

NICARAGUA

BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON NICARAGUA

Este documento fue preparado por: Manuel Agosín (RE2/RE2), Eduardo Balcárcel (COF/CNI), Hugo Betancor (RE2/SC2), Nancy Jesurun-Clements (RE2/EN2), Carlos Miranda (RE2/SO2), Stefan Queck (RE2/FI2), Charles Richter (RE2/OD3) Jefe del Equipo de la EPNI y Luis Zavaleta (RE2/OD3). Insumos fueron proporcionados por: Ladislao Brachowicz (RE2/OD3), Sobeida Castillo (COF/CNI), Caroline Clarke (RE2/EN2), Luis Echebarría (SDS/SGC), Juan Manuel Fernández (RE2/SO2), Lorena Mejicanos (FOMIN), Jorge Requena (RE2/OD3), Nadia Scharen-Guivel (PRI), Ennio Rodríguez (INT/ITD), Alejandra Vallejo (IIC) y Mariana Wettstein (RE2/OD3). Sara Bojorge-Saénz asistió en la producción del documento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
Resumen Ejecutivo	iii
Matriz de la Estrategia de País con Nicaragua.....	v
I. Desafíos claves para el desarrollo.....	1
A. Evolución de la Economía.....	1
B. Los tres desafíos	2
1. Crecimiento económico.....	2
2. Gobernabilidad	6
3. Productividad de los grupos más pobres	6
C. Situación del país con respecto a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible	7
1. Reducción de la pobreza.....	7
2. Desarrollo sostenible.....	9
D. Perspectivas macroeconómicas	10
E. Respuesta a los desafíos	11
II. Evaluación de temas relacionados con la estrategia y la cartera	12
A. Generales	12
B. Desarrollo de la estrategia 1996-2001	13
C. Desarrollo de la cartera del Banco 1966-2001	14
D. Lecciones aprendidas para la formulación de la estrategia futura.....	15
III. Objetivos, estrategia y la agenda para el diálogo del Banco con el país	18
A. El programa operativo	19
1. Enfoque estratégico 1: Crecimiento económico	20
2. Enfoque estratégico 2: Gobernabilidad	25
3. Enfoque estratégico 3: Productividad de los grupos más pobres	28
B. Estrategia institucional del Banco	29
C. Riesgos en la implementación de la Estrategia	29
D. Indicadores de desempeño del programa	30

ANEXOS

Anexo I	Resumen del Programa Operativo del Banco
Anexo II	Programa de trabajo para el país y los sectores
Anexo III	Indicadores de la sostenibilidad de la deuda
Anexo IV	Acciones en ejecución con financiamiento del Gobierno, otras agencias y el BID
Anexo V	Lista de referencias consultadas

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPI	Bonos de Pago por Indemnización
CENIS	Certificados Negociables de Inversiones
CFAA	<i>Country Financial Accountability Analysis</i> (Análisis del sistema de rendición de cuentas financieras del país)
CGR	Contraloría General de la República
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
COF/CNI	Oficina del BID en Nicaragua
CPE	<i>Country Program Evaluation</i> (Evaluación del Programa del Banco)
CIPE	<i>Country Institutional and Policy Evaluation</i> (Evaluación Institucional y Política de los Países)
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSUPE	Corporación Suiza para el Desarrollo
CT	Cooperación Técnica
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i> (Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional)
DFID	Department for International Development
EC	<i>European Commission</i> , Comisión Europea
EPNI	Estrategia de País con Nicaragua
ERCERP	Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (GTZ) GMBH (Organismo alemán de cooperación técnica)
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IED	Inversión Extranjera Directa
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i> (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias)
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Banco Alemán de Reconstrucción)
MAGAFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio Ambiental y Recursos Naturales
MCCA	Mercado Común Centro Americano
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MINSA	Ministerio de Salud
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo

PAIS	<i>Project Alert Identification System</i> (Sistema de Identificación de Proyectos en Estado de Alerta)
PIB	Producto Interno Bruto
POSAF	Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PNA	Plan Nacional de Anticorrupción
PPME	Países Pobres muy Endeudados
PPP	Plan Puebla-Panamá
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> (Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza)
PRI	Departamento del Sector Privado (del BID)
PRPR	Programa de Reactivación Productiva Rural
PSAC	<i>Programmatic Structural Adjustment Credit</i> (Crédito Programático Estructural)
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
REMECAR	Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Rurales
REMEVIAL	Rehabilitación y Mejoramiento Vial
RPS	Red de Protección Social
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SILAIS	Sistema Local de Asistencia Integral de Salud
SMP	<i>Staff Monitored Program</i> (Programa bajo Monitoreo del Staff)
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	<i>US Agency for International Development</i> (Agencia de Desarrollo Internacional de los EE.UU.)
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio – Centro América

INTRODUCCIÓN

Basada en diversos estudios económicos, sociales e institucionales y en la experiencia del Banco en Nicaragua, esta Estrategia de País con Nicaragua (EPNI) intenta identificar los principales desafíos que deben enfrentarse para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico en el país. Además analiza la última estrategia del Banco para Nicaragua y, con el fin de aprovechar las lecciones aprendidas y responder a los desafíos en una forma eficaz, plantea una nueva estrategia y programa de operaciones.

Esta introducción resume algunos de los eventos políticos, sociales y económicos más importantes para el desarrollo de la EPN. Con referencia al contexto político, en enero de 2002 tomó posesión la nueva administración del presidente Enrique Bolaños del Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

Dentro de sus más altas prioridades, la nueva administración destacó el cumplimiento de las **metas de desarrollo del milenio** incorporadas en el marco de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) terminada en julio de 2001 y preparada por el mismo país, la cual a su vez enmarca los lineamientos estratégicos del Banco contenidos en esta EPNI.

Como complemento a la ERCERP, la nueva administración ha señalado la importancia de priorizar la asignación de recursos escasos tanto para actividades productivas como para las sociales en “aglomeraciones” geográficas que tengan alto potencial para contribuir en forma sostenible a la generación de ingresos y empleo. En la medida que las clusters sean identificados, estas áreas geográficas podrían ser áreas prioritarias para las inversiones financiadas por el Banco.

La iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME) también constituye un proceso

importante para las relaciones del Banco con el país porque reduce el endeudamiento externo a un nivel sostenible e involucra una contribución substancial del BID. El Banco aprobó el alivio interino para Nicaragua en noviembre de 2001 y procedió a la devolución en forma retroactiva del servicio de deuda pagado desde enero de 2001.

Otros eventos y procesos que han sido fundamentales para la preparación de la EPNI incluyen: los Grupos Consultivos; la revisión de la cartera a mayo de 2002; el Documento de Diálogo de Política, y la Encerrona organizada para su discusión el 25 de enero de 2002, con la cual se inició el diálogo con las nuevas autoridades. Este último consistió en presentaciones por el Gobierno y el Banco, sobre los desafíos principales que enfrenta la nueva administración. El Gobierno enfatizó la necesidad de fortalecer el pilar de la ERCERP orientado al crecimiento económico e hizo hincapié en la urgencia de aumentar la competitividad del país.

Se efectuaron consultas sobre el contenido de la EPN con el Gobernador, en Washington el día 13 de junio de 2002; con el Ministro de la Presidencia de la República y el Secretario Técnico de la Presidencia, el 18 de junio de 2002 en Managua; y con el Gabinete Económico en Managua, el 24 de septiembre de 2002. Quizás, el mensaje más importante de estas consultas se relaciona con la alta prioridad que el Gobierno ha asignado al crecimiento económico y la sostenibilidad del gasto social por medio del desarrollo de “aglomeraciones” de actividades sostenibles de alto impacto económico. Las autoridades sugirieron que el Banco efectuara una consulta sobre la EPNI con la sociedad civil a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Se llevó a cabo dicha consulta el 23 de septiembre de 2002.

Esta EPNI ha sido enriquecida por diversos comentarios y sugerencias recibidas en reuniones celebradas con el Banco Mundial y el FMI en Washington (10 de mayo de 2002), la comunidad internacional en Managua (19 de junio y 25 de septiembre de 2002) y en una reunión sobre la estrategia del Banco Mundial (9 de julio de 2002).

Finalmente, cabe hacer notar que, en Nicaragua, es amplio el número de instituciones bilaterales y multilaterales que acompañan al país en su esfuerzo por lograr el desarrollo y reducir la pobreza. Por esto, es muy importante elaborar una

EPNI que tome en consideración esta confluencia de intereses, busque generar sinergias, evite duplicaciones innecesarias en la generación de programas, y que logre la ejecución concertada de los mismos. Para esto, en el curso de la preparación de la EPNI, el BID ha mantenido una serie de intercambios de información formales e informales con el FMI, Banco Mundial, DFID, la Comunidad Europea, USAID, entre otros. Adicionalmente, se prevé continuar estos intercambios en forma recurrente.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente Estrategia de País con Nicaragua identifica tres desafíos claves para el proceso de reducción de la pobreza en Nicaragua: (i) el crecimiento económico; (ii) la gobernabilidad; y (iii) la productividad de los grupos más pobres. Además de estos desafíos, la ejecución de la anterior estrategia, entre otros, reveló: (i) la importancia de que el Banco mantenga una constante vigilia en los temas de transparencia y corrupción; y (ii) que los limitados recursos FOE demandan que la intervención del Banco sea focalizada y la necesidad de poder evaluar los logros obtenidos requiere se incluyan indicadores de resultados. Finalmente, el diseño de esta estrategia utiliza como marco de referencia los objetivos establecidos en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) de Nicaragua, compromisos que fueron adquiridos con la comunidad internacional y parte integral del proceso PPME.

El objetivo de la EPNI, que guiará las acciones del Banco sobre un período de aproximadamente cuatro años, es apoyar al Gobierno de Nicaragua en el establecimiento y ejecución de las acciones necesarias para alcanzar las metas de la ERCERP. Las acciones –incluidas en este programa operativo del Banco– están focalizadas y consisten principalmente en inversiones y cooperaciones técnicas de corto y mediano plazo que atienden los tres desafíos identificados.

Enfoque Estratégico 1: Crecimiento económico. Éste es condición necesaria para la reducción de la pobreza en Nicaragua. Con base a la experiencia y considerando las acciones de otras instituciones financieras internacionales, esta EPNI ha identificado dos áreas claves para el apoyo de las acciones del BID: el fortalecimiento de la política fiscal (dentro del área de políticas macroeconómicas) y el aumento en la competitividad y la producción. La meta propuesta para este enfoque estratégico es ayudar al país a alcanzar una tasa de crecimiento del PIB de 5 por ciento en el año 2005, con los aumentos en el PIB en los años 2002-2004 que fueron planteados en la ERCERP.

- a. **Fortalecer la política fiscal.** Tiene como propósito principal apoyar a la disminución del déficit fiscal, lograr la reducción de la deuda interna, y mitigar el riesgo de una crisis provocada por un exceso de deuda interna.
- b. **Promover la competitividad y la producción.** Con el fin de aumentar las exportaciones y el crecimiento económico, es importante continuar y propulsar el proceso de reformas económicas que estimulen las inversiones y el aumento de capitales necesarios para financiarlas, sea a través de Inversión Extranjera Directa (IED) o capitales locales.

Enfoque Estratégico 2: Gobernabilidad. El objetivo de este enfoque estratégico es contar con un gobierno eficiente, eficaz y probo que tenga la capacidad de cumplir con las metas de la ERCERP y cuente con la confianza de la población. El indicador de éxito en la ejecución de este enfoque estratégico es lograr mejorar el ranking en la eficacia gubernamental-burocracia, dentro del “Índice de Gobernabilidad.” Para su logro, se espera la implementación de acciones profundas de modernización y reformas en los tres poderes del Estado. Aunque las acciones del Banco apoyarán el fortalecimiento de los tres poderes, se considera especialmente oportuno asignar la más alta prioridad a las reformas del Poder Ejecutivo y dar seguimiento a un programa ya aprobado en apoyo al Poder Judicial.

También se avanzará en ciertos aspectos vinculados al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Enfoque Estratégico 3: Productividad de los grupos más pobres. Se ha asignado la más alta prioridad a las inversiones sociales y productivas que beneficien a los grupos más pobres, especialmente en aquellos programas que tengan impactos altamente positivos en el corto plazo. Este enfoque estratégico es especialmente importante para el Gobierno y el Banco por su vínculo con el cumplimiento de las metas de la ERCERP. El indicador fundamental del alcance del objetivo de este enfoque estratégico es la reducción de las personas que viven en extrema pobreza del 17.3 por ciento (1998) al 14.3 por ciento (2005).

El BID, la comunidad internacional y la coordinación de actividades. Cabe hacer notar que, en Nicaragua, es amplio el número de instituciones bilaterales y multilaterales que acompañan al país en su esfuerzo por lograr el desarrollo y reducir la pobreza. Esta estrategia toma en consideración esta confluencia de intereses y logre: (i) generar sinergias, (ii) evitar duplicaciones innecesarias en la generación de programas, y (iii) propicie la ejecución concertada de los mismos. Para esto, en el curso de la preparación de la EPNI, el BID mantuvo una serie de intercambios de información formales e informales con el FMI, Banco Mundial, DFID, la Comunidad Europea, y USAID, entre otros. Adicionalmente, se llevó a cabo una consulta adicional con la comunidad internacional y otra con la sociedad civil, ambas en Managua en septiembre de 2002 y se prevé mantener estos intercambios en forma recurrente.

Indicadores. Nicaragua se ha comprometido al logro de las metas expresadas en la ERCERP. Éstas son ambiciosas y su alcance requerirá de un esfuerzo concertado del Gobierno con amplio apoyo de la comunidad internacional. La selección de la mayor parte de los indicadores de esta EPNI refleja este compromiso. Sin embargo, las acciones del Banco que emanan de esta estrategia, por sí solas, no pueden asumir la responsabilidad de lograr las metas. Ésta es, principalmente, la responsabilidad del Gobierno, pero es compartida con la comunidad internacional. Además, factores externos, tales como desastres naturales y escenarios políticos, económicos y financieros imprevistos, necesariamente contribuirán al grado de alcance de las metas del ERCERP. Por lo tanto, una evaluación del papel del Banco en el alcance de los indicadores tendrá que tomar en cuenta las consideraciones de atribución y el contrafactual ampliamente discutidas por el Directorio del Banco.

Estrategia del Grupo Banco. Esta EPNI fue preparada por el Grupo Banco que, desde su inicio, contó con la participación activa de la CII, PRI y FOMIN. La contribución de CII, PRI y FOMIN está integrada en todo el programa presentado es este documento, especialmente en las secciones sobre la competitividad.

Matriz de la Estrategia del Banco para el País

Áreas del enfoque estratégico	Estrategia del Gobierno	Estrategia/ acciones de otras instituciones financieras internacionales	Estrategia del BID	Acciones del BID		Indicadores
				Actuales	Propuestas	
Enfoque estratégico 1: Crecimiento Económico						<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del PIB en un 5% para el año 2005; metas intermedias: 1.5%, 2002; 3.5%, 2003; y 4.5%, 2004 (Meta planteada en la ERCERP).
Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Manejar prudentemente las finanzas públicas (ERCERP). • Llegar a un acuerdo con el FMI sobre un PRGF y cumplir sus metas. 	<ul style="list-style-type: none"> • FMI-PRGF aprobación esperada en el segundo semestre de 2002. • DGI (Alemania) • Política fiscal (BM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear condiciones para reducir el déficit fiscal y la deuda interna 	<p>Préstamo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración Tributaria (1999). <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alivio bajo el proceso PPME (2001). • Colaboración con el FMI y con el BM en el proceso PPME y en misiones de política macroeconómica (desde 1999). • Estudio sobre desafíos para modernizar el sistema tributario (2002). 	<p>Préstamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización del Estado y reforma fiscal (2003). • Modernización fiscal (2004-5). <p>CTs</p> <ul style="list-style-type: none"> • CT de apoyo a la reducción de la deuda interna. • CT modernización del Estado y reforma fiscal <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con el FMI y BM en el proceso PPME y en misiones de política macroeconómica. • CFAA (análisis del sistema de rendición de cuentas financieras) con el BM (2002-3). • Estudio de proyecciones financieras. • Estudio para el diseño de un modelo macroeconómico • Estudio costo-beneficio para priorizar inversiones para reducir pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en los ingresos fiscales de por lo menos 1.5 puntos porcentuales de PIB al 2005 (ERCERP).
Competitividad y producción	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar reformas estructurales que garanticen la expansión del sector privado. • Fortalecer el sistema de entidades reguladoras del Estado (ERCERP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la red vial (BM, DANIDA, OPEP, Japón). • Innovación tecnológica (BM, PNUD) • Inversiones rurales (UE, BM, Japón, China, OPEP, Taiwán, Países Nórdicos). • Electrificación rural (BM). • Reforma del 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al aumento de la competitividad del país, enfatizando el papel del sector privado y propiciando reformas que mejoren el clima de inversiones; • Inversiones selectivas en el aumento en la 	<p>Préstamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reactivación productiva agrícola (1997) • Sectorial financiero (1998). • Innovación tecnológica (2001). • Rehabilitación carretera San Lorenzo-Muhan (2001) • Planta eléctrica Tipitapa (PRI, 1998). <p>CTs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución conflictos de propiedad (FOMIN, 1998). • Fortalecimiento servicios empresariales (FOMIN, 1999). • Mercado de servicios empresariales (FOMIN, 1998). • Modernización del mercado de capitales 	<p>Préstamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reactivación productiva rural (2002). • Fortalecimiento capacidad negociaciones comerciales (2002). • Global multisectorial (2003). • Integración PPP (2003) • Carreteras colectoras (2004-5) • Innovación de competitividad (2003) <p>CTs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiero no convencional agrícola (2002). • Transferencia tecnología agrícola (2002). • Monitoreo y mitigación de pérdidas forestales • Apoyo Superintendencia de Bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor ranking de Nicaragua en el índice general de competitividad para el crecimiento (73 de 75 países en 2001 y de la competitividad actual (71 de 75 países en 2001) publicado por World Economic Forum. • Mejor ranking de Nicaragua en la calidad del marco regulatorio con respecto al nivel de enero de 2002 (Banco Mundial).

		<p>sistema financiero y de pensiones (BM).</p> <ul style="list-style-type: none">• Reforma de telecomunicaciones (BM).• Competitividad (BM).	<p>producción de bienes transables con altos retornos económicos en el corto plazo y focalizadas a pequeños y medianos productores.</p>	<p>(FOMIN, 1997).</p> <ul style="list-style-type: none">• Apoyo a la resolución de conflictos (FOMIN, 1998)• Transformación de FINDE (PES, 2000)• Sistematización red de cooperativas de ahorro y crédito (PES, 2000).• Ovino cultura en micro y pequeñas fincas del trópico (PES, 2000)	<p>(FOMIN, 2002).</p> <ul style="list-style-type: none">• Entidad regulador multisectorial (FOMIN, 2002).• Seguridad aeroportuaria (FOMIN, 2002)• Identificación “aglomeraciones” (2003-5).• Alianzas sector público y privado (2003-5).• Centros producción limpia (FOMIN, 2003).• Ventanilla única (FOMIN, 2003).• Pesca artesanal Laguna de Perlas (PES, 2003)• Cría ganado ovino RAAN (PES, 2003) <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none">• Estudio en infraestructura para aumento de exportaciones• Estudio sobre impacto del TLC-CA	
--	--	---	---	---	--	--

Matriz de la Estrategia del Banco para el País.

Áreas del enfoque estratégico	Estrategia del Gobierno	Estrategia/ acciones de otras instituciones financieras internacionales	Estrategia del BID	Acciones del BID		Indicadores
				Actuales	Propuestas	
Enfoque estratégico 2: Gobernabilidad						<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar ranking de Nicaragua en la eficacia gubernamental-burocracia con respecto al nivel de enero de 2002 (Banco Mundial).
Fortalecer los tres Poderes del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la transparencia en el gasto público (ERCERP). • Implantar una cultura de integridad (ERCERP). • Consolidar el estado de derecho (ERCERP). • Fortalecer la Contraloría General de la República (CGR) y el sistema de justicia (ERCERP). • Fortalecer las instituciones del Estado (ERCERP). • Fortalecer la descentralización del Estado y los gobiernos locales (ERCERP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia y transparencia en compras y contrataciones del Estado y apoyar a la CGR (USAID, Suecia, Países Bajos, UK, Noruega). • Modernizar y fortalecer el sistema de justicia y el poder judicial “Comisión Nacional del Poder Judicial” (USAID, PNUD, UE, Suecia, España). • Fortalecer los Gobiernos Regionales de la RAAN y la RAAS (BM, UE, PNUD, Alemania). • Casi todos los proyectos contienen componentes de fortalecimiento institucional. • Crédito en apoyo a la reducción de la pobreza que enfatizará la reforma del servicio civil, la cuenta única y mejorará el clima de inversiones (BM). • Crédito para el desarrollo institucional (BM). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al fortalecimiento del sistema de justicia. • Contribuir en el establecimiento del andamiaje institucional. • Mejorar la transparencia en las compras y contrataciones del Estado. • Colaborar en el fortalecimiento de las instituciones del Estado. • Fortalecer la descentralización del gobierno y el sistema de gobierno local. • Promover la participación del sector privado en la provisión de servicios. 	<p>Préstamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización y fortalecimiento de la CGR (2002). • Eficiencia y transparencia en compras y contrataciones (2000). • Modernización Poder Judicial (2001). • Modernización alcaldía de Managua (2000). • Implementación de la ERRP (2000). • Fortalecimiento desarrollo municipal (2001). • Fortalecimiento Ministerio de la Familia (2001). <p>CTs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento auditoría externa privada (FOMIN, 1999). • Adquisiciones públicas (FOMIN, 2000). • Apoyo desarrollo de la política social (1999). • Apoyo CONPES (2001). 	<p>Préstamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Probidad administrativa (2004-5). • Apoyo al Plan Nacional de Anticorrupción (2004-5) • Préstamo de cooperación técnica e-gobierno (2004-5). • Casi todos los préstamos contienen componentes de fortalecimiento institucional (2002). <p>CTs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del sistema de control interno del Poder Ejecutivo (2003). • Apoyo municipal desarrollo local (2002). • Fortalecimiento Uraccán y capacitación líderes locales (2002). • Apoyo planificación urbana y gestión ambiental (2003). • Apoyo para la reducción de la pobreza (2002-2003). • Plan de acción de la modernización del sector público (2003) <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudio en Gobernabilidad y pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor ranking de Nicaragua en el control de la corrupción con respecto al nivel de enero de 2002 (Banco Mundial). • Mejor ranking de Nicaragua en voz, libertades fundamentales y rendición de cuentas con respecto al nivel de enero de 2002 (Banco Mundial). • Mejor ranking de Nicaragua en aplicación de normas de derecho con respecto al nivel de enero de 2002 (Banco Mundial).

Matriz de la Estrategia del Banco para el País

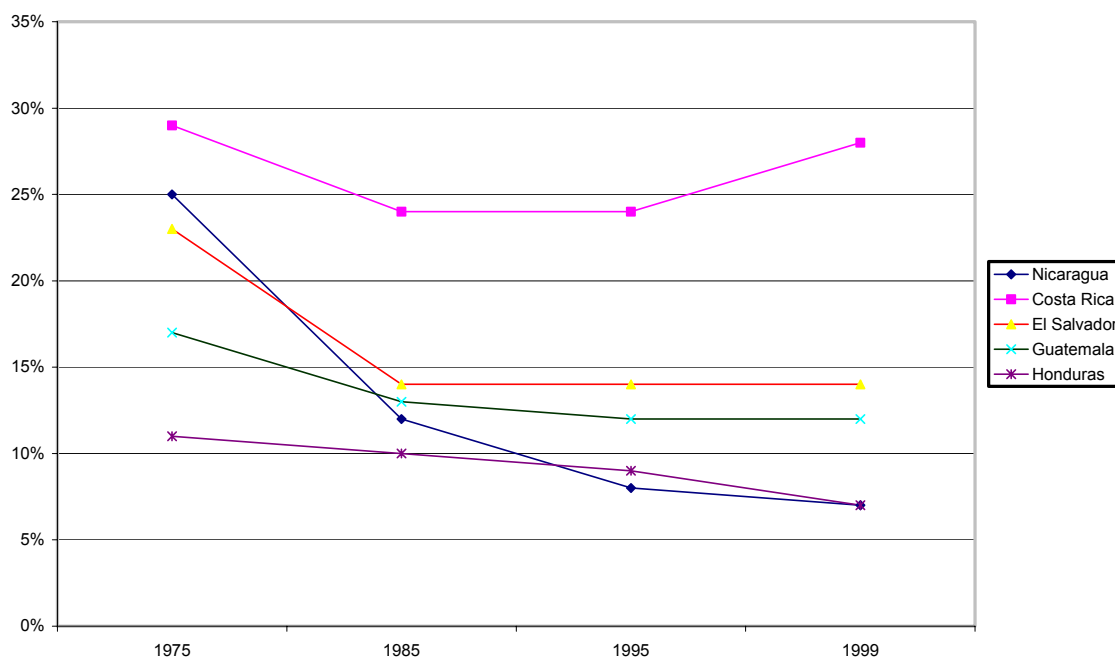
Área del enfoque estratégico	Estrategia del Gobierno	Estrategia/ acciones de otras instituciones financieras internacionales	Estrategia del BID	Acciones del BID		Indicadores
				Actuales	Propuestas	
Enfoque estratégico 3: Productividad de los grupos más pobres						<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la proporción de personas que están en pobreza extrema del 17.3% en 1998 a 14.3% en 2005 (ERCERP).
Inversiones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la inversión en el capital humano. • Estas inversiones se concentrarán en educación básica y vocacional y salud primaria en las áreas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • SILAIS para mejorar atención médica (Suecia, UE, USAID, Fondo Nórdico, Italia, Japón, BM). • Red primaria y hospitales RAAN y RAAS. Servicios de salud en áreas alejadas (USAID, Suecia). • Modelo de salud reproductiva (Noruega, GTZ y FNUAP). • Vacunas e inmunizaciones (Luxemburgo y Japón). • Otros programas de salud (Suecia, OPS, UNICEF, BM, USAID, España, KfW, COSUDE, OPEP). • Prevención de desnutrición (BM, USAID, UNICEF). • Agua y alcantarillado (Alemania) • Participación en la educación, diseño Plan Nacional de Educación, Plan de Capacitación, expansión de autonomía escolar (BM, USAID, Finlandia, UNICEF) • FISE (BM, KfW). • Educación primaria (BM) • Crédito en apoyo a la reducción de la pobreza (BM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover las inversiones sociales y productivas focalizadas en los grupos más pobres. 	Préstamos <ul style="list-style-type: none"> • Atención integral a la niñez II (2001). • Red de protección social (2000) • Desarrollo Región Atlántica (1999) • Reforma educativa (1999) • Modernización red hospitalaria (1998). CTs <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo reforma educación secundaria (1998). • Apoyo a proveedores privados de servicios de salud (FOMIN, 2001). 	Préstamos <ul style="list-style-type: none"> • Red de protección social II (2002). • Sectorial social (2002). • Pobreza urbana (2003). • Educación II (2004-5). • Sectorial Social II (2004). • Educación con habilitación laboral (2004-5) • Modernización de la educación técnica (2004-5). CTs. <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo comunidades discapacitadas (2002). • Evaluación de Programas Sociales • Educación preescolar (2003). Otros <ul style="list-style-type: none"> • Estudio para obtener estadísticas sociales por grupos étnicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento neto en escolarización primaria de 75% en 1999 a 83.4% en 2005 (ERCERP). • Incremento de 21% en 1999 a 23% en 2005 en el porcentaje de mujeres en edad fértil con acceso a planificación familiar (ERCERP). • Reducción en la mortalidad infantil de 40 por mil nacidos vivos en 1998 a 32 en 2005 (ERCERP). • Reducción en la desnutrición crónica en niños menores de 5 años de 19.9% en 1998 a 16% en 2004 (ERCERP).

I. DESAFÍOS CLAVES PARA EL DESARROLLO

A. Evolución de la Economía

- 1.1 Producto del colapso económico asociado a la guerra civil, Nicaragua emergió de la década de los ochenta con una economía en aguda crisis. Así, a inicios de la década pasada, las autoridades acometieron simultáneamente las tareas de terminar con la hiperinflación y de implementar un intenso programa de reformas estructurales destinado a transformar el sistema económico hacia uno basado en el mercado y en el rol protagónico del sector privado.
- 1.2 Nicaragua ha logrado progresos importantes desde comienzos de la década de los noventa, especialmente en cuatro frentes. En primer lugar terminó con la hiperinflación iniciada en 1988, logrando disminuirla al 10 por ciento al fin de la década de los noventa y al 5 por ciento en el año 2001. Un segundo aspecto a destacar es la reducción del gasto militar de 28.3 por ciento del PIB en 1989 a 1.5 por ciento en 1996. En tercer lugar, las autoridades lograron importantes avances en términos de la apertura de la economía, partiendo de una situación de excesivo proteccionismo. Así además de participar en una estrategia regional de apertura a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el país ha firmado varios acuerdos de libre comercio, participa en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y actualmente también participa en la Plan Puebla-Panamá. Finalmente como cuarto aspecto, se tiene el impulso dado a las Zonas Francas a fin de desarrollar y diversificar las exportaciones. Como complemento a este esfuerzo, se ha liberalizado el régimen de tratamiento a la Inversión Extranjera Directa (IED).
- 1.3 Pese a estos innegables avances, todavía subsisten serios problemas que es necesario encarar, asociados tanto al desempeño económico como a la situación social. En efecto, Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina, con un PIB per cápita (en dólares de paridad de compra) que apenas llega al 7.2 por ciento del PIB per cápita de los Estados Unidos (Gráfico 1.1). Además ha perdido terreno incluso dentro del área centroamericana. Los cuatro países vecinos incluidos en el Gráfico 1.1 han tenido un pobre desempeño histórico con tasas de crecimiento menores que la estadounidense. Aún en este contexto, el desempeño económico de Nicaragua es desfavorable, ya que, de haber sido el líder regional (después de Costa Rica) en 1975, ha pasado a ser el país de ingreso per cápita más bajo en la actualidad. Durante la segunda mitad de los noventa, la aceleración del crecimiento de Nicaragua llevó a que su situación relativa no se siguiera deteriorando, pero aún no ha empezado a recuperar el terreno perdido en los 20 años anteriores.

Gráfico 1.1. PIB per cápita en dolares corrientes de paridad de compra (porcentaje de PIB de los Estados Unidos)



B. Los tres desafíos

1.4 Este capítulo identifica tres desafíos claves para la reducción de la pobreza. Estos forman el marco de referencia de esta Estrategia de País con Nicaragua (EPNI)¹, y son: (i) el crecimiento económico; (ii) la gobernabilidad; y (iii) la productividad de los grupos más pobres. La atención a los tres desafíos durante el tiempo de vigencia de esta EPNI es fundamental para la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico del país. El capítulo también examina la situación del país con respecto a dos áreas importantes para la estrategia institucional del Banco – la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible – y termina con una evaluación breve de dos áreas claves para el desarrollo del país: las perspectivas macroeconómicas y la vulnerabilidad a desastres naturales.

1. Crecimiento económico

1.5 La ERCERP plantea, como su pilar más importante y también como condición necesaria para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico de base amplia acompañado del empleo generalizado de mano de obra. Considera que para lograr dicho crecimiento son necesarias la estabilización macroeconómica sostenida y la implementación de políticas que aumenten la competitividad del país y la producción.

1.6 **El déficit fiscal.** Dentro del campo de la estabilización macroeconómica, el análisis del Banco señala la importancia de reducir el déficit fiscal. En el año 2001 el

¹ Cabe mencionar que existen otros desafíos que también son importantes pero que no son objetos de la EPN. La mayor parte de estos desafíos serán atendidos por el Gobierno de Nicaragua y, en muchos casos, con el apoyo de instituciones bilaterales y multilaterales. Véase el Anexo 5 de la ERCERP: “Matriz de acciones de política”.

déficit del Gobierno Central alcanzó el 17 por ciento del PIB y las estimaciones preliminares indican que será aproximadamente el 10 por ciento en 2002. La tercera parte de este déficit en 2001 (6.1 por ciento del PIB) fue financiado por donaciones y el resto por préstamos externos y deuda interna.

- 1.7 A pesar de haberse registrado un aumento sustancial de la deuda interna, en gran parte el impacto inflacionario de este financiamiento ha sido amortiguado por las operaciones de mercado abierto del Banco Central de Nicaragua (BCN). Esta deuda está compuesta por instrumentos de largo plazo, Bonos de Pago por Indemnización (BPI) emitidos para indemnizar confiscaciones y expropiaciones de tierra, y de corto plazo a través de Certificados Negociables de Inversiones (CENIS) emitidos por el BCN para operaciones de mercado abierto y para apoyar a ahorristas de bancos intervenidos. El aumento de los CENIS en años recientes ha sido alto, ascendiendo del 8.2 por ciento del PIB en 1999 al 22.6 por ciento en 2001.
- 1.8 Mientras los títulos de largo plazo tienen tasas nominales de interés moderadas, en el mercado secundario son comprados y vendidos a descuentos substanciales, los títulos de corto plazo tienen tasas de interés que varían entre el 10 y el 15 por ciento. Ambos están indexados al dólar.
- 1.9 Si bien los efectos inflacionarios han sido contenidos hasta el momento, en el mediano plazo existe otro problema. La deuda interna es aproximadamente el 70 por ciento del PIB y casi la mitad de los vencimientos tienen lugar antes del fin del año 2004. A partir de ese año el país tendrá que iniciar la amortización de los BPIs cuyo servicio (amortización más interés) subirá de US\$16.9 millones en 2001 (0.7 por ciento del PIB) a US\$60 millones en 2005 (1.9 por ciento del PIB).
- 1.10 **Es prioritario reducir el déficit fiscal.** Su financiamiento a través de donaciones y CENIS, no es sostenible en el largo plazo.² Por un lado, se prevé una disminución de las donaciones externas y, por otro, el financiamiento interno a través de la acumulación de instrumentos de corto plazo emitidos por el BCN tiene un potencial desestabilizador al aumentar la fragilidad de las finanzas del Gobierno y su vulnerabilidad frente a shocks al sistema financiero si los agentes privados no siguen aceptando el *roll-over* de los CENIS.
- 1.11 También es importante que el país reduzca la dependencia de las donaciones externas a la vez que implemente un conjunto de políticas macroeconómicas que promuevan un crecimiento sustantivo y sostenible que resulte del dinamismo de la propia economía nicaragüense. La rápida acumulación de la deuda interna encarece el costo del crédito para el sector privado y desincentiva la inversión y la competitividad del país.

² Aún bajo el supuesto que la comunidad internacional estuviera dispuesta de aumentar en términos reales la disponibilidad de recursos concesionarios, se ha estimado que el déficit primario promedio del Sector Público Consolidado no Financiero de Nicaragua de 1999-2001 no sería sostenible. Véase Sebastián Edwards, "Debt Relief and Fiscal Sustainability", National Bureau of Economic Research, Working Paper 8939, mayo de 2002.

- 1.12 **Competitividad y aumentos en la producción.** Con el fin de lograr tasas de crecimiento altas y sostenibles, que permitan la reducción permanente de la pobreza, es importante aumentar la producción a través de medidas orientadas al aumento de la competitividad de los bienes y servicios nicaragüenses en los mercados internacionales.
- 1.13 Además, aumentos en la producción, especialmente en bienes transables, son fundamentales para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que ascendió al 37.8 por ciento del PIB en el año 2000 y que fue aproximadamente el 38.8 por ciento del PIB en el 2001. Este déficit es insostenible por las pocas posibilidades de mantener su financiamiento en los próximos 4-5 años.
- 1.14 La magnitud de esta brecha se explica por el saldo negativo en la balanza comercial, que alcanzó el equivalente de más del 42 por ciento del PIB en 2000 y fue aproximadamente del 40 por ciento en 2001. La mitad del déficit en cuenta corriente fue financiado con capitales oficiales, fundamentalmente transferencias (12.8 por ciento del PIB). También ha contribuido a este financiamiento el endeudamiento oficial neto (préstamos menos amortizaciones) que ascendió a 4.2 por ciento del PIB. Por otro lado, los capitales privados han financiado el 35 por ciento del déficit en cuenta corriente, destacando la Inversión Extranjera Directa (IED) y el endeudamiento externo neto, que ascendieron a 6.3 por ciento y a 7.0 por ciento del PIB, respectivamente.
- 1.15 Al igual que el déficit fiscal, el déficit externo es insostenible por la probable reducción en las donaciones en el transcurso de los próximos años. Además el crecimiento sostenible requiere que el país encuentre modalidades de financiar sus importaciones con: exportaciones, cuyo crecimiento se encuentra estancado; inversión extranjera directa; o endeudamiento privado directamente en los mercados financieros internacionales. En cualquier circunstancia, el endeudamiento a tasas concesionales disminuirá gradualmente en el transcurso de las próximas décadas.
- 1.16 El análisis del **clima de inversiones** realizado por el Grupo del Sector Privado del Banco – **la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Departamento del Sector Privado (PRI)** -- identificó dos conjuntos de acciones claves para fomentar las inversiones del sector privado: (i) acciones para disminuir la percepción de riesgos económicos, financieros, legales y de regulación; y (ii) políticas orientadas al aumento del capital privado local y la oferta de expertos técnicos locales.

Recuadro 1.1. La integración: Una elemento clave para el desarrollo

La integración es un elemento clave para el desarrollo de Nicaragua. No sólo tiene la potencial de abrir nuevos mercados para las exportaciones del país, sino también la integración regional ofrece amplias potencialidades para el desarrollo de políticas comunes y costo-eficientes para enfrentar los desafíos regionales. Para las economías pequeñas de Centroamérica, la integración subregional se justifica como parte del proceso de apertura externa y de aprovechamiento de su localización estratégica. Los beneficios potenciales de la proximidad y afinidad cultural con los países vecinos están subaprovechados en términos comerciales y de flujos de inversión dadas las trabas institucionales (barreras no arancelarias, aduanas y pasos fronterizos, etc.) y de infraestructura (malas carreteras).

En este sentido el compromiso del país de marchar hacia una mayor apertura está claramente demostrado. Se encuentran en proceso de negociación o aprobación acuerdos de libre comercio con Chile, República Dominicana y Canadá y se han dado los primeros pasos para un acuerdo con Estados Unidos. Además Nicaragua forma parte del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y participa de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC). La estrategia de apertura y de integración nicaragüense incluye diversos niveles de asociación. El más directo ocurre en el seno del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en mesoamérica en el marco del Plan Puebla-Panamá (PPP). En estos entornos la integración sobrepasa los objetivos estrictamente comerciales para incluir obras de infraestructura y cooperación en una serie de campos, desde salud y educación, hasta prevención de desastres.

La participación de Nicaragua en las negociaciones comerciales conlleva la necesidad de fortalecimiento institucional de todo el sistema público de comercio exterior y de su capacidad de concertar posiciones nacionales con la sociedad civil y especialmente con el sector privado. Los requerimientos de fortalecimiento institucional públicos y privados también se ponen de manifiesto a la hora de implementar los tratados comerciales. Cabe mencionar que el tema de la apertura también se vincula con los desequilibrios macroeconómicos por la reducción esperada de ingresos fiscales fruto de la baja de aranceles. Fuentes alternas de recursos deberán compensar esta reducción de ingresos.

La profundización de la integración subregional podría proveer mejores condiciones para el aprovechamiento de economías de escala, la asignación de la inversión y soluciones de competitividad con terceros mercados en temas clave de infraestructura, especialmente en transportes (una concepción regional de soluciones multimodales) y energía (inversiones regionales de generación en el marco del SIEPAC y una creciente liberalización del comercio de hidrocarburos).

La estrategia presentada en el Capítulo III de esta EPN responde a estos temas.

- 1.17 Para atraer las inversiones extranjeras y particularmente obtener una mayor participación del sector privado en los sectores de energía, transporte, agua y telecomunicaciones, Nicaragua tiene sus propias oportunidades de desarrollo y desafíos que pueden ser resumidos en tres puntos claves:
- a. La creación por parte del Gobierno de una nueva visión y compromiso que sea favorable a los inversionistas internacionales para financiar proyectos en el país. Elementos claves en esta visión y compromiso son la consolidación de la democracia y la reducción y prevención de la corrupción.
 - b. La mejora y diversificación de la economía nicaragüense. Es importante aumentar la productividad, mejorar la eficiencia de los sectores claves de la economía, fortalecer el mantenimiento de la infraestructura básica, mejorar los servicios básicos y asegurar políticas macroeconómicas estables que promuevan la inversión privada.
 - c. El fortalecimiento del marco legal y regulatorio. Es necesario mejorar la regulación de tarifas para el usuario, eliminar la discrepancia entre las leyes que regulan cada sector y reformar el sistema de justicia que en la actualidad es lento, poco transparente y es percibido como corrupto.
- 1.18 Otro aspecto clave vinculado a la competitividad, y en general al desarrollo socioeconómico del país es la apertura al resto del mundo. El Recuadro 1.1 analiza aspectos importantes de la **integración económica y regional**. Cabe mencionar que este es un área donde Nicaragua ha realizado grandes esfuerzos.

2. Gobernabilidad

- 1.19 Durante la segunda mitad de la década de los noventa, Nicaragua registró una importante disminución en el nivel de confianza respecto a su administración pública.³ Si bien la “evaluación” que hacen los ciudadanos del sector público, está muy ligada a los temas macroeconómicos, algunos indicadores tienden a confirmar un deterioro que debe ser revertido. En efecto, el “Índice de Democracia” (la combinación de la satisfacción y el apoyo a la democracia) pasa del 41% en 1996, al 34% en el 2001⁴. Esta situación no es mejor cuando se compara la efectividad del gobierno (27.5%) con los indicadores regionales (49.2%); la justicia (21.2% para Nicaragua vs. 46.1% para la región) y el control de la corrupción (24.2% para Nicaragua vs. 50.6% para la región).⁵ Cabe mencionar, sin embargo, que es posible que estos indicadores muestren mejoras importantes en el año 2002 a raíz de medidas tomadas por el nuevo Gobierno para reducir la corrupción.
- 1.20 En la década de los noventa, Nicaragua experimentó importantes reformas para iniciar el proceso de consolidación de la democracia y la modernización de la administración pública. Sin embargo, en los últimos años se observa un estancamiento en el ritmo de ejecución y profundidad de estas reformas, debido principalmente al deterioro de las instituciones políticas y a la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos (los indicadores mencionados en el párrafo anterior confirman, en principio, estas apreciaciones).
- 1.21 Es importante que Nicaragua retome el proceso de reformas institucionales con los objetivos centrales de consolidar la democracia y el estado de derecho, asegurando la transparencia del gasto público y generando en los ciudadanos y en los inversionistas privados la credibilidad y confianza necesarias para la toma de decisiones y el ejercicio de sus derechos. La ejecución de la ERCERP requerirá de una buena gobernabilidad, tanto para el crecimiento económico como para la erradicación de la pobreza. Sin embargo la misma Estrategia toma nota de importantes desafíos en la gobernabilidad y desarrollo institucional.
- 1.22 Por lo tanto, un segundo desafío que enfrenta el país es retomar el proceso de reformas institucionales para consolidar la democracia y el estado de derecho, asegurando la eficiencia y eficacia en el gobierno y la transparencia en los gastos públicos.

3. Productividad de los grupos más pobres

- 1.23 La ERCERP estima que el 47.9 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y el 17.3 por ciento en condiciones de pobreza extrema. Las condiciones de pobreza están vinculadas a una distribución del ingreso muy desigual.⁶ Además por ser la pobreza de carácter multi-dimensional, ésta trasciende el aspecto de los bajos ingresos para también incluir la discriminación y la exclusión expresadas en

³ Latinobarómetro, 1996 y 2001.

⁴ ibid.

⁵ World Bank Institute on Governance and Anti-corruption.

⁶ De acuerdo a UNDP, Human Development Report 2002, el coeficiente de Gini de Nicaragua de ingresos es el quinto más alto del mundo. Un coeficiente de Gini alto indica una mayor desigualdad en la distribución de ingresos.

términos de privación de servicios sociales básicos.⁷ Así, Nicaragua muestra altos niveles de desnutrición infantil, insalubridad y falta de educación (Véase el Cuadro 1.1). La incidencia más alta de la pobreza es en la Costa Atlántica donde viven grupos afro-descendientes e indígenas, y hacia los cuales es necesario dirigir esfuerzos a fin de aumentar su productividad.

- 1.24 Por esta razón, el segundo pilar de la ERCERP destaca la importancia de aumentar la inversión en el capital humano de los pobres, con el propósito de contribuir al rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza. Como respuesta, esta EPNI propone generar aumentos permanentes en la productividad de los grupos más pobres a través de mejoramientos en los servicios de educación, salud, nutrición y capacitación que les permitan obtener los ingresos necesarios para superar las condiciones de pobreza y exclusión.

C. Situación del país con respecto a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible

- 1.25 La estrategia institucional del Banco asigna una importancia especial a dos temas transversales: la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. A este respecto, el país muestra diversos estados de desarrollo según se analiza a continuación.

1. Reducción de la pobreza

- 1.26 Nicaragua, luego de una amplia consulta con la sociedad civil y las instituciones financieras internacionales, elaboró la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en julio de 2001. El proceso de elaboración contó con el apoyo de la comunidad internacional (Véase el Recuadro 1.2). La ERCERP reúne los resultados de estudios realizados durante varios años de investigación y refleja el compromiso del Gobierno – y aún más importante del país -- de expandir y mejorar la asignación de los recursos orientados a la reducción de la pobreza. Este compromiso ya trascendió un ciclo político cuando pasó de la administración anterior a la actual en enero de 2002.
- 1.27 La Estrategia no sólo establece los lineamientos para la reducción de la pobreza sino, también, la meta de reducir la pobreza extrema en 50 por ciento para el año 2015 con respecto a 1995. El cumplimiento de dicha meta requiere como condición necesaria que el país alcance una tasa de crecimiento económico substancial y sostenible. También requiere la ampliación de la oferta de los servicios esenciales para aumentar la productividad de los grupos de bajos ingresos. Así los principales desafíos planteados en este capítulo de la EPNI complementan el análisis y las prioridades destacadas en la ERCERP.

⁷ Jean Drèze y Amartya Sen, “La India: Desarrollo Económico y oportunidad social,” BID: Diálogo Regional de Política, junio de 2001.

**Recuadro 1.2. La Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de pobreza.
Su contenido y el papel de la comunidad internacional y el BID**

La ERCERP. Respaldada por el Banco y otras entidades de la comunidad internacional, la ERCERP fue preparada bajo el liderazgo del Gobierno y establece la reducción de la pobreza como el eje central de la estrategia del país. Incorpora los resultados de una amplia consulta con la sociedad civil y las instituciones financieras internacionales. Contiene indicadores de corto, mediano y largo plazo vinculados con la reducción de la pobreza y las **metas de desarrollo del milenio**. Por ejemplo, plantea la reducción de la extrema pobreza en el 50 por ciento al año 2015 respecto a 1995.

La ERCERP consta de cuatro pilares: crecimiento económico de base amplia y reforma estructural; mayor y mejor inversión en capital humano; mejor protección a los grupos vulnerables; y gobernabilidad y desarrollo institucional. Además tiene tres temas transversales vulnerabilidad ambiental, equidad social y descentralización.

Papel de la comunidad internacional. Aunque la ERCERP es un documento de Nicaragua preparado exclusivamente por nicaragüenses, casi toda la comunidad internacional ha contribuido a diversos aspectos de su preparación: al diagnóstico y análisis de la pobreza; a los análisis sectoriales; al diseño e implementación de la consulta; a la preparación del sistema de indicadores, monitoreo y consulta; y al diseño del esquema de implementación. Además la comunidad internacional ha participado en varias reuniones de coordinación y consulta en Managua. Asimismo, igual al BID, las otras entidades financieras internacionales están en el proceso de conformar su futuro apoyo al país dentro del marco de referencia establecido por la ERCERP.

Papel del BID. Durante el proceso de preparación, el Banco apoyó al Gobierno a través de cooperaciones técnicas y préstamos orientados al apoyo de SETEC; análisis sectoriales; apoyo a la consulta; el diseño al sistema de indicadores, monitoreo y evaluación; y el diseño de la estrategia de implementación. Además el Banco trabajó estrechamente con el SETEC en la revisión de borradores de la ERCERP.

Esta Estrategia de País con Nicaragua tiene el propósito de programar las acciones futuras del BID dentro del marco establecido por la ERCERP. Además de un préstamo de innovación en ejecución (Implementación de la Estrategia Reforzada de la Reducción de la Pobreza aprobado 2000), el Banco prevé la aprobación de dos préstamos sectoriales que ofrecen apoyo directo al alcance de las metas del ERCERP. Todos los préstamos de inversión y cooperaciones técnicas también están orientadas directa e indirectamente al alcance de las mismas metas.

- 1.28 El Cuadro 1.1 presenta los principales indicadores sociales y de la pobreza en Nicaragua. Tal como se espera, existe una fuerte correlación entre la pobreza y el bajo logro educativo, la insalubridad y la desnutrición. A pesar que el país logró avances importantes en la reducción de la pobreza durante la década de los noventa, persisten aún niveles altos de pobreza y privación. Además, muestran un deterioro en el índice de la mortalidad materna durante la década de los noventa y poco progreso en la tasa neta de escolarización primaria.

Cuadro 1.1. Principales indicadores sociales y de la pobreza							
Indicador	1990-94	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Incidencia de pobreza	50.3 %	-	-	-	47.9 %	-	-
Incidencia de pobreza extrema	19.4 %	-	-	-	17.3 %	-	-
Desnutrición crónica de niños menores de 5 años	23.7 %	-	-	-	19.9 %	-	-
Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	58.0	-	-	43.0	40.0	-	-
Mortalidad materna por 100,000 nacimientos vivos	98.3	111.8	154.4	142.7	138.2	148.3	
Tasa neta de escolarización primaria	77.9%	75.2 %	73.2 %	73.6 %	73.1 %	75.0 %	77.0 %
Niños que terminan la primaria en seis años	17.9 %	18.6 %	22.4 %	27.8 %	38.8 %	32.0 %	29.5 %
Tasa de analfabetismo	23.0 %	-	-	-	18.8 %	-	-
Cobertura nacional de agua potable	50.0 %	56.1 %	59.1 %	61.6 %	62.8 %	66.5 %	67.9 %
Acceso nacional saneamiento	82.6 %	-	-	-	84.1 %	-	-

Fuente: ERCERP, julio de 2001

- 1.29 Aunque no está descrito en el cuadro, la alta tasa del crecimiento de la población es otro factor muy relacionado a la pobreza.⁸ Los hogares más pobres comprenden más personas que los hogares no pobres y sus adultos tienen casi el doble de la cantidad de dependientes. El alto desempleo, estimado en el 10.5 por ciento en 2001, y los bajos ingresos han contribuido a un flujo alto de nicaragüenses al resto del mundo. Aunque ésta refleja la escasez de empleos dentro del país, las remesas de dinero que envían a Nicaragua (equivalente al 15 por ciento del PIB) representan una fuente importante de financiamiento de la balanza de pagos.

2. Desarrollo sostenible

- 1.30 Nicaragua ha registrado progreso en el área del medio ambiente. Al respecto, existe un marco institucional y legal, así como políticas de Estado, incluyendo la segunda versión del Plan de Acción Ambiental, oficializado en el 2000 (el primero fue el de 1993) que dan la base para una gestión adecuada del medio ambiente. El Ministerio Ambiental y Recursos Naturales (MARENA) ha asumido el liderazgo, pero sus recursos limitados dificultan un monitoreo y control del medio ambiente a nivel nacional en forma efectiva. Con apoyo de los proyectos financiados por el Banco se ha mejorado la capacidad de gestión ambiental de las instituciones públicas, diseñando y estableciendo normas y procedimientos ambientales en el ciclo de proyectos de cada sector, así como estableciendo unidades de gestión ambiental en 12 instituciones públicas.
- 1.31 El crecimiento agrícola de las últimas décadas ha sido a expensas de los recursos naturales, a través de prácticas agrícolas no sostenibles y expansión de la frontera agrícola, provocando la deforestación acelerada y deterioro general de los recursos agua y suelo, al tiempo que se produce con baja productividad. Los programas diseñados recientemente (POSAF, Reactivación Productiva Rural) están incorporando acciones para atender esta preocupación e intentar subsanar estos problemas, enfatizando la necesidad de introducir tecnologías que permitan el manejo sostenible de los recursos naturales y mejoras significativas en la productividad.

⁸ De acuerdo a Naciones Unidas, Human Development Report, 2002, la tasa promedio de crecimiento de la población en Nicaragua – 2.8 por ciento sobre el período 1975-2000 – es casi 50 por ciento superior del promedio de América Latina y el Caribe de 1.9 por ciento.

Recuadro 1.3. Nicaragua: Uno de los países más afectados por desastres naturales

Nicaragua está ubicada en una de las zonas del mundo más vulnerable a desastres naturales de varias índoles, que incluyen huracanes, tormentas, maremotos, terremotos, erupciones, sequías e inundaciones. La magnitud es reflejado en el alto monto de las pérdidas resultantes el cual ha sobrepasado los US\$4 mil millones (más del 150 por ciento del PIB de 2001). Los mismos desastres han afectado más de tres millones de nicaragüenses.

A nivel regional Nicaragua ha acordado compromisos importantes para apoyar la reducción de riesgos de desastres. Estos compromisos reconocen los desafíos comunes y plantean líneas de acción para tratarlos en forma conjunta.

Además, con el fin de mitigar el riesgo de los desastres, el país ha tomado varias acciones importantes: (i) ha aprobado una ley en 2000 que crea un Fondo Nacional de Desastres (falta reglamentarla); (ii) ha conseguido el financiamiento requerido para identificar los riesgos en municipios seleccionados y ejecutar obras comunales para mitigarlos; y (iii) está en el proceso de fortalecer el sistema de gestión ambiental con el Ministerio Ambiental y Recursos Naturales (MARENA).

Acciones adicionales que podrían ser importantes incluyen: (i) la promoción de un mercado de seguros privados contra catástrofes contemplado dentro del Plan Puebla-Panamá (PPP); (ii) el fortalecimiento de la utilización de información hidrometeorológica para reducir el riesgo de desastres; y (iii) la preparación de una estrategia financiera para responder a los desastres en una forma ágil, eficiente y eficaz.

Estas acciones forman parte del diálogo de políticas del Banco con el Gobierno. El BID ha jugado un papel de liderazgo en la prevención de desastres. El Banco Mundial y el resto de la comunidad internacional también tienen programas importantes en esta área.

Los programas del Grupo Banco que han contribuido a la prevención y mitigación de desastres incluyen el financiamiento de obras públicas que previenen los desastres a través del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (1086/SF-NI), mapas catastrales de riesgo como criterio de elegibilidad para subsidios de vivienda en el Programa de Vivienda para Grupos de Bajos Ingresos (1111-SF-NI), el manejo de sequías en el Programa de Reactivación de la Producción Rural (1110/SF-NI), y un programa regional del FOMIN en preparación que incluirá apoyo para un mercado de seguros privados contra los desastres.

D. Perspectivas macroeconómicas

- 1.32 El excesivo gasto público en el 2001 fue la razón principal para el incumplimiento de las metas establecidas para el segundo año en la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF) acordada con el FMI. La dificultad para cumplir con las metas del PRGF y para presentar un programa coherente para el tercer año de dicho Programa ocasionó que a mediados de 2001 las autoridades negociaran un programa interino (SMP – *Staff Monitored Program*) para el segundo semestre de ese mismo año, con el fin de ayudar a las nuevas autoridades a sentar las bases para un PRGF de tres años a partir de 2002. Las metas del SMP no fueron cumplidas por márgenes substanciales y el FMI ha entrado en una revisión de la situación con el nuevo gobierno con el objetivo de negociar el nuevo PRGF a mediados de 2002, después de unos meses de implementación satisfactoria, el Programa será presentado al Directorio del FMI. Tal presentación podría efectuarse en el segundo semestre de 2002.
- 1.33 En 2001, la tasa de crecimiento del PIB fue positiva (3 por ciento) pero continuó el ritmo descendiente observado desde el año anterior (véase el Cuadro 1.2). La mayor desaceleración ocurrió en el sector agrícola a raíz de una fuerte sequía y el colapso en el precio internacional del café. Las perspectivas inmediatas para Nicaragua son difíciles. Para 2002, los graves desequilibrios macroeconómicos y una situación externa todavía adversa, a pesar de los comienzos de recuperación en Estados Unidos, redundarán aún en una tasa de crecimiento muy baja. Esta, sin embargo, podría alcanzar el 5 por ciento en 2004-2005 si las autoridades logran generar un entorno que promueva el crecimiento económico y si continuara la recuperación de la economía mundial. Así, se prevé una recuperación de la economía nicaragüense a final de este quinquenio que provendrá de las

exportaciones y la inversión privada en repuesta a políticas que promuevan la competitividad del país en los mercados internacionales.

- 1.34 Cabe mencionar que los indicadores macroeconómicos del Cuadro 1.2 presentados como porcentajes con respecto al PIB están seriamente sesgados por una subestimación substancial del PIB. El BID y otras entidades internacionales están colaborando con el Gobierno con el propósito de corregir la subestimación.

Cuadro 1. 2. Principales indicadores macroeconómicos y proyecciones									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (cambio)	5.1 %	4.1 %	7.4 %	5.5 %	3.0 %	1.5 %	3.5 %	4.5 %	5 %
Inflación (dic./dic.)	7.3 %	18.5 %	7.2 %	9.9 %	4.7 %	6 %	5 %	4 %	4 %
Inversión bruta fija/PIB	21.5 %	23.1 %	30.1 %	26.1 %	24.8 %	24.3 %	24.3 %	25.2 %	25.5 %
Deuda externa (con HIPC) total/PIB	305 %	304 %	296 %	275 %	251 %	77 %	80 %	81 %	81 %
Deuda interna total/PIB	92 %	79 %	72 %	66 %	69 %	70 %	67 %	63 %	60 %
Deuda total/PIB	397 %	383 %	368 %	341 %	320 %	147 %	147 %	144 %	141 %
Déficit fiscal SPNF antes de donaciones (% del PIB)	7.3 %	3.0 %	12.5 %	14.6 %	16.1 %	13.0 %	10.6 %	10.3 %	10 %
Donaciones (% del PIB)	5.4 %	3.8 %	8.7 %	7.3 %	6.1 %	6.1 %	5.0 %	4.5 %	4 %
Déficit Cta. Cte. BOP (% del PIB)	47.1 %	39.6 %	49.3 %	37.8 %	38.8 %	32.8%	30 %	28 %	26 %

Fuente: Banco Central de Nicaragua, proyecciones basadas en un modelo de consistencia.

- 1.35 La iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME) contribuye a la sostenibilidad macroeconómica de Nicaragua a través de la reducción de la deuda externa. La reducción total de la deuda del país podría alcanzar US\$3,267 millones en términos del valor presente neto, o el 72 por ciento del valor presente neto de la deuda externa del año 2001. El valor presente de la contribución del BID es de US\$386 millones, el segundo más alto.⁹ El del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es de US\$435 millones (el más alto) y el del Banco Mundial es de US\$189 millones.

- 1.36 Nicaragua alcanzó el Punto de Decisión del proceso PPME en diciembre de 2000, haciéndose elegible para alivio interino del servicio de la deuda. Este alivio podría llegar al monto máximo de un tercio del alivio total detallado en el párrafo anterior. Las dos condiciones principales para lograr la reducción definitiva de la deuda bajo la iniciativa PPME son un acuerdo sobre un PRGF con el FMI y la ejecución de la ERCERP sobre un período de un año. El alcance del Punto de Culminación podría ser en el año 2003. El efecto del proceso HIPC sobre la situación del endeudamiento del país y su efecto sobre el endeudamiento al BID y el servicio de esta deuda está presentada el Anexo III.

E. Respuesta a los desafíos

- 1.37 Esta EPNI plantea las respuesta del Banco a los desafíos presentados en este capítulo.

⁹ El valor nominal es de US\$726 millones.

II. EVALUACIÓN DE TEMAS RELACIONADOS CON LA ESTRATEGIA Y LA CARTERA

A. Generales

- 2.1 Este capítulo incorpora una breve apreciación de la experiencia del Banco en la implementación de la estrategia establecida para el período 1996-2001. En el se resumen los principales logros y problemas encontrados en la ejecución de la cartera y las lecciones aprendidas. La nueva EPNI, que se articula en este documento, concuerda con los temas propuestos en una versión preliminar de la Evaluación del Programa del Banco (CPE) según se indica en el Recuadro 2.1.¹¹
- 2.2 La estrategia establecida para este período fue aprobada por el Directorio Ejecutivo en el Documento de País de octubre de 1996. Esta estrategia se implementó hasta el año 1998 cuando, a raíz de la destrucción causada por el Huracán Mitch, fue revisada, concluyéndose que, aunque continuaba siendo válida, requeriría de ajustes para hacerla consistente con el Plan de Reconstrucción y Transformación de Nicaragua.

Recuadro 2.1. Nicaragua: Recomendaciones de la Evaluación del Programa del Banco (CPE)

El CPE sugiere que se consideren los siguientes cuatro temas:

- (i) Priorización del crecimiento
- (ii) Liderazgo del Banco en la mejora de la coordinación entre el país y la comunidad internacional
- (iii) Mejora en los mecanismos de rendición de cuentas.
- (iv) Buscar reducir la volatilidad, impredecibilidad y la prociclicidad de los desembolsos de la ayuda externa

La EPNI es consistente con los tres primeros temas. En consonancia con el énfasis que pone el primer pilar de la ERCERP en el desarrollo económico, el primer enfoque estratégico de la EPNI también prioriza el crecimiento económico como una condición necesaria para la reducción de la pobreza. El Banco, en su capacidad de líder del Grupo Consultivo por Nicaragua, apoyará el liderazgo del país para coordinar en forma efectiva a las agencias internacionales para lograr obtener sus metas de desarrollo. La mejora de los mecanismos de rendición de cuentas es un tema central dentro del segundo enfoque estratégico de la EPNI.

El cuarto punto concerniente a la volatilidad, impredecibilidad y prociclicidad de la ayuda externa es aún una hipótesis de trabajo, a la que se le dará futura consideración.

- 2.3 El país solicitó la reformulación de recursos para atender la situación de esos momentos, para lo cual se identificaron US\$55 millones de programas en ejecución. El propósito inmediato de la reprogramación fue el de recuperar la infraestructura dañada o perdida y atender las necesidades más inmediatas de la población. Así, los recursos fueron programados para reactivar la producción agropecuaria, atender y proteger la salud de las poblaciones afectadas y vulnerables, y reparar la infraestructura educacional y económica (camino y electricidad).
- 2.4 Dentro de este marco los Grupos Consultivos para Nicaragua jugaron un papel crucial, especialmente el Grupo Consultivo de 1999 para la Reconstrucción y

¹⁰ Hasta el momento de la elaboración del presente documento, no existía una evaluación sistemática de los programas financiados dentro de la vigencia de dicha estrategia.

¹¹ Office of Evaluation and Oversight, Country Program Evaluation: Nicaragua: 1991-2000, November 20, 2002. Draft submitted to the Programming Committee of the Board. RE-272. Al momento de finalizar la Estrategia del Banco con el País, la versión final del CPE no estaba disponible.

Transformación de Centro América después del Huracán Mitch, y el Grupo Consultivo para Centroamérica llevado a cabo en febrero de 2001. Además de promover los esfuerzos para la reconstrucción, los Grupos Consultivos respaldaron los esfuerzos del Banco a través del compromiso de recursos para el apoyo al desarrollo socioeconómico del país.

B. Desarrollo de la estrategia 1996-2001

- 2.5 El objetivo principal establecido fue el de apoyar al país a alcanzar el desarrollo sostenido y con equidad. Cuatro áreas estratégicas fueron escogidas para la intervención del Banco: (i) la reducción de la deuda externa; (ii) la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano; (iii) la promoción del sector privado y la reactivación productiva; y (iv) la optimización del manejo de los recursos naturales. Adicionalmente, la estrategia identificó dos condiciones necesarias: el mantener la estabilidad del sistema económico y el consolidar las reformas estructurales.
- 2.6 Vale recalcar que la estrategia se desarrolló dentro de un clima económico internacional propicio al crecimiento. Al mismo tiempo, el desastre natural causado por el huracán Mitch alteró drásticamente las condiciones y necesidades previstas durante el diseño de la estrategia, sobre todo en el área de atención social.
- 2.7 **Estabilidad del sistema económico y consolidación de las reformas estructurales.** Durante el período de vigencia de la estrategia, el PIB creció a un respetable promedio anual del 5 por ciento. Aunque es difícil medir la contribución del Banco al crecimiento económico del país, la presencia de reformas importantes en la política económica que el Gobierno implementó, con el apoyo del Banco y otras instituciones financieras internacionales, evidencian haber contribuido a dicho crecimiento. Estas incluyen, entre otras, la reducción de aranceles, la negociación de acuerdos de libre comercio, la privatización de empresas estatales, el fortalecimiento de la supervisión bancaria, la reforma del sistema de pensiones, el inicio del proceso de fortalecimiento del sistema judicial, y una ley que facilitó la resolución de conflictos de propiedad.
- 2.8 Los resultados de la estrategia no han sido uniformes en sus áreas de intervención, sin embargo, dos de éstas merecen especial atención. El área estratégica de **reducción de la deuda externa**, está en proceso de ser implementada con éxito. Bajo el proceso PPME liderado por el Banco Mundial y el FMI, y con amplia participación del BID (véase el Capítulo I), Nicaragua ya ha alcanzado un alivio temporal del servicio de la deuda y está en el proceso para alcanzar la reducción del 72 por ciento del valor presente de la misma. Una tercera parte de la reducción será financiada por instituciones multilaterales, y el Club de París y donantes bilaterales contribuirán con las otras dos terceras partes.
- 2.9 El área estratégica de la **reducción de la pobreza y desarrollo del capital humano**, es un excelente ejemplo de la capacidad de respuesta del Banco a los cambios suscitados en un ambiente dinámico. Inicialmente, los instrumentos o programas diseñados no eran suficientes para lograr los objetivos trazados en la estrategia. En respuesta a los vacíos encontrados, el Banco respondió aceleradamente. Ante la falta de capacidad técnica e institucional, el Banco

financió el diseño e implementación de la SETEC, organismo rector que se encargaría de compatibilizar las necesidades sociales con la política económica y que, con posterioridad, se convirtiera en el ancla institucional para servir de interlocutor en la formulación de futuros programas.

- 2.10 Inmediatamente después se preparó la Red de Protección Social, un programa de alto impacto sobre el desarrollo de poblaciones en extrema pobreza, el cual sirvió para mitigar los vacíos de servicios básicos en salud y educación.¹² Por ejemplo, la RPS produjo un incremento neto de 30 puntos porcentuales en el número de niños cubiertos por programas de vigilancia y promoción del crecimiento y de 17 puntos porcentuales en el número de niños con esquema de vacunación en edad apropiada con respecto a otros hogares pobres no beneficiarios. Asimismo la RPS generó un incremento neto de más de 28 puntos porcentuales de la matrícula en los primeros cuatro grados de primaria para los niños en pobreza extrema comparado con los no beneficiarios.
- 2.11 En respuesta a la devastación causada por el Huracán Mitch, el Banco reasignó recursos para apoyar la fase de emergencia y reconstrucción del país. Así, se logró la reconstrucción y rehabilitación de al menos 2500 centros educativos, 350 unidades de salud, 50 unidades de asistencia social, y la ejecución de al menos 45 proyectos de agua. La calidad de los proyectos fue alta y la gran mayoría de ellos cuenta con alta probabilidad de sustentabilidad.
- 2.12 Para responder a las nuevas oportunidades creadas por el nacimiento de la iniciativa HIPIC, el Banco apoyó al país en el diseño de dos instrumentos innovadores: (i) Fondo Social Suplementario, un esquema para canalizar recursos provenientes de la comunidad internacional, y proteger el gasto social, y (ii) la creación de un programa que viabiliza la implementación de la ERCERP.
- 2.13 Estos ejemplos le permiten al Banco inferir que –si bien quedan esfuerzos por hacer para lograr las metas trazadas por el país para reducir la pobreza– los esfuerzos, hasta el momento desplegados, han contribuido en manera significativa a que el país logre la mejora de los indicadores reportados en el Cuadro 1.1.

C. Desarrollo de la cartera del Banco 1996-2001

- 2.14 Al 15 de mayo de 2002 la cartera del Banco en Nicaragua estaba compuesta por 82 operaciones por un valor de US\$705.7 millones, como se indica en el Cuadro 2.1.

¹² El informe de evaluación preliminar, realizado por IFPRI, concluyó que: “...al observar los impactos que ha alcanzado la Red de Protección Social [...] el programa en su fase piloto ha sido un éxito.”

Cuadro 2.1. Composición de la cartera		
Tipo de operación	Número de operaciones	Monto (US\$ millones)
Proyectos	31	629.6
Cooperaciones técnicas	21	6.2
FOMIN	20	13.0
Pequeños proyectos	3	1.4
Línea de crédito PPF	1	5.0
Corporación Interamericana de Inversiones (CII)	5	20.5
PRI	1	30.0
TOTAL	82	705.7

- 2.15 De los 31 proyectos que conforman la actual cartera, 27 de ellos fueron aprobados durante la vigencia de la Estrategia 1996-2001. La ejecución de esta cartera ha sido en general satisfactoria desembolsándose anualmente en promedio, el 20 por ciento de los recursos disponibles, lo que se traduce en un período de ejecución de 5 años por proyecto. Esta ejecución ha sido posible a pesar de las dificultades que se mencionan en los párrafos siguientes.
- 2.16 Siete de los 31 proyectos fueron identificados y puestos en estado de alerta por el sistema PAIS, y se les dio un seguimiento cercano por parte de COF/CNI.¹³
- 2.17 La cartera se vio afectada por la baja capacidad institucional de los ejecutores y las dificultades que presentaron los proyectos cuya ejecución se realizó mediante la participación de varios ejecutores en forma concurrente. Adicionalmente, la alta rotación de los funcionarios de planta en las instituciones, debido principalmente a la aplicación de criterios políticos para nombramientos de los mismos, incrementó el grado de dificultad para la ejecución de los proyectos.
- 2.18 Dos instancias en la ejecución de la cartera merecen especial reconocimiento. En la primera, después de recibir información de que algunos recursos de un programa habían sido utilizados para contribuir al financiamiento de la campaña política del partido de gobierno, el Banco procedió, de inmediato, a suspender los desembolsos del programa y a realizar una auditoría especial. Como resultado de eso la institución a cargo del programa hizo la restitución de recursos, adoptó un código de ética, y mejoró los sistemas de control interno, para evitar que situaciones como éstas vuelvan a ocurrir.
- 2.19 En la segunda instancia, el Banco procedió a no desembolsar los recursos de un sectorial al haberse incumplido una de las condiciones estipuladas en el contrato de préstamo. La nueva administración del país ha hecho todos los esfuerzos necesarios y ha logrado corregir dicha situación.
- 2.20 Ambas instancias y la visibilidad que tuvieron ante el gobierno y la comunidad internacional, han contribuido a afianzar el rol del Banco como líder en propiciar la transparencia en los gastos del Estado, y en la lucha contra la corrupción.

D. Lecciones aprendidas para la formulación de la estrategia futura

- 2.21 **Transparencia y lucha contra la corrupción.** Estos son temas de extrema importancia que el Banco requiere vigilar constantemente, particularmente por la

¹³ A diciembre, 2002, solamente cuatro de estos programas permanecían en estado de alerta.

percepción pública de que existe un problema de corrupción sistémica en los gobiernos del país. La periódica supervisión del Banco, complementada por auditorías externas, y la presentación a tiempo de los estados financieros auditados puede proporcionar cierta seguridad de que los recursos del Banco son usados para los fines de desarrollo que fueron diseñados, y que no existen desviaciones o apropiaciones ilícitas de los mismos. Estos propósitos demandan que futuras acciones del Banco estén dirigidas a apoyar esfuerzos para mejorar la administración de los recursos del Estado, y se incluyan como parte de la nueva EPNI (ver Capítulo III).

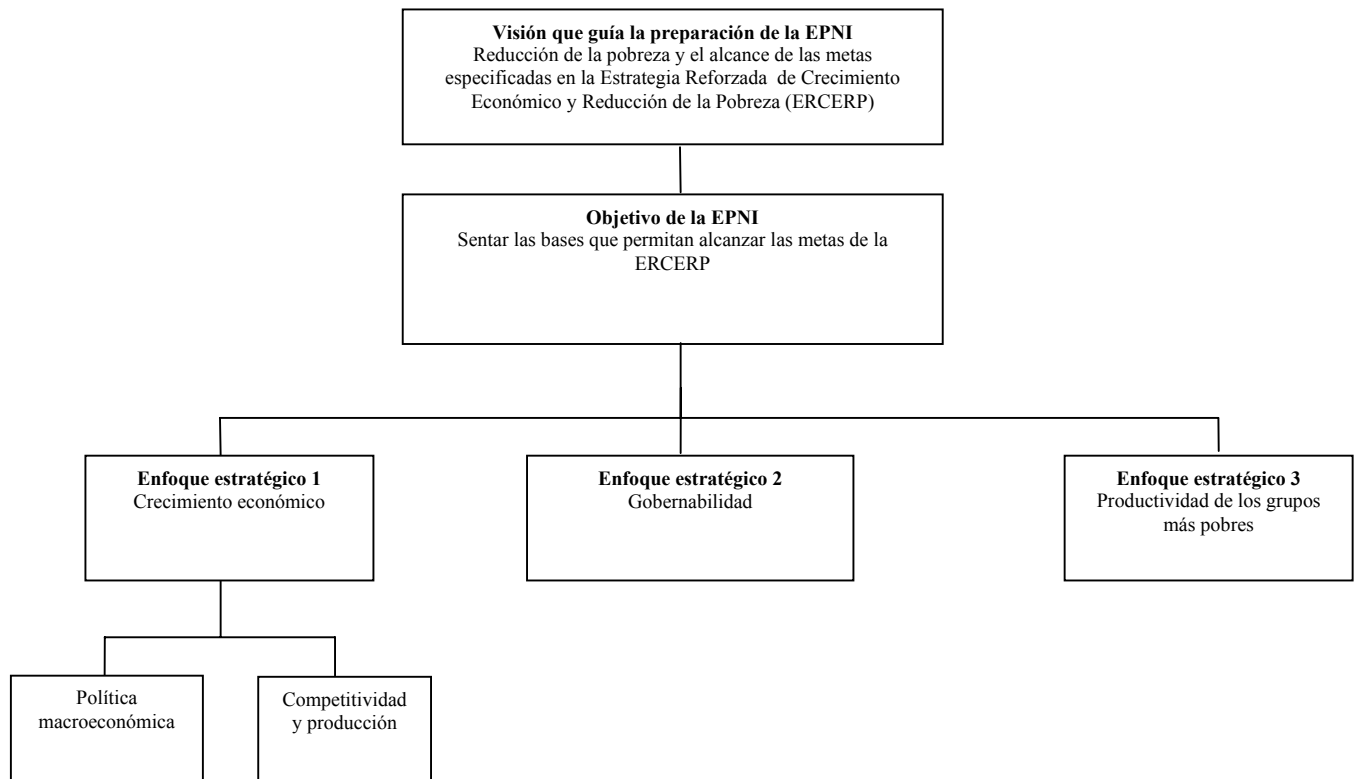
- 2.22 **Flexibilidad e innovación.** Si bien la estrategia busca crear un conjunto coherente de instrumentos para lograr la obtención de sus objetivos, no puede anticipar todos los posibles eventos o circunstancias que puedan ocurrir. La estrategia se diseña dentro de un conjunto de circunstancias las cuales pueden cambiar rápida y drásticamente, por lo que es necesario sea lo suficientemente flexible para adaptarse a una nueva realidad. El caso del componente social es un excelente ejemplo. No solo reaccionó rápida y eficazmente el Banco ante la nueva realidad del país, sino que lo hizo con programas innovadores.
- 2.23 **Focalización.** Nicaragua es un país con importantes desafíos en diferentes áreas. Por esa razón, los limitados recursos FOE, demandan que la intervención del Banco sea focalizada y se incluyan indicadores de resultados. La presencia de indicadores permitirá supervisar la ejecución de la Estrategia de País con Nicaragua y evaluar, directa e indirectamente, la contribución del Banco a los objetivos de desarrollo del país.
- 2.24 **Adecuado dimensionamiento** de la estrategia. Conviene plantear una estrategia con un alcance focalizado. Esto ayudará a elevar el impacto de las operaciones del Banco en la consecución de los objetivos. Sin embargo, debe tenerse presente que, dado el limitado monto de los recursos financieros disponibles, su total implementación podría constituir una condición necesaria pero no suficiente. Sólo en casos muy particulares, como el de reducción de la deuda, donde la convergencia de recursos financieros es alta en comparación al problema total, se puede esperar lograr una meta ambiciosa.
- 2.25 **Capacidad institucional.** Uno de los principales problemas de carácter sistémico que enfrenta la cartera del Banco en Nicaragua es la dificultad que tienen las instituciones para ejecutar los proyectos. Si bien esta limitación está presente en la mayor parte de los organismos del Estado, es particularmente grave en los sectores sociales, área prioritaria de la estrategia propuesta. Por lo tanto, las intervenciones que se propongan en la estrategia, deben buscar basarse en un diseño simple del marco institucional, y de esta manera disminuir el riesgo de que las operaciones no puedan ser eficientemente ejecutadas.
- 2.26 **Cobertura del proyecto.** Esta debe ser cuidadosamente determinada. Aquellos proyectos que son relativamente nuevos, deben ser dimensionados cuidadosamente y ser, preferiblemente, de un monto relativamente moderado. Esto permitirá a la institución afinar sus procesos para una adecuada ejecución del proyecto, y no incurrir en altos costos de oportunidad por tener los recursos paralizados.

- 2.27 **Convergencia de donantes.** La esfera de influencia del Banco con relación a las necesidades que trata de atender es bastante limitada, aún en países pequeños como Nicaragua. A raíz de eso, se debe buscar la convergencia de recursos de donantes bilaterales e instituciones multilaterales para lograr un mayor impacto (ver Capítulo III). A su vez, esta convergencia estratégica ayudaría mucho a minimizar los requisitos de contrapartida local, aspecto especialmente importante dentro de un clima de restricción fiscal, como el que podría existir durante la ejecución de esta estrategia.

III. OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y LA AGENDA PARA EL DIÁLOGO DEL BANCO CON EL PAÍS

- 3.1 La visión que guía la preparación de la Estrategia de País con Nicaragua (EPNI) es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) de Nicaragua. Esta visión es consistente con las prioridades de la estrategia institucional del Banco y con la nueva estrategia del Banco para la reducción de la pobreza y equidad social actualmente en preparación.
- 3.2 El objetivo de la EPNI, que guiará las acciones del Banco sobre un período de aproximadamente cuatro años, es apoyar al Gobierno de Nicaragua en el establecimiento y ejecución de las acciones necesarias para alcanzar las metas de la ERCERP. Las acciones incluidas en el programa operativo del Banco están focalizadas y consisten principalmente en inversiones y cooperaciones técnicas de corto y mediano plazo que atienden los tres desafíos identificados en el Capítulo I de esta EPNI. El Recuadro 3.1 resume la estructura propuesta para la EPNI.
- 3.3 La matriz de la EPNI, al principio de este documento, presenta un resumen de la cartera en ejecución y operaciones nuevas que apoyan la estrategia propuesta. También presenta un resumen de las prioridades del Gobierno y las acciones principales de otras instituciones financieras internacionales.

Recuadro 3.1. Estructura de la Estrategia de País con Nicaragua



Recuadro 3.2. El BID, la comunidad internacional y la coordinación de actividades

El BID y la comunidad internacional. El BID es la institucional financiera internacional más grande en Nicaragua, con desembolsos anuales promedio de US\$88 millones en 1997-2001, seguido por el Banco Mundial con US\$85 millones. La institución bilateral más grande es Taiwán con una cartera promedio de préstamos de US\$26 millones sobre el mismo período.

Los dos donantes más grandes son Japón y los Estados Unidos con desembolsos anuales promedio de aproximadamente US\$50 millones en 1997-2001, seguidos por Suecia y Dinamarca (US\$ 21 millones). Otros programas con desembolsos anuales superiores de US\$ 5 millones son Alemania, Holanda, España, Noruega, Suiza, Finlandia y Taiwán. El apoyo donado por las agencias de las Naciones Unidas ha alcanzado un promedio de US\$30 millones por año.

El mayo de 2000 el BID fue la entidad que más recursos ofreció en la reunión del Grupo Consultivo (34 por ciento del total de US\$2,593 millones). España fue la entidad bilateral con la mayor contribución (9 por ciento del total). La suma de las contribuciones de otras entidades multilaterales fue del 31 por ciento y otras bilaterales contribuyeron el resto (26 por ciento).

Coordinación. A raíz de la dependencia del país a las donaciones y préstamos concesionales, las actividades de la comunidad internacional son altamente visibles en Nicaragua. Sobre los años se han desarrollado modalidades efectivas del intercambio de información entre las entidades internacionales, sin embargo todavía existe la necesidad de mejor coordinación entre las actividades de las mismas entidades.

En este sentido el Gobierno actual ha tomado pasos importantes por: (i) fortalecer la coordinación de donantes; (ii) mejorar la identificación de las áreas dónde más requiere de asistencia; y (iii) mejorar los sistemas de la rendición de cuentas y el monitoreo de las actividades de donantes.

A través de la Presidencia de los Grupos Consultivos y el proceso de formular su estrategia y programas, el BID ejerce grandes esfuerzos para asegurar una buena coordinación entre la comunidad internacional. Sobre la base de un alto grado de colaboración con el Banco Mundial en la preparación de sus respectivas estrategias y con excelentes intercambios de ideas con entidades bilaterales, el BID prevé el mejoramiento de su coordinación con otras entidades internacionales sobre el período de implementación de esta EPNI. Esta considera los programas en marcha de otras agencias (Ver Anexo IV) que se relacionan con la estrategia planteada. (Ver la Matriz de la EPNI al principio de este documento).

Esta EPNI ha sido enriquecida por diversos comentarios y sugerencias recibidas en reuniones celebradas con el Banco Mundial y FMI en Washington (10 de mayo), la comunidad internacional en Managua (19 de junio) y en una reunión sobre la estrategia del Banco Mundial (9 de julio de 2002). Se considera muy importante que esta EPNI tome en consideración esta confluencia de intereses, busque generar sinergias, evite duplicaciones innecesarias en la generación de programas, y que logre la ejecución concertada de los mismos.

En el próximo Grupo Consultivo para Nicaragua, a tener lugar en el 2003, el Banco tomará ventaja de su liderazgo para promover y apoyar el trabajo del gobierno con las agencias internacionales para desarrollar estrategias sectoriales con metas claramente definidas.

A. El programa operativo

3.4 El monto máximo del financiamiento del programa de préstamos para Nicaragua dependerá de la cantidad de recursos disponibles en el Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y de los avances de Nicaragua en materia de reformas económicas y sociales con relación a los de otros países también elegibles para el financiamiento con los recursos del FOE. En la medida que Nicaragua avance más rápidamente que otros países elegibles para los recursos FOE, aumentaría su asignación de estos recursos de acuerdo a la Evaluación Institucional y Política de los Países (o *Country Institutional and Policy Evaluation, CIPE*). Los detonadores que determinan el monto de los recursos FOE que se le asignen a Nicaragua estarán medidos por el avance relativo en las cuatro áreas del CIPE: administración económica, políticas estructurales, políticas de inclusión social y equidad, y administración del sector público y de instituciones.

- 3.5 En el Anexo I, Cuadro 1.1 se plantean los proyectos que formarían parte del programa operativo anual de los años 2002-2005. La determinación final del programa operativo dependerá, además de la disponibilidad del FOE, de los resultados de las negociaciones de programación entre el Gobierno y el Banco.
- 3.6 **Escenarios.** La asignación de recursos FOE a Nicaragua para el período 2002-2003, asciende a US\$211.2 millones y constituye el escenario base (Cuadro 1.1 del Anexo 1) Se considera, además, un escenario alto el cual supone la asignación adicional a Nicaragua de US\$34.2 millones en el año 2003. El aumento financiará el Programa de Integración PPP 2003 en lugar de 2004-5. Para los años 2004 y 2005 la EPNI plantea un inventario de inversiones en el cual el escenario base supone que los recursos FOE permanezcan en US\$211 millones sobre el período de dos años. Suponiendo avances importantes en la implementación de las reformas, el escenario alto aumenta los recursos disponibles para Nicaragua para este período en US\$40 millones. Por el contrario, en el caso de presentarse problemas en la implementación de las reformas, el escenario bajo supone la reducción de los recursos disponibles en US \$40 millones.
- 3.7 Sobre el período de cuatro años, la estimación de los recursos disponibles en el escenario base es US \$422.2 millones. Es US\$382.2 millones en el escenario bajo (US\$40 menos que en el escenario base) y US\$496.4 en el escenario alto (US\$74.2 millones más que en el escenario base).
- 3.8 Con el propósito de maximizar la probabilidad de alcanzar el objetivo de la EPNI y sus tres enfoques estratégicos, las cooperaciones técnicas se focalizarán en el logro de los mismos objetivos y enfoques.
- 3.9 **Los tres enfoques estratégicos.** Esta sección presenta los tres enfoques estratégicos del Banco y las actividades principales de préstamos y cooperaciones técnicas que responden a los desafíos identificados en el Capítulo I. Dentro del marco de las estrategias presentadas en esta sección, el Banco explorará las posibilidades de encarar las inversiones productivas y sociales en “aglomeraciones” de actividades que tengan altas potencialidades de contribuir en forma sostenible a la generación de ingresos y empleo (Véase la referencia a esta prioridad en la Introducción de esta EPNI). Cabe destacar las sinergias entre los tres enfoques. Por ejemplo, estrategias para mejorar la competitividad podrían tener un gran impacto en aumentar la productividad de los pobres. A su vez, la mejora de la gobernabilidad mejoraría el ambiente económico y por lo tanto la competitividad.
- 1. Enfoque estratégico 1: Crecimiento económico**
- 3.10 Como se mencionó en Capítulo I el crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción de la pobreza en Nicaragua. Con base en su experiencia y en consideración de las acciones de otras instituciones financieras internacionales, esta EPNI determina dos áreas claves para el apoyo de las acciones del BID: el fortalecimiento de la política fiscal (dentro del área de políticas macroeconómicas) y el aumento en la competitividad y la producción. La meta propuesta para este enfoque estratégico es ayudar al país alcanzar una tasa de

crecimiento del PIB de 5 por ciento en el año 2005, con los aumentos en el PIB en los años 2002-2004 que fueron planteados en la ERCERP.

- 3.11 **Fortalecer la política fiscal.** El liderazgo en el apoyo de las IFIs a la política de estabilización macroeconómica en Nicaragua corresponde al FMI. Cabe mencionar que el BID y el Banco Mundial también han participado en las misiones del FMI, con el BID respaldando las acciones para fortalecer el sistema financiero y de pensiones.
- 3.12 De acuerdo al primer desafío planteado en el Capítulo I, el propósito principal del fortalecimiento de la política fiscal es la reducción del déficit fiscal. Este es un paso clave para reducir el financiamiento de este déficit por parte del BCN. También es una condición importante para la reducción de la deuda interna por medio de un acuerdo PRGF con el FMI, y para la disminución del riesgo de una crisis provocada por un exceso de deuda interna. Además, la reducción de este déficit permitiría disminuir la presión sobre las tasas de interés gracias a una menor demanda de crédito por parte del gobierno y, a la vez, aumentaría la cantidad de crédito disponible para financiar actividades productivas del sector privado.
- 3.13 Las acciones principales propuestas por la EPNI en materia de la política fiscal incluyen: (i) apoyo técnico al proceso de transparencia en las operaciones del Estado y reforma tributaria iniciado por el país, y que busca aumentar la recaudación impositiva por medio de la ampliación de las bases; (ii) asistencia técnica para lograr la racionalización del gasto público, especialmente el gasto corriente; y (iii) apoyo técnico-financiero para lograr las condiciones necesarias para alcanzar el punto de cumplimiento de la iniciativa PPME a la brevedad posible.
- 3.14 En el corto plazo se espera que la negociación exitosa del PRGF entre el Gobierno y el FMI contribuirá al fortalecimiento de la situación fiscal del país. El apoyo del Banco será coordinado con las metas establecidas por el Gobierno y el FMI dentro del PRGF.
- 3.15 **Promover la competitividad y la producción.** Con el fin de aumentar las exportaciones y el crecimiento económico, es importante continuar y propulsar el proceso de reformas económicas que estimulen las inversiones y el aumento de capitales necesarios para financiarlas, sea a través de Inversión Extranjera Directa (IED) o capitales locales.
- 3.16 Debido a la necesidad de racionalizar el gasto público, y así reducir el déficit fiscal, es necesario maximizar la IED, especialmente en la infraestructura requerida para aumentar las exportaciones. Se refiere principalmente a la infraestructura en transportes, puertos y energía eléctrica. En este contexto la inversión pública tiene que ser restringida a las prioridades más urgentes que son absolutamente necesarias para aumentar la producción de bienes y servicios transables y por ende las exportaciones. Se dará impulso a los programas sostenibles que aumenten la inversión y producción en bienes transables, con altos retornos económicos en el corto plazo. Estos programas podrían impulsar *inter alia* la producción y productividad de la economía rural, de la fuerza de trabajo y de pequeños y medianos productores a través de la utilización efectiva de la tecnología, la

capacitación laboral, la implantación de sistemas efectivos de gerencia y la promoción de programas sostenibles de crédito.

- 3.17 Se anticipa un agresivo programa en el que el sector público forje alianzas con el sector privado para efectuar las inversiones necesarias. Específicamente es prioritaria una alianza con el sector privado para encontrar en el período más corto posible, salidas alternativas para productos de exportación hacia los mercados en el Atlántico, principalmente de los Estados Unidos y Europa.
- 3.18 **Programa del Banco.** Las acciones del Banco para fortalecer la política fiscal serán enmarcadas dentro del contexto del PRGF del FMI y aprovecharía la experiencia del programa de Administración Tributaria aprobada en 1999. Además aprovecharía el estudio de modernización fiscal ya realizado por el Banco¹⁴.
- 3.19 Además el programa del Banco colaborará con el Gobierno propiciando el aumento de la competitividad y la producción a la vez que cree las condiciones que permitan que el sector privado responda en forma favorable al mejor clima de inversiones. El Banco apoyará el proceso de integración y financiará las inversiones de infraestructura definidas dentro del PPP. También promoverá acciones para aumentar la producción de pequeños productores. Las principales acciones del Banco serán:
- a) **Acciones para fortalecer la política fiscal.**¹⁵
- 3.20 **Préstamos.** Dos préstamos sentarán las bases para el fortalecimiento de la política fiscal. El primero será el Préstamo sectorial de Modernización del Estado y Reforma Fiscal (2003). Respalda a las acciones del Gobierno orientadas al mejoramiento del marco normativo y regulatorio de inversiones y la transparencia de los procedimientos de acuerdo a los lineamientos planteados en el estudio de modernización fiscal. El segundo préstamo, Sectorial Modernización Fiscal (2004-5) fortalecerá la política fiscal. Las metas de estos dos préstamos serán coordinadas con las del PRGF.
- 3.21 **Otras acciones.** Con el fin de reducir la deuda externa del país a un nivel sostenible, el Banco continuará participando en el proceso PPME, lo cual implica la colaboración con el Gobierno y con otras entidades financieras internacionales en el cumplimiento de las condiciones del PPME. En relación a la deuda interna, el Banco financiará una CT que ayude al país a explorar alternativas que permitan reducir la deuda a niveles más sostenibles. La CT complementará los préstamos del Banco y el PRGF que buscan disminuir el déficit fiscal a través de una mejor política fiscal.

¹⁴ Juan Carlos Gómez Sabiani, "Nicaragua: Desafíos para la modernización del sistema tributario," abril de 2002, estudio contratado por el BID.

¹⁵ Véase el Anexo 1 para una descripción de los objetivos de cada operación. La Matriz de la Estrategia del Banco para el País al principio de este documento también hace referencia a los principales préstamos y cooperaciones técnicas en ejecución que apoyan tanto al área de la competitividad como a las otras áreas de los enfoques estratégicos.

- 3.22 Un área especialmente importante para el BID es la implementación de la ERCERP. Una condición para alcanzar el punto de culminación del proceso PPME y la irreversibilidad del alivio de la deuda es la implementación de la ERCERP por lo menos por un año. (Véase el Recuadro 1.2).
- 3.23 El Banco continuará cooperando en las misiones del FMI, liderando las acciones orientadas a los sistemas financiero y de pensiones. Además de contribuir al diálogo de políticas financieras con las autoridades y otras IFIs, la participación del BID en estas misiones sirve para enmarcar el contexto global del apoyo del Banco al financiamiento de pequeños y medianos productores. El Banco mantendrá su liderazgo en el área financiera, un área clave para el aumento de la competitividad y la producción.
- 3.24 Con el fin de fortalecer el régimen tributario, en 2002 el Banco participará con el Banco Mundial en el análisis del sistema de rendición de cuentas financieras en el país (CFAA - *Country Financial Accountability Analysis*).

b) Acciones para aumentar la competitividad y la producción.

- 3.25 El Banco ha programado seis préstamos nuevos y varias cooperaciones técnicas en apoyo a la competitividad y aumentos en la producción. Todas estas operaciones apoyan los esfuerzos del país para aumentar el crecimiento por medio de la expansión del comercio, reducción de aranceles e integración, especialmente dentro del esquema del Tratado de Libre Comercio para Centroamérica (TLC-CA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP). El Recuadro 3.3 resume este apoyo.

Recuadro 3.3 Apoyo del Grupo Banco a la integración económica y la liberalización del comercio.

Sobre el período de implementación de esta EPNI, el Grupo Banco prestará amplio apoyo a la integración económica y la liberalización del comercio. Un resumen de las acciones claves incluye:

- Un préstamo para fortalecer la capacidad de negociaciones del país.
- Un préstamo de innovación para mejorar la competitividad del país a través del fortalecimiento de la colaboración entre los sectores público y privado.
- Dos préstamos en apoyo a la competitividad y producción de los pequeños productores.
- Apoyo del PRI a cuatro áreas estratégicas: energía, transporte, agua y saneamiento y telecomunicaciones.
- Financiamiento de la CII a pequeños y medianos empresas a través de intermediarios financieros e inversiones directas.
- Siete TCs del FOMIN para mejorar la competitividad.
- Préstamo Integración Plan Puebla-Panamá.
- Carreteras colectoras en apoyo a la producción.
- Estudio sobre el TLC entre América Central y Estados Unidos: beneficios y desafíos.
- Diálogo de políticas para facilitar la transición hacia la integración regional y el libre comercio de América Central con los países principales de intercambios comerciales.

- 3.26 **Préstamos.** Dos préstamos apoyarán directamente a la competitividad de Nicaragua. El Fortalecimiento de la Capacidad de Negociaciones (2002) ayudará a las autoridades abrir mercados dentro de los programas nuevos de **integración económica y apertura comercial**. El Préstamo de Innovación de Competitividad (2003) fortalecerá el marco de colaboración entre los sectores público y privado. Este es especialmente importante porque forjarán alianzas claves entre los sectores público y privado que permitirán al sector privado aumentar su financiamiento de inversiones básicas que el sector público no podrá asumir debido a las restricciones

sobre el gasto público que prevalecerán durante el período de la implementación de la EPNI.

- 3.27 Dos operaciones apoyarán el aumento de la producción de los pequeños productores, el Préstamo Global Multisectorial (2003) apoyará el desarrollo del sector empresarial privado mediante la ampliación de la oferta financiera y el Préstamo de Reactivación Productiva Rural (2002) que busca incrementar las oportunidades de mejora de los ingresos de familias rurales, principalmente a través de la dotación de pequeñas obras de infraestructura. Estos recursos permitirán al sector privado, y en particular a los pequeños productores, responder al mejoramiento del clima de inversiones y a la apertura de mercados internacionales.
- 3.28 El **PRI** explorará con el Gobierno el desarrollo de operaciones en cuatro áreas estratégicas: energía, transporte, agua y saneamiento, y comunicaciones. (Ver el Cuadro I.4 en el Anexo 1).
- 3.29 Por su parte, la **CII** apoyará al sector privado vía instrumentos de financiamiento de mediano y largo plazo dirigidos a pequeñas y medianas empresas a través de intermediarios financieros e inversión directa. Los sectores identificados con buenas oportunidades de inversión son los agrícola, agroindustrial, generación eléctrica y textil (maquiladoras).
- 3.30 Cabe mencionar que el diseño del programa de desarrollo rural del BID ha sido realizado en estrecha comunicación con el Banco Mundial, que tiene inversiones importantes en ejecución especialmente en la tecnología agrícola, y con otras IFIs. Además, el Banco ha entrado en contacto con la Comisión Europea (EC) sobre inversiones importantes que esa entidad tiene programadas para el mismo sector a partir de 2003. El BID ha ofrecido el intercambio de información y la colaboración con la EC en la preparación de sus inversiones.
- 3.31 También el Banco ha programado el Préstamo de Integración PPP (2003) y el de Carreteras Colectoras (2004-5) que respaldarán inversiones claves para el aumento de la producción. Se prevé que una gran parte de estas inversiones se relacionarán con el desarrollo rural (carreteras y electrificación rural), la **integración** física para reducir los costos de producción en el corredor Puebla-Panamá y otros proyectos de integración identificados en el PPP. Estos últimos incluyen la prevención de desastres y la integración fronteriza del Golfo de Fonseca y la Cuenca de San Juan.
- 3.32 **Cooperaciones técnicas.** Tres cooperaciones técnicas programadas para ser financiadas a través del Fondo Multilateral de Inversiones, en 2002, jugarán un papel importante en el fortalecimiento regulatorio y el aumento de la competitividad del país. Estas incluyen operaciones orientadas al mejoramiento de la seguridad del aeropuerto, el apoyo a la Superintendencia de Bancos y el afianzamiento de la entidad responsable de la regulación multisectorial.
- 3.33 El **FOMIN** también ha identificado, potencialmente, para su intervención, las siguientes áreas: (i) el apoyo al MIFIC para el establecimiento de una ventanilla única para la creación de empresas; (ii) la gestión de sistemas ecoeficientes; (iii) el mejoramiento en el funcionamiento del mercado financiero, particularmente en un

sistema primario hipotecario y de aseguramiento; y (iv) el encadenamiento productivo de PYMES de la industria turística. El Anexo I, Cuadro I.3 resume éstas y otras operaciones planteadas por el FOMIN con el fin de promover la competitividad y la producción.

- 3.34 Con el fin de apoyar a los pequeños productores aprovechar de las oportunidades para expandir su producción, el Banco ha programado dos cooperaciones técnicas para el año 2002 en apoyo al financiamiento no convencional para la agricultura y a la transferencia de tecnología agrícola.
- 3.35 Para los años 2003-2005, se prevé la necesidad de desarrollar CTs adicionales que sienten las bases para alianzas entre el sector privado y público. Sobre el mismo período, una CT, financiada por el Banco, ayudará al Gobierno en la identificación de “aglomeraciones” que ofrezcan una potencialidad amplia para la generación de empleos e ingresos. A raíz del interés manifestado por el gobierno en esta área y el potencial que ofrece para asegurar la sostenibilidad de las inversiones, constituye un tema prioritaria para los análisis económicos y sectoriales (véase el Anexo II). Una vez identificados las “aglomeraciones”, podrían constituir regiones prioritarias para las inversiones nuevas y ser claves en la identificación de futuras áreas de crecimiento por sectores y regiones geográficas. Aún cuando todavía falta completar el trabajo en esta área, el gobierno anticipa trabajar con el sector privado para promover inversiones en turismo, industria y agricultura.¹⁶

2. Enfoque estratégico 2: Gobernabilidad

- 3.36 El objetivo de este enfoque estratégico es contar con un gobierno eficiente, eficaz y probo que tenga la capacidad de cumplir con las metas de la ERCERP y que merezca la confianza de la población. El indicador planteado por la EPNI de éxito en la ejecución de este enfoque estratégico es un mejor ranking de Nicaragua en la eficacia gubernamental-burocracia dentro del “Índice de Gobernabilidad” del Banco Mundial.¹⁷
- 3.37 La estrategia del Banco para alcanzar este objetivo contempla tres áreas: (i) el establecimiento de una base legal adecuada para un gobierno eficaz y eficiente; (ii) la implementación de acciones profundas de modernización y reformas en los tres poderes del Estado; y (iii) el aprovechamiento pleno de la tecnología. Nicaragua ha realizado progreso importante en la primera área, que incluye la aprobación de legislación de base para el fortalecimiento de los tres poderes del Estado. Esta legislación incluye la Ley de Contrataciones, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de Probidad Administrativa. Además ha creado la Comisión Nacional de Integridad y ha avanzado hacia un Plan Nacional Anticorrupción. Durante el período de implementación de la EPNI se espera la continuación de la aprobación de legislación importante que incluye la Ley de Servicio Civil y la finalización del Plan Nacional de Anticorrupción. Aunque la responsabilidad de llevar a cabo estas actividades corresponde al Gobierno, el

¹⁶ Gobierno de Nicaragua, “Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, Primer Informe de Avance”(Segundo Borrador), Octubre 2002, página 6.

¹⁷ Véase la Matriz de la EPN al principio de este documento.

Banco y la comunidad internacional han colaborado a través del diálogo de política y asesoría técnica.

- 3.38 La segunda área está en progreso y la tercera está en el punto de iniciación. Estas áreas son el objeto del programa del Banco presentado en esta EPNI en los párrafos que siguen.
- 3.39 Todas estas acciones respaldarán los principios enunciados en el ERCERP que plantea, como bases para la mejora de la gobernabilidad, la consolidación del estado de derecho, el fortalecimiento institucional, más transparencia y eficiencia en los gastos públicos, la institucionalización de una cultura de integridad y la promoción de la democracia a través de la descentralización progresiva, la participación de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos. Asimismo la ERCERP reconoce que un sistema de justicia eficiente, transparente e imparcial es condición fundamental para atraer las inversiones privadas necesarias y lograr tasas de crecimiento que posibiliten reducir los niveles de pobreza actuales.
- 3.40 **Programa del Banco.** El énfasis del programa del Banco sobre el período de la implementación de la EPNI dará la más alta prioridad a la segunda área identificada arriba, que es la implementación de acciones profundas de modernización y reformas en los tres poderes del Estado. Aunque las acciones del Banco apoyarán el fortalecimiento de los tres poderes, se considera especialmente oportuno asignar la más alta prioridad a las reformas del Poder Ejecutivo y dar seguimiento a un programa ya aprobado en apoyo al Poder Judicial. También se avanzará en ciertos aspectos vinculados al fortalecimiento del Poder Legislativo.
- 3.41 Con referencia al Poder Ejecutivo, el Banco ha jugado un papel de liderazgo. El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales también tienen programas importantes en el área. Los tres ejes del apoyo internacional más importante que continuarán sobre los próximos 4-5 años incluyen: (i) apoyo al sistema integrado de administración financiera, liderado por el Banco Mundial; (ii) apoyo al sistema de compras y adquisiciones, liderado por el BID; y (iii) el fortalecimiento del sistema de control interno, liderado por el BID.
- 3.42 En cuanto a las dos áreas donde el Banco tiene préstamos en ejecución, el préstamo de compras y adquisiciones, que está focalizado en diez instituciones del Estado, tiene como objetivo el establecimiento de un marco para asegurar la transparencia de los procesos de adquisiciones en el sector público. Este préstamo ha contado con aportes de varias entidades bilaterales incluyendo USAID, Suecia, Holanda y Noruega. El apoyo del Banco al sistema de control interno es a través de un préstamo aprobado en 2002 para la modernización de la Contraloría General de la República (CGR). El enfoque principal de este préstamo es el fortalecimiento del sistema de auditoría, principalmente del Poder Ejecutivo. Alemania y España han contribuido a esta operación con consultorías y el Banco ha entrado en diálogos con entidades adicionales que posiblemente contribuirán aportes adicionales.
- 3.43 En 2004-5 el Banco prevé el desarrollo de una operación nueva que respalde el Plan Nacional de Anticorrupción (PNA). Esta operación tendrá como objetivo el apoyo a dicho plan que incluirán el establecimiento de procesos para prevenir la corrupción y asegurar el establecimiento de procesos transparentes en todas las

dependencias del Estado. Para que el esfuerzo anticorrupción sea exitoso y concite el interés y el respaldo activo de la ciudadanía, se necesita paralelamente a la construcción del marco jurídico, la instalación del andamiaje institucional (la CGR, la Procuraduría General de Justicia, el Ministerio Público y la Procuraduría General para la Defensa de los Derechos Humanos) y del desarrollo gradual de una cultura de la integridad que será objetivo del PNA y las acciones para su implementación.

- 3.44 Con referencia al Poder Judicial, el Banco tiene en ejecución un préstamo orientado al fortalecimiento del sistema de justicia. Este apoyo ha sido coordinado con USAID, PNUD, la Unión Europea, Suecia y España que han contribuido al fortalecimiento de la Comisión Nacional del Poder Judicial.
- 3.45 La CGR, mencionada arriba, es una entidad autónoma que depende administrativamente del Poder Legislativo y cuyo ámbito extiende a todo el sector público. En 2004-5 el programa del Banco prevé la aprobación de una operación que apoye la implementación de la Ley de Probidad. Dicha operación representará una extensión del sistema de control interno que fortalecerá la unidad de probidad de la CGR.
- 3.46 De acuerdo a las prioridades establecidas en la ERCERP, la descentralización del Estado también constituye un elemento importante dentro de la modernización del sector público. En este sentido, el Banco apoya el fortalecimiento de gobiernos municipales y la participación comunitaria con varios préstamos en ejecución (Véase la matriz de la EPNI al principio de este documento).
- 3.47 Con referencia al fortalecimiento de la institucionalidad, casi todas las operaciones financiadas por el Banco incluyen componentes de fortalecimiento institucional y seguirán apoyando esta prioridad en el período 2002-2005. Las operaciones en ejecución directamente orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad incluyen un préstamo y varias cooperaciones técnicas que respaldan la implementación de la ERCERP y un préstamo que financia la reestructuración del Ministerio de la Familia.
- 3.48 En el período 2002-2005, el diálogo de políticas asignará una alta prioridad a dos áreas claves: la Ley de Servicio Civil, y la mayor independencia del Banco Central de Nicaragua y la Superintendencia de Bancos. Una acción especialmente importante es la aprobación e implantación de la Ley de Servicio Civil que facilitará la selección y permanencia de recursos humanos competentes en los ministerios y agencias de línea.
- 3.49 En cuanto a la descentralización de la administración pública, las acciones claves del Banco incluyen un préstamo en ejecución de fortalecimiento municipal. Varios préstamos en ejecución -- por ejemplo los de salud, educación y el desarrollo de la Costa Atlántica -- promueven la descentralización de las actividades del gobierno. Además el programa para el 2002 incluye dos cooperaciones técnicas que fortalecen el desarrollo local.
- 3.50 Con referencia a la tercera área de la estrategia del Banco, el aprovechamiento pleno de la tecnología, el Banco prevé el desarrollo de un cooperación técnica en el

año 2003 que apoyará al Gobierno preparar un plan de acción para la modernización del sector público (2003). Este estudio sentará la base para acciones orientadas a la reingeniería de procesos, la adecuación y capacitación de recursos humanos, la continuación de la modernización del Estado (“e-gobierno”), y la introducción y utilización de innovaciones tecnológicas. Con base en las experiencias de la ejecución de esta cooperación técnica, se espera desarrollar un préstamo de cooperación técnica en 2004-5.

3. Enfoque estratégico 3: Productividad de los grupos más pobres

- 3.51 Se propone asignar la más alta prioridad a las inversiones sociales y productivas que beneficien a los grupos más pobres, especialmente en aquellos programas que tengan impactos altamente positivos en el corto plazo. Este enfoque estratégico es especialmente importante para el Gobierno y el Banco por su vínculo con el cumplimiento de las metas de la ERCERP. Todas las operaciones apoyan estas metas. El indicador fundamental del alcance del objetivo de este enfoque estratégico es la reducción de las personas que viven en extrema pobreza del 17.3 por ciento en 1998 al 14.3 por ciento en 2005 (el mismo indicador planteado en la ERCERP).
- 3.52 Para fines de la focalización de los recursos de este enfoque estratégico, los grupos más pobres incluyen a los que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema. El propósito de este enfoque es invertir en los recursos humanos para que ellos tengan la capacidad de aumentar sus propios ingresos. De acuerdo a la evolución de la estrategia del Gobierno para promover inversiones sostenibles en los sectores sociales, estas inversiones deben favorecer a los grupos pobres en áreas con alto potencial para contribuir a la generación de empleos e ingresos.
- 3.53 Acciones importantes dentro de este enfoque estratégico serían: (i) inversiones sociales sostenibles estrictamente dirigidos a los grupos más pobres, especialmente a los que viven en condiciones de extrema pobreza; (ii) incentivos a la formación de capital humano, enfocados a los grupos de extrema pobreza, incluyendo programas que promuevan la inclusión de los grupos afro-descendientes e indígenas; y (iii) programas costo-eficientes orientados a la generación de ingresos y empleo de los grupos pobres. Los programas sociales del Banco seguirán considerando aspectos de género.
- 3.54 Cabe mencionar que todas las acciones del BID en el área social han sido coordinadas con otras entidades financieras internacionales, especialmente con el Banco Mundial quien tiene un alto componente de su programa dirigida a los sectores sociales. Dentro de los sectores sociales, el BID toma el liderazgo en la protección social y la educación secundaria y superior, mientras el Banco Mundial toma el liderazgo en la educación primaria. Los dos Bancos coordinan estrechamente su apoyo a la modernización del sector salud y al FISE. Estos préstamos son fundamentales para la prevención de enfermedades transmisibles y para el cumplimiento de las **metas de desarrollo del milenio** las cuales son incorporadas en los indicadores vinculados a los programas citados en la Matriz de la EPNI al principio de este documento.

- 3.55 **Programa del Banco.** Dentro de las prioridades anteriores, el programa del Banco sobre el período de implementación de esta EPNI enfatizará: (i) el alcance de las metas de la ERCERP a través de préstamos sectoriales sociales, la protección social y la reducción de la pobreza urbana; y (ii) la expansión y la mejora de la calidad de la educación secundaria y laboral, tomando en cuenta la importancia de establecer vínculos entre la educación secundaria al mercado de trabajo.
- 3.56 **Préstamos.** El programa en esta área aprovechará la experiencia del Banco en Nicaragua en las áreas de educación, salud, protección social, agua y saneamiento y niñez. Los préstamos nuevos asignan la más alta prioridad a dos operaciones para los años 2002 y 2004 directamente vinculadas con el cumplimiento de las metas de la ERCERP. La preparación y la implementación de estos préstamos serán coordinadas con el PSAC (*Programmatic Structural Adjustment Credit*, Crédito Programático Estructural) del Banco Mundial, que también apoyará la implementación de aspectos claves de la ERCERP. También incluye un programa dirigido al rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la Red de Protección Social (2002), el Programa de Barrios en Extrema Pobreza (2004-5) préstamos focalizados en los grupos pobres en áreas urbanas (2004-5), Educación Secundaria (2004-5), Educación para Jóvenes y Adultos con Habilitación Laboral (2004-5), Educación Técnica (2004-5).
- 3.57 **Cooperaciones técnicas.** Con referencia a las cooperaciones técnicas, existen varias en ejecución con vínculos directos a la estrategia del Banco para este eje, especialmente las que están orientadas a los servicios de salud ofrecidos por el sector privado, la educación secundaria y a la atención de los niños y adolescentes. Las cooperaciones técnicas nuevas apoyarán grupos vulnerables como los discapacitados (2002) y, en el período 2002-2005, acciones puntuales claves para el logro de las metas de la ERCERP, tales como la alfabetización (2002) y la educación preescolar (2002).

B. Estrategia institucional del Banco

- 3.58 La EPNI planteada en este documento es acorde con las cuatro áreas prioritarias de acción de la estrategia institucional del Banco –competitividad, desarrollo social, la modernización del estado e integración regional. En referencia a los objetivos transversales del Banco, la orientación de todas las acciones de la EPNI se justifica dentro del marco de la reducción de la pobreza. Además el Capítulo I ya tomó nota del apoyo del Banco al medio ambiente (ver sección C.2).

C. Riesgos en la implementación de la Estrategia

- 3.59 Se considera existen tres riesgos principales que pueden afectar seriamente la ejecución de esta estrategia: (i) la presencia de **desastres naturales**, (ii) **condiciones económicas externas adversas** que drásticamente afecten los mercados del país, y (iii) **la situación política actual**. En el primer caso, Nicaragua está ubicada en una de las zonas más vulnerables a desastres naturales del mundo y la ocurrencia de los mismos, en los últimos treinta años, le ha significado al país un costo de US\$4 mil millones. Para mitigar este riesgo, el país ya ha venido implementando acciones de carácter legislativo, financieras, e institucionales que le permitan reducir la vulnerabilidad a dicho eventos (ver recuadro 1.3). Adicionalmente, con la finalidad de mitigar los efectos de estos eventos, el Banco

apoyará al país en: la promoción de un mercado de seguros dentro del marco de Plan Puebla-Panamá; la preparación de una estrategia financiera para cuando ocurran los desastres; y en la asistencia técnica para el análisis de información que le permita pronosticar dichos eventos.

- 3.60 En la segunda instancia, a pesar de ser limitado las acciones de mitigación en caso de la presencia de condiciones económicas adversas que afecten drásticamente los mercados del país, el Banco viene apoyando los esfuerzos del gobierno para reducir la vulnerabilidad a los mismos. En la presente estrategia, el apoyo del Banco para lograr la modernización del Estado, la mejora en las finanzas públicas, y en la competitividad del país, son acciones que están encaminadas a mitigar condiciones debidas a *shocks* económicos adversos.
- 3.61 Debido a eventos recientes, la situación política actual resulta un tanto compleja, en virtud de la confrontación y discrepancias recientes el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual ha disminuido significativamente la gobernabilidad del país. De continuar esta situación, en el mediano plazo, entorpecería que Nicaragua llegue al punto de culminación de la HIPC, lo cual ahondaría aún más el difícil entorno económico del país por la demora en concretar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional

D. Indicadores de desempeño del programa

- 3.62 Nicaragua se ha comprometido al logro de las metas expresadas en la ERCERP. Éstas son ambiciosas y su alcance requerirá de un esfuerzo concertado del Gobierno con amplio apoyo de la comunidad internacional. La selección de la mayor parte de los indicadores de esta EPNI refleja este compromiso. Sin embargo, las acciones del Banco que emanan de esta estrategia, por sí solas, no pueden asumir la responsabilidad de lograr las metas. Ésta es, principalmente, la responsabilidad del Gobierno, pero es compartida con la comunidad internacional. Además, factores externos, tales como desastres naturales y escenarios políticos, económicos y financieros imprevistos, necesariamente contribuirán al grado de alcance de las metas del ERCERP.
- 3.63 Por lo tanto, una evaluación del papel del Banco en el alcance de los indicadores tendrá que tomar en cuenta las consideraciones de atribución y el contrafactual ampliamente discutidas por el Directorio del Banco.¹⁸ En lo posible, los préstamos y las CTs para Nicaragua especificarán indicadores medibles de impacto que muestren en que medida las acciones propuestas contribuyen a lograr las metas especificadas en la EPNI.
- 3.64 La matriz de la Estrategia de País con Nicaragua al principio de este documento presenta dos tipos de indicadores: (i) indicadores vinculados a los enfoques estratégicos de la EPNI; y (ii) indicadores vinculados a las áreas priorizadas. Ambos son indicadores “macro” de resultados (*outcomes*), que trascienden los *outputs* de operaciones específicas.

¹⁸ OVE, “Development Effectiveness Report”, February 2002 (RE-260).

Resumen del Programa Operativo del Banco

Cuadro I.1. Préstamos				
Nombre del Proyecto	Escenario (US\$ millones)			Objetivo
	Bajo	Base	Alto	
Año 2002				
Modernización y Fortalecimiento de la Contraloría General. NI-0160	5.4	5.4	5.4	Modernizar la CGR para que sea una entidad confiable por la calidad de sus recursos humanos, su capacidad técnica y credibilidad en el desempeño de sus funciones.
Programa de Reactivación Productiva Rural (PRPR). NI-0159	60	60	60	Incrementar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales a través de incrementos en la productividad de las actividades agropecuarias.
Programa de Red de Protección Social II (RPP II). NI-0161	20	20	20	Proteger la población en extrema pobreza a través del fortalecimiento institucional del marco operativo, y la entrega de servicios de salud, seguridad alimentaria y educación.
Fortalecimiento Capacidad Negociaciones Comerciales. NI-0165	5	5	5	Incrementar la capacidad del Gobierno para negociar acuerdos comerciales.
Programa Sectorial Social (PBL). NI-0169	30	30	30	Apoyar el logro de las metas para los sectores sociales por medio de la implementación de la ERCERP, la protección del gasto social y la promoción de reformas en los sectores sociales.
Programa de Vivienda, Sector Bajos Ingresos. NI-0064	22.5	22.5	22.5	Fortalecimiento de los mercados de vivienda para los grupos de bajos y medianos ingresos.
SUBTOTAL 2002	142.9	142.9	142.9	
Año 2003				
Programa Global Multisectorial. NI-0167	30	30	30	Apoyar el desarrollo del sector empresarial privado mediante la ampliación de la oferta financiera.
Sectorial de Modernización del Estado y Reforma Fiscal (PBL). NI-0172	20.8	20.8	25	Promover la competitividad a través de mejoramientos en los procedimientos del sector público.
Préstamo de Innovación de Competitividad. NI-0174	7.5	7.5	7.5	Establecer un marco conceptual, que incluye los sectores público y privado, para mejorar la competitividad.
Programa Ambiental Municipal y Cuenca Masaya. NI-0152	10	10	10	Mejoramiento de la situación ambiental de la cuenca de la Laguna de Masaya.
Integración, PPP, NI-0170	-	-	30	Apoyar obras de integración identificadas dentro del PPP.
SUBTOTAL 2003	68.3	68.3	102.5	
Años 2004-5				
Programa Anti-minas (PAICMA).	-	-	-	Prevención y recuperación discapacitados.
Programa Sectorial Social II (PBL).	-	-	-	Apoyar el logro de las metas 2005-2007 para los sectores sociales por medio de la implementación de la ERCERP, la protección del gasto social y la promoción de reformas en los sectores sociales.
Modernización fiscal (PBL).	-	-	-	Fortalecerá la racionalización del gasto público y dará seguimiento a las reformas tributarias apoyadas en el sectorial de Modernización Financiera.
Programa Barrios en Extrema Pobreza Urbana.	-	-	-	Mejorar la calidad de la vida de los habitantes de los barrios pobres a través de una mayor y mejor coordinación para el acceso oportuno a infraestructura y ampliar oportunidades para la generación de ingresos.
Probidad Administrativa.	-	-	-	Introducir una política de probidad en el empleo público
Apoyo al Plan Nacional de Anti-corrupción	-	-	-	Extender la cobertura del sistema iniciado por el primer proyecto en 10 instituciones a todas las instituciones del sistema público
Educación secundaria	-	-	-	Fortalecer los servicios educativos secundarios a través de la expansión de la oferta en áreas rurales y mejoramientos en la eficiencia y planificación educativa.
Educación Vocacional.	-	-	-	Fortalecer los servicios educativos secundarios de los segmentos más pobres a través de la expansión de la oferta en áreas rurales y el mejoramiento de los vínculos con el mercado de trabajo.
Programa Modernización de la Educación Técnica.	-	-	-	Fortalecer la capacitación laboral de los grupos pobres a través de reformas institucionales, capacitación institucional y desarrollo de la intermediación laboral.
Préstamo – CT e-gobierno	-	-	-	Fortalecer la utilización de la tecnología por el Estado.
Carreteras colectoras.	-	-	-	Ampliar el sistema de carreteras colectoras rurales.
Seguridad Ciudadana	-	-	-	Revertir el crecimiento de los índices de inseguridad y criminalidad.
SUBTOTAL 2004-5	171	211	251	
TOTAL 2002-2005	382.2	422.2	496.4	

Cuadro I.2. Cooperaciones Técnicas

Número	Nombre	Monto (US\$ miles)	Fuente	Observaciones
TC-0209011	Apoyo Preparación de proyectos de Desarrollo Municipal	750	AU	Financiar estudios de preinversión identificados en los planes maestros de desarrollo urbano
TC-0012010	Apoyo Programa Vivienda Bajos Ingresos	327.5	JF	Proveer la asistencia necesaria para lanzar un programa de viviendas para los sectores de bajos ingresos.
TC-0112011	Apoyo Comunidades Discapacitadas	300	SF	Generar información clave para analizar la problemática de la población discapacitada.
TC-0208015	Preparación Mapas de Riesgo Ambiental	300	AE	Apoyar preparación de planes de riesgo ambiental para todas las municipalidades en el país.
TC-0112055	Educación Preescolar	250	SF	Ensayar a través de un proyecto piloto, una modalidad no convencional de educación preescolar para mejorar el aprestamiento de los niños que ingresan al primer grado de primaria.
TC-0112015	Apoyo Municipal Desarrollo Económico Local	250	SF	Apoyar en el diseño de metodologías y programas que tengan como objetivo promover el desarrollo económico local en Nicaragua.
TC-0207007	Preparación del Grupo Consultivo	150	SF	Preparar el grupo consultivo.
TC-0106025	Fortalecimiento Uraccán y Capacitación Líderes Comunitarios	150	KB	Fortalecer la capacidad de gestión de líderes comunitarios.
TC-0102035	Pilotaje de Alfabetización Funcional	150	SF	Diseñar, implantar y evaluar un programa de alfabetización funcional dirigido a madres en extrema pobreza.
TC-0206019	Evaluación económica y ambiental – Masaya	94	SC	Evaluar situación económica y ambiental de la cuenca de la Laguna de Masaya.
TC-0207001	Atención Integral Vecinal	92	SF	Mejorar la calidad de vida de los residentes en barrios marginales.
TC-0112026	Mecanismo Financiero No Convencional Agricultura	69	SF	Encontrar mecanismos viables de prestación de servicios financieros a los pequeños y medianos productores del área rural.
TC-0111029	Transferencia Tecnología Agrícola	60	SF	Analizar las experiencias resultantes de las actividades de asistencia técnica financiados por el Banco en Nicaragua.
TC-0103017	Taller Vivienda	39	FW	Apoyar el desarrollo efectivo de las micro finanzas de vivienda.
TC-0112030	Apoyo Planificación Urbana y Gestión Ambiental	150	DC	Diseñar instrumentos de gestión medioambiental urbana que serán implantados en el marco de los Planes de Acción Municipal.
	Reducción de la Deuda Interna	250	SF	Asistir al gobierno a identificar medidas para la reducción de la deuda interna
	Evaluación de Programas Sociales	250	SF	Apoyar los esfuerzos del gobierno para determinar los programas sociales más exitosos y eficientes.
	Educación Pre-escolar	150	SF	Apoyar el diseño del currículo pre-escolar en la Costa Atlántica
	Monitoreo y mitigación de pérdidas forestales debido a plagas e incendios.	180	SF	Ayudar a las instituciones responsables en la prevención y reducción de pérdidas forestales.
-	Modernización del Estado y Reforma Fiscal	-	-	Apoyar las acciones requeridas por el préstamo Modernización del Estado y Reforma Fiscal.
-	Fortalecimiento del Poder Ejecutivo	-	-	Fortalecer el sistema de control interno del Poder Ejecutivo
-	Plan de Acción Modernización del Sector Público	-	-	Preparar un plan da acción para la modernización del sector público.
-	Aglomeraciones	-	-	Identificar áreas geográficas y actividades económicas y sociales para implantar la política de aglomeraciones.
Total		4,261.5		

Cuadro I.3. Operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), 2002-2003			
Número de la cooperación técnica	Nombre	Monto (US\$ miles)	Observaciones
TC-9912013	Apoyo Superintendencia de Bancos	1,238	Reducir el grado de vulnerabilidad del sistema financiero del país.
TC-0201103	Entidad Reguladora Multisectorial	500	Mejorar la regulación del sector eléctrico.
TC-0202015	Seguridad Aeroportuaria	498	Fortalecer la seguridad aeroportuaria mediante la modificación y adaptación de los marcos regulatorios y políticas de aviación civil
-	Centros de producción limpia	700	Propiciar modalidades de producción ambientalmente limpias.
-	Ventanilla única para la creación de empresas	1,500	Simplificar el proceso del registro de nuevas empresas.
-	Mejoramiento Sistema Primario Hipotecario y de Aseguramiento	-	Fortalecer el sistema primario hipotecario.
-	Encadenamiento PYMES de la industria turística		Fortalecer el papel de las PYMES en la industria turística
Total		4,436	

Cuadro I.4. Áreas estratégicas del PRI

Área	Observaciones
Energía	La estrategia en esta área tiene tres ejes: (i) mantener financiamiento a largo plazo con préstamos para apoyar la reestructuración y la modernización del sector eléctrico; (ii) estudiar capacidades adicionales de diferentes tipos de generación; y (iii) continuar con la privatización de la generación de activos.
Transporte	La estrategia en el sector de transporte se compone de dos partes: (i) utilizar los fondos de cooperación técnica para profundizar el estudio sobre el mejor prototipo para privatizar el sector portuario; y (ii) una vez que el tipo de modelo de privatización es seleccionado, preparar los contratos de concesión y las ofertas.
Agua y saneamiento	El PRI explorará con el Gobierno la posibilidad de apoyar la modernización y la expansión del sector de los servicios de agua y saneamiento.
Comunicaciones	La estrategia de PRI en este sector sería analizar la posibilidad de financiamiento de la última fase de privatización del programa de inversiones

Programa de trabajo para el país y los sectores

Título	Justificación
Proyecciones financieras	Considerando la importancia de reducir el déficit el sector público, es importante contar con un análisis que permita identificar fuentes de financiamiento de los programas principales del ERCERP sobre el mediano y largo plazos.
Estadísticas sociales sobre etnicidad	Aunque la incidencia de pobreza es más alta en la Costa Atlántica que tiene las concentraciones más altas de grupos minoritarios, no existen estadísticas claras sobre la pobreza y exclusión por grupos étnicos. Esta información, que quizás podría ser recabada a través de las encuestas de hogares, podría ser de mucho valor para el diseño de inversiones apropiadas.
Modelo macroeconómico	Conviene que el Nicaragua tenga un modelo de consistencia macroeconómica que permita simulaciones de la interacción de variables económicas y financieras.
Análisis de la Deuda Interna	La deuda interna constituye una carga pesada que impide la inversión privada y deja el país vulnerable a una crisis económica. El Banco apoyará un estudio que explorará las oportunidades de financiamiento que permitan reducir dicha deuda.
Impacto del TLC-CA	Este estudio analizará el los beneficios y desafíos del TLC-CA sobre los países de Centro América.
Gobernabilidad y la pobreza	Con el fin de prestar el apoyo máximo a la reducción de la pobreza, sería útil contar con un análisis de los tipos de corrupción que más afectan a los pobres y los programas más efectivos para responder a estos desafíos.
Aglomeraciones de actividades económicas	Con el propósito de apoyar el interés del gobierno en el establecimiento de aglomeraciones de actividades económicas que promuevan el crecimiento económico sostenible, conviene identificar áreas de alto potencial económico y las actividades que podrían contribuir al crecimiento de las mismas aglomeraciones.
Infraestructura para aumentar las exportaciones.	Conviene identificar inversiones de alto rendimiento económico para facilitar la salida de exportaciones nicaragüenses por puertos en el Atlántico a mercados en Europa y el este de los EE.UU. También sería útil diseñar modalidades que permitan la colaboración del sector privado con el público en
Definición de áreas más provechosas para las inversiones orientadas a la reducción de la pobreza	Se recomienda un estudio de costo-efectividad para ver dónde sería más provechoso gastar los recursos: en política social o en inversiones productivas que mejoran los ingresos de los más pobres.

Indicadores de la sostenibilidad de la deuda

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(US\$ millones)						
Aprobaciones del BID	113.7	153.5	112.4	98.8	105	105
Desembolsos del BID	69.6	109.7	148.7	110	110	110
Repagos	20.3	13.6	-1.3 4/	2.6	3.1	10.1
Interés y cobros 1/	18.0	11.6	-0.8 4/	3.7	3.9	5.5
Flujo neto	31.3	84.5	150.8	103.7	103.0	94.4
Deuda neta al BID	885	981	405	512	619	719
(porcentajes)						
Participación deuda BID (<18%) 2/	1.7 %	2.0 %	0.8 %	1.0 %	1.2 %	1.4 %
Servicio de la deuda BID/ exportaciones de bienes y servicios no de factores (< 8 %)	4.2 %	2.5 %	-0.2 %	0.5%	0.5 %	1.1 %
Servicio de la deuda a multilaterales/ servicio total de la deuda (<50%)	67.2 %	41.7 %	22.5 %	31.4 %	14.1 %	16.7 %
Servicio de la deuda del BID/ servicio total de la deuda (< 30%)	30.8 %	18.0 %	8.1 %	12.8 %	17.1 %	20.8 %
Valor nominal de la deuda (US \$ millones) 3/	5,882	5,625	3,620	3,815	3,933	4,022
Valor de la deuda, valor presente neto (US \$ millones)	4,651	4,309	1,320	1,395	1,471	1,542
• Porcentaje de exportaciones de bienes y servicios no de factores	537 %	462 %	128 %	123 %	119 %	115 %
• Porcentaje de ingresos (meta < 250%)	734 %	609 %	166 %	157 %	153 %	149 %
• Porcentaje del PIB	194 %	171 %	50%	50 %	50 %	49 %
Exportaciones de bienes y de servicios no de factores (US \$ millones)	916	1,027	1,131	1,247	1,340	1,443
Servicio de la deuda después del PPME (US \$ millones)	126.1	116.9	187.7	152.5	122.8	126.7
PIB (US \$ millones)	2,397	2,522	2,649	2,794	2,961	3,139

FUENTES: Estimaciones con base en información del Departamento de Finanzas del BID y del FMI.

1/ Incluye suscripciones y contribuciones

2/ Lineamientos BID en paréntesis.

3/ Refleja la supuesta reducción del PPME para el año 2002.

4/ Números negativos reflejan ajustes retroactivos.

Acciones en ejecución por el Gobierno, otras agencias y el BID

Áreas	Acciones del Gobierno	Acciones de otras Agencias	Acciones del BID	Relación a la ERCERP y a las MDM
Transparencia: Mejorar la eficiencia y transparencia en compras y contrataciones del Estado. Apoyar a la CGR.	Presentación de la documentación de los procesos de adquisiciones	USAID, SIDA, CIDA, Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Noruega	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y Transparencia (1064/SF) • Sistema Nacional de Compras y Contrataciones (ATN/MT-7467) 	ERCERP: Cuarto pilar (governabilidad)
Fortalecimiento Institucional: Fortalecer los Gobierno Regionales de la RAAN y la RAAS	Descentralización funciones operativas FISE, INIFOM de la RAAN y RAAS	BM, Unión Europea, y PNUD: actividades y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Local Costa Atlántica (1051/SF), • Diseño de la Metodología Planes de Desarrollo (ATN/FW-7488) • Fortalecimiento de Organización del Sector Privado (previstos) 	ERCERP: Cuarto pilar (Gobernabilidad)
Modernización Judicial: Fortalecer el sistema de justicia	Modernizar y fortalecer el sistema de justicia y el poder judicial “Comisión Nacional de Modernización del Poder Judicial.	USAID, PNUD, Unión Europea, Suecia, España	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia (1074/SF) 	ERCERP: Cuarto pilar (Gobernabilidad)
Energía: Mejorar la confiabilidad y eficiencia del servicio eléctrico. Ampliar conexión SIEPAC. Facilitar incorporación sector privado en el SIN	Construcción de obras y realización de estudios	BM: inversión en electrificación. Rural PNUD: Estudio de mini hidros KfW: ENEL	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al Sector Eléctrico (1017/SF, ATN/MT-6088) 	ERCERP: Primer pilar (Crecimiento)
Saneamiento: (i) Mejorar saneamiento y medio ambiente (ii) Mejorar gestión de la institución del sector. Reforzar ente regulador	Nombrar la Comisión Nacional para dictar leyes relacionadas al sector.	NDF, Fondo Nórdico, KfW, OPEC: Obras complementarias, CIDA: Estudios Agua Potable	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamiento Lago Managua y Modernización Agua y Alcantarillados (978, 1049, 1060 y ATN/MT-7187) 	ERCERP: Segundo pilar (Capital humano) MDM: (i) Reducir al 50% la proporción de personas sin acceso a agua segura en 2015; (ii) reducir la mortalidad de menores de 5 en 1990, en 2/3 en 2015.
Transporte: Mejorar la red vial	Plan de Acción de Consecución de fondos de bilaterales y multilaterales	BM, DANIDA, OPEC, Japón: Rehabilitación de Carreteras y puentes	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación y Mejoramiento Vial, (1088/SF-NI) • Panamericana Norte y Carretera Rama (957, 1036 y 1049/SF-NI) 	ERCERP: Primer pilar (Crecimiento)
Innovación Tecnología: Establecer las bases para un Sistema Nacional de Innovación		BM, PNUD: Proyectos complementarios	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Innovación Tecnológica (1079/SF) • Expandir y profundizar el mercado de servicios tecnológicos. • Fortalecimiento de las capacidades de los organismos coordinadores de la oferta y la demanda • Facilidad de innovación en el marco de acción controlado. 	ERCERP: Primer pilar (Crecimiento)
Reactivación Productiva: (i) Aumentar en forma sostenible la competitividad productiva agroalimentaria de pequeños y medianos productores (ii) Fortalecer la capacidad institucional de atención y gerencia sector agropecuario	Desarrollo de estrategia orientada a inversiones rurales	Unión Europea, BM, y apoyo bilateral (Japón, China, OPEC, Taiwán, Países Nórdicos)	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación Agroalimentaria (1001/SF-1 y 1001/SF-2) 	ERCERP: Primer pilar (Crecimiento)

Acciones en ejecución por el Gobierno, otras agencias y el BID

Áreas	Acciones del Gobierno	Acciones de otras Agencias	Acciones del BID	Relación a la ERCERP y a las MDM
Medio Ambiente: Mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las poblaciones de las cuencas prioritarias y disminuir el impacto de los desastres naturales			• Programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal II (1084/SF)	ERCERP: Primer tema transversal (Medio ambiente y vulnerabilidad ecológica) MDM: Integración del desarrollo sostenible en la políticas del país
Salud: Mortalidad infantil	Reducir la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años Reducir las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años	Apoyar a la implementación de la ERCERP	• Modernización del Sector Salud (1027/SF) NI0169	ERCERP: Segundo pilar (Capital humano) MDM: reducir la mortalidad de menores de 5 en 1990, en 2/3 en 2015.
Elevar el nivel de la salud y bienestar de los Nicaragüenses de ingresos bajos.	Apoyo a 15 Silais p/ mejorar atención médica . Rehabilitar Red Primaria y Hospitales RAAN y RAAS Entrega de servicios en áreas alejadas Seguimiento Atención a Pacientes en 12 municipios Apoyo organización de servicios de salud en 40 municipios. Dotar vacunas e insumo programa de inmunizaciones. Implementar Modelo de Atención salud reproductiva. Mejorar consejería y servicios reproductivos. Desarrollar y divulgar planes de comunicación . Estudio para ampliar canasta del INSS.	Suecia, UE, USAID, Fondo Nórdico, Italia, Japón, BM KFW, BM USAID, ASDI ASDI, OPS, UNICEF ASDI, OPS Luxemburgo, Japón Noruega, Finlandia, GTZ, FNUAP BM	• Componente III (1027/SF) • Componente I (1027/SF-NI) • Componente IV (1027/SF) • ATN/MT-7158 y ATN/ME-7159	ERCERP: Segundo pilar (Capital humano) MDM: (i) Reducir en ¾ la mortalidad materna; (ii) reducir la mortalidad de menores de 5 en 1990, en 2/3 en 2015; (iii) parar y revertir la incidencia de malaria y otras enfermedades mayores en el 2015.

Acciones en ejecución por el Gobierno, otras agencias y el BID

Áreas	Acciones del Gobierno	Acciones de otras Agencias	Acciones del BID	Relación a la ERCERP y a las MDM
Mejorar la capacidad de los hogares para cuidar su propia salud	<p>Plan de Fortalecimiento educación sanitaria y nutricional.</p> <p>Apoyar inversiones y en sistemas de vigilancia epidemiológica y de sistemas de monitoreo de mortalidad materna.</p> <p>Prevenir y controlar epidemias.</p> <p>Diseñar e implementar campañas de educación</p> <p>Aprobar Ley General de Salud Desarrollar política RRHH Continuar autonomía hospitalaria.</p>	<p>USAID, ASDI, KFW, COSUDE, BM, OPEP</p> <p>USAID, España, ASDI</p> <p>USAID, ASDI, KFW, COSUDE, BM, OPEP</p> <p>BM</p>	<p>• Modernización del Sector Salud (1027/SF-NI Componente III, FONMAT, 1055/SF y 1081/SF),</p>	<p>ERCERP: Segundo pilar (Capital humano) MDM: (i) Reducir en $\frac{3}{4}$ la mortalidad materna; (ii) reducir la mortalidad de menores de 5 en 1990, en 2/3 en 2015; (iii) parar y revertir la incidencia de malaria y otras enfermedades mayores en el 2015.</p>
Nutrición: Impulsar enfoque de prevención de desnutrición	<p>Impulsar enfoque educativo.</p> <p>Promover crecimiento sano del niño</p> <p>Plan para la Atención a la Embarazada.</p> <p>Revisar temas en educación para la salud.</p> <p>Garantizar estándares de calidad en sectores más necesitados</p> <p>Analizar Proyecto Piloto Atención Integral a la Niñez Comunitaria Diseñar acciones que impactan niveles de nutrición de la población</p>	<p>BM</p> <p>USAID, UNICEF: parcialmente financiado</p> <p>USAID</p> <p>BM</p>		<p>ERCERP: Segundo pilar (Capital humano) MDM: (i) Reducir a la mitad la proporción de personas que sufren por hambre, entre 1990-2015; (ii) reducir la mortalidad de menores de 5 en 1990, en 2/3 en 2015.</p>

Acciones en ejecución por el Gobierno, otras agencias y el BID

Áreas	Acciones del Gobierno	Acciones de otras Agencias	Acciones del BID	Relación a la ERCERP y a las MDM
<p>Protección Grupos Más Vulnerables: Alcanzar mejores niveles de bienestar entre la población en extrema pobreza del país. Fortalecimiento Institucional: Modernizar el marco institucional para atención grupos vulnerables</p>	<p>Implementar Programas de Seguridad Alimentaria, Combate a la Pobreza, de empleo comunitario y de superación de la pobreza de la mujer. Mejorar la calidad de focalización Fortalecer marco institucional para protec. social</p>	<p>BM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Protección Social (Comp. I 1055/SF) • Estrategia de Reducción de la Pobreza (1071/SF) • Fortalecimiento MIFAMILIA (1061/SF) • Atención Integral a la Niñez (Comp. II 1081/SF) • Fortalecimiento Institucional (1032/SF) 	<p>ERCERP: Tercer pilar (Grupos vulnerables) MDM: Estos programas apoyan la mayoría de los MDM, especialmente aquellas relacionadas a género, nutrición, educación y salud.</p>
<p>Educación: Estructurar la Reforma Secundaria desarrollando el conocimiento de la demanda social y productiva.</p>	<p>Aprobar Ley de Participación en la Educación Finalizar Diseño Plan Nacional de Educación Implementar Plan de Capacitación a Consejos Directivos Escolares, Padres y Directores de Escuelas Expandir Autonomía Escolar en un 100%</p>	<p>BM, USAID: Descentralización escolar Finlandia, UNICEF: Fortalecer escuelas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Educativa (1034/SF) 	<p>ERCERP: Segundo pilar (Capital humano)</p>

Lista de referencias consultadas

- (i) BID, Departamento Regional de Operaciones II, “Nicaragua: Plan de Trabajo de País”, Abril de 2002.
- (ii) BID, Reunión de Diálogo con las Autoridades Nicaragüenses sobre los Principios Retos y Oportunidades que enfrenta Nicaragua, Managua: 25 de enero de 2002.
- (iii) BID, “Principales Desafíos de Cara al Siglo XXI: Documento de Diálogo”, enero de 2002 (Versión para discusión).
- (iv) BID, RE2/CEP, “Evolución de la Cooperación Externa para el Período 1997-2000”, agosto de 2001.
- (v) BID, “Situación Económica y Perspectivas”, Región II. Departamento Regional de Operaciones, mayo de 2001.
- (vi) BID, “Situación Económica y Perspectivas”, Región II. Departamento Regional de Operaciones, febrero de 2002.
- (vii) BID, “Informe de Misión de Revisión de Cartera”, diciembre de 2001.
- (viii) BID, “Economic crisis and the poor,” in Social Protection for Equity and Growth, 2000.
- (ix) CII, FOMIN y PRI, “Estrategia de país del BID, Sector privado, mayo de 2002.
- (x) Echebarria, Koldo, “Desafíos en el Area de Gobernabilidad e Instituciones”, documento preparado para el diálogo con las autoridades nicaragüenses, 2001.
- (xi) Gómez Sabiani, Juan Carlos, “Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario”, contratado por el BID, abril de 2002.
- (xii) Gobierno de Nicaragua, “Estrategia para el Desarrollo de Nicaragua”, 1 de junio de 2002.
- (xiii) Gobierno de Nicaragua, SETEC, “Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)”, agosto de 2001.
- (xiv) IMF, “Nicaragua—Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative—Decision Point Document,” December 7, 2000.
- (xv) IMF, Nicaragua—Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and the Staff-Monitored Program,” August 28, 2001.
- (xvi) Lora, Eduardo, “La Competitividad de la Economía Nicaragüense”, BID/RES, septiembre de 2001.
- (xvii) Pagés, Carmen, “La Situación Laboral en Nicaragua”, BID/RES, septiembre de 2001.
- (xviii) World Bank, Nicaragua, “Public Expenditure Review”, 7 de diciembre de 2001.
- (xix) United Nations, World Development Report 2002.