alto de transparencia y rendición de cuentas.

Mejor gestión de gobierno

- La AIF respaldó una ley de administración financiera y la preparación y puesta en marcha de un sistema moderno e integral de gestión de las finanzas públicas. En 2005, todos los recursos públicos se canalizaban ya a través de este nuevo sistema, que permitía al Presidente de Nicaragua seguir la ejecución del presupuesto desde su computadora portátil.
- Una ley sobre la función pública, respaldada por la AIF, contribuyó a incluir a 4.300 empleados del gobierno en un sistema normalizado de clasificación profesional, con el consiguiente aumento de la eficiencia y ahorro de costos.
- El seguimiento y los objetivos vinculados al respaldo presupuestario de la AIF ayudaron a controlar los gastos relacionados con la reducción de la pobreza. En consecuencia, el gasto de Nicaragua en la lucha contra la pobreza pasó del 10% del PIB en 2002 al 13,6% en 2006.
- La AIF ha impulsado la promulgación de una ley destinada a aumentar la rendición de cuentas ofreciendo al público acceso a la información del gobierno.

Condiciones para la inversión

Ahora Nicaragua está considerada uno de los mejores lugares de América Central para la actividad empresarial. En 2006, ocupaba el puesto 67 de un total de 175 países encuestados para el informe *Doing Business* del Grupo del Banco Mundial y su posición sigue mejorando.

Un proyecto sobre competitividad respaldado por la AIF contribuyó a la redacción de una ley sobre el registro mercantil, a su automatización y a la digitalización de todos sus archivos en Managua. Gracias a estas reformas, el tiempo necesario para iniciar las actividades comerciales bajó de 71 días a 39 y el número de procedimientos se redujo a la mitad entre 2003 y 2006.

El proyecto sobre competitividad ayudó a las pequeñas y medianas empresas de Nicaragua permitiendo a grupos de empresas clave crear marcas, asociaciones comerciales y estrategias sectoriales y de exportación. Estas actividades rindieron sus frutos: las exportaciones de café especiales se incrementaron cerca de un 20% de 2004 a 2005 y las de productos lácteos crecieron un 33% de 2003 a 2004, superando las metas del grupo.

DESAFÍOS FUTUROS

Nicaragua continúa siendo el segundo país más pobre de América Latina, después de Haití

Si bien los avances económicos han reducido la magnitud y severidad de la pobreza en Nicaragua, ésta tiene todavía un nivel inaceptablemente alto: el 46% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. Para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, debería acelerarse el ritmo de avance. Los principales

desafíos de Nicaragua se pueden agrupar en cinco categorías.

Mantener la estabilidad macroeconómica

Fueron necesarios casi 15 años para alcanzar un nivel sostenible de deuda externa, pero el considerable tamaño de la deuda interna continúa siendo motivo de preocupación. Nicaragua necesitará mantener la prudencia en el gasto público. Debe hacer frente a los siguientes problemas: reivindicaciones salariales del sector público, tentación de asignar más recursos a los gobiernos municipales sin una clara transferencia de responsabilidades, efectos de un sistema de pensiones insostenible y presión por restablecer los bancos estatales.

La AIF debería continuar colaborando con otros donantes para coordinar el respaldo al presupuesto y vincularlo con la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Procurar el buen gobierno y la modernización del Estado

Debido a que la inversión y el gasto públicos siempre excederán los limitados fondos públicos, se necesita realizar una cuidadosa planificación para garantizar que lo que se gasta se gasta correctamente. Como ya se ha indicado, se han realizado progresos. Los próximos pasos podrían centrarse en mejorar la profesionalidad de la función pública, ampliar la utilización de sistemas de gestión financiera, ofrecer acceso libre a la información para que los ciudadanos puedan pedir cuentas al gobierno y aumentar la calidad y orientación del gasto público.

Crear un clima competitivo para la inversión

A pesar de los avances reales de los últimos años hacia la instauración de un comercio más libre

en el marco del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana, Nicaragua aún no es capaz de aprovechar completamente el acceso a los mercados mundiales debido a sus problemas de infraestructura y reglamentación.

Se requieren nuevas inversiones para poder ofrecer un servicio eléctrico fiable y para extender de forma sustancial la red de carreteras pavimentadas. También es necesario reducir drásticamente la burocracia a fin de aplicar procesos normativos previsibles y transparentes, garantizar los derechos de propiedad y afianzar los mercados financieros, para lo que es necesario especialmente contar con reglas de juego equitativas que ayuden a las pequeñas y medianas empresas a prosperar.

Aprovechar el potencial humano

El pueblo de Nicaragua necesita tener acceso a una educación de calidad y contar con servicios adecuados de nutrición y atención de la salud para poder disfrutar los beneficios de una economía mundial tan dinámica.

La tasa de matrícula en la escuela primaria aumentó considerablemente pero los niños deben recibir una enseñanza que realmente los ayude a progresar. La inversión en educación secundaria será de vital importancia para el futuro del país.

En lo que respecta a la salud, el gran desafío consiste en seguir ampliando la cobertura y la calidad de los servicios de atención médica y hacerlo en forma asequible. La malnutrición infantil, que continúa siendo alarmantemente alta, es un tema que requiere inmediata atención. Serán necesarios esfuerzos adicionales para hacer llegar estos servicios a las poblaciones aisladas de la costa atlántica, sobre todo en forma de inversiones destinadas a los caminos y el agua potable.

Ampliar las oportunidades económicas para los pobres, especialmente en las zonas rurales

Si la intención es incrementar la productividad y el potencial de ingresos de las zonas rurales, éstas deben recibir las herramientas necesarias para poder competir a nivel mundial. Se necesitarán más fondos para la red vial, las conexiones telefónicas y la emisión de títulos de propiedad de la tierra.

Si bien la AIF estuvo a la vanguardia de las inversiones en el mejoramiento de la red vial, alrededor del 80% de ésta no reúne las condiciones necesarias para funcionar como vía habitual de transporte. Las telecomunicaciones no llegan todavía a las aldeas más pequeñas de Nicaragua y la emisión de los títulos de propiedad de la tierra sigue estando limitada a unas pocas zonas del nordeste del país.

La experiencia de la AIF en Nicaragua resalta la importancia de seguir de cerca la economía política de un país

Retrospectivamente, se puede decir que el éxito de la participación de la AIF en Nicaragua se debió al consenso político local y a la aceptación de todas las instancias pertinentes de gobierno. Cuando las autoridades no están convencidas de la importancia de las reformas, ninguna aportación financiera o institucional será suficiente para garantizar la realización o el mantenimiento de las actividades propuestas por la AIF u otros donantes.

En este contexto, la labor de análisis fue fundamental para localizar los problemas y buscar soluciones, crear consenso político y generar el impulso necesario para llevar a cabo una reforma basada en la comprensión colectiva de los desafíos del país.

La AIF debe evaluar cuidadosamente la realidad política del país y tener en cuenta los límites de su influencia. Es un asociado fuerte y respetable, pero las elecciones y los cambios de gobierno pueden interrumpir el diálogo sobre políticas y la continuidad de los programas. La AIF debe sopesar las alternativas y adoptar soluciones de compromiso entre la solución ideal y lo que puede ser realista y alcanzable en un entorno político cambiante.

La posibilidad de aprovechar e introducir programas de prácticas óptimas de otros países representa para la Asociación una ventaja comparativa excepcional. No obstante, al proponer actividades basadas en prácticas internacionales se debe realizar una adaptación a la realidad política y social de Nicaragua. No existe una solución mágica y universal en el sector del desarrollo.

Una coordinación deficiente de los donantes obstaculiza la eficacia para el desarrollo. La AIF ha tomado la iniciativa en la coordinación de un grupo de donantes que promueven el apoyo presupuestario y ha creado un foro para lograr el consenso de los donantes sobre las prioridades. En la labor de la AIF en el sector de la educación, el enfoque fragmentario basado en los proyectos está dejando paso a un sistema de esfuerzos coordinados que respaldan una estrategia estatal.

En un entorno con fuertes connotaciones políticas y de múltiples donantes con prioridades heterogéneas, los DELP de la AIF resultaron ser instrumentos eficaces para implicar a muchas partes interesadas en un proceso consultivo de planificación. A pesar de un examen gubernamental del plan nacional de desarrollo de Nicaragua, no se prevén grandes cambios de rumbo.

Marzo de 2007

<http://www.bancomundial.org/aif>