



Ministerio holandés de Asuntos
Exteriores

Evaluación de la IOB

Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008

Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008 | Evaluación de la IOB | No. 333 | Evaluación de la cooperación holandesa con N



Evaluación de la IOB

**Evaluación de la cooperación
holandesa con Nicaragua 2005-2008**

Prólogo

El interés holandés por Nicaragua data de los inicios de los años ochenta, cuando la insurrección sandinista derrocó al dictador Somoza. Desde ese entonces, Nicaragua ha sido casi ininterrumpidamente país de concentración de la cooperación holandesa al desarrollo. Inicialmente se trató sobre todo de asistencia a la reconstrucción y ayuda de emergencia después del huracán Mitch, en 1998. A partir de 2000, el fomento de la gobernabilidad y la democratización se volvió un objetivo importante. Organizaciones particulares holandesas también jugaron un papel en la reconstrucción y en el apoyo a organizaciones de la sociedad civil y hasta el día de hoy trece municipios holandeses mantienen un hermanamiento con Nicaragua.

Esta evaluación hace el balance de la cooperación holandesa en el período 2005-2008 y, donde fuera posible, actualizado con respecto al año 2009. El informe describe y analiza de que forma se ofreció la ayuda y, en lo posible, que fueron los resultados obtenidos.

Es por primera vez desde 1998 que la IOB realizó nuevamente una evaluación a nivel de país. El motivo es una evaluación de las relaciones exteriores entre los Países Bajos y América Latina, prevista para 2011, para la que este estudio a nivel de país formará uno de los elementos. La presente evaluación busca analizar el impacto de la cooperación dentro del contexto y características propios del país.

131

El equipo de evaluación que trabajó en este estudio estuvo compuesto por el evaluador de la IOB Nico van Niekerk y la técnica de investigación Rianne Verbeek. Geske Dijkstra, economista de la Universidad Erasmus de Róterdam, y el economista nicaragüense Arturo Gigsby de la Universidad Centroamericana de Managua evaluaron el apoyo presupuestario general. La evaluadora de la IOB Marijke Stegeman dirigió la investigación sobre el apoyo sectorial a la salud, y a la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR). El informe fue escrito por el evaluador de la IOB Nico van Niekerk.

El Capítulo 4 sobre el apoyo presupuestario general es de la mano de Geske Dijkstra y los Capítulos 7 y 8 sobre salud y SDSR son de Marijke Stegeman. La redacción final estuvo a cargo de Karolien Blais. Los autores de los diferentes estudios parciales se mencionan en el Anexo 3. Los evaluadores de la IOB Hans Slot y Antonie de Kemp fueron responsables de la revisión interna. La traducción española estuvo a cargo de Monic Schaapveld.

Un grupo de referencia, primero bajo la dirección del entonces director de la IOB Bram van Ojik y luego bajo mi presidencia, acompañó la evaluación. En este grupo participaron: Oscar Catalán (colaborador científico de la Universidad de Ámsterdam), Adri Kemps (director Centraal Bureau Fondsenwerving (Oficina Central de Recaudación de Fondos), Jan-Willem Bertens (antiguo Embajador en Managua), Ruud Lambregts (a título personal, colaborador de Oxfam-Novib), Laurent Stokvis y Mascha van Baak (respectivamente director

y asesora senior de la Dirección de Hemisferio Occidental del Ministerio de Relaciones Exteriores) y Reina Buijs (Jefa del Departamento de Salud y Sida de la Dirección de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Exteriores).

Se expresa especial agradecimiento al Embajador de los Países Bajos en Managua, Lambert Grijns, al Jefe de Cooperación al Desarrollo, Hans Wessels, y a los colaboradores de la Embajada, no solamente por su colaboración, sino principalmente por su interés en la evaluación de la cooperación al desarrollo y en utilizar los hallazgos en la nueva planificación multianual. Además se extiende nuestro agradecimiento a todas las personas que colaboraron como respondientes en esta evaluación. Sus nombres están mencionados en el Anexo 4.

La IOB es el responsable final del contenido de esta evaluación.

Henri Jorritsma

Director suplente de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
(Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas)

Índice

Prólogo	3
Tablas y Figuras	7
Abreviaturas	9
Hallazgos principales y puntos de atención	13
1 Introducción	22
2 Las causas de la desigualdad y la pobreza	26
2.1 Historia política	27
2.2 Crecimiento económico y desigualdad	29
2.3 Sectores sociales	31
2.4 Conclusiones	33
3 Las razones de la cooperación holandesa con Nicaragua	36
3.1 La ayuda externa brindada a Nicaragua	37
3.2 ¿Por qué y cómo los Países Bajos están activos en Nicaragua?	39
3.3 Asignación y ejecución	41
3.4 ¿En qué los Países Bajos se distinguen de otros donantes?	45
3.5 Conclusiones	47
4 Apoyo presupuestario general	50
4.1 ¿A qué se aspira con el apoyo presupuestario?	51
4.2 Las razones para el apoyo presupuestario en Nicaragua	52
4.3 La ejecución del apoyo presupuestario	55
4.4 La influencia de donantes en las políticas	59
4.5 Los efectos intermediarios	66
4.6 Los efectos en el crecimiento y la pobreza	69
4.7 Conclusiones	72
5 Gobernabilidad, democratización y fortalecimiento de la sociedad civil	74
5.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?	75
5.2 Reforma de los partidos políticos y la formación de liderazgo juvenil	77
5.3 Fortalecimiento de la gestión financiera y el combate de la corrupción	79
5.4 Fortalecimiento de la sociedad civil	83
5.5 Conclusiones	88
6 Educación básica	90
6.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?	91
6.2 Ejecución de la política	94
6.3 Eficacia de la política	95
6.4 Conclusiones	98

7	Salud	100
7.1	¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?	101
7.2	Ejecución de la política	103
7.3	Eficacia de la ayuda holandesa	105
7.4	Conclusiones	113
8	Salud y derechos sexuales y reproductivos	116
8.1	Aborto	117
8.2	Salud y derechos sexuales y reproductivos de adolescentes	120
8.3	Conclusiones	123
9	Apoyo a la pequeña y mediana empresa	126
9.1	¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?	127
9.2	Apoyo al Ministerio	128
9.3	Asesoría y capacitación	129
9.4	Fomento de la exportación	132
9.5	Microfinanzas	133
9.6	Conclusiones	137
10	Reflexiones finales	140
10.1	¿Cómo se diseñó la cooperación?	141
10.2	Eficacia	146
10.3	Conclusiones respecto a la cooperación holandesa con Nicaragua	147
	Anexos	150
Anexo 1	Sobre la IOB	151
Anexo 2	Términos de Referencia	153
Anexo 3	Listado de los estudios parciales	157
Anexo 4	Listado de personas entrevistadas	159
Anexo 5	Fuentes consultadas	163

Tablas y Figuras

Tablas

Tabla 2.1	Indicadores sociales	31
Tabla 3.1	AOD ofrecida por los Países Bajos, 1980-2008	39
Tabla 3.2	Gastos bilaterales holandeses por sector/tema, 2005-2009	42
Tabla 3.3	Canalización de la ayuda holandesa a Nicaragua, 2005-2008	43
Tabla 4.1	Apoyo presupuestario, apoyo basado en programas y ayuda total	58
Tabla 4.2	Resultados del diálogo relativo a las políticas	64
Tabla 4.3	Ingresos y egresos de la administración pública	68
Tabla 5.1	Programas de gobernabilidad, democratización y fortalecimiento de la sociedad civil, 2005-2009	75
Tabla 7.1	Actividades y asignaciones realizadas en salud y SDSR, 2005-2008	101
Tabla 7.2	Consultas brindadas, enero-junio, en los SILAIS, según categoría de pobreza, 2005-2008	105
Tabla 7.3	Mortalidad infantil y neonatal, por departamento, en 2001 y 2006/7	110
Tabla 8.1	Cambios en el uso de anticonceptivos y en el número de hijos, mujeres de 15 a 21 años, 2001-2007	122
Tabla 9.1	Apoyo bilateral para la PyME, 2004-2009	128
Tabla 9.2	Apoyo de organizaciones particulares a la PyME, 2005-2008	128
Tabla 9.3	Volumen y alcance de los bonos, 2004-2008	130
Tabla 9.4	Porcentaje de empresas atendidas, según tamaño, 2004-2008	131

Figuras

Figura 3.1	Apoyo basado en programas y ayuda total ofrecidos a Nicaragua, 1992-2008	37
Figura 4.1	Pobreza general y pobreza extrema en Nicaragua como porcentaje de la población, 2001 y 2005	70
Figura 7.1	Mortalidad infantil y neonatal en un departamento rico y un departamento pobre, 1998-2006/7	111
Figura 7.2	Tendencias en la mortalidad materna, 2000-2008	112

Abreviaturas

ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSG	Budget Support Group / Grupo de Apoyo Presupuestario
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (Centro de Promoción de Importaciones de Países en Desarrollo)
CEI	Centro de Exportaciones e Inversiones Nicaragua
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPC	Consejos del Poder Ciudadano
DfID	Department for International Development (Departamento para la Cooperación Internacional del Reino Unido)
CU	Comisión Europea
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
EZ	Ministerie van Economische Zaken (Ministerio holandés de Asuntos Económicos)
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FED	Fondo para la Equidad de género, los derechos sexuales y los derechos reproductivos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMO	Finance for Development (Compañía Financiera holandesa de Desarrollo)
FNI	Fondo Nicaragüense de Inversión
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking (Grupo Homogéneo de Cooperación Internacional)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country (País Altamente Endeudado)
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
INCAE	Instituto Centro Americano de Administración de Empresas
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política)

Abreviaturas

IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (Inspección de la Cooperación al Desarrollo sobre el terreno)
JFA	Joint Financing Agreement (Acuerdo Conjunto de Cofinanciamiento)
MFS	Medefinancieringsstelsel (Sistema de Cofinanciamiento del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores)
NIMD	Nederlandse Instituut voor Meerpartijen Democratie (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista)
MINSA	Ministerio de Salud
MJSP	Meerjarig strategisch plan (Plan Estratégico Multianual)
OCF	Organización holandesa de Cofinanciamiento
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMYPIME	Programa de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PROSEDE	Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial
PSI/PASMO	Population Services International/Pan-American Social Marketing Organization
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten (Programa de Cooperación con Mercados Emergentes)
PSTAC	Public Sector Technical Assistance Credit (Crédito de Asistencia Técnica al Sector Público)
PUM	Programma Uitzending Managers (Programa holandés de asistencia técnica)
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SDSR	Salud y Derechos sexuales y reproductivos
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SILAIS	Sistema Local de Atención Integral en Salud
SNV	Netherlands Development Organisation (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo)
SWAp	Sector Wide Approach (Enfoque sectorial)
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de la Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólar Estadounidense



Hallazgos principales y puntos de atención

Introducción

Desde inicios de los años ochenta, Nicaragua ha sido ininterrumpidamente país de concentración de la cooperación holandesa al desarrollo. A partir de 2005, la Embajada formuló en su planificación multianual tres objetivos de la cooperación holandesa;

- la profundización del proceso de democratización y el fomento de la gobernabilidad mediante el diálogo relativo a las políticas y el financiamiento de proyectos específicos;
- la mejora del acceso a los servicios sociales y de la calidad de los mismos mediante el apoyo sectorial a salud y educación;
- desarrollo económico mediante el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

En esta evaluación se investiga en qué medida se ha logrado, sobre la base de tres preguntas centrales:

- 1) ¿Cómo se diseñó la cooperación holandesa?
- 2) ¿Qué fueron los resultados obtenidos de la cooperación?
- 3) ¿Qué son las lecciones a extraer para la futura elaboración de políticas?

La evaluación abarca la ayuda ofrecida en el período 2005-2008, en lo posible actualizado con respecto a 2009. El énfasis recae en la cooperación

| 13 |

Hallazgos principales

1) Asignación y ejecución de la cooperación

El total de la ayuda holandesa ofrecida a Nicaragua en el período 2005-2008, canalizado mediante varios canales, ascendió a 145 millones de euros. De ellos, 95 millones de euros fueron asignados mediante el canal bilateral (aproximadamente 24 millones de euros anuales). De este monto, el 38% se asignó al apoyo presupuestario general, el 21% a salud y 19% a educación.

Los Países Bajos son un donante mediano para Nicaragua. En la lista de los principales donantes, los Países Bajos ocupan el noveno lugar (el promedio en el período 2006-2007). En el período de investigación, los Países Bajos pertenecen, junto con España, Suecia, Dinamarca y Alemania, a los donantes europeos bilaterales más importantes de Nicaragua. En 2009, los Países Bajos fueron el segundo donante europeo. Según los criterios internacionales del Comité de Ayuda al Desarrollo, la ayuda holandesa representa el 4.5% de la AOD neta total (Ayuda Oficial para el Desarrollo) ofrecida a Nicaragua. En algunos terrenos específicos, la ayuda holandesa en volumen es significativa: la participación de los Países Bajos en el apoyo presupuestario general ascendió en el período de evaluación al 16.4% y en lo concerniente al apoyo sectorial dirigido a salud y educación, los Países Bajos incluso son el donante más grande.

Nicaragua es un país pequeño con una gran dependencia de ayuda externa y una gran densidad de donantes. A pesar de los acuerdos sobre armonización y alineación (articulación con la política e integración a ella), la ayuda sigue siendo muy fragmentada. En Nicaragua, los Países Bajos dedicaron muchos esfuerzos a la ejecución de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005). Una parte relativamente extensa del presupuesto disponible fue reservada para el apoyo presupuestario general y se eligió ofrecer el apoyo sectorial para los sectores sociales (apoyo presupuestario para salud y financiamiento basket (canasta) para educación), sin condiciones o con condiciones reducidas.

La Embajada puso en práctica la política holandesa que apunta a una mezcla de modalidades para el apoyo sectorial. Usa estratégicamente el valor agregado de la colaboración con tanto organizaciones multilaterales como particulares. De esta forma se utiliza adecuadamente el conocimiento técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el FNUAP, para la ejecución de programas dirigidos a educación sexual para jóvenes y la pericia de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) para la incidencia política en torno al aborto terapéutico y la violencia contra la mujer.

No obstante, también se puede hacer algunas observaciones en cuanto a la manera en que se está ofreciendo la asistencia. Además de la Embajada, hay por lo menos catorce organizaciones particulares holandesas que, con subvenciones provenientes del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores, están activas en Nicaragua. En el financiamiento otorgado a ONGs locales se trata de un considerable traslazo. Entre tanto, Oxfam Novib y Cordaid se retiraron y las dos organizaciones que siguen estando activas (Hivos e ICCO) tienen sus propias áreas de trabajo. Asimismo, se puede cuestionar el financiamiento destinado a organizaciones multilaterales. Por un lado, los Países Bajos son uno de los donantes más grandes de organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) activas en Nicaragua, como por ejemplo el FNUAP y el Fondo para el Desarrollo, el PNUD. Por otro lado, la Embajada financia de su presupuesto bilateral proyectos específicos de estas organizaciones, con sus propios costos de transacción para el donante y el receptor. Los Países Bajos son un donante grande de la Iniciativa Fast Track (trayecto acelerado) dirigida a la educación básica que en Nicaragua también apoya al Ministerio de Educación, mientras que los Países Bajos apoyan también directamente el presupuesto del Ministerio de Educación.

Entre la Embajada y las organizaciones de cofinanciamiento sí se intercambia información, pero hay poca colaboración operativa. En algunos terrenos (por ejemplo SDSR), las actividades realizadas mediante apoyo bilateral y particular se fortalecen mutuamente, pero eso es mucho menos el caso, o no es el caso, en el terreno del desarrollo económico sostenible. La Embajada, mientras tanto, se convirtió -directa e indirectamente mediante contribuciones a fondos de donantes múltiples - en una fuente de financiamiento grande de ONGs.

2) Apoyo presupuestario general y gobernabilidad

Durante el período de investigación, los Países Bajos se enfocaron fuertemente en el apoyo presupuestario general. Había un claro deseo de reducir la fragmentación de la cooperación y además se consideraba el apoyo presupuestario general un instrumento apropiado para el fomento de la gobernabilidad y la democratización.

La medida en que Nicaragua cumplió en 2005 las condiciones requeridas para el apoyo presupuestario general fue valorada demasiado positiva. Los donantes querían apoyar la agenda de modernización del Gobierno de Bolaños (2002-2006), pero este Gobierno tenía poco poder. El poder real estaba en manos de dos partidos políticos que habían acordado un pacto y de esta forma dominaban todos los órganos que el Presidente Bolaños justamente quería reformar: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y la Contraloría General. Asimismo, los donantes hicieron una apreciación demasiado positiva de las intenciones del Gobierno de Bolaño, que en primer lugar atendió los intereses de los bancos y los empresarios grandes y estuvo poco motivado para combatir la pobreza.

Para dar seguimiento al apoyo presupuestario general, en las deliberaciones entre el Gobierno y los donantes, se diseñó una matriz de resultados que consistía en 161 puntos relacionados con todos los terrenos de la política de la administración pública. Esta matriz era inmanejable por sus dimensiones. Además, los datos relativos a los indicadores no estaban disponibles cada año y las cifras a alcanzar muchas veces eran irrealistas. Bajo el Gobierno de Bolaños, sobre todos los donantes determinaron el contenido de la matriz. Si bien es cierto que la matriz de resultados era el hilo conductor para el diálogo entre los donantes y el Gobierno, el que no se lograran los resultados previstos no tuvo consecuencias para las transferencias (excepto en el caso de la Comisión Europea). Los donantes solamente pospusieron el apoyo presupuestario general cuando el Gobierno no cumplía las condiciones establecidas en el acuerdo con el FMI o cuando ellos (con excepción del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) no tenían confianza política en el Gobierno.

| 15 |

Después del cambio del gobierno a inicios de 2007, la situación cambió rápidamente. El nuevo Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) del Presidente Ortega fue acusado de manipular las elecciones municipales. En reacción a ello, los Países Bajos (igual que la mayoría de los donantes) decidieron reducir a la mitad el apoyo presupuestario general para 2008 y en 2009 decidieron congelarlo. Cuando no se dieron pasos creíbles para el fomento del Estado de derecho y de la democracia, los Países Bajos decidieron, en 2010, suspender el apoyo presupuestario general.

En ambos períodos de gobierno, los donantes intentaron fomentar la gobernabilidad y la democratización, pero a pesar de los acuerdos convenidos en la práctica hubo pocos cambios. Leyes aprobadas bajo presión no siempre se las aplican, las auditorías externas del presupuesto nacional del gobierno no profundizaron mucho y quedaron sin consecuencias y tampoco cambió la intromisión política en la administración de justicia. El diálogo relativo a las políticas bajo el Gobierno de Ortega no pudo revertir el deterioro de la gobernabilidad y las manipulaciones en las elecciones.

El apoyo presupuestario general sí contribuyó a mejoras en la gestión financiera, sobre todo gracias a la asistencia técnica brindada. La mayor transparencia en el proceso presupuestario y en la política socioeconómica contribuyó, sobre todo bajo el Gobierno de Bolaños, a las posibilidades de la sociedad civil de dar seguimiento crítico al Gobierno. Sin embargo, la transparencia disminuyó bajo el Presidente Ortega.

El efecto macro-económico del apoyo presupuestario general fue sobre todo la reducción del déficit, en especial las amortizaciones de las deudas internas de la administración pública. La política implementada por el Gobierno de Bolaños no aportó demostrablemente al combate de la pobreza. La política del Gobierno de Ortega asigna mayor prioridad a la reducción de la pobreza, pero pese a ello los Países Bajos y la mayoría de los otros donantes decidieron no respaldar esta política con apoyo presupuestario, debido a problemas con la gobernabilidad.

3) *Proyectos específicos de gobernabilidad*

De los seis proyectos bilaterales más importantes dirigidos a la gobernabilidad, la IOB evalúa positivamente tres de ellos. El programa para la mejora de la gestión de las finanzas públicas fue exitoso, porque se mejoró la disciplina fiscal, se hizo posible un buen control interno y externo del proceso presupuestario y porque la rendición de cuentas sobre los gastos efectuados se mejoró considerablemente. El proyecto experimental para el fomento del liderazgo entre jóvenes de partidos políticos y movimientos sociales contribuyó a la formación de nuevos líderes jóvenes. Se dio continuidad al programa estableciendo un curso de formación permanente, que está siendo impartido por un instituto universitario. El proyecto para la modernización del aparato administrativo conllevó a que bajo el Gobierno de Bolaños la captación de funcionarios públicos se hiciera en mayor medida sobre la base de criterios técnicos en vez de políticos. Este avance, sin embargo, se estancó después del cambio de gobierno en 2007.

| 16 |

Los resultados de los otros tres proyectos son decepcionantes. El fondo anticorrupción, que ya se apoyaba bajo el Gobierno de Bolaños, se paralizó en la elaboración de propuestas que no fueron puestas en práctica o apenas lo fueron. Una de las razones más importantes fue la falta de voluntad política para combatir la corrupción. Con los recursos destinados al proyecto para la reforma y el fortalecimiento de los partidos políticos se organizaron encuentros de discusión y entrenamiento, pero estos no llevaron a verdaderos cambios en la organización de los partidos políticos. El fondo para el fortalecimiento de la sociedad civil se vio confrontado con mucha resistencia política desde el gobierno y conoció problemas de ejecución. La evaluación de la primera fase es crítica debido a la falta de continuidad y coherencia de los proyectos financiados. Muchos proyectos sólo se llevaron a cabo una vez, fueron de corta duración y muchas veces no estuvieron bien insertados en el contexto local.

La explicación de los decepcionantes resultados de los últimos proyectos mencionados se radica en parte en la situación política que se deterioró rápidamente después de 2006, pero también en una incorrecta apreciación del entorno político y un imperfecto diseño del proyecto. La Embajada, entre tanto, decidió no continuar el programa dirigido a los partidos políticos en su forma actual y ya no financiar el fondo anticorrupción.

La evaluación del apoyo brindado por las organizaciones holandesas de cofinanciamiento a ONGs locales en el terreno de gobernabilidad, derechos humanos y especialmente los derechos de la mujer constata hallazgos positivos, ya que estas ONGs ofrecen permanentemente un contrapeso a los peligros de autoritarismo y ejercen presión para que se respeten

los derechos humanos en el sentido amplio. Organizaciones de mujeres locales dieron importantes aportes a la legislación que penaliza la violencia contra la mujer.

4) Sectores sociales

Educación

Los Países Bajos apoyan, a partir de 2007, el programa del Ministerio de Educación para la educación preescolar, primaria y secundaria mediante la denominada silent partnership (asociación silenciosa), cuya administración y seguimiento está llevado a cabo por Canadá. Los Países Bajos pusieron a la disposición 31 millones de euros en total, de los que desde 2007 se gastaron 22.8 millones de euros. La argumentación de los Países Bajos para apoyar la educación básica en Nicaragua se basa en un objetivo de insumos (el 15% del presupuesto holandés de cooperación al desarrollo se destina a la educación básica), pero no se lo entiende bien desde las prioridades identificadas en el Plan Estratégico Multianual de la Embajada y tampoco desde el propósito del Ministerio en los Países Bajos de delimitar con más precisión las áreas de trabajo. Asimismo, el que simultáneamente se congele el apoyo presupuestario general y se continúe el extenso apoyo sectorial en educación (también canalizado mediante el presupuesto) plantea interrogantes.

La silent partnership pretende canalizar temporalmente el financiamiento sectorial a través de otro donante para, en el tiempo, lograr una división de tareas entre los donantes. Pero el diseño de la silent partnership obstaculiza el logro de este objetivo. La participación holandesa en el financiamiento basket es mucho mayor que la del lead donor (donante líder) Canadá, mientras que este país no puede garantizar la continuidad. Por ello, también la continuidad holandesa se vuelve problemática. Para el Gobierno nicaragüense la planificación se le hace complicada debido a la imprevisibilidad del apoyo.

| 17 |

El actual Gobierno nicaragüense quiere sobre todo mejorar para los pobres el acceso a la educación y la calidad de la educación y para este fin tomó medidas y realizó inversiones. Dado que una parte importante de dichas inversiones se financia con el apoyo sectorial, los Países Bajos están aportando a las mejoras implementadas.

Si éstas conducen a un aumento permanente de la participación en la educación básica y la elevación de la calidad de la educación no es posible determinar, porque el seguimiento dado a la política es insuficiente y la información necesaria no se está recolectando de forma sistemática.

Salud

Los Países Bajos financiaron en el período 2005-2008 el sector de salud (incluyendo los SDRS) con un total de 25.4 millones de euros. El apoyo sectorial consistió en una combinación de apoyo al Ministerio Nicaragüense de Salud y financiamiento a organizaciones multilaterales y otras organizaciones internacionales y a ONGs. Por la sensibilidad del tema de sexualidad y reproducción, así como también por las limitaciones del ministerio en la atención de las zonas marginales, el apoyo adicional a través de proyectos resultó ser una buena elección.

En el diálogo en torno al apoyo sectorial, los Países Bajos y otros donantes prestaron insuficiente atención al acceso inequitativo a los servicios de salud y la mala calidad de ellos. Un seguimiento sistemático de los avances no se realizó, por lo que muchos donantes apenas conocen la realidad diaria en los establecimientos de salud.

Sin embargo, de esta evaluación sí se desprende que en general el acceso a los establecimientos de salud y la prestación de servicios se mejoraron. Asimismo se logró, en algunos componentes, que el acceso a los servicios fuera más equitativo entre las diferentes regiones y los diferentes niveles de ingresos.

La cooperación holandesa, junto con otros donantes, contribuyó al progreso en cuanto a la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio 4, la reducción de la mortalidad infantil en 2015 a una tercera parte del nivel de 1990. También las diferencias entre la ciudad y el área rural, entre departamentos ricos y pobres, entre quintiles de ingresos altos y bajos y entre niveles de escolaridad altos y bajos disminuyeron en cierta medida. Sin embargo, las diferencias entre la mortalidad infantil y la neonatal siguen siendo grandes.

El aumento de los partos institucionales en el período 2005-2008 fue limitado. En caso de complicaciones durante el embarazo o el parto, muchas mujeres tienen insuficiente acceso a atención obstétrica de buena calidad. Hasta la fecha sólo se percibe una reducción muy limitada de la mortalidad materna. En el diálogo con el Gobierno, el embajador de los Países Bajos frecuentemente ha expresado su preocupación sobre esta problemática y junto con otros donantes la cooperación holandesa ha contribuido a que este tema figura en un lugar alto en la agenda política.

| 18 |

5) Salud y derechos sexuales y reproductivos

La penalización del aborto terapéutico en Nicaragua va en contra de convenios internacionales. Está en concordancia con la política holandesa el que se lo plantea ante la administración pública. Lo que se hizo frecuentemente.

La legislación sobre el aborto no ha sido adaptada, pero sí se iniciaron iniciativas para este fin. Asimismo se trata de una política permisiva. La presión ejercida por los Países Bajos y otros donantes y el apoyo otorgado a organizaciones de la sociedad civil están dirigidos a la ampliación de la política permisiva y, como objetivo final, la derogación de la prohibición del aborto terapéutico.

El tratamiento de personas con VIH/Sida aumentó fuertemente, así como el nivel de conocimiento sobre la transmisión. Las investigaciones parciales disponibles y la investigación de la IOB hacen plausible que en parte ello se debe a los esfuerzos realizados mediante el apoyo sectorial y por las ONGs apoyadas por los Países Bajos.

Los esfuerzos dirigidos al fomento de la salud y los derechos sexuales y reproductivos y los derechos de los jóvenes contribuyeron a un aumentado uso de anticonceptivos entre los jóvenes y una ligera reducción del número de embarazos en adolescentes en el período 2001-2007.

6) La pequeña y mediana empresa

Los Países Bajos apoyaron tres programas dirigidos al fomento de la pequeña y mediana empresa (PyME) por un total de 12.8 millones de euros. El apoyo destinado al programa PyME del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua, llevó a nuevas leyes y regulaciones que redujeron la burocracia para las PyMEs. Estas iniciativas conocieron muchos problemas de ejecución y su efecto para las empresas no se puede o apenas se puede determinar. En parte, ello se debe a la naturaleza de las actividades y en parte al deficiente seguimiento. El dilema es que por un lado se estima muy importante el papel rector del MIFIC, pero por otro lado su estructura institucional es demasiado frágil para poder absorber el apoyo brindado. Intentos holandeses de fomentar el enfoque sectorial no tuvieron éxito. Los proyectos del Centro de Exportaciones e Inversiones Nicaragua (CEI) y el proyecto para asesoría a micro empresas fueron exitosos y llevaron a mejoras concretas en el volumen de negocios, la exportación y la calidad de los productos fabricados por las PyMEs.

Tanto la Embajada holandesa como las organizaciones de cofinanciamiento (OFC) jugaron un papel importante en el fortalecimiento de las entidades intermediarias para los microcréditos. Sin embargo, cabe hacer observaciones críticas sobre la relativa facilidad con que las organizaciones de cofinanciamiento y la Compañía Financiera Holandesa de Desarrollo (FMO por sus siglas en holandés) dieron grandes inyecciones financieras sin tomar suficientemente en cuenta la sostenibilidad del financiamiento y la temporalidad de los rendimientos altos en algunos sectores.

| 19 |

Prácticamente todas las entidades microfinancieras apoyadas por organizaciones de cofinanciamiento (OCFs) atienden por excelencia a mujeres de escasos recursos, lo que tiene un efecto positivo en el empleo (familiar). Las entidades microfinancieras están siendo estimuladas por la FMO y algunas OCFs de convertirse en instituciones reguladas. Sin embargo, en Nicaragua la atención prestada a los pobres de parte de las instituciones reguladas más grandes se disminuye en comparación con las instituciones no reguladas más pequeñas.

Conclusiones generales

Luego de haber apoyado en los años ochenta y noventa sobre todo la reconstrucción del país después de la guerra civil, los Países Bajos dieron, desde el nuevo milenio, prioridad al fomento de la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la pobreza. El progreso obtenido en estos terrenos es decepcionante.

Tomando en cuenta la historia reciente y el contexto político complicado de Nicaragua, las expectativas sobre los efectos de la cooperación en general y del apoyo presupuestario general sobre la gobernabilidad y la democratización en particular no pueden ser más que modestas. Sin embargo, los Países Bajos y otros donantes sobreestimaron las posibilidades reales de poder ejercer influencia mediante asistencia y diálogo.

Los Países Bajos contribuyeron, mediante el diálogo político, diplomacia y un presupuesto relativamente modesto, a que gobernabilidad y derechos humanos siguieron siendo temas de discusión y que las organizaciones nicaragüenses de la sociedad civil lograron movilizar el respaldo social para el cambio. Además, los Países Bajos contribuyeron a que se está ejerciendo presión para prevenir mayor afectación del proceso de democratización.

Con el apoyo sectorial se contribuyó a que hubo progreso, aunque lento, en un acceso más equitativo a los servicios sociales y que éstos atienden en mayor medida a los pobres. Con algunos programas, entre ellos los dirigidos a más salud y derechos sexuales y reproductivos y al apoyo de las PyMEs se obtuvieron buenos resultados.

La Embajada holandesa realizó muchos esfuerzos para adaptar las actividades a las nuevas circunstancias políticas bajo el Gobierno de Ortega. Lo hizo reduciendo drásticamente el financiamiento directo ofrecido al Gobierno central y, en lugar de ello, colaborando más con el sector privado y las organizaciones particulares.

Puntos de atención y dilemas

| 20 |

1. Para el plan estratégico y los planes anuales, la Embajada debe hacer una apreciación más realista de lo que la cooperación holandesa (junto con la de otros donantes) puede lograr o no. Para ello, la Embajada debe dedicar más atención a la coherencia entre los objetivos generales y los resultados de las actividades.
2. La lección más importante para proyectos en torno a la gobernabilidad es que reformas en las estructuras formales de la administración pública tendrán poco efecto si faltan la voluntad política o el respaldo desde la sociedad para ello. Por lo tanto es de importancia adaptar la estrategia dirigida a la gobernabilidad y democratización colaborando con actores nuevos, trabajando más desde abajo y buscando contribuciones que surtan efectos en un plazo más largo.
3. Los comentarios críticos mencionados en esta evaluación sobre la forma en que se están realizando los Objetivos del Milenio en relación a la educación en Nicaragua, deberían ser motivo para crear más claridad en cuanto a cómo esta política central holandesa se relaciona con la definición de las prioridades de las políticas formuladas a nivel de país para la cooperación con Nicaragua.
4. El modesto presupuesto y el complicado contexto hacen necesario concentrar la cooperación aún más en aquellos terrenos donde se puedan obtener los mejores resultados. En ello, es lógico que se haga un análisis ponderado entre las prioridades dentro de los sectores sociales y entre los sectores sociales y el desarrollo económico.

5. El apoyo sectorial holandés ofrecido al Ministerio de Salud, en términos de financiamiento y dedicación personal, es modesto. La pregunta es si este apoyo sectorial no debería tener cierto volumen para realmente hacer la diferencia. Al mismo tiempo, los Países Bajos son un donante grande para la educación, pero este apoyo se ofrece (pasivamente) mediante una silent partnership.
6. En el apoyo a los sectores sociales es necesario realizar más esfuerzos que se dirigen específicamente a la reducción de la inequidad.
7. Los Países Bajos, en temas políticamente sensibles como democratización, derechos humanos, y salud y derechos sexuales y reproductivos, trabajaron en estrecha colaboración con donantes que tienen el mismo enfoque, como Suecia y el Reino Unido. Ahora que estos países, seguido este año por Dinamarca, decidieron no continuar su relación de cooperación con Nicaragua, el papel de los Países Bajos en estos terrenos adquiere mayor peso. Ello trae consecuencias para la dedicación y las labores de la Embajada.
8. Considerando la complejidad y la fragmentación del apoyo ofrecido a ONGs en Nicaragua y el extenso apoyo holandés a estas organizaciones es importante observar de cerca los desarrollos políticos e institucionales en las ONGs y prestar atención a la coherencia entre los diferentes flujos financieros destinados a las ONGs. Tomando en cuenta la intensificación del financiamiento otorgado a ONGs por la Embajada, también existe la necesidad de llegar a una mayor colaboración operativa y acuerdos entre las dos organizaciones holandesas de cofinanciamiento que sigue estando presentes en el país.
9. En las deliberaciones con la Administración nicaragüense sobre el apoyo a los sectores sociales, la Embajada debería dar prioridad al tema de la necesidad de un seguimiento de la política de buena calidad. Para ello, una adecuada recopilación de datos y su procesamiento estadístico son necesarios, añadidos con estudios acerca de la calidad de la prestación de los servicios. En programas nuevos, como el programa dirigido al desarrollo de cadenas rurales, se tiene que realizar un estudio de línea base para poder evaluar mejor su efectividad e impacto.

1

Introducción

La revolución Sandinista de 1979 conllevó a que Nicaragua recibiera durante mucho tiempo un gran interés internacional. Después de haber estado en la oposición por diecisiete años, a inicios de 2007 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) llegó nuevamente al poder mediante elecciones. Pero, más de treinta años después de la revolución, Nicaragua sigue siendo el país más pobre de América Central y del Sur y sigue recibiendo una asistencia extranjera voluminosa.

Desde los inicios de los años ochenta, Nicaragua ha sido ininterrumpidamente país de concentración de la cooperación al desarrollo holandesa. También la cooperación municipal y las iniciativas particulares en torno a la solidaridad y la cooperación al desarrollo tienen una larga tradición.

La IOB ha evaluado la cooperación holandesa otorgada a Nicaragua en el período de 2005 a 2008, en lo que se refiere a cooperación directa o indirecta (a través de subvenciones) financiada por el Gobierno holandés. Este informe se enfoca en los resultados obtenidos por la cooperación bilateral. De la evaluación de las actividades realizadas por las organizaciones de cofinanciamiento en Nicaragua, se publicará un informe aparte, pero hemos incorporado las líneas generales en el presente informe. Dado el interés por el apoyo presupuestario general se ha decidido dedicar un informe aparte al apoyo presupuestario ofrecido a Nicaragua. Los tres informes han sido publicados simultáneamente.

| 23 |

En lo posible, se tomaron en cuenta para la valoración los datos disponibles referentes a 2009, como también los desarrollos relevantes que acontecieron previo al período mencionado. Se investigaron la destinación de los recursos y sus resultados, con el fin de rendir cuentas y extraer lecciones con vistas al futuro.

Para esta evaluación, se formularon tres preguntas centrales:

1. ¿Cómo se diseñó la cooperación holandesa?

Se investigó cómo se establecieron las prioridades, cómo se organizó la cooperación y si las actividades previstas fueron ejecutadas. Ya que se realiza la cooperación holandesa mediante varios canales, utilizando diferentes modalidades, se tomó en cuenta las interrelaciones mutuas y la complementariedad.

2. ¿Qué resultados se lograron con la cooperación otorgada?

Punto de partida para la evaluación fueron los objetivos formulados y los resultados previstos, según el Gobierno holandés los había formulado para sus programas y actividades. En los casos en que se otorgó la cooperación holandesa en conjunto con otros donantes, no se trató de averiguar los aportes específicos holandeses, sino que se valoró los resultados de los esfuerzos conjuntos.

3. ¿Cuáles son las lecciones a aprender para la elaboración de políticas en el futuro?

Se investigó si los puntos de partida de la cooperación al desarrollo holandesa y los supuestos detrás de las prioridades y forma de trabajo formuladas resultaron ser los correctos, y qué lecciones se podrán extraer en relación a la formulación de la política futura.

Un resumen de los Términos de Referencia formulados para esta evaluación está incluido en el anexo 2. Para esta evaluación, se hicieron estudios parciales acerca del apoyo presupuestario general, el apoyo sectorial a salud y las actividades realizadas en torno a las pequeñas y medianas empresas y el microcrédito. Además, se realizaron estudios parciales acerca del impacto obtenido de los programas ejecutados por las organizaciones particulares. En las evaluaciones estaban involucrados investigadores holandeses y nicaragüenses. En el anexo 3, se encuentra el listado de los estudios parciales. Los informes de los estudios parciales están disponibles en la página web de la IOB (www.minbuza.nl/iob).

El Capítulo 2 describe el contexto nicaragüense y las causas de la desigualdad y la pobreza. El Capítulo 3 trata de la cooperación holandesa otorgada a Nicaragua. Ya que una parte importante de la cooperación se canalizó mediante el apoyo presupuestario general, se dedicó un capítulo específico a este tema (Capítulo 4). A continuación, se prestará atención a las prioridades más importantes de la cooperación holandesa: gobernabilidad y democratización (Capítulo 5), educación (Capítulo 6), salud (Capítulo 7), salud y derechos sexuales y reproductivos (Capítulo 8) y la asistencia ofrecida a las pequeñas y medianas empresas (Capítulo 9). El Capítulo 10 contiene las conclusiones relativas al abordaje y la eficacia de la cooperación holandesa.

2

Las causas de la desigualdad y la pobreza

Este capítulo describe las características socioeconómicas y políticas más importantes de Nicaragua, lo que forma el trasfondo para valorar los esfuerzos holandeses.

2.1 Historia política

La problemática del desarrollo y la pobreza presente en Nicaragua no se puede ver de forma aislada de la historia reciente de conflictos armados e injerencia extranjera. La concentración del poder político y económico en manos de una élite pequeña llevó, en los años sesenta, a una oposición política y armada, liderada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que en 1979 derrocó al dictador Anastasio Somoza García. Los Sandinistas implementaron una política económica socialista, basada en un fuerte control por el Estado. El acceso a la educación y la salud fue ampliado considerablemente y se llevaron a cabo campañas de alfabetización exitosas. Los Estados Unidos lucharon contra los Sandinistas, imponiendo un embargo comercial y apoyando a la oposición armada, la Contra. Así se originó una guerra civil sangrienta que no terminó hasta finales de los años ochenta, después de largas negociaciones y compromisos mutuos. En aquel tiempo el país se encontró, debido a la mala política económica y la guerra civil, prácticamente en quiebra.

En 1990, los Sandinistas perdieron inesperadamente las elecciones y una coalición amplia, bajo la dirección de la presidenta Violeta Chamorro, formó un nuevo gobierno. Con asistencia de los donantes occidentales se estabilizó la economía y se inició la liberalización económica. Empresas nacionalizadas volvieron a ser privadas. También los Gobiernos liberales de Arnoldo Alemán (1997-2001) y de Enrique Bolaños (2002-2006) introdujeron reformas para liberalizar la economía. En 1998, el huracán Mitch causó grandes daños con secuelas negativas para la población nicaragüense. Nicaragua recibió tanto ayuda extensa de emergencia y reconstrucción como alivio de la deuda. Simultáneamente se revelaron cada vez más noticias sobre la corrupción a gran escala bajo el Gobierno de Alemán. El correligionario de Alemán y ex vicepresidente, Enrique Bolaños, ganó las elecciones en 2001 y se convirtió en el nuevo presidente. Fue sorprendente que durante su presidencia se dictara auto de procesamiento contra el ex presidente Alemán por malversación de USD 97 millones de fondos estatales. Sobre todo la usurpación de fondos recibidos como ayuda de emergencia y reconstrucción causó mucha indignación.¹ Después de un corto período de encarcelación, a Alemán le otorgaron formalmente arresto domiciliario, lo que no le impidió viajar libremente por todo el país como líder del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). En 2007, Alemán quedó libre como resultado de las negociaciones entre los sandinistas y los liberales.²

| 27 |

¹ Los sandinistas ya habían sido acusados (después de la pérdida de las elecciones de 1990) por la utilización de propiedades estatales para intereses partidarios y personales. Esta corrupción se la denominó 'la piñata'.

² Véase entre otras Transparencia Internacional (2009), *Los sistemas nacionales de Integridad*, Managua: Transparencia Internacional. Por otra parte, en febrero de 2009 se revocó la puesta en libertad de Alemán, lo que fue interpretado como un intento del FSLN de convertir nuevamente, en vísperas de las elecciones presidenciales, la condena de Alemán en el tema central de las negociaciones; véase *The Economist* (2010), *Country Report Nicaragua*, Londres: Economist Intelligence Unit.

La expectativa de que se mejorara la situación socioeconómica por la liberalización de la economía no se materializó. La decepción sobre ello, y también la división entre los liberales, contribuyó a la victoria electoral del FSLN, en 2006. Aprovechando la división entre los liberales, el candidato del FSLN, Daniel Ortega, se convirtió, después de 22 años, nuevamente en Presidente, con el 38% de los votos.³

El Gobierno del FSLN está dando continuidad, en las líneas principales, a la política macro-económica del gobierno anterior y ha lanzado varios programas para el combate de la pobreza. El gobierno está implementando un proyecto propio de participación política mediante el desarrollo de 'una democracia directa popular'. Para este fin, se constituyeron los llamados 'concejos populares': comités formados a nivel nacional, departamental y local que tienen como objetivo organizar a la población para participar en la ejecución de la política gubernamental. Ortega está trabajando intensivamente en garantizar la continuación de su presidencia cuando se haya terminado su mandato en 2011. A pesar de que él constitucionalmente no es reelegible, se están poniendo en marcha intentos de lograr, a través de manipulaciones políticas, una mayoría en la Consejo Supremo Electoral y en la Asamblea Nacional para revocar la prohibición en cuanto a la reelección continua.

Desde 1990, Nicaragua tiene una democracia representativa. A partir de ese entonces, se celebraron cuatro veces elecciones generales, seguidas cada vez por un traspaso pacífico del poder. El proceso de democratización, sin embargo, es de un carácter formal y la vieja estructura de poder, en la que el poder se concentra en las élites, sigue estando en gran medida intacta. En la práctica, no se respeta la división de los poderes. Tanto el poder judicial como la asamblea ofrecen insuficiente contrapeso ante el poder ejecutivo. En 1999, Alemán firmó un pacto con el FSLN, que contiene acuerdos sobre la distribución de los nombramientos para la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y otros institutos gubernamentales. Este pacto significó, en la práctica, el fin de la oposición parlamentaria, pero también de la posibilidad de introducir una administración de justicia independiente. La distinción entre intereses personales, políticos y nacionales es fluida. El abuso del poder, clientelismo y patronazgo son más importantes que las reglas formales de democracia y Estado de derecho. La tradición de liderazgo autoritario, corrupción y la concentración del poder en manos de élites políticas no ha cambiado esencialmente en el transcurso del tiempo.⁴ Las elecciones resultan ser sobre todo un instrumento para determinar cómo se puede dividir los ingresos y puestos laborales entre los dos bloques de poder: en ello, el FSLN⁵ (Ortega) y los liberales (Alemán) tienen un interés en común.⁶ Entre la población, por lo tanto, existe mucho escepticismo sobre la política. La confianza

³ Aunque Ortega fue el Coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de 1979 a 1984, hasta en 1984 fue elegido formalmente presidente.

⁴ Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua*, World Making in the Tropics, Nueva York: Cambridge University Press.

⁵ Un grupo de disidentes sandinistas que no está de acuerdo con la dirección actual se ha organizado en un partido político, el Movimiento de Renovación Sandinista. Este partido obtuvo solamente el 6.3% de los votos en la elecciones presidenciales de 2006 y fue excluido de participar en las elecciones municipales de 2008.

⁶ Véase para una descripción y análisis del predominio de los dos bloques políticos: Guzmán, L. y Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

de los nicaragüenses en los políticos y funcionarios públicos es baja⁷. En una encuesta, el 69% de la población indica estar de acuerdo con el planteamiento de que el gobierno sólo atiende los intereses de los más poderosos. De la población el 23% dice tener confianza en la Asamblea Nacional, el 24% dice tener confianza en los partidos políticos y el gobierno goza de la confianza del 35% de la población.⁸

La tradición de autoritarismo y patronazgo data de los tiempos en que Nicaragua todavía era una sociedad predominantemente agraria. Los cambios ocurridos en las últimas décadas (tales como la rápida urbanización y el surgimiento de una clase media urbana, la migración y el acceso a medios de comunicación modernos) no tuvieron mucha influencia en ello. Una pobreza y desempleo persistentes siguen siendo un caldo de cultivo fértil para un sistema político basado en el clientelismo, lo que constituye un obstáculo importante para la profundización de la democracia y ofrece poco espacio para la participación de la población y para organizaciones civiles.

Sin embargo, la situación no es estática. Los jóvenes están más abiertos a cambios que las generaciones más viejas. Actualmente hay mucho más información y se llevan a cabo debates sobre la situación en el país. También la prensa reporta frecuentemente sobre corrupción y abusos de poder. Aunque a un ritmo mucho más lento que en otros países centroamericanos, se está aumentando el uso de los medios de comunicación modernos: la mitad de los nicaragüenses tiene un celular, pero solamente el 10% de la población tiene conexión al Internet en su casa.⁹ La migración masiva hacia los Estados Unidos y Costa Rica también influye en la mentalidad y las opiniones de los emigrantes e indirectamente en los miembros de sus familias que se quedaron en el país. En comparación con la mayoría de los otros países centroamericanos, Nicaragua sufre mucho menos de problemas de inseguridad y criminalidad, lo que posiblemente se puede explicar por una mayor conservación de la cohesión social y el control social a nivel local y comunitario.

2.2 Crecimiento económico y desigualdad

A partir de 1990, los sucesivos gobiernos acataron en gran medida las recomendaciones y prescripciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI): mantener la estabilidad macro-económica, privatizar la economía y abrir el camino para las inversiones extranjeras y el comercio exterior.

⁷ Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Por otro lado Nicaragua ocupa, en muchos de los temas investigados, un posición media y los porcentajes mencionados no difieren mucho de los de otros países latinoamericanos.

⁸ Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

⁹ International Telecommunication Union (2009), *Regional Information Statistical Profiles Society 2009*, Americas, Ginebra: ITU. En el índice de TCI, compuesto en base a diez indicadores para infraestructura, acceso, uso y eficacia, Nicaragua ocupa, después de Haití, el último lugar. En El Salvador, a finales de 2008, se asignaron 6.6 millones de números de celulares, mientras que tiene una población de sólo 5.8 millones. La densidad de teléfonos celulares en Nicaragua es del 48.6%; lo que es considerablemente más baja que en otros países centroamericanos.

Hasta hace poco, Nicaragua conoció un período relativamente largo de estabilidad económica con un crecimiento económico constante pero modesto, inflación baja e intereses descendientes. En el período 2002-2008, la economía creció anualmente con un promedio de casi el 3.3%. Como consecuencia de la crisis financiera mundial, en 2009 hubo un crecimiento negativo del 2.3%. Se espera que a partir de 2010 la economía crezca nuevamente con más del 1% anual.

El crecimiento económico es, en parte, gracias al aumento de la exportación, que logró aprovechar el aumento de los precios para productos agrarias en el mercado internacional. En ello, sobre todo la industria láctea y de procesamiento de carne tuvo una participación importante. La minería y el sector forestal, por el contrario, se estancaron y el importante sector del café decreció.¹⁰

Existen varios obstáculos para lograr un crecimiento económico más rápido. Nicaragua se ve confrontada con una seguridad jurídica deficiente, con corrupción y con un clima de negocios desfavorable; en otras palabras, malas condiciones para la atracción de inversiones extranjeras. La productividad laboral es una de las más bajas del continente, lo que guarda relación con el bajo nivel de escolaridad de la población. La infraestructura física es débil y, de todos los países centroamericanos, Nicaragua es el que más depende del petróleo para la electricidad (el 80%). En 2008, se importó petróleo por un monto de 1,200 millones de USD.¹¹

| 30 |

Igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Nicaragua conoce una gran desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a los servicios sociales. El índice de Gini es de 0.52, en lo que rige que cuánto más la puntuación se acerca a 1 más desigual es la distribución. El 10% más pobre de la población recibe el 1.4% del ingreso nacional y el 10% más rico no menos que el 41.8%.¹² Dos terceras partes de la población viven de menos de dos dólares por día.¹³ La pobreza se concentra en el campo y en algunas de las regiones aisladas, como las regiones del Atlántico y en el Norte. Las actividades agrarias constituyen la mitad de los ingresos del 20% de los más pobres, pero la agricultura, con un crecimiento promedio del 2.5%, quedó atrás en relación a los otros sectores. El descenso en los precios del café afecta a muchos pequeños cafetaleros y es una de las explicaciones para la continua pobreza en el campo.

La política económica apenas crea o no crea nuevas fuentes de empleo. Una excepción son las empresas textiles de ensamblaje, que, siguiendo el ejemplo mexicano cuentan con

¹⁰ En 2000-2008, los precios internacionales para el café estuvieron el 5% más bajos que en 1995-1999, lo que tuvo como consecuencia que la producción fue el 26% más baja y que se realizaron menos inversiones en el sector. La ganadería tuvo un mejor desempeño con un crecimiento del 4% en el mismo período, pero gran parte del ganado se mantiene en grandes extensiones de tierra, lo que absorba poca mano de obra.

¹¹ Venezuela provee petróleo a Nicaragua bajo condiciones favorables, en lo que una parte del pago se lo puede repartir en 25 años.

¹² UNDP (2009), *Human Development Report 2009*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹³ El 46% vive bajo el umbral de la pobreza y el 15% en pobreza extrema 'as measured using the standard consumption-based general policy line and the national household surveys'. Banco Mundial (2008), *Poverty Assessment Nicaragua*, Washington: Banco Mundial, pág 2.

ventajas tributarias y acuerdos multianuales garantizados sobre salarios, ofrecen empleo a alrededor de 75,000 nicaragüenses.

Debido al gran desempleo y las limitadas posibilidades de proveer en el sustento existe una migración de gran magnitud. De una población de 5.6 millones de personas, más de 1 millón trabaja en el exterior.¹⁴ Con estos emigrantes, Nicaragua pierde mucho 'potencial de desarrollo', porque además de trabajadores no calificados también muchos nicaragüenses calificados y con una formación superior salen del país.¹⁵ La mitad de los emigrantes lo componen mujeres, quienes muchas veces para un período largo dejan a sus hijos bajo el cuidado de los abuelos u otros familiares. Las remesas enviadas por emigrantes ascendieron, en 2007, a 739 millones de USD, lo que equivale al 12.2% del producto interno bruto (PIB) y lo que es 1.9 veces mayor a las inversiones extranjeras directas. En 2007, las remesas fueron más altas que la asistencia externa (USD 135 y USD 125 per cápita respectivamente), pero con la diferencia de que los emigrantes y sus familiares pueden decidir a qué destinarlo.¹⁶ A partir de 2008, sin embargo, las remesas bajaron debido a la crisis económico-financiera.

2.3 Sectores sociales

En el Índice de Desarrollo Humano, Nicaragua ocupa el lugar 124 de la lista de 182 países.¹⁷ En el transcurso de un período más largo, a partir de 1993, la mayoría de los indicadores sociales se mejoraron. Pero a partir de 2001 (el año en que Bolaños fue elegido), el progreso se estanca en varios terrenos, por ejemplo en la participación en la educación básica (véase Tabla 2.1).

| 31 |

Tabla 2.1 Indicadores sociales

	1993	1998	2001	2005	2006	2007	2008
Participación neta escuela básica (%)	76	nd	83	84	86	87	87
Analfabetismo (%)	19	nd	19	18	nd	20	8
Mortalidad neonatal (por 1000 nacidos vivos)	58	39	31	nd	29	nd	nd
Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	72	50	38	nd	35	nd	nd

¹⁴ Agencia de noticias española EFE, 'Gobierno admite que uno de cada cinco nicaragüenses vive en el exterior', 16 de octubre de 2006, Radio La Primerísima. La diferencia en las cifras se debe entre otras a la no clara distinción entre migración temporal, periódica y permanente. Las estimaciones oscilan entre el 10 y el 20% de la población.

¹⁵ Según el PNUD, el 40.7% de los migrantes tiene un bajo nivel de escolaridad (hasta unos años de educación primaria), el 41% cursó educación secundaria y el 18.1% educación superior. PNUD (2009), *Human Development Report 2009*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁶ Organización Internacional para la Migración website Nicaragua Facts and Figures 2009 (la mayoría de las cifras se refieren al año 2008), www.iom.int/jahia/Jahia/nicaragua; PNUD (2009), *Human Development Report 2009*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁷ PNUD (2009), *Human Development Report 2009*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

	1993	1998	2001	2005	2006	2007	2008
Desnutrición crónica (%)	nd	25	20	nd	17	nd	nd
Grado de vacunación (%)	nd	80	72	nd	85	nd	nd
Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	98	106	107	87	90	78	66
Partos con asistencia profesional (%)	nd	64	66	nd	74	nd	nd
Acceso a agua potable (%) ^a	68	nd	70	72	85	65	70
Acceso a saneamiento (%) ^a	45	nd	52	56	nd	36	42

^a En 2007 y 2008 se usaron otras fórmulas de cálculo, por lo que las cifras resultan más bajas.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (2008), *Perfil de salud; salud infantil*; Washington. INIDE (2008), *Demographic and Health Survey Nicaragua/ENDESA*, Managua: INIDE; Banco Mundial (2008) *Poverty Assessment Nicaragua Report No 39736*; Washington; Banco Mundial; Organización Panamericana de la Salud (2010), *Salud materna (ODM5; Washington: OPS)*; datos proporcionados por el Gobierno nicaragüense.

Los gastos públicos en salud y educación se sitúan más o menos en el nivel promedio de América Latina, y algo más superior al promedio de Centroamérica, pero la eficiencia de los gastos sociales, medida en función de la relación entre el volumen de los gastos realizados y la puntuación obtenida en los indicadores sociales, en comparación con los países vecinos es baja.¹⁸ Hay mucha atención sanitaria curativa y poca preventiva, y la adquisición y distribución de medicamentos muestran deficiencias estructurales.¹⁹ En la educación, el progreso con respecto a indicadores cruciales se está estancando y en algunos casos incluso han empeorado (véase el Capítulo 6).

Otro problema es la distribución desigual de los recursos. Los gastos relativamente altos para la educación universitaria²⁰ benefician casi exclusivamente a los no pobres. También de otros gastos sociales, por ejemplo las pensiones, se benefician sobre todo los más ricos. En total, el 55% de los gastos sociales llega a los no pobres.²¹ Es un hecho que los más pobres a menudo no hacen uso del todo de los servicios sociales. El 38% de los niños de entre 4 y 6 años no tiene acceso a la enseñanza preescolar, y el 15% de los niños de entre 7 y 12 años no tiene acceso a la enseñanza primaria. En Nicaragua, la falta de oportunidades educativas influye directamente en la pobreza: ingresos más altos y un consumo más alto guardan una relación directa con el número de años de educación recibidos. Niños pobres entran más tarde a la escuela, desertan y repiten más frecuentemente. De los niños pobres el 20% no va a la escuela.²² Los niños pobres, especialmente de familias campesinas o de grupos poblacionales indígenas, tienen estructuralmente menor acceso a la educación preescolar y secundaria.

¹⁸ Banco Mundial (2008b), *Nicaragua: Public expenditure review 2001-2006*, no. 39807-NI, Washington: Banco Mundial.

¹⁹ Banco Mundial (2007), *Nicaragua: Análisis del gasto público de salud*, mimeo, Washington: Banco Mundial.

²⁰ Esto tiene que ver con una cláusula de la Constitución de que se tiene que destinar el 6% de los ingresos tributarios a las universidades (Banco Mundial 2008b).

²¹ Banco Mundial (2008a), *Poverty Assessment Nicaragua*, no. 39736-NI, pág. 34, Washington: Banco Mundial.

²² *Ibíd.*: págs. 37-47.

Salud y derechos sexuales y reproductivos

Hasta 2006, el Código Penal nicaragüense ofreció espacio para la terminación de un embarazo cuando la vida o la salud de la mujer embarazada estaba en peligro (lo que se indica como aborto terapéutico) y, en casos excepcionales, cuando el embarazo era el resultado de incesto o violación. En 2006, se cambió la ley y el aborto quedó prohibido bajo cualquier circunstancia. La ley implica procesamiento penal para la mujer que practique un aborto, pero también para el médico que interrumpa un embarazo. La ley conlleva, entre otras, a posponer o cancelar el tratamiento necesario en caso de complicaciones durante el embarazo, incluyendo complicaciones graves como toxemia de embarazo. Las cifras sobre mortalidad materna no son claras. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó en 2005 el número de fallecimientos como consecuencia de un embarazo o un parto, en base a datos censales, en 170 madres por 100,000 nacidos vivos. Según el Ministerio Nicaragüense de Salud (MINSa), esta cifra es mucho más baja: en 2007 se trataría de 78 por 100,000.²³ Las cifras respecto a mortalidad materna mencionadas en publicaciones internacionales en el caso de Nicaragua son comparables con las de El Salvador e inferiores a las de Honduras y Guatemala.

Lo más llamativo es que Nicaragua, en comparación con los otros países de la región, tiene un número alto de adolescentes embarazadas. Según cifras relativas a 2006/7 del Ministerio Nicaragüense de Salud, el 16% de todas las adolescentes de entre 15 y 17 años ya estuvieron embarazadas una vez y la mitad de las adolescentes de 19 años.²⁴ Dentro de estos grupos existen grandes diferencias entre grupos poblacionales según ingresos y niveles de educación. Para muchachas y mujeres jóvenes pertenecientes a los grupos de ingresos más bajos, estos porcentajes son mucho más altos.

| 33 |

2.4 Conclusiones

Después de las confrontaciones armadas en los años ochenta, en Nicaragua hubo, a partir de 1990, una estabilidad relativa y mientras tanto se celebraron elecciones cuatro veces, que siempre llevaban a un traspaso pacífico del poder. En comparación con los países vecinos, los problemas de violencia y criminalidad son menores.

El liderazgo autoritario, patronazgo y la polarización constituyen importantes causas del deficiente desarrollo de la democracia en Nicaragua. Debido a la extrema politización de la administración pública, casi no se logró desarrollar un sistema de checks and balances (fiscalización y balance de poderes) entre los poderes del Estado. Las posibilidades de profundizar el proceso de democratización y promover la gobernabilidad están limitadas por estas razones.

²³ OMS (2005), *Maternal mortality estimates*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Se estima que la cifra oscila entre 120 y 230 por 100,000. El FNUAP menciona en su *World Population Report* también una mortalidad materna de 170/100,000. Los datos de la OMS están basados en el censo; los datos del MINSa están basados en los informes elaborados por los SILAIS. Además, se puede partir de que existe, igual que en muchos otros países en desarrollo, un subregistro de la mortalidad materna.

²⁴ INIDE-Ministerio de Salud (2008), *Encuesta nicaragüense de demografía y salud 2006/7 (ENDESA)* - Informe final, Managua: Ministerio Nicaragüense de Salud, págs. 437-438.

Para un crecimiento económico más rápido y una mejor distribución existen grandes obstáculos estructurales, que en gran medida persisten por la falta de voluntad política de afectar los intereses de las elites dominantes.

La política económica implementada desde los años noventa no ha llevado a una disminución de la pobreza. La desigualdad en el acceso a servicios sociales es grande y la calidad de estos servicios es deficiente. La política social no se ha dirigido lo suficiente a los pobres.

3

Las razones de la cooperación con Nicaragua

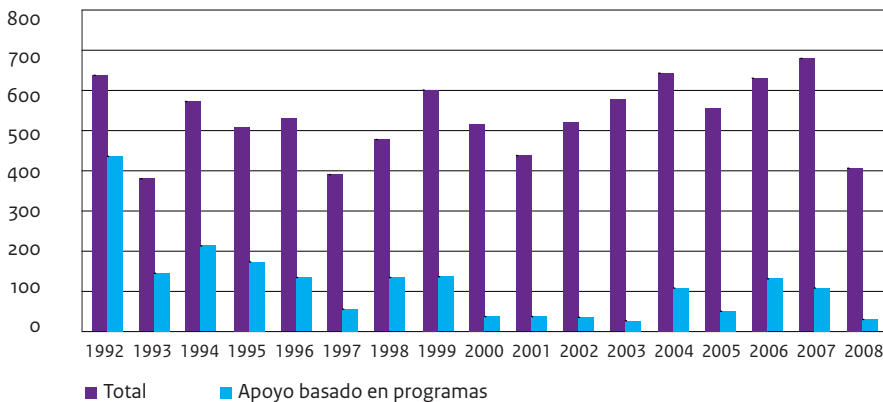
El presente capítulo describe las razones holandesas para dar cooperar a Nicaragua, la organización de esta cooperación y los resultados esperados. El capítulo inicia con un resumen de la ayuda externa total que recibe el país.

3.1 La ayuda externa brindada a Nicaragua

En la figura 3.1 se puede apreciar que la ayuda externa total brindada a Nicaragua por año ha fluctuado mucho, pero que siempre se situaba entre los 400 millones y 700 millones de USD.²⁵ A modo de comparación: las inversiones extranjeras durante los últimos años ascendieron en promedio a aproximadamente 110 millones de USD. Dado la disminución del valor del dólar y el crecimiento del ingreso nacional en Nicaragua, la importancia relativa de la ayuda ha venido decreciendo a partir del 2000. El apoyo basado en programas (a partir del 2000 casi exclusivamente apoyo presupuestario, antes de esa fecha era sobre todo apoyo de balanza de pagos) constituye sólo una pequeña parte de la ayuda ofrecida. Ello se debe entre otras a que donantes importantes, tales como España, los Estados Unidos y Japón raras veces o nunca ofrecen apoyo presupuestario a Nicaragua y a que los bancos de desarrollo multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgan un máximo del 25% de su asistencia como apoyo basado en programas.

| 37 |

Figura 3.1 Apoyo basado en programas^a y ayuda total ofrecidos a Nicaragua, 1992-2008 (en millones de USD)



^a Lo que en los documentos holandeses de política muchas veces se llama 'ayuda macro'.

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el promedio de la ayuda per cápita del 2005 al 2007 fue de 125 USD. La ayuda representó, en este mismo período, un promedio del 15% del PIB. A modo de comparación: los ingresos tributarios en

²⁵ No incluye el apoyo de parte de Taiwán, Venezuela y Cuba.

total ascienden al 17.8% del PIB (2008).²⁶ La ayuda representó en 2007 alrededor del 45% del presupuesto nacional (lo que no quiere decir que el 45% del presupuesto está siendo financiado externamente, ya que mucha ayuda se ofrece fuera del presupuesto).²⁷

Nicaragua tiene una estructura de ayuda compleja, con muchos actores y programas. Hasta inicios de 2009, en Nicaragua estuvieron activos quince donantes bilaterales y diez organizaciones multilaterales. La Comisión Europea (CE) y los once donantes europeos bilaterales tienen una representación propia en Managua. La CE y los Estados miembros de la UE están ejecutando en total 695 proyectos y programas.²⁸

De las organizaciones multilaterales, el Banco Mundial y el BID son los donantes más importantes.²⁹ Las cuatro organizaciones de la ONU que tienen presencia en el país ejecutan 61 proyectos en total.³⁰

La CE coordina la colaboración entre los Estados miembros activos en Nicaragua y está dirigiendo la ejecución del código de conducta aceptado en mayo de 2007.³¹ Según dicho código de conducta, los donantes europeos tienen que limitar su ayuda preferiblemente a tres sectores. En la práctica, sin embargo, aún existen cuatro sectores importantes (educación, salud, gobernabilidad y desarrollo rural) que reciben ayuda de más de cinco donantes europeos, y hay varios donantes que dan ayuda a más de tres sectores.³² Aparentemente los donantes siguen siendo dependientes de las directrices y prioridades formuladas por sus sedes centrales, a pesar de que obstaculizan a menudo una mejor coordinación a nivel de país. La CE misma muestra ser muy reservada con la armonización de la ayuda .

²⁶ OCDE-CAD Statistics, www.oecd.org/statisticsdata. Por otra parte, las cifras de la OCDE difieren de las del Banco Central de Nicaragua. Son más altas, con un promedio de 760 millones de USD con respecto al periodo 2005-2007. Aparte del uso de otra fórmula de cálculo, otra razón para esta diferencia es que en los datos de la OCDE también se incluyen el apoyo que no se canaliza vía el presupuesto nacional.

²⁷ AODnic, <http://nic.odadata.eu>, base de datos de la UE, basado en las estadísticas nacionales del Gobierno de Nicaragua.

²⁸ AODnic, <http://nic.odadata.eu>. Esta cantidad refleja todos los proyectos que aún no se han concluido y que oficialmente están en ejecución.

²⁹ El Banco Mundial tiene una cartera total de proyectos que asciende a 1,750 millones de USD y una cartera activa de trece proyectos con un valor de 265 millones de USD, de los que 159 millones de USD aún no se han gastado (a septiembre de 2009). El BID otorgó préstamos por la cantidad de 730 millones de USD, de los que 307 millones de USD no se han gastado aún. Además, el BID tiene 52 actividades de asistencia técnica en ejecución, con un valor de 27 millones de USD.

³⁰ IFAD (Programa Información para todos), PNUD, FNUAP y UNICEF y el Fondo Global de lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria público-privado. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; www.undp.org.ni/proyectos.

³¹ Consejo de la Unión Europea (2007), *Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo en la cooperación al desarrollo*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.

³² El financiamiento destinado a los llamados temas transversales y la amplia definición de sectores son obstáculos para la puesta en práctica del código de conducta.

3.2 ¿Por qué y cómo los Países Bajos están activos en Nicaragua?

Razones históricas

La simpatía por la revolución sandinista y el deseo de aportar a la reconstrucción del país constituyeron, en 1979, razones importantes para el inicio de una relación de desarrollo entre los Países Bajos y Nicaragua. Inmediatamente después del triunfo de los sandinistas, los Países Bajos pusieron a la disposición de Nicaragua un monto de 80 millones de florines para el año 1980. Un resumen del financiamiento holandés en el período del 1980 al 2008 está incluido en la tabla 3.1.

Período	AOD holandesa	Promedio anual
1980-1989	196.8	19.7
1990-1999	265.9	26.6
2000-2008	265.7	29.5
Total	728.4	

^a Los datos presentados por OCDE-CAD no siempre coinciden con la información ofrecida por fuentes holandesas. Los cálculos holandeses sobre el período 2000-2004 dan montos considerablemente más bajos. Un control realizado con información parcial sobre otros períodos sí da una mayor coincidencia. La conversión de florines, euros y dólares es otra fuente de desfiguración

Fuente: OCDE-CAD international development statistics, adaptado por la IOB

Para el período del 1981 al 1985, se reservaron más de 220 millones de florines, de los que 181 millones estaban destinados para la reconstrucción y 39 millones para la cooperación al desarrollo. En dicho período, los Países Bajos fueron uno de los donantes más importantes.³³ En los años ochenta, la valoración de la situación política y de derechos humanos siguió desempeñando un papel importante en las consideraciones para ofrecer ayuda. Así que en 1982, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Hans van der Broek, opinó que la continuación de la cooperación, a pesar de críticas hacia los desarrollos internos bajo los sandinistas, era importante para prevenir que el país se aislara más y se radicalizara. Los entonces Ministros de Cooperación al Desarrollo, Eegje Schoo y Piet Bukman, tuvieron una postura crítica en sus contactos con el Gobierno sandinista en los años ochenta sobre los desarrollos políticos; sí sometieron a discusión el volumen, pero no la continuación de la ayuda.

También después de la derrota electoral de los sandinistas en 1990, Nicaragua siguió siendo país de concentración de la cooperación holandesa. Los Países Bajos estuvieron, también en ese período, muy activos en el fomento de la democratización y la gobernabilidad y para jugar un papel de mediador en un intento de romper la polarización. Los Países Bajos eran miembro del llamado grupo internacional de ayuda a la reconstrucción de la economía y el fomento de elecciones justas, que estaban planificadas para 1996. La asistencia bilateral consistía en apoyo para la balanza de pagos y apoyo temático y sectorial en un gran número

³³ En el período 1981-1985, de los 181 millones de florines destinados a la reconstrucción, 116 millones se otorgaron en forma de préstamos, véase Braake, D. ter, y Klapwijk, P. (1994), *De Nederlandse ontwikkelingsamenwerking met Nicaragua 1979-1990*, Utrecht: Vakgroep Utrechtse Historische Cahiers.

de terrenos: salud, desarrollo rural, pesca, silvicultura, control de costas, educación, apoyo a organizaciones campesinas, etcétera. El volumen del apoyo para la balanza de pagos fluctuaba mucho y dependía fuertemente de los recursos disponibles del gobierno holandés a finales del año. Con ello, también la ayuda total fluctuaba.³⁴ El estatus de país de concentración no cambió cuando la entonces Ministra Evelien Herfkens, en 1998, sí eliminó otros países centroamericanos de la lista de países de concentración. La selección de Nicaragua se argumentó con el criterio de pobreza, las tendencias positivas en el proceso de democratización y la política de reforma económica. A pesar de que la nueva política de países quería concentrarse en países africanos al sur de la Sahara, los Países Bajos querían continuar también su presencia en América Latina.³⁵ La introducción del enfoque sectorial a partir de 1998, llevó a una concentración dirigida a la ayuda sectorial para la salud y apoyo a la pequeña y mediana empresa.³⁶ Mientras tanto, la mayor parte de los proyectos dirigidos al desarrollo rural han sido gradualmente terminados. La cooperación holandesa ofrecida del 1999 al 2004 ascendió a 66 millones de euros (esto incluye la ayuda macro estructural).³⁷

Cooperación holandesa a partir de 2005

También los sucesores de Herfkens mantuvieron el estatus de Nicaragua como país asociado. Señalaron el hecho de que Nicaragua era el país más pobre del continente. Si bien es cierto que el PIB per cápita era más que el doble del de la mayoría de los países asociados africanos, no fue hasta el año 2008 que superó los USD 1,000.³⁸ Para la relación de ayuda con los países centroamericanos de Nicaragua y Guatemala, el Ministro Bert Koenders (2007-2010) puso un fuerte énfasis en la importancia de una ‘cooperación política al desarrollo’. En el informe de su visita realizada a Nicaragua en junio de 2007, el Ministro afirmó que el valor agregado de la cooperación holandesa a este país radicaba en el diálogo relativo a las políticas con la administración pública, en el que los Países Bajos, más que otros donantes, planteaban temas tales como gobernabilidad, desigualdad, falta de respeto a las leyes, impunidad, derechos humanos, pueblos indígenas y mujeres; temas que también están incluidos en los programas holandeses.³⁹

³⁴ Kesteren, K. van (2010). *Verloren in wanorde, dertig jaar ontwikkelingssamenwerking, een persoonlijk relaas*, Ámsterdam: KIT Publishers, pág. 67. Aunque el autor se muestra partidario del apoyo para la balanza de pagos, también indica cuán arbitrariamente se había llevado a cabo la toma de decisiones al respecto (pág. 78).

³⁵ En respuesta a preguntas hechas por la Cámara Baja, la Ministra explicó que Nicaragua cumplía tres de los criterios de selección de países de concentración: calidad de la administración pública, la política socioeconómica y el nivel de pobreza (en 1997, el criterio fue un PIB de 410 USD per cápita). TK (Cámara Baja de los Países Bajos), 1999-2000, 26 433, No. 21, pág. 51 y no. 3, pág. 71-72 y No. 21, pág. 51.

³⁶ El plan anual de la Embajada para el 2000 contuvo un amplio análisis por sector e indicó cómo se iba a dar forma al enfoque sectorial.

³⁷ Banco de datos de la IOB elaborado para el estudio de evaluación: IOB (2006) *Van projecthulp naar sectorsteun, evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005. Evaluaciones de la IOB No. 301*, La Haya: Ministerio holandés de Relaciones Internacionales.

³⁸ Banco Mundial, World Development Indicators. Los datos se refieren al período 2006-2008. A modo de comparación: Uganda USD 420 y Mali USD 580.

³⁹ Carta dirigida a la Cámara Baja acerca de la visita del Ministro de Cooperación al Desarrollo a Guatemala y Nicaragua, del 23 al 27 de junio de 2007. TK, 2006-2007, 30 800 V, No. 114.

Las prioridades y la forma de trabajo de la cooperación bilateral holandesa ofrecida a Nicaragua están plasmadas en los planes estratégicos multianuales (MJSP por sus siglas en holandés) de la Embajada holandesa ubicada en Managua para los períodos 2005-2008 y 2008-2011. En todos los planes e informes se enfatiza la necesidad de abordar las causas estructurales de la problemática del desarrollo: gobernabilidad y crecimiento económico son requisitos para el combate sostenible de la pobreza.

Los tres desafíos más importantes a los que los Países Bajos quieren dirigirse son:

- Profundización del proceso de democratización y el fomento de la gobernabilidad: mediante el diálogo sobre la política del apoyo presupuestario general y el financiamiento de proyectos específicos;
- Mejora del acceso a los servicios sociales y de su calidad: mediante apoyo sectorial a salud y educación;
- Desarrollo económico: mediante apoyo destinado al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y recientemente al desarrollo rural.

Principalmente en el primer MJSP, se formularon objetivos bastante ambiciosos, que eran optimistas en cuanto a la influencia de parte de donantes en los problemas políticos. La apreciación bastante positiva fue que el entorno político hacía posible ampliar rápidamente el apoyo presupuestario y utilizarlo para llevar a cabo un diálogo sobre las políticas respecto a cuestiones políticas y socioeconómicas.⁴⁰

| 41 |

3.3 Asignación y ejecución

La ayuda bilateral holandesa ofrecida a Nicaragua mediante la Embajada en el período 2005-2008 ascendió a 95 millones de euros (alrededor de 24 millones anuales) y fue otorgada completamente como donación.⁴¹ La mayor parte de los desembolsos estuvo destinada al apoyo presupuestario general (el 38%), salud (el 21%) y educación (el 19%). La Tabla 3.2 ofrece un resumen de las asignaciones realizadas por tema y sector.

⁴⁰ 'The opportunity of a relatively positive policy and accountability climate in Nicaragua will be used to move decisively in the direction of macro support, focussing on a policy dialogue on economic, social and certainly also political issues', *MJSP 2005-2008*, pág. 1.

⁴¹ Esto incluye también los gastos en el marco de la silent partnership, de la que la Embajada no fue el administrador del presupuesto.

Tabla 3.2 Gastos bilaterales holandeses por sector/tema, 2005-2009 (en millones de euros)

	2005	2006	2007	2008	Total		2009
					2005-2008	en %	
Desarrollo económico (clima empresarial, medio ambiente)	3.4	3.7	2.1	2.7	11.9	13%	5.8
Salud (incluye salud y derechos sexuales y reproductivos, y VIH /Sida)	4.9	6.3	4.9	7.0	23.1	24%	7.3
Temas transversales (gobernabilidad, género) y otros	1.9	2.0	0.9	0.5	5.3	6%	2.2
Subtotal	10.2	12.0	7.8	10.3	40.2	43%	15.3
Apoyo presupuestario general	9.0	10.0	11.0	6.0	36.0	38%	0.0
Silent Partnership Educación	0.0	4.2	5.7	8.2	18.2	19%	6.1
Total	19.2	26.2	24.5	24.5	94.4	100%	21.4

Fuente: Piramide e informe anual de 2009 de la Embajada holandesa en Managua, adaptado por IOB.

| 42 |

Los fondos bilaterales holandeses otorgados mediante la Embajada aumentaron entre 2005 y 2008 de 19.2 millones de euros a 26.5 millones de euros, mayoritariamente debido a aportes destinados a la educación básica. En los siguientes dos años, los fondos otorgados fueron algo más bajos. En el período 2005-2008, los Países Bajos otorgaron 36 millones de euros como apoyo presupuestario general. A finales de 2008, sin embargo, se congeló el apoyo presupuestario, entre otras razones por manipulación de las elecciones municipales (véase Capítulo 4). Ya que posteriormente tampoco se constataron mejoras en el funcionamiento del Estado de derecho, en una carta de fecha 17 de junio de 2010 se le comunicó al Gobierno de Nicaragua que los Países Bajos iban a suspender definitivamente el apoyo presupuestario general. La decisión de no retomar el apoyo presupuestario general (presupuestado por el monto de 12 millones de euros) fue compensada parcialmente con aportes de 4 millones de euros a otros programas. Los recursos liberados fueron utilizados para los nuevos programas dirigidos al desarrollo de cadenas rurales (véase Capítulo 9).

La asignación de la ayuda holandesa tradicionalmente se realiza mediante tres canales: el canal multilateral, el canal bilateral y el canal particular. La tabla 3.3 ofrece un resumen de las asignaciones realizadas en Nicaragua mediante cada uno de los canales.

Tabla 3.3 Canalización de la ayuda holandesa a Nicaragua, 2005-2008 (en millones de euros y en % de la asistencia total)			
Canal	Monto	Distribución por canal	Distribución por canal desde el Ministerio en base al presupuesto
Multilateral mediante contribuciones y aportes a fondos especiales, tales como el Fondo Global y la Iniciativa Fast Track para la educación básica	3.0 ^a	8.5% multilateral	2.0%
Organizaciones multilaterales, directamente mediante la Embajada (bilateral)	9.5		68.4% (toda la ayuda mediante la Embajada) ^b
Bilateral mediante el Gobierno Central de Nicaragua y canales privados, incluye el	72.0	49.5% bilateral	
ONGs y fundaciones particulares, directamente mediante la Embajada (bilateral)	18.2	42.0% particular	
ONGs mediante el sistema de cofinanciamiento y subvenciones de instituciones semi gubernamentales especializadas holandesas	43.0		29.5%
Total	145.7	100%	100%

^a Estimación basada en la conversión de las contribuciones holandesas conforme los presupuestos por país de las organizaciones multilaterales.

^b Formalmente se comparte la administración del presupuesto del apoyo presupuestario general con el Ministerio y se maneja la silent partnership para la educación desde el Ministerio..

Las actividades que realizan las organizaciones multilaterales activas en Nicaragua se financian en dos formas:

- Mediante aportes o contribuciones fijas: Las organizaciones multilaterales dispusieron en 2007 de la cantidad de 31 millones de USD destinada a Nicaragua.⁴² En el caso del FNUAP, del que los Países Bajos son el donante más grande al financiar casi el 20% del presupuesto, los Países Bajos por lo tanto también aportan el 20% a las actividades del FNUAP realizadas en Nicaragua. Lo mismo vale en el caso del PNUD, del que los Países Bajos son el segundo donante más grande y al que aporta el 6.2% del presupuesto total. Otras contribuciones conciernen la Iniciativa Fast Track para la educación básica, el Fondo Global de lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y el Banco Mundial;
- Mediante recursos bilaterales para programas atados: Los receptores más importantes son el FNUAP, PNUD y el Banco Mundial; del 2005 al 2008 se trató de un monto total de 9.5 millones de euros, es decir el 6.5% de la ayuda total.

⁴² OCDE-CAD (2008), Encuesta de 2008 de seguimiento a la declaración de París - Ayuda más eficaz para 2010, París: OCDE-CAD, pág. 9

Además, los Países Bajos contribuyen anualmente 165 millones de euros al Fondo Europeo para el Desarrollo y de esta forma cofinancia el programa que ejecuta la Comisión Europea en Nicaragua. La Comisión Europea asignó a Nicaragua en 2008 24 millones de euros a la cooperación al desarrollo.

Para la política holandesa en su totalidad se atañe que en el financiamiento ofrecido a las organizaciones multilaterales, las contribuciones atadas y proyectos concretos a nivel de país aumentan en detrimento de las contribuciones generales.⁴³ Las contribuciones atadas tienen dos desventajas de eficiencia. En primer lugar dificultan para el receptor la planificación financiera multianual y una asignación más racional de los fondos. Y en segundo lugar conllevan para el donante y para el receptor a costos de transacción adicionales, porque cada proyecto requiere de una solicitud aparte y una administración aparte.

Las ONGs también reciben financiamiento de dos maneras:

- Mediante el sistema de subvenciones, que está siendo administrado por el Ministerio holandés de Relaciones Exteriores. Las organizaciones particulares, en el período 2005-2008, invirtieron 43 millones de euros de fondos de subvención en Nicaragua. De estos, 28.7 millones de euros fueron asignados por las organizaciones de cofinanciamiento (OCFs).⁴⁴
- Mediante la Embajada, a través de financiamiento directo o a través de participación en fondos de donantes múltiples para ONGs. En el período 2005-2008, se trató de un monto de 18.2 millones de euros.

| 44 |

Las organizaciones de cofinanciamiento asignaron, en Nicaragua, alrededor de un 70% de los recursos de subvención al desarrollo económico y un 18% a la democratización y derechos humanos.⁴⁵ En 2008, trabajaron con aproximadamente 43 organizaciones contrapartes locales (en 2005 fueron 60). De las organizaciones de cofinanciamiento activas en Nicaragua, Hivos es el cooperante más grande.

Las organizaciones de cofinanciamiento se traslapan considerablemente en cuanto a prioridades y organizaciones contrapartes. Debido al retiro de Oxfam Novib y Cordaid de Nicaragua y una proyección más marcada de HIVOS e ICCO en temas específicos se originó, a partir de 2009, una distribución más clara del trabajo.

A pesar de que la Embajada se esforzó activamente para fortalecer la coordinación con las organizaciones particulares, en el sentido operativo no se obtuvo mucho éxito. La voluntad de colaboración sí existía, pero muchas veces la escala y diseño de las actividades particulares no eran muy compatibles con las de la Embajada (véase los Capítulos 5 y 9).

⁴³ Ministerio holandés de Relaciones Exteriores (2009), *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (pág. 24), La Haya: Ministerio holandés de Relaciones Exteriores.

⁴⁴ Eso no incluye las contribuciones propias y el financiamiento proveniente de otras subvenciones, por ejemplo de la Comisión Europea.

⁴⁵ En el caso del fortalecimiento de la sociedad civil se trata muchas veces de montos relativamente pequeños, mientras que en desarrollo económico se incluyen los servicios de capital para microfinancieras.

3.4 ¿En qué los Países Bajos se distinguen de otros donantes?

Volumen

Los Países Bajos son un donante mediano para Nicaragua; en el listado de los donantes más grandes, los Países Bajos se encuentran en el noveno lugar (2006-2007). Según los criterios de la CAD, la ayuda holandesa representa el 4.5% del total de la AOD neta (ayuda oficial para el desarrollo).⁴⁶ Los gastos bilaterales realizados por España, Dinamarca y Suecia en 2006 y 2007 fueron más altos, pero la ayuda bilateral holandesa superó a la del Reino Unido y de Alemania.⁴⁷ Ahora que tanto Suecia como el Reino Unido y recientemente también Dinamarca han decidido retirar gradualmente su ayuda a Nicaragua, actualmente los Países Bajos pertenecen, junto con España y Alemania, al grupo de donantes europeos más grandes. En determinados terrenos, la ayuda holandesa en volumen es significativa:

- La proporción holandesa en el apoyo presupuestario total fue del 16.6% (2005-2008).
- Los Países Bajos son un donante grande en salud (18 millones de euros en el 2005 al 2008). En el apoyo presupuestario destinado al Ministerio Nicaragüense de Salud, los Países Bajos son el mayor donante. Si bien es cierto que la proporción en el presupuesto total de este Ministerio es reducida (el 4%), debido a que más del 70% del presupuesto se invierte en gastos corrientes (principalmente salarios), el apoyo holandés representa una parte sustancial (el 13%) del financiamiento para actividades e inversiones extras.
- Los Países Bajos son el mayor donante en el apoyo sectorial al Ministerio Nicaragüense de Educación: en los últimos años más del 50%. También en este caso rige que la proporción en el total del presupuesto es modesta (un 3 a 3.5% en 2007 y 2008), pero que el aporte en inversiones es significativo.
- ONGs holandesas constituyen una fuente importante de financiamiento para ONGs nicaragüenses.⁴⁸

| 45 |

Abordaje

La alta prioridad que los Países Bajos dan al fomento de la democratización y gobernabilidad se refleja en la aplicación de una multiplicidad de instrumentos: diplomacia y diálogo, fortalecimiento de la administración pública y un extenso apoyo a la sociedad civil. Los Países Bajos además se distinguen por el largo apoyo a la atención sanitaria básica y la gran atención prestada a salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) y la posición de la mujer. El largo y consecuente involucramiento de los Países Bajos en estos temas es

⁴⁶ Calculada en base a la ayuda neta promedio en 2006 y 2007 de 783 millones de USD y una declaración de la ayuda holandesa de 36 millones de USD. La ayuda de parte de Taiwán, Venezuela y Cuba no está incluida.

⁴⁷ Hacer la comparación relativa a 2008 y 2009 es más complicado, debido a la suspensión del apoyo presupuestario general.

⁴⁸ Después de las ONGs internacionales y norteamericanas, las holandesas se encuentran en el tercer lugar de las fuentes de financiamiento más importantes para ONGs locales. Véase también Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGOs. Blind spots on the aid allocation map*, Londres/Nueva York: Routledge Studies in Development Economics. Los gastos reales per cápita son aún más altos, porque no todas las organizaciones fueron incluidas en este inventario. La base de datos de Koch: www.ru.nl/cidin/about_cidin/staff/virtual_map/koch/.

bastante único. La ayuda holandesa, en lo referente a temas y prioridades, se parece más a la de Suecia y el Reino Unido. Ya que estos dos otros donantes están retirando gradualmente su ayuda a Nicaragua, los Países Bajos ocuparán un lugar más solitario.

El abordaje se distingue además por las siguientes características:

- Los Países Bajos no ejecutan programas propios.
- A diferencia de muchos otros donantes, los Países Bajos casi no ofrecen asistencia técnica directa.⁴⁹
- Los Países Bajos asignan una parte significativa de la asistencia a través de organizaciones de cofinanciamiento. Estas no ejecutan programas propios, sino que apoyan programas de ONGs locales.

Al hacer una comparación con otros donantes de la UE se desprende que Dinamarca no se inclina mucho por dar ayuda a través del gobierno central y por lo tanto nunca ha procedido a ofrecer apoyo presupuestario general. A diferencia de los Países Bajos, Dinamarca apostó por un programa relativamente grande para la construcción de caminos rurales. Suiza ejecuta programas de larga duración con un amplio abanico de asociados (gobiernos, universidades y partes privadas), concentrados sobre todo en las áreas rurales en la zona pobre del norte del país. España llama la atención por una fuerte fragmentación de la ayuda dirigida a proyectos pequeños que reciben mucho financiamiento de ONGs españolas. Con el ejecución de programas más grandes para asistencia técnica por parte de la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), el abordaje alemán se distingue del holandés.

| 46 |

Armonización y alineación

Después de aceptar la Declaración de París acerca de la Eficacia de la Ayuda en 2005, han habido muchas iniciativas para fomentar la armonización y alineación (articulación con las políticas establecidas y la integración a ellas).⁵⁰ Nicaragua obtuvo una puntuación ‘media’ por la medida en que se canaliza la ayuda mediante sistemas administrativos del Gobierno nacional, pero ‘mala’ en armonización. Menos que la mitad de la ayuda se ofrece como apoyo basado en programas, es decir ayuda sectorial armonizada bajo la dirección del

⁴⁹ Para personas ajenas al tema, el estatus y papel del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, SNV, no siempre están claros. Porque la administración holandesa ya no tiene capacidad propia de ejecución, a veces se hace uso de asistencia técnica de otros donantes europeos, como por ejemplo la GTZ alemana (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), en programas dirigidos a la descentralización y el desarrollo de cadenas de valor. Para la gestión de las finanzas públicas se está financiando a un consultor del Banco Mundial (véase el Capítulo 5).

⁵⁰ Entre 2005 y 2009, Nicaragua fue muchas veces país de experimentación para diversos estudios en el marco de la agenda de la Declaración de París. En 2004, en Nicaragua se hizo un pilotaje para un Joint Country Learning Assessment. En ese mismo año, una misión de alto nivel del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE (OECD-DAC) llegó para realizar un seguimiento de los avances obtenidos y se elaboró el primer National Plan for Ownership, Harmonisation and Alignment, que fue presentado en noviembre de 2005 por el Ministerio Nicaragüense de Relaciones Exteriores. También en 2005, Nicaragua fue país piloto para el seguimiento y en 2006 para el diseño de un instrumento de medición. En 2008, se realizó un estudio a nivel de país acerca de los avances obtenidos. Fuente: Pineda, C. y Schulz, N.-S. (2008), *The Nicaragua Challenge. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation*, Madrid: FRIDE (Working paper 48, pág. 4-5).

Gobierno central.⁵¹ Donantes bilaterales grandes como Japón, los EE.UU. y España casi no dan apoyo basado en programas o no lo dan. El traslape en ayuda y prioridades de los Estados miembros individuales de la Unión Europea aún sigue siendo muy grande. En lo relativo a la gobernabilidad, la Comisión Europea y las agencias de los Estados miembros individuales financiaron, según un inventario preliminar realizado por la representación de la CE, un total de 131 proyectos.⁵² También en el terreno de salud se están ejecutando muchas (81) actividades.

En el informe de seguimiento del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE (OCDE-CAD) de 2008 sobre Nicaragua, los Países Bajos obtienen en los indicadores más importantes una puntuación muy alta: el 92% de la ayuda ofrecida era on budget (incluido en el presupuesto nacional y canalizada mediante la administración nacional), el 74% de la ayuda se canalizó mediante la administración nacional y el 88% de la ayuda era apoyo basado en programas.⁵³ Debido a los problemas políticos con el Gobierno nicaragüense surgidos en 2008, el nivel de alineación decreció; ahora concierne principalmente el apoyo ofrecido a los Ministerios de Salud y de Educación (en 2009, alrededor de un 42%). Además del congelamiento del apoyo presupuestario general, ello se debe a la decisión de dar prioridad al desarrollo de cadenas rurales, de lo que la ejecución está en manos de fundaciones publico-privadas (véase el Capítulo 9).

3.5 Conclusiones

La selección de Nicaragua como país de concentración para la cooperación holandesa está en conformidad con los criterios holandeses establecidos referente a la selección de países asociados. A pesar de que el PIB per cápita está más alto que en muchos países en África subsahariana, en varias regiones en el campo se trata de pobreza tanto extensa como extrema. Después de los conflictos violentos y el colapso económico acontecidos en los años ochenta, a partir de 1990 el país ha venido trabajando en un proceso de reconstrucción de larga duración.

A pesar de los acuerdos internacionales sobre armonización y alineación, la fragmentación de la ayuda y la falta de coherencia y coordinación entre las actividades de los donantes siguen siendo muy altas. En un país relativamente pequeño como Nicaragua, en el periodo bajo estudio estaban activos once (y en 2010 nueve) Estados miembros individuales. La coordinación de la cooperación en el marco de UE es débil y existe un gran traslape en temas y actividades entre los donantes individuales de la UE.

⁵¹ OCDE (2008), *Encuesta de 2008 de seguimiento de la declaración de París - Ayuda más eficaz para 2010*. Los cuatro criterios para el apoyo basado en programas son: a) el gobierno nacional tiene la dirección, b) un programa y presupuesto conjuntos, c) proceso establecido para la coordinación y armonización, y d) canalización mediante el sistema administrativo nacional.

⁵² AODnic, <http://nic.odadata.eu>, base de datos de la UE.

⁵³ Embajada del Reino de los Países Bajos (2009), 'NL stock-taking and priority setting in Nicaragua', nota elaborada por la Embajada holandesa, Managua: Embajada del Reino de los Países Bajos.

El abordaje holandés se destaca por la alta voluntad de ofrecer una gran parte de la cooperación mediante apoyo presupuestario y apoyo sectorial no atada.

En el período de investigación, aparte del apoyo presupuestario general, la mayor parte de los recursos se asignó a sectores sociales (el 42% de la ayuda total). Después de la suspensión del apoyo presupuestario general en 2009, este porcentaje subió hasta el 62. La proporción designada a proyectos económicos, en el período de investigación, es modesta, pero aumenta después de 2009.

4

Apoyo presupuestario general

Entre 2005 y 2009, los Países Bajos otorgaron apoyo presupuestario general por el monto de 36 millones de euros a Nicaragua. Este capítulo investiga los motivos por los que los Países Bajos otorgaron apoyo presupuestario a Nicaragua y si se cumplieron las expectativas holandesas sobre sus efectos.⁵⁴

4.1 ¿A qué se aspira con el apoyo presupuestario?

Apoyo presupuestario general es ayuda financiera no atada que se destina al presupuesto nacional, con el objetivo de aportar al desarrollo.⁵⁵ Entonces los donantes no elaboran acuerdos sobre el destino del apoyo presupuestario, sino que establecen requisitos para su otorgamiento y en un diálogo sobre las políticas con el país asociado se llega a acuerdos sobre la política a implementar y sus resultados esperados.

Del apoyo presupuestario general se espera obtener cuatro efectos:

1. que el apoyo presupuestario es más eficaz que otras modalidades de ayuda, porque el país receptor es el 'propietario' de la ayuda y se utiliza los sistemas nacionales de planificación, presupuesto, rendición de cuentas y adquisición;⁵⁶
2. que se puede ejercer influencia en las políticas y las instituciones en la dirección de las prioridades de los donantes;
3. que el uso coordinado de recursos lleva a costos de transacción más bajos tanto para los donantes como para el receptor. Al utilizar sistemas nacionales, éstos no se socavarían, sino que al contrario se fortalecerían. Y ayuda que se canaliza completamente a través del presupuesto público puede ser mejor controlada por el parlamento y organizaciones civiles. Lo que puede llevar a un gobierno que rinda, en mayor medida, cuentas a sus ciudadanos y que les escuche mejor;
4. que la política pública, gracias a la ayuda ofrecida y también a posibles mejoras en la política y gestión, se vuelva más eficaz en el fomento del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

| 51 |

Entre 2005 y 2008, aproximadamente una tercera parte de la ayuda holandesa a Nicaragua se dio en forma de apoyo presupuestario general: 9 millones de euros en 2005, 10 millones de euros en 2006, 11 millones de euros en 2007 y 6 millones de euros en 2008.⁵⁷ Ello se efectuó en una alianza conjunta con otros ocho donantes (véase 4.2). La evaluación del apoyo presupuestario holandés por lo tanto no puede aislar el aporte holandés y concierne todo el

⁵⁴ Este capítulo es una versión muy resumida de Dijkstra, G. y A. Grigsby (2010), *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*, Róterdam: Universidad Erasmus.

⁵⁵ La formulación de políticas más reciente sobre apoyo presupuestario general está incluida en la Carta del Ministro de Cooperación al Desarrollo dirigida a la Cámara Baja, del 3 de julio de 2009 (TK 29 237 no. 93) con relación a la moción presentada por la diputada Ferrier.

⁵⁶ Principios formulados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que fue firmada en marzo de 2005 por más de cien países con el fin de mejorar la eficacia de los esfuerzos realizados por los donantes.

⁵⁷ En 2008, se redujo a la mitad el monto prometido cuando se excluyeron dos partidos políticos de las elecciones municipales. En 2009, se congeló el apoyo presupuestario general por motivo de fraude ocurrido en estas elecciones.

apoyo presupuestario que Nicaragua recibió a partir de 2005.⁵⁸ El papel específico de los Países Bajos y su contribución en la toma de decisiones sí forman parte de esta evaluación.

La pregunta central de la evaluación es si los efectos esperados anteriormente mencionados se produjeron en Nicaragua. Por ello se investigaron cuatro aspectos:

1. ¿Ha llevado el apoyo presupuestario general a más armonización, más apropiación (ownership) y mayor utilización de sistemas nacionales (alineación, alignment)? En caso de sí, ¿cómo? y en el caso de no, ¿por qué no? (párrafo 4.3.)
2. ¿Han tenido los donantes en general, y los Países Bajos en especial, influencia en las políticas y las instituciones nicaragüenses? En caso de sí, ¿cuáles fueron los resultados de esta influencia? (párrafo 4.4.)
3. ¿Ha llevado el apoyo presupuestario a menos costos de transacción y ha aportado al fortalecimiento de los sistemas nacionales administrativos, a mayor eficacia de asignación y ha fomentado que el Gobierno rinda cuentas ante la Asamblea Nacional y los ciudadanos? (párrafo 4.5.)
4. ¿Ha contribuido la política pública, mediante el apoyo presupuestario ofrecido, al crecimiento económico y la disminución de la pobreza? (párrafo 4.6.)

| 52 |

Por otro lado, no se debe de tener expectativas demasiadas altas del apoyo presupuestario. Algunos objetivos ya de antemano son inalcanzables. Las preferencias de los donantes y del receptor raras veces caminan de forma paralela. Los donantes usan el apoyo presupuestario regularmente para fomentar buenas políticas y el buen gobierno. Esta aspiración de tener influencia es incompatible con el concepto de apropiación, y un menor nivel de apropiación hace menos probable que haya un compromiso fuerte de parte del gobierno en la ejecución de la política. Asimismo, no siempre es posible lograr realizar tanto objetivos socioeconómicos como objetivos en el terreno de gobernabilidad. Si los donantes aplican sanciones (menos ayuda o ninguna ayuda) debido a un problema ocurrido en el terreno de la gobernabilidad, ello en el corto plazo va en detrimento de la estabilidad macro-económica y posiblemente también de la lucha contra la pobreza.

Cabe mencionar que, en el transcurso del tiempo, han venido cambiándose las razones por parte de los Países Bajos para ofrecer apoyo presupuestario general. Mientras que inicialmente se dio mucha importancia a la contribución del apoyo presupuestario general a la armonización y alineación, luego el énfasis recayó en la importancia del diálogo relativo a las políticas.⁵⁹

4.2 Las razones para el apoyo presupuestario en Nicaragua

En 2003, Suecia y los Países Bajos tomaron la iniciativa de constituir el Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group, BSG), en el que también participaban Dinamarca,

⁵⁸ El período oficial de evaluación abarca el período 2005-2008, pero donde fuera posible se incluyeron en el análisis los desarrollos acontecidos en 2009.

⁵⁹ Carta del Ministro de Cooperación al Desarrollo dirigida a la Cámara Baja, del 3 de julio de 2009 (TK 29 237 No. 93, 3 de julio de 2009) con relación a la moción sobre el apoyo presupuestario presentada por la diputada Ferrier.

Alemania, Finlandia, Noruega, el Reino Unido, Suiza, la Comisión Europea (CE) y el Banco Mundial. En 2005, estos donantes (menos Dinamarca) firmaron con el Gobierno un acuerdo de financiamiento conjunto para el apoyo presupuestario general.

Las razones de los donantes

Una razón importante para el apoyo presupuestario en Nicaragua era el deseo de contribuir a una mayor eficacia de la asistencia. Asimismo, los donantes querían respaldar el Gobierno de Enrique Bolaños en sus reformas administrativas. Como se mencionó en el Capítulo 1, Bolaños hizo que se encarcelara a su predecesor Arnoldo Alemán por corrupción, por lo que le consideraron un serio luchador contra la corrupción. Además, Bolaños quería modernizar el Estado, mejorando la gestión financiera y eliminando los nombramientos políticos de funcionarios y jueces. Muchos donantes bilaterales y la CE veían en el apoyo presupuestario un instrumento para la implementación de dichas reformas y para obtener una silla en la mesa de negociación. Naturalmente, se tenía que cumplir algunos requisitos para obtener el apoyo presupuestario. La mayoría de los donantes mencionaban como requisitos la estabilidad macro-económica (léase: un acuerdo con el FMI), un abordaje serio de la pobreza, y una calidad mínima de la gestión pública financiera y de gobernabilidad.

A finales de 2002, Nicaragua firmó un acuerdo con el FMI y en enero de 2004 Nicaragua cumplió todos los requisitos para su admisión definitiva a la iniciativa para el alivio de la deuda para países pobres (HIPC). El Gobierno de Bolaños elaboró un nuevo plan nacional de desarrollo, que ponía mucho énfasis en el desarrollo económico y -según los donantes- demasiado poco en la política social y el combate de la pobreza. Ya que los donantes querían un plan nacional que gozara de un respaldo amplio, el Gobierno organizó con apoyo financiero de parte de donantes consultas en todo el país. Sin embargo, el plan nacional de desarrollo nunca fue discutido en la Asamblea Nacional y las consultas llevadas a cabo en el país no llevaron a una apropiación más amplia de la estrategia.⁶⁰ Existían muchas dudas sobre la dedicación a la lucha contra la pobreza del Gobierno de Bolaños. La política estaba claramente dirigida a la mejora del clima de inversiones para empresas grandes y extranjeras. Algunos donantes lo consideraron un buen punto de partida, otros dudaron si sus frutos irían a filtrar hasta los pobres. La gestión financiera de la administración nicaragüense era mejor que la de muchos otros países, y además el Gobierno y los funcionarios tenían la intención de seguir mejorándolo. En el aspecto de gobernabilidad, se carecía, entre otras, de un poder judicial independiente y las posibilidades de que el Gobierno de Bolaños lograra cambiarlo eran pocas. Debido al encarcelamiento de Alemán, Bolaños perdió el apoyo de su propio partido liberal en la Asamblea Nacional. En base a un pacto celebrado anteriormente entre la bancada de Alemán y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), estos dos partidos (con una amplia mayoría en la Asamblea) tenían el poder de determinar los nombramientos en órganos como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior Electoral y la Contraloría General de la República (véase el Capítulo 2).

⁶⁰ Véase por ejemplo Guimarães, J., Avendaño, N. (2005), *La pobreza en segundo plano; Evaluación de estrategias de reducción de pobreza en América Latina; Informe país Nicaragua 2005*. Estocolmo/La Haya: Sida/ISS (con contribuciones de G. Dijkstra y S. Agurto).

Las razones de los Países Bajos

Para los Países Bajos jugaron un papel las mismas razones que para otros donantes. Existía un fuerte deseo de disminuir la fragmentación de la ayuda. Además, la confianza en Bolaños era grande. Según los Países Bajos, él trató seriamente de discutir ampliamente el nuevo plan nacional de desarrollo en el país.

Según el plan estratégico multianual 2005-2008 (MJSP por sus siglas en holandés) de la Embajada holandesa, las reformas políticas e institucionales son necesarias para la disminución de la pobreza en Nicaragua. El MJSP habla de un 'gobierno justo y democrático' como objetivo principal y de 'apoyo presupuestario que fomenta la gobernabilidad' como primer resultado estratégico. La Embajada esperaba poder ejercer influencia en dos niveles: en el poder ejecutivo para el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión pública financiera, y en la Asamblea Nacional para las reformas del poder judicial y para una mayor igualdad en los ingresos. En entrevistas mantenidas con la entonces dirección de la Embajada se confirma que la ayuda ofrecida al poder ejecutivo para el fomento de la gobernabilidad era el principal objetivo del apoyo presupuestario. Lo que significa que los Países Bajos, desde el principio, en Nicaragua daban mucha importancia al diálogo político. Además, se esperaba que en el diálogo sobre las políticas del apoyo presupuestario se pudiera ejercer influencia en el Gobierno para que diera más prioridad a la lucha contra la pobreza.

| 54 |

No obstante, en aquel tiempo también existían otras opiniones, tanto en los Países Bajos como en la Embajada. Sobre la medida en qué se habían cumplido los requisitos establecidos en cuanto a la gobernabilidad se tenían opiniones distintas. Las personas que tenían sus dudas señalaron que bajo Bolaños la corrupción era un problema grande, que los partidos políticos distaban mucho de ser democráticos y que no había un poder judicial independiente. También había dudas sobre la voluntad política de combatir la pobreza, pero los partidarios veían el apoyo presupuestario general precisamente como un instrumento adecuado para respaldar al Gobierno para abordar estos problemas.

¿Existían las condiciones para el apoyo presupuestario general?

En cuanto a la decisión de los Países Bajos y de otros donantes de ofrecer a Nicaragua a partir de 2005 apoyo presupuestario se puede hacer algunas observaciones críticas.

En primer lugar, se subestimaron los riesgos políticos. El Gobierno de Bolaños sí tenía una agenda de modernización pero tenía poco poder. En realidad, el poder en Nicaragua descansaba en dos partidos de la oposición que en 1990 firmaron un pacto, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) de Arnoldo Alemán y el FSLN de Daniel Ortega. Entonces la posibilidad de que se realizaran las reformas administrativas deseadas era pequeña, con excepción de las mejoras en la gestión pública financiera, sobre la que el poder ejecutivo sí tenía control.

En segundo lugar, no se había cumplido uno de los requisitos más importantes para el apoyo presupuestario: dar prioridad al combate de la pobreza. El Presidente Bolaños es un antiguo presidente de la organización de empleadores más importante en Nicaragua y su

gobierno atendió sobre todo a los grandes empresarios y banqueros. El mantenimiento de la estabilidad macro-económica mediante la reducción del déficit presupuestario tenía una prioridad alta y a los acreedores del Estado, en su mayoría bancos internos, no se les iba a fallar.

En base a literatura reciente, también se puede dudar de la veracidad de la convicción de que el tipo de reformas que los donantes querían implementar fuera el requisito para lograr crecimiento económico y disminución de la pobreza. La base empírica para la suposición de una relación causal entre buena gobernabilidad y desarrollo económico es débil.⁶¹ Por supuesto que elementos de la agenda de gobernabilidad sí se pueden considerarlos como un objetivo en sí.

4.3 La ejecución del apoyo presupuestario

El Joint Financing Agreement (Acuerdo Conjunto de Financiamiento)

En el período 2003-2005, los donantes y el Gobierno nicaragüense negociaron sobre los acuerdos respecto a las políticas públicas y los resultados a obtener, la llamada matriz de resultados. No era fácil lograr consenso entre los donantes, porque algunos, entre ellos el Banco Mundial y la CE, ya habían iniciado sus propios sistemas de apoyo presupuestario y porque no se estaba de acuerdo si serían sobre todo los resultados de la política implementada que se reflejarían en la matriz (la CE y los donantes bilaterales) o precisamente la política en sí (Banco Mundial). También las negociaciones mantenidas con la administración pública fueron complicadas. De parte del Gobierno, éstas fueron llevadas a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero los donantes querían contraer acuerdos sobre todos los sectores de la política pública y de instituciones sobre las que el poder ejecutivo no tenía el control, tales como la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría.

| 55 |

Finalmente nueve donantes firmaron, en mayo de 2005, el Joint Financing Agreement (JFA) con el Gobierno. Hubo concordancia sobre la matriz de resultados y sobre el preámbulo del convenio, en el que se establecieron los procedimientos y otros acuerdos. Ambas partes respetarían los principios fundamentales. Al no cumplirlos, se podría retener el apoyo presupuestario. Los principios eran

‘compromisos con las leyes internacionales y la prevención de conflictos, respeto de los derechos humanos, los principios democráticos incluyendo elecciones libres y justas, el Estado de derecho, la independencia del Poder Judicial, procesos libres, transparentes y democráticos, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, políticas macro-económicas sanas y el compromiso con la reducción de la pobreza.’⁶²

⁶¹ Holmberg, S., Rothstein, B. y Nasaritoui, N. (2009), *Quality of government: What you get*, in: *Annual Review of Political Science*, No. 12, pág. 135-161; Khan, M. H. (2006), *Governance, economic growth and development since the 1960s. Background paper for World Economic and Social Survey (WESS)*. Nueva York: Naciones Unidas; Kurtz, M.J. y Schrank, A. (2007), *Growth and governance: Models, measures, and mechanisms*, en: *The Journal of Politics*, año 69, No. 2, pág. 538-554.

⁶² Government of Nicaragua and donors (2005), *Joint Financing Agreement*.

Mientras se discutió sobre la matriz durante algunos años, los principios y procedimientos fueron añadidos en el último momento, sin que hubiera mucha discusión. Algunos de los principios, por ejemplo un poder judicial independiente, no estaban acatados desde el inicio; otros estaban sólo (muy) reducidamente presentes. En el caso de, por ejemplo, elecciones libres y justas o procesos transparentes no quedó claro qué tipo de incumplimiento sería motivo para la retención del apoyo.

La matriz de resultados contenía 161 medidas de políticas e indicadores en total para un período de dos años (2005-2006). A pesar de que todos los donantes consideraron que era una cantidad demasiada alta, querían - igual que todos los departamentos gubernamentales - incluir sus propios indicadores. Con la matriz de resultados también sucedió que no era claro cómo se iba a utilizar: ¿qué porcentaje del total se tenía que haber logrado para que los donantes decidieran realizar la transferencia de los recursos? ¿Tenían todos los puntos el mismo peso? Y, ¿tenían todos los donantes las mismas prioridades dentro de la matriz? Estos temas no fueron lo suficientemente discutidos, ni por los donantes entre sí, ni entre los donantes y el Gobierno.

Armonización entre los donantes

El apoyo presupuestario general significó un impulso para la armonización de la ayuda. Sin embargo, este efecto fue menos alto que lo deseado, porque donantes importantes, tales como Japón, España y los Estados Unidos, no participaban en el JFA. Asimismo, el nivel de la armonización de la ayuda mediante apoyo presupuestario no fue muy alto, porque los donantes seguían ofreciendo ayuda a proyectos o ayuda sectorial. El apoyo presupuestario formó entre el 25% y el 90% de la ayuda total de estos donantes.

También dentro del apoyo presupuestario la armonización no fue completa. El Banco Mundial y la CE ya habían empezado el apoyo presupuestario en 2004 y mantenían sus requisitos y procedimientos específicos, también después de la firma del JFA. Ello significó para el Banco Mundial que determinados puntos de la matriz tenían más prioridad que otros. La CE y Suiza partieron sus transferencias en dos: una parte de los recursos dependía de la valoración general de la matriz, otra parte del cumplimiento de indicadores específicos. A ello se añade que la CE en realidad ofrece apoyo presupuestario sectorial; los requisitos siempre se aplican a un determinado sector.

Apropiación

El nivel de apropiación del apoyo presupuestario varió según el acuerdo y según el gobierno. Los donantes y el Gobierno de Bolaños estuvieron en gran parte de acuerdo sobre los principios fundamentales.⁶³ Pero la apropiación se limitó al Presidente y algunos altos funcionarios públicos; los dos partidos dominantes de oposición en la Asamblea y las otras instituciones estatales fueron excluidos. Con respecto a la matriz de resultado hubo muy poca apropiación. Las medidas relativas a las políticas y los indicadores fueron incluidos

⁶³ Con excepción de la dedicación al combate de la pobreza.

porque lo querían los donantes, no el Gobierno.⁶⁴ El Gobierno experimentó una condicionalidad fuerte. Ello cambió cuando asumió sus funciones el Gobierno de Ortega, a inicios de 2007. Este Gobierno no estuvo tan de acuerdo con los principios fundamentales y quiso eliminarlos del convenio, y tuvo fuertes ideas propias sobre la matriz de resultados. El contenido de la matriz nueva -mucho más reducida- reflejaba por lo tanto las prioridades del Gobierno. Entonces había más apropiación con respecto a la matriz, pero menos con relación a los principios fundamentales.

Utilización de sistemas nacionales

Prácticamente todo el apoyo presupuestario fue de libre disponibilidad y su canalización se efectuó completamente mediante la administración nacional. Sólo el Reino Unido aplicó un par de veces condiciones (a los relativamente muy pequeños montos de apoyo presupuestario que ofreció este país). Los recursos ofrecidos por la Comisión Europea formalmente no son fondos atados, pero en la práctica se tenía que lograr tantos resultados en un determinado sector que no había de otro que transferir los recursos disponibles a dicho sector. En Nicaragua, este sector era la Educación.

Cantidad y la previsibilidad del apoyo presupuestario

La ayuda de libre disponibilidad, en el período 2005-2009 constituyó, en promedio, el 13% de la ayuda total, según muestra la tabla 4.1. La proporción del apoyo presupuestario del total de la ayuda fue alta en 2004 (previo al convenio común) y en 2006, pero algo más baja en 2007 y mucho más baja en 2005 y en 2008. Ello se relaciona con los altibajos experimentados en el diálogo relativo a las políticas (véase el párrafo 4.4). En los años récord de 2004 y 2006, el apoyo presupuestario significó más del 10% de los gastos públicos (y alrededor del 2.5% del producto interno bruto). Pero la Figura 3.1 muestra que la ayuda de libre disponibilidad (apoyo basado en programas) recibida en los años noventa constituyó una parte más grande de la ayuda total. Visto que la ayuda total en aquel tiempo formó una parte mucho más grande de los gastos públicos y del PIB que en la actualidad, al tomar en consideración un plazo algo más largo, no se trata de progreso en el terreno de la armonización y alineación.

⁶⁴ Como también concluyeron Gosparini et al. (2006), *Nicaragua country report*, Birmingham: IDD, Universidad de Birmingham.

Tabla 4.1 Apoyo presupuestario, apoyo basado en programas y ayuda total (en millones de USD y en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 2001-04	Promedio 2005-08
Apoyo presupuestario	7.9	0.0	31.2	25.2	109.3	40.2	131.9	98.5	30.0	41.4	75.2
Préstamos	0.0	0.0	14.9	0.0	50.9	5.2	62.6	45.7	0.0	16.5	28.4
Donaciones	7.9	0.0	16.3	25.2	58.4	35	69.3	52.8	30.0	25.0	46.8
Apoyo de balanza de pagos	4.0	3.7	2.7	2.4	1.1	11.2	0.7	10.6	0.8	2.5	5.8
Apoyo basado en programas	11.9	3.7	33.9	27.5	110.4	51.3	132.7	109.1	30.7	43.9	81.0
Ayuda total	544.0	536.0	527.0	586.0	652.0	565.0	640.0	689.0	413.0	575.0	577.0
Apoyo presupuestario en % de la ayuda total	1.5	0.0	5.9	4.3	16.8	7.1	20.6	14.3	7.3	6.7	12.3
Apoyo basado en programas en % de la ayuda total	2.2	0.7	6.4	4.7	16.9	9.1	20.7	15.8	7.4	7.2	13.3
Apoyo presupuestario en % de los gastos públicos totales	0.9	0.0	3.4	2.7	10.8	4.2	10.6	7.1	1.9	4.2	5.9
Apoyo presupuestario en % del PIB	0.2	0.0	0.8	0.6	2.4	0.8	2.5	1.7	0.6	1.0	1.4
Ayuda en % de los gastos públicos totales	64.3	49.0	57.0	62.8	64.7	58.4	51.3	49.7	26.3	58.4	46.4
Ayuda en % del PIB	13.8	13.1	13.1	14.3	14.6	11.6	12.1	12.1	7.7	13.8	10.9

Fuente: Banco Central de Nicaragua para el apoyo (basado en programas), PIB y tasas de cambio; Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los gastos públicos; y cálculos hechos por la IOB.

Además de la cantidad del apoyo presupuestario, también el nivel de previsibilidad de la ayuda es de importancia. Sobre todo en 2005 y en 2008, los donantes transfirieron menos dinero que lo prometido. En 2005, ello se debió a que Nicaragua no cumplió con algunos acuerdos establecidos en el convenio con el FMI (véase el párrafo 4.4). Cuando se levantó el bloqueo en octubre de ese año, algunos donantes administrativamente ya no lograron hacer las transferencias en el 2005. En 2007, Suecia y el Reino Unido decidieron retirarse gradualmente de Nicaragua y eso llevó, en el caso de Suecia, ya en 2007 a una disminución del apoyo presupuestario. En 2008, diferentes donantes bilaterales suspendieron (parcialmente) su apoyo presupuestario, sobre todo por problemas con relación a los comicios municipales.

También el nivel de previsibilidad dentro de un año presupuestario es de importancia. En 2006, todos los donantes cumplieron con los períodos acordados de transferencia. En 2007 asumió un nuevo gobierno y porque se celebró la reunión anual más tarde, se efectuaron más tarde la mayor parte de las transferencias. En 2008, solamente cuatro donantes indicaron en qué trimestre iban a hacer sus transferencias, pero ninguno de ellos lo cumplió.

La mayoría de las transferencias fueron realizadas a finales del año. Cuando estaban incluidas en el presupuesto, y eso fue el caso en los años del 2006 al 2008, transferencias tardías podrían resultar en problemas de liquidez para el Gobierno de Nicaragua. En estos casos, el Gobierno tenía que buscar de forma temporal dinero en el mercado nacional.

4.4 La influencia de donantes en las políticas

La segunda pregunta de investigación fue si los donantes en general, y los Países Bajos en especial, han tenido influencia, mediante el apoyo presupuestario, en las políticas e instituciones de Nicaragua; en el caso de sí, ¿de qué forma y con qué resultados?

Marco general para la influencia

Los donantes participantes en el JFA deliberaron sobre puntos de vista que querían discutir con el Gobierno en el BSG. Dos veces por año celebraron reuniones de alto nivel con el Gobierno de Nicaragua. Aparte de ello, también hubo grupos de trabajo técnicos, en los que especialistas sectoriales del Gobierno y de las Embajadas hablaron sobre componentes de la matriz. Estos grupos de trabajo se reunieron muy frecuentemente, sobre todo en vísperas de las reuniones semestrales y cuando en una de estas reuniones se decidió adaptar la matriz.

Donantes fuera del grupo de JFA pudieron participar como observadores en las reuniones del BSG y hasta inicios de 2008 también en las reuniones semestrales con el Gobierno. Sin embargo, ya existía un órgano consultivo de todos los donantes con el Gobierno. El ya existente órgano consultivo siguió funcionando, lo que al comienzo causó cierta molestia en el Gobierno nicaragüense, ya que tenía que rendir cuentas dos veces ante prácticamente el mismo grupo de donantes.⁶⁵ Luego, este órgano original cada vez tuvo menos importancia, por lo que se decreció la influencia de donantes como Canadá, España y el PNUD.

Matriz de resultados

La primera matriz contenía 95 medidas relativas a las políticas, acciones que el Gobierno debería ejecutar entre 2005 y 2007, y 66 indicadores para los que se fijaron los valores correspondientes a 2005 y 2006. Ya que todos los involucrados lo consideraban demasiado, se trabajó en su reducción, pero la matriz de 2006 aún contenía 48 acciones y 61 indicadores. El contenido de la matriz fue determinado sobre todo por los donantes. Querían ejercer influencia en todos los sectores de las políticas públicas: la macro-economía, la gestión

⁶⁵ Guimarães, J. y Avendaño, N. (2007), *Pobreza, problema postergado, Country Report 2006*, Estocolmo/La Haya: Sida/ISS.

financiera, la política social, los sectores productivos, la infraestructura física y la gobernabilidad. Los indicadores a menudo eran demasiados ambiciosos. A veces porque no todos los años estuvieron disponibles datos, y a veces porque el nivel a alcanzar lo establecieron irrealistamente alto. No se incluyeron indicadores que indicaran si los gastos públicos realmente llegaban a las regiones pobres o a la población más pobre, así como tampoco se hizo una desagregación de gastos o resultados de la política por sexo.

El Gobierno de Ortega, que asumió en 2007, tuvo más influencia en la matriz de resultados. Las medidas relativas a las políticas y los indicadores no coincidieron con las ambiciones del Gobierno. Según los donantes, los resultados a alcanzar eran menos ambiciosos y más realistas, pero también hubo críticas de que las metas establecidas eran muy bajas y que algunos indicadores no constituían criterios muy válidos para los objetivos acordados.⁶⁶

Seguimiento

Poco después de la firma del JFA, en 2005, se celebró la primera reunión semestral. El tono dominante fue positivo, pero los donantes expresaron su preocupación sobre, entre otros, el descendiente nivel de participación en la educación básica, la falta de colaboración de la Contraloría en una auditoría externa sobre los gastos públicos y la falta de colaboración de la Corte Suprema sobre la nueva ley acerca del nombramiento de jueces. Pero la mayor discusión tornó alrededor del hecho de que el programa con el FMI estaba off track (descarrillado) y las consecuencias que ello podría tener para el desembolso del apoyo presupuestario. La Asamblea Nacional se rehusó aprobar determinadas leyes que según el FMI eran necesarias para garantizar la estabilidad en el mediano plazo.⁶⁷ Los donantes decidieron postergar el apoyo presupuestario hasta que el FMI escribiera una comfort letter (carta de conformidad). Cuando ésta finalmente llegó, era más bien una discomfort letter (carta de disconformidad), porque su contenido no sólo exigía la aprobación de las leyes mencionadas, sino también que se continuara aplicando recortes. El Gobierno de Bolaños estuvo de acuerdo con la carta, por lo que los donantes prometieron transferir su apoyo presupuestario prometido para el 2005. El FMI y los donantes ejercieron presión en la Asamblea de tal forma que se aprobaron la mayoría de las leyes solicitadas.

En 2006 nuevamente la gestión financiera del Gobierno mostró mejoras, pero los indicadores sociales o de gobernabilidad no mejoraron mucho. No se realizó una auditoría externa del presupuesto de 2005 y tampoco se puso en práctica la Ley de Carrera Judicial. Muchos datos sobre pobreza e indicadores sociales no estuvieron disponibles. Donantes y expertos empezaron a sospechar que los resultados de la evaluación realizada en 2005 no estuvieran muy positivos y que se los quisieran ocultar hasta después de las elecciones a celebrar en noviembre de ese año. Aunque no se había cumplido más de la mitad de las acciones e indicadores acordados, los recursos prometidos en su mayor parte fueron transferidos en

⁶⁶ Un ejemplo de ello es el número de mujeres que se beneficia del nuevo programa 'Hambre Cero' como criterio para la equidad de género.

⁶⁷ Una ley acerca de la administración financiera, una reforma de la ley tributaria y leyes para mitigar las consecuencias en el presupuesto nacional debido a leyes aprobadas anteriormente -por instigación de donantes-, tales como reformas de las pensiones y mayores transferencias a las municipalidades.

2006.⁶⁸ Los donantes amenazaron no hacer ninguna transferencia en 2007 si la Contraloría aún no hubiera efectuado la auditoría externa sobre el presupuesto de 2005.

Con la instalación del Gobierno del FSLN en 2007, el contexto del diálogo relativo a las políticas cambió. Este cambio en realidad ya se había iniciado a finales de 2006, cuando en vísperas de las elecciones, la Asamblea Nacional, con apoyo del FSLN, aprobó una ley que prohibía el aborto terapéutico.⁶⁹ Algunos donantes, como Suecia, lo consideraron una razón para suspender el apoyo presupuestario, pero otros donantes le dejaron al nuevo Gobierno el beneficio de la duda. El Gobierno de Ortega emitió señales mixtas. Lo positivo era una mayor prioridad para el combate de la pobreza, la voluntad de mantener la estabilidad macro-económica y la continuidad dada a la mejora de la gestión financiera pública. Lo negativo era el menor nivel de transparencia en la administración pública y la concentración del poder en manos del Presidente y su esposa. El Gobierno recibió mucha ayuda de Venezuela, pero estos fondos y su asignación no eran transparentes. También existió la impresión que lo utilizaba también para intereses partidarios (por ejemplo para la reelección de Ortega). El Gobierno quería introducir la democracia directa instalando los Consejos del Poder Ciudadano (CPC). Los CPC desempeñarían un papel en el acceso a los servicios públicos, pero la oposición temía que favorecieran a los seguidores del FSLN.

En la primera reunión de alto nivel celebrada en 2007 resultó que la auditoría externa del presupuesto de 2005 ahora sí se lo había efectuado, pero nuevamente se necesitó ejercer presión para realizar la que correspondía a 2006. Y aún no se había elaborado el reglamento de la Ley de Carrera Judicial. Otros temas en 2007 fueron la preocupación de parte de los donantes sobre el efecto excluyente de los CPC y la necesidad de formular un nuevo plan de desarrollo nacional ahora que se había rechazado el anterior. Un tema nuevo fue la atención prestada por los donantes a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer (SDSR). Los donantes iban a dar un seguimiento detenido del desarrollo de la mortalidad materna para controlar si el Gobierno tuvo razón cuando afirmaba que no se iba a implementar la ley sobre el aborto al pie de la letra. El problema fue, no obstante, que no todos los casos de mortalidad materna eran por causa de un aborto inseguro, y además no se disponía de datos anuales fiables sobre mortalidad materna.⁷⁰

En 2008 resultó que se había realizado y alcanzado la mayor parte de las acciones y de los indicadores. Sin embargo, aún quedaban problemas. La realización de auditorías externas de los gastos públicos todavía no era un automatismo y los donantes (el Banco Interamericano de Desarrollo) nuevamente tuvieron que aportar fondos para hacer la auditoría del presupuesto de 2006. El nuevo plan nacional de desarrollo era, según los donantes, demasiada ideología y muy poco concreto y ofrecía demasiado espacio a los CPC.⁷¹ A partir de 2008, en las reuniones semestrales celebradas con el Gobierno se trataron

⁶⁸ El Banco Mundial redujo un desembolso con unos millones debido a un trigger que no se había logrado, y la Comisión Europea redujo la contribución con 1 millón de euros debido al decreciente nivel de participación en la educación básica.

⁶⁹ El FSLN recibió, a cambio de la aprobación de la ley, el respaldo de la cúpula de la Iglesia Católica en las elecciones.

⁷⁰ La administración pública se basa en los casos de fallecimiento que se registran en el Ministerio de Salud, pero éstos no son todos los casos.

⁷¹ En 2010, se presentó un plan más operativo, que fue aprobado por los donantes.

casi exclusivamente asuntos políticos y casi no la matriz de resultados, a pesar de que los grupos de trabajo siguieron trabajando arduamente en una matriz nueva para 2009. Tanto el Gobierno como los donantes opinaron que la calidad del diálogo relativo a las políticas se había empeorado. Los donantes hablaron de un diálogo de sordos, y el Gobierno criticó la injerencia de los donantes en asuntos soberanos.

En junio de 2008, el Consejo Supremo Electoral (dominado por el PLC y el FSLN) anuló la personería jurídica de dos partidos de la oposición, por lo que éstos no podían participar en las elecciones municipales de noviembre.⁷² Asimismo, el Gobierno no tomó una decisión sobre la admisión de observadores oficiales en dichas elecciones. Los donantes lo consideraron como un debilitamiento de la democracia. A pesar de que los donantes coincidieron sobre el análisis de los acontecimientos, las reacciones empezaron a divergir. Para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el incumplimiento de los principios fundamentales no constituyó razón para detener el apoyo presupuestario. Noruega, Suiza y la Comisión Europea transfirieron, como siempre, los recursos a finales de 2008, aunque en el caso de la Comisión Europea fue menos que lo prometido debido a 'razones técnicas'. Un cambio de Gobierno en Finlandia conllevó a una suspensión abrupta del apoyo presupuestario para 2008. Los Países Bajos redujeron a la mitad su contribución en septiembre de ese año.

| 62 |

En las elecciones municipales celebradas en noviembre hubo claros indicios de fraude.⁷³ La Comisión Europea y los donantes bilaterales lo vieron como un nuevo incumplimiento de los principios fundamentales, pero nuevamente las consecuencias fueron divergentes. La Comisión Europea, Finlandia y los Países Bajos congelaron el apoyo presupuestario para 2009. Suiza y Noruega quisieron seguir pero no como únicos. Los donantes tampoco estuvieron de acuerdo sobre los requisitos a aplicar para la reanudación del apoyo.

Para Nicaragua, la fuerte reducción del apoyo presupuestario se juntó con los efectos de la crisis económica, como por ejemplo menos ingresos tributarios recibidos en 2009. El precio más bajo del petróleo resultó además en menos ayuda venezolana, ya que ésta estaba vinculada al valor de los suministros de petróleo a Nicaragua. Lo que llevó a que el Gobierno de Ortega quisiera, en el transcurso de 2009, negociar nuevamente con el BSG que, después del retiro de Noruega, sólo estaba compuesto por Finlandia, Suiza, los Países Bajos y la Comisión Europea.⁷⁴ Cuando las intensivas negociaciones con el Gobierno sobre el plan nacional, la macro-economía y la gobernabilidad no dieron frutos, el BSG formuló cuatro requisitos concretos concernientes a las elecciones a celebrar en las dos regiones atlánticas de Nicaragua, en marzo de 2010. El BSG quería descongelar gradualmente el congelado apoyo si se cumpliera con una parte de estos requisitos. En julio de 2009, el Gobierno accedió al primer requisito, es decir la admisión de observadores electorales nacionales e

⁷² Elección del Consejo Municipal y elección directa del Alcalde.

⁷³ El prestigioso instituto nicaragüense Ética y Transparencia reportó que en por lo menos 33 y posiblemente en 40 de los 146 municipios se cometió fraude en beneficio de los alcaldes del FSLN. Véase Envío, no. 332, marzo de 2009, www.envio.org.ni/articulo/3952.

⁷⁴ También el Banco Mundial y el BID forman parte del BSG, pero para ellos el apoyo presupuestario no depende del cumplimiento de los principios fundamentales. El BID decidió doblar su asistencia en 2009 como reacción a la crisis económica.

internacionales. La CE decidió liberar 10 millones de euros, una decisión que se tomó sin consultarlo con los demás miembros del BSG, quienes en el fondo lo consideraron prematuro. Al final resultó que las mencionadas elecciones no transcurrieron sin problemas y las opiniones sobre su transparencia difieren.⁷⁵

En abril de 2010, la situación empeoró más cuando el Presidente Ortega mediante un decreto prolongó el mandato de los miembros afines al FSLN del Consejo Supremo Electoral, quienes legalmente deberían dimitir. De esta forma, el Presidente trata de obtener la aprobación del Consejo Electoral de una legislación que haga posible la reelección del presidente en ejercicio. Mientras tanto, Ortega se postuló como candidato para las elecciones presidenciales a celebrar en 2011.⁷⁶ En marzo, el BSG se reunió bajo la dirección de los Países Bajos y llegó a la conclusión de que había insuficiente confianza en la restitución del Estado de derecho. Prácticamente todos los donantes, entre ellos la Comisión Europea, constataron que no había motivo para retomar el apoyo presupuestario. Sólo el Banco Interamericano de Desarrollo siguió ofreciendo normalmente su apoyo presupuestario, que equivale prácticamente al total del apoyo de los otros donantes en conjunto.

La reacción de los Países Bajos

Los Países Bajos no consideraron la aprobación de la ley acerca del aborto terapéutico (finales de 2006) motivo para congelar el apoyo presupuestario, aunque hubo discusión al respecto en el Ministerio holandés. Sí se volvió un tema en el diálogo mantenido con el Gobierno sobre las políticas. En junio de 2007, el Ministro de Cooperación al Desarrollo, Bert Koenders, expresó durante una visita a Nicaragua su indignación sobre la ley ante el Presidente Ortega.

| 63 |

A inicios de 2008, la Embajada situada en Managua elaboró el Plan Estratégico Multianual 2008-2011 (MJSP por sus siglas en holandés). Según este documento, los Países Bajos esperaban lograr una sociedad más inclusiva y equitativa ofreciendo apoyo a la gobernabilidad, al desarrollo económico y los servicios sociales. Nuevamente se consideraba el diálogo relativo a las políticas como un instrumento para fomentar la gobernabilidad y la transparencia.

Cuando el Consejo Supremo Electoral, en junio de 2008, quitó la personería jurídica a dos partidos políticos, la Embajada propuso al Ministerio emitir una señal en la que se amenazara de reducir a la mitad el apoyo presupuestario prometido para 2008, que sería transferido en el tercer trimestre.

Ya que la dirección del Ministerio holandés no tomó una decisión hasta finales de septiembre, esta amenaza de reducir a la mitad el apoyo ya no se podía usar para ejercer presión.

Después del fraude electoral ocurrido en los comicios municipales, a propuesta de la Embajada se decidió congelar el apoyo presupuestario para 2009. A partir de ese momento, la posición oficial de los Países Bajos es que se dará continuidad al diálogo crítico en el

⁷⁵ No se permitió la presencia de observadores nacionales pertenecientes a ONGs y se limitó la participación de observadores internacionales. Véase: Latin American and Central American Regional Weekly Report, marzo de 2010. (<http://www.Latinnews.com>).

⁷⁶ Envío, 'Brochazos y pincelados', abril de 2010.

marco del BSG, pero que no se tratará de una reanudación del apoyo presupuestario mientras la Administración nicaragüense no esté dando pasos verosímiles en el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia. Temas importantes en ello son la garantía de elecciones transparentes y honestas en el futuro, entre otros mediante una observación independiente de las elecciones, un Consejo Supremo Electoral independiente y la rehabilitación de los partidos políticos que fueron excluidos anteriormente. Después de la reunión con los otros donantes del BSG, los Países Bajos decidieron parar definitivamente el apoyo presupuestario general. En una carta de fecha 7 de junio de 2010, se comunicó esta decisión al Gobierno nicaragüense.

Resultados del diálogo relativo a las políticas

Cuatro temas importantes para los donantes eran: los gastos públicos dirigidos al combate de la pobreza, la transparencia de las finanzas públicas, el mejoramiento del Estado de derecho, y democracia y derechos humanos, que incluían los derechos de la mujer. La Tabla 4.2 muestra los resultados formales y los resultados reales, y en medio de éstos, observaciones de relativización sobre el resultado en sí y la influencia ejercida por los donantes.

Tabla 4.2 Resultados del diálogo relativo a las políticas			
Tema	Resultado formal	Relativización	Resultado real
Gastos públicos dirigidos al combate de la pobreza	Aumentados en 2002-2005, luego quedaron en el mismo nivel en 2005-2008. Gastos sociales aumentados en 2002-2008.	La definición de pobreza cambió un par de veces. Casi la mitad no llega a los más pobres; para los gastos sociales eso es válido en una medida mucho mayor.	Algunos indicadores sociales mejorados, otros no. La pobreza no disminuyó entre 2001 y 2005.
Transparencia en las finanzas públicas	Control de los gastos mejorado en 2006; también mejor planificación de las inversiones.		Mejora continua de la administración financiera y de la planificación de los gastos.
	Ley de adquisiciones públicas aprobada.	Puesto que la ley es complicada, se permiten tantas excepciones que casi no se está aplicando la ley.	Sigue siendo posible la corrupción en las adquisiciones y el valor de las auditorías externas (aún) sigue siendo limitado.
	Auditoría externa realizada sobre los presupuestos del 2005 al 2007.	Con atraso y financiada en gran parte por los donantes. No se está atendiendo las recomendaciones. La Contraloría está expuesta a presión política respecto a los resultados de la auditoría.	La transparencia de la administración pública en general deteriorada a partir de 2007. Además, la voluminosa ayuda de Venezuela recibida desde 2007 no se canaliza mediante el presupuesto nacional.

Tema	Resultado formal	Relativización	Resultado real
Mejoramiento del Estado de derecho	La Ley de Carrera Judicial aprobada en 2005; el reglamento para su aplicación aprobada en 2008.	La Ley sólo rige para los jueces de menor rango, no para la Corte Suprema, donde los escaños se reparten según líneas políticas; aún después de la aprobación del reglamento, los jueces han sido nombrados conforme la ley anterior.	En realidad, no se cambió nada en la administración de justicia.
Democracia		El pacto entre el PLC y el FSLN ya existe desde 1999 y domina la política; no hay democracia dentro de estos partidos políticos.	Desde 2008, desmejoramiento en los procesos democráticos formales.
Derechos de la mujer	Ley acerca de igualdad de oportunidades aprobada en 2006; disminución de la mortalidad materna, en 2008, según el Ministerio de Salud.	Penalización del aborto terapéutico desde finales de 2006.	Se está aplicando la ley sobre aborto terapéutico. A partir de 2007, más atención para los derechos socioeconómicos de la mujer y para lucha contra la violencia contra la mujer.

La parte utilizada en gastos contra la pobreza en el presupuesto nacional aumentó entre 2002 y 2005, y quedó constante en el período del apoyo presupuestario. Pero este aumento era mucho menor que el incremento estructural de los recursos públicos que se liberaron alrededor de 2004 como resultado del alivio muy extenso de las deudas y del apoyo presupuestario algo menos extenso (véase el párrafo 4.5). En ello, el diálogo relativo a las políticas entonces tuvo solamente una reducida influencia.

También bajo la influencia del apoyo presupuestario general se originó una mejora en la gestión financiera de la administración pública y en la planificación de las inversiones públicas. En estos temas, se lograron los objetivos a alcanzar establecidos en la matriz. Sobre la necesidad de la implementación de estas mejoras hubo consenso entre el Gobierno de Nicaragua y los donantes. Algunos donantes, entre ellos los Países Bajos (véase el Capítulo 5), apoyaron las mejoras en la gestión financiera ofreciendo asistencia técnica. Desde que asumió el Gobierno de Ortega, se desmejoró la transparencia general de la administración y de los gastos públicos. La voluminosa ayuda proveniente de Venezuela (estimada en un 20% del presupuesto público por año) queda completamente fuera del presupuesto nacional. Presión ejercida por los donantes, y sobre todo por el FMI, sí llevó a que el Banco Central de Nicaragua publicara, en 2008, cierta información sobre el destino del apoyo presupuestario.

En lo relativo a la gobernabilidad a veces hubo cierta influencia formal, en el sentido de que determinadas leyes fueron aprobadas, pero en la realidad (aún) no se ha cambiado mucho.

La ya de por sí débil democracia existente en Nicaragua desmejoró con la venida del Gobierno de Ortega. Representantes de organizaciones civiles críticas y periodistas independientes están expuestos a violencia por parte de bandas políticamente motivadas e intimidaciones por parte de la policía. El diálogo relativo a las políticas no pudo prevenir este tipo de situaciones. Lo que sí se logró son ciertas concesiones por parte del Gobierno de Ortega en el terreno político, es decir la promesa de permitir observadores en las elecciones celebradas en marzo de 2010, el resultado del diálogo mantenido con el grupo de donantes. Sin embargo, ello casi no llevó a más transparencia en dichas elecciones.

También por presión ejercida por los donantes, en 2006 se aprobó la Ley de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, pero el Gobierno de Bolaños no se inclinaba mucho por implementar esta ley. El Gobierno de Ortega da más prioridad a ciertos componentes de la ley. Asimismo hay más atención para la lucha contra la violencia contra la mujer. El diálogo relativo a las políticas, sin embargo, no logró que se hicieran cambios en la penalización del aborto terapéutico.

| 66 |

4.5 Los efectos intermediarios

La tercera pregunta de investigación era si el apoyo presupuestario ha conllevado a menos costos de transacción, al fortalecimiento de los sistemas nacionales y mayor rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional y la población. También se aborda en este párrafo los efectos macro-económicos del apoyo presupuestario.

Costos de transacción, fortalecimiento de los sistemas nacionales y rendición de cuentas

El apoyo presupuestario general y el diálogo relativo a las políticas que lo acompaña, trajeron consigo un esquema de reuniones muy intensivo y muchas labores de preparación para tanto los donantes como el receptor. Una comparación irrefutable con los costos de transacción en el caso de ayuda a proyectos no se puede hacerlo, pero en base a las experiencias obtenidas por los involucrados y las indicaciones globales sobre los costos de transacción en cuanto a la ayuda a proyectos es de suponer que los costos de transacción incurridos en los años de 2005 a 2008 fueron menores que los de ayuda a proyectos o ayuda sectorial.⁷⁷ Sin embargo, si comparamos los costos de transacción en lo concerniente al apoyo presupuestario general con los del apoyo de balanza de pagos, la balanza da resultados negativos para el apoyo presupuestario general.

En el párrafo 4.4 se mencionó que los sistemas nacionales de presupuestos, planificación y rendición de cuentas se mejoraron desde que Nicaragua está recibiendo apoyo presupuesta-

⁷⁷ Se incluyó un cálculo modelo en: Dijkstra, G. y A. Grigsby (2010), *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*, Róterdam: Universidad Erasmus.

rio. El apoyo presupuestario dio un impulso a la asistencia técnica. Ello se alineó al deseo de la administración nicaragüense de mejorar la gestión de las finanzas públicas. El diálogo relativo a las políticas mantenido con los donantes mejoró asimismo la coordinación entre los ministerios.

Los efectos del apoyo presupuestario en la rendición de cuentas por parte del Gobierno ante sus ciudadanos son algo contradictorios. Durante el Gobierno de Bolaños, la administración pública era transparente sobre su política y el apoyo presupuestario contribuyó en cierta medida a la posibilidad de publicar trimestralmente de forma rápida los gastos reales. Asimismo se elaboró, con ayuda de los donantes, un sistema público de indicadores sociales respecto a los objetivos del milenio. Las organizaciones civiles hicieron uso de esta transparencia y pudieron manifestar abiertamente sus críticas. Durante el Gobierno de Ortega, la transparencia disminuyó. Los páginas en Internet de la mayoría de los ministerios ya no se actualizan y es más difícil obtener información. Datos sobre el presupuesto y los gastos reales siguen siendo públicos, pero tienen menos relevancia porque no reflejan la voluminosa ayuda recibida de Venezuela. Por lo tanto, la rendición de cuentas ante la propia población disminuyó durante los últimos años.

Posiblemente el apoyo presupuestario haya tenido una influencia negativa en la rendición ante la propia población, porque la administración pública, sobre todo bajo el Gobierno de Bolaños, dedicó mucho tiempo y energía a la rendición de cuentas ante los donantes. Asimismo, los donantes usaron, en aquel tiempo, el apoyo presupuestario como palanca para presionar a la Asamblea Nacional. Diferentes leyes y presupuestos fueron aprobados en contra de la voluntad (al principio) de la mayoría de los diputados. El efecto en el largo plazo es incierto. Por un lado, estas leyes pueden contribuir, a condición de que hayan sido aceptadas e implementadas, a la modernización de la administración pública, por otro lado puede ensanchar la brecha entre la regulación formal y la realidad, lo que debilita los procesos democráticos.

| 67 |

Efectos macro-económicos

No es muy probable que el Gobierno, bajo la influencia del apoyo presupuestario, hubiera puesto menos atención en la recaudación de impuestos o que gran parte del apoyo presupuestario haya sido utilizado para gastos mayores. El apoyo presupuestario sobre todo contribuyó a una disminución del déficit público, y especialmente a la disminución del financiamiento interno de dicho déficit (cancelación de la deuda interna). Con ello, el apoyo presupuestario principalmente contribuyó a la mejora de la estabilidad macro-económica de Nicaragua, lo que indirectamente también es de importancia para la reducción de la pobreza.

A esta conclusión se llegó en parte debido a la reducida previsibilidad del apoyo presupuestario (véase el párrafo 4.3), pero sobre todo debido a los desarrollos factuales observados en impuestos, gastos y déficit, como también en otros ingresos obtenidos por la administración pública en el período 2003-2008.

Entre 2003 y 2007, los ingresos públicos y los ingresos tributarios crecieron como porcentaje del PIB. Los ingresos tributarios aumentaron del 15.1% al 18.0% (véase la tabla 4.3). Este incremento fue el efecto de una ley tributaria aprobada en 2002 y de mejoras en la recaudación de impuestos

durante el Gobierno de Bolaños. Como se mencionó anteriormente, el apoyo presupuestario ya había crecido en 2004, pero en ese mismo año bajaron, gracias al alivio de la deuda, también los pagos en concepto de intereses por la deuda externa, del 1.9% del PIB a alrededor del 0.4% del PIB. El efecto del alivio de la deuda fue permanente y bastante constante; el apoyo presupuestario, por el contrario, mostró más fluctuaciones y disminuyó en 2008.

Los gastos totales de la administración pública conocieron un punto máximo en 2003 (pagos altos por la deuda interna), cayeron en 2004 y después se mantuvieron más o menos constantes como porcentaje del PIB, aunque en un nivel algo más alto que en 2002. Es difícil afirmar que este nivel más alto esté atribuible al apoyo presupuestario o al alivio de la deuda. Ya que los ingresos tributarios crecieron mucho más que los gastos durante los años 2002 a 2007. La combinación de ingresos más altos y egresos prácticamente constantes llevó a una disminución del déficit. El déficit, después de haber recibido donaciones, se volvió insignificamente pequeño a partir de 2005.

Tabla 4.3 Ingresos y egresos de la administración pública (en % del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos públicos	14.8	16.4	17.2	18.0	18.8	19.6	19.0
Impuestos	13.4	15.1	15.7	16.7	17.4	18.0	17.6
Otros ingresos	1.4	1.2	1.4	1.3	1.4	1.6	1.5
Egresos	20.4	24.1	22.4	22.5	22.7	22.7	22.9
Déficit	-5.6	-7.8	-5.3	-4.5	-3.9	-3.1	-3.8
Financiamiento del déficit							
Donaciones	3.7	5.3	2.8	3.8	3.8	3.7	3.3
Financiamiento externo neto	2.0	4.0	5.7	3.5	2.7	2.6	1.7
Financiamiento interno neto	-0.1	-1.5	-3.2	-2.8	-2.6	-3.2	-1.2
Egresos totales	20.4	24.1	22.4	22.5	22.7	22.7	22.9
Pobreza	9.1	11.1	12.0	13.1	12.3	13.3	13.4
Gastos sociales	8.5	10.2	10.3	11.2	11.1	11.7	12.3
Interés deuda interna	1.6	2.5	1.6	0.6	1.2	1.0	0.7
Interés deuda externa	1.1	1.9	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3
Otros egresos ^a	9.2	9.6	10.2	10.3	9.9	9.5	9.5
Puntos de memorándum:							
Apoyo basado en programas	0.8	0.7	2.5	1.1	2.5	1.9	0.5
Amortización (pago del principal) deuda externa	2.0	3.2	0.5	0.6	0.8	0.7	0.6
Préstamos externos nuevos	4.0	7.2	6.2	4.1	3.5	3.3	2.3
Déficit después de donaciones	-1.8	2.5	-2.5	-0.7	-0.1	0.6	-0.5

^a Egresos totales menos egresos sociales menos pago de intereses.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central de Nicaragua, cálculos IOB.

En 2008, el déficit creció algo, pero no tanto como la disminución del apoyo presupuestario. El financiamiento interno negativo neto del déficit sí disminuyó, lo que significa que se estaba amortizando en menor medida la deuda interna y que, por ende, se disminuían las

reservas. En 2004, cuando se aumentaron el apoyo presupuestario y el alivio de la deuda, se amortizó más deuda interna y las reservas aumentaron. A base de ello, se llega a la conclusión de que el apoyo presupuestario fue utilizado sobre todo para la amortización de las deudas internas. Existen indicios fuertes de que en 2009, cuando el apoyo presupuestario se disminuyó aún más y también los ingresos tributarios vinieron disminuyéndose debido a la crisis económica, se aumentó la deuda interna neta.

4.6 Los efectos en el crecimiento y la pobreza

La cuarta pregunta de investigación era si el apoyo presupuestario contribuyó a una política pública más eficaz para el fomento del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

En cuanto al Gobierno de Ortega (que asumió en 2007) sólo se puede decir algo sobre las intenciones relativas a las políticas, porque de momento los resultados están apenas visibles. Con respecto al Gobierno de Bolaños (2002-2006), la situación es distinta. A pesar de que los donantes no iniciaron el apoyo presupuestario hasta en 2005, apoyaban a un Gobierno del que ya se conocían las prioridades políticas. Por esta razón, se investigó el período del Gobierno de Bolaños en su totalidad.

La política económica de Bolaños pretendía generar crecimiento en sectores favorables, sobre todo textil y vestuario, turismo, agroindustria (café, carne y lácteos) y recursos naturales, tales como silvicultura, minería y la pesca. La exportación proveniente de estos sectores, sobre todo hacia los Estados Unidos, debía crecer, entre otros gracias al convenio centroamericano de libre mercado (CAFTA). El Gobierno se encargaría de una mejor infraestructura para la exportación y de reducir los riesgos para inversionistas nacionales y extranjeros. En cuanto a este último aspecto, una administración judicial independiente tenía alta prioridad. Sectores que aún eran total o parcialmente propiedad estatal, tales como energía, agua y telecomunicaciones, se iban a privatizar. El mercado tenía que hacer su trabajo y, de esta forma, los beneficios obtenidos por el crecimiento económico llegarían automáticamente a los pobres.

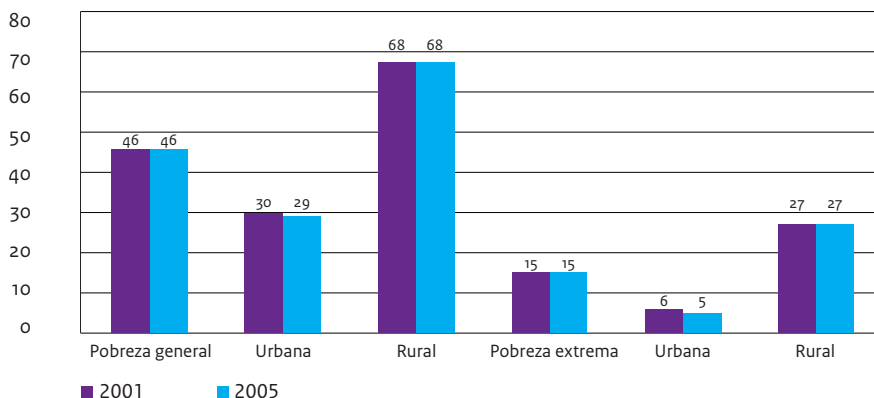
Durante el período de Bolaños (2002-2006), la economía creció con un promedio anual del 3.3%. Si bien es cierto que ello es positivo, no es muy alto en vista de la voluminosa ayuda externa y las crecientes remesas hechas por nicaragüenses que viven en los Estados Unidos o en Costa Rica. Asimismo, este crecimiento no es ni por mucho suficiente para reducir la pobreza sustancialmente.⁷⁸ A pesar de este (reducido) crecimiento, entre 2001 y 2005 el porcentaje de pobres no decreció, sino que quedó igual (Figura 4.1). Nicaragua, en este período, tuvo una elasticidad de pobreza positiva de 0.2 (aumento de la pobreza con crecimiento económico), lo que es muy inusual.⁷⁹ La elasticidad de la pobreza extrema sí fue ligeramente negativa, el -0.3.

⁷⁸ Según estimaciones del Banco Mundial, se necesita un crecimiento del 5.5% anual para reducir a la mitad la pobreza extrema (lo que es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

⁷⁹ La elasticidad de la pobreza indica una reducción en el porcentaje de pobres como resultado de un crecimiento del 1% del PIB. Fuente: Banco Mundial (2008a).

El sector financiero conoció, después de 2000 y 2001 (años en que algunos bancos casi quebraron y fueron asumidos por el Estado), un crecimiento muy fuerte con un promedio del 10.3% entre 2002 y 2006. Las enormes ganancias bancarias, hechas posibles gracias a muchos préstamos ofrecidos a la administración pública a intereses atractivos, beneficiaron a los ricos.

Figura 4.1 Pobreza general y pobreza extrema en Nicaragua como porcentaje de la población, 2001 y 2005



Fuente: Banco Mundial 2008a.

El Gobierno de Bolaños continuó con las privatizaciones. Las inversiones públicas se mantuvieron casi en el mismo nivel que del de los años anteriores, aproximadamente un 6% del PIB. Aunque la administración de justicia no mejoró realmente, las inversiones privadas conocieron un cierto crecimiento, del 20% del PIB en 2001-2004 al 22% en 2005 y 24% en 2006. El que el crecimiento fuera reducido, no se debía, por lo tanto, a la cuota de inversiones, que con el 30% es bastante alta.⁸⁰ La causa más bien se encuentra en los reducidos beneficios de estas inversiones.

En 2002-2006, las exportaciones más que duplicaron, pero las importaciones aumentaron con un monto aún más grande, por lo que el déficit en la balanza de pagos creció. El fuerte crecimiento de ambas en parte se puede explicarlo por el crecimiento de la industria de ensamblaje. Las exportaciones claramente aprovecharon del CAFTA, pero las exportaciones hacia Centroamérica y hacia Europa también crecieron. Con todo, la economía se volvió más abierta. Las exportaciones e importaciones en conjunto representaron el 48% del PIB en 2001 y el 63% en 2008. El déficit en la balanza de pagos se financia, entre otras, a través de donaciones de ayuda, remesas particulares de empleados que trabajan en el exterior, préstamos (que incluyen créditos comerciales) e inversiones extranjeras.

De hecho, el Gobierno de Bolaños hizo exactamente lo que el Banco Mundial y el FMI prescriben: mantener la estabilidad macro-económica, privatizar la economía y abrir

⁸⁰ Por otra parte, la pregunta es cuán fiables son las cifras relativas a las inversiones.

camino a las inversiones extranjeras y el comercio exterior. Hubo suficiente confianza en la economía para hacer crecer las inversiones privadas. Sin embargo, el crecimiento fue modesto, y la pobreza no decreció. Esta política tiene sus limitaciones. Al liberalizar completamente la economía, sectores en los que Nicaragua no tiene una ventaja comparativa no pueden competir con las importaciones más baratas, y ello, tanto en el corto como en el mediano plazo, tiene consecuencias para el desarrollo.⁸¹ Asimismo, no todos los mercados funcionan bien automáticamente - en Nicaragua, se atañe sobre todo al mercado de terrenos y al mercado crediticio.⁸² La tierra está muy desigualmente distribuida y a pesar de que las ganancias por hectárea de las fincas más grandes son menores a las de fincas más pequeñas, no se vende o alquila tierra a pequeños productores. Ello podría guardar relación con el acceso deficiente de pequeños productores a préstamos.⁸³ El crecimiento del empleo se ve también obstaculizado por el bajo nivel de escolaridad de la población, lo que bajo el Gobierno de Bolaños casi no aumentó.

Un factor que en Nicaragua obstaculiza tanto el crecimiento económico como la reducción de la pobreza, es la enorme desigualdad, tanto en acceso a capital física y humana (tierra, préstamos, educación, salud) como en ingresos. La liberalización de los mercados hace que los ricos se vuelven más ricos y los pobres más pobres, pero también deja desaprovechado un enorme potencial de crecimiento. Dado la enorme desigualdad en la situación de partida era de esperar que la filtración gradual del crecimiento (el efecto de trickle down) no ocurriera en Nicaragua.

| 71 |

El Gobierno de Bolaños, a pesar de la ayuda y el alivio de las deudas, no hizo mucho para mejorar la educación y la salud para los pobres y para la ampliación de la infraestructura rural. De una intervención directa en la distribución de la tierra no se trató del todo. Tampoco el Gobierno intentó aumentar el acceso a préstamos. En la mayoría de los sectores en los que se fomentó el crecimiento, no se crearon muchos empleos (con excepción de la industria de ensamblaje).

El propio Gobierno también contribuyó al aumento de la desigualdad en los ingresos. Mientras que las amortizaciones de la deuda externa decrecieron después de 2003, la deuda interna siguió siendo alta. Alrededor de un 13% del presupuesto nacional total se destinó a este rubro, y este dinero benefició a los nicaragüenses más ricos. También el sistema impositivo es poco progresivo. Ciertamente el impuesto sobre la renta genera más después de la nueva ley tributaria de 2002, pero los ricos aún siguen pagando relativamente pocos impuestos, principalmente por evasión y defraudación.⁸⁴

⁸¹ Véase por ejemplo Chang, H. (2007), *Bad Samaritans: Rich nations, poor policies & the threat to the developing world*. Londres: Random House Business Books; Dijkstra, A. G. (2000), *Trade liberalization and industrial development in Latin America*, en: *World Development*, año 28, no. 9, págs. 1567-1582.

⁸² Wiggins, S. (2006), *Growth and chronic poverty in Nicaragua*. Winsconsin: Universidad de Wisconsin, Chronic Poverty Research Centre.

⁸³ Solamente un 10% de los pequeños productores tiene acceso a microcréditos ofrecidos por ONGs.

⁸⁴ Artana, D. (2005), *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*. Mimeo, Managua.

El Gobierno de Ortega mantuvo la misma prioridad para la estabilidad macro-económica, pero presta más atención a la distribución desigual que obstaculiza el crecimiento y la reducción de la pobreza. La política dirigida al fomento del crecimiento en determinados sectores fue abolida, porque beneficiaría demasiado a los inversionistas grandes y extranjeros. El Gobierno quiere más intervención del Estado en la economía y ayudar sobre todo a empresas pequeñas y medianas con asistencia técnica y préstamos, mediante la constitución de un banco nacional de desarrollo. Las inversiones públicas deben beneficiar en mayor medida a los productores medianos y pequeños. Aún es prematuro poder ver los resultados de ello, pero en principio el Gobierno de Ortega muestra que está prestando más atención a los obstáculos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Asimismo es positivo que el Gobierno haya negociado sobre las condiciones de pago de la deuda interna, y que haya logrado reducir estos pagos.

El Gobierno de Ortega eliminó los aportes propios en la educación básica y la salud básica. Además realizó una campaña de alfabetización que llevó a una espectacular disminución del analfabetismo (véase el Capítulo 6).

4.7 Conclusiones

| 72 |

Es pertinente la pregunta si se presentaban en Nicaragua las condiciones para dar apoyo presupuestario general en 2005. Los donantes querían apoyar la agenda de modernización del Gobierno de Bolaños, pero éste tenía poco poder. El poder real estaba en manos de dos partidos que habían acordado un pacto mediante el que dominaban todos los órganos que el Gobierno precisamente quería reformar: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y la Contraloría. Además, los donantes hicieron una valoración demasiado positiva de las intenciones del Gobierno de Bolaños. Este atendió en primer lugar los intereses de los bancos y las grandes empresas y estuvo poco motivado para luchar contra la pobreza.

Bajo el Gobierno de Bolaños fueron sobre todo los donantes que determinaron el contenido de la matriz. El Gobierno de Ortega tuvo mucho más apropiación sobre una matriz más pequeña que logró obtener más resultados. La matriz de resultados sí indicó la dirección para el diálogo entre los donantes y el Gobierno, pero el incumplimiento de los indicadores no tuvo consecuencias para las transferencias (excepto en el caso la Comisión Europea). Los donantes (con excepción del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) sólo retuvieron el apoyo presupuestario cuando el Gobierno no cumplía con el acuerdo convenido con el FMI o cuando no tenían confianza política en el Gobierno. La cantidad ofrecida en apoyo presupuestario fluctuó fuertemente a lo largo de los años y la mayor parte de los recursos fueron siempre transferidos en el último trimestre.

En los dos períodos de Gobierno, los donantes trataron de ejercer influencia en el tema de gobernabilidad, y sobre todo durante el Gobierno de Bolaños también en la política contra la pobreza. Los resultados son modestos. Los gastos destinados a combatir la pobreza como porcentaje del PIB, en términos globales, quedaron iguales en el período 2005-2008; en 2006 disminuyeron ligeramente. Con respecto a la gobernabilidad se llegaron a acuerdos,

pero en la práctica no hubo muchos cambios. Leyes aprobadas bajo presión no siempre se las implementan, las auditorías externas del presupuesto nacional no profundizan mucho y no traen consecuencias, y la élite política mantiene su control sobre la administración de justicia. Bajo el Gobierno de Ortega, el diálogo relativo a las políticas no pudo revertir el empeoramiento de la gobernabilidad y las manipulaciones de las elecciones.

El apoyo presupuestario general contribuyó, en combinación con asistencia técnica, a mejoras en la gestión de las finanzas públicas. Asimismo, el apoyo presupuestario probablemente abarató los costos de transacción. La mayor transparencia en la administración contribuyó, sobre todo durante el Gobierno de Bolaños, a las posibilidades para la sociedad civil de dar un seguimiento crítico al Gobierno. Sin embargo, la transparencia disminuyó bajo Ortega. El efecto macro-económico del apoyo presupuestario fue sobre todo una reducción del déficit público, y en especial de la amortización de las deudas internas de la administración pública.

Para finalizar, la pregunta si el apoyo presupuestario contribuyó al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La política económica del Gobierno de Bolaño condujo a un crecimiento modesto de la economía, pero no a menos pobreza. Un importante potencial de crecimiento no fue aprovechado y la desigualdad en los ingresos aumentó. El progreso en cuanto a distintos indicadores sociales es mixto, a pesar de que los gastos destinados al combate de la pobreza (hasta 2005) y los gastos destinados a la educación aumentaron. Una explicación importante para ello es que una gran parte (el 55%) de los gastos sociales llegan a los no pobres. Ello incluso resulta ser aplicable para el 47% de los gastos destinados al combate de la pobreza. La desigualdad en los ingresos y la desigualdad en el acceso a los servicios básicos siguen siendo enormes en Nicaragua.

| 73 |

Bajo el Gobierno de Ortega, en 2008 y 2009 el apoyo presupuestario disminuyó fuertemente, porque la mayoría de los donantes bilaterales y la Comisión Europea tenían problemas con la afectación de las reglas democráticas. En este aspecto, se presenta un claro trade-off (canje): A pesar de que la política del Gobierno de Ortega se dirige más fuertemente que el anterior gobierno al combate de la pobreza, la mayor parte de los donantes decidieron no abonar esta política con apoyo presupuestario debido a los problemas de gobernabilidad. Con todo, consideraciones en cuanto a la gobernabilidad parecen haber determinado la decisión de los donantes de dar apoyo presupuestario general o no. En el primer período, los donantes quisieron apoyar la agenda de gobernabilidad del Presidente Bolaños, y bajo el Presidente Ortega la falta de gobernabilidad constituyó motivo para detener el apoyo presupuestario.

5

Gobernabilidad, democratización y fortalecimiento de la sociedad civil

El Capítulo 4 describió cómo se intentó contribuir a la gobernabilidad ofreciendo apoyo presupuestario general. Aparte del otorgamiento de apoyo presupuestario general, la cooperación bilateral holandesa apoya proyectos en el terreno de gobernabilidad y para el fortalecimiento de la sociedad civil. Además, las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs), con recursos del ministerio, apoyan a ONGs y movimientos sociales con el objetivo de fortalecer la sociedad civil de Nicaragua.

5.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?

En sus análisis a nivel de país, la Embajada en Managua describe Nicaragua como un país en transición hacia una democracia más completa.⁸⁵ La mejora de la administración pública es vista como un prerrequisito imprescindible para el desarrollo socioeconómico.

El plan estratégico multianual (MJSP por sus siglas en holandés) para el período 2005-2008 de la Embajada menciona el fomento de una administración justa y democrática como objetivo estratégico. Además del apoyo presupuestario general se establecieron los siguientes objetivos:⁸⁶

- reforma de los partidos políticos, dirigida a la democratización interna y una mejor ejecución de sus tareas de control, y la formación del liderazgo juvenil (párrafo 5.2);
- un poder ejecutivo efectivo y transparente, al fomentar la gestión financiera, la modernización del aparato administrativo y el combate de la corrupción (párrafo 5.3);
- fortalecimiento de la sociedad civil (párrafo 5.4).

175 |

Los programas y asignaciones evaluadas están reflejadas en la Tabla 5.1.⁸⁷

Programa	Organización ejecutora	Cantidad asignada en millones de euros
Reforma de partidos políticos	PNUD/NIMD	0.4
Formación de liderazgo juvenil	PNUD	0.2
Fortalecimiento de la gestión financiera	Banco Mundial	ambos programas: 5.8 ^a
Modernización del aparato administrativo	Banco Mundial	
Fondo para el combate de la corrupción	Gobierno de Nicaragua	0.285

⁸⁵ MJSP 2005-2008

⁸⁶ Aquí no se los cita literalmente, sino que se los tradujo a actividades realizadas. En el MJSP más reciente (2008-2011), se mantuvieron los objetivos estratégicos más importantes de gobernabilidad, pero los formularon de forma diferente o los delimitaron con mayor precisión.

⁸⁷ En 2008, se aprobó un proyecto bilateral dirigido a la descentralización por un monto de 890.000 euros. Este programa no forma parte de esta evaluación.

Programa	Organización ejecutora	Cantidad asignada en millones de euros
Fortalecimiento de la sociedad civil	Oxfam-GB y otras	0.35 ^b
Fortalecimiento de la sociedad civil	Organizaciones de cofinanciamiento y la VNG (Asociación holandesa de fomento municipal)	9.3 ^c

^a Entre 2001 y 2005, 3,5 millones de euros.

^b Entre tanto para la nueva fase (2009-2012) de cuatro años: 1,5 millones de euros

^c Asignaciones totales a democratización y derechos humanos de OCFs y la VNG para 2004-2009.

Fuente: Base de datos de la IOB y Piramide.

Desde 2007, las asignaciones bilaterales a la gobernabilidad decrecieron debido a las crisis políticas en Nicaragua y desacuerdos entre el Gobierno y los donantes sobre los programas dirigidos a la gobernabilidad.

En Nicaragua, la estrategia holandesa para el fomento de la gobernabilidad está basada fuertemente en la sinergia entre diplomacia política, apoyo presupuestario general y programas específicos. A ello se da contenido concreto en el Budget Support Group (véase Capítulo 4) y en numerosas situaciones de deliberación política. Después del congelamiento del apoyo presupuestario acordado para 2009, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Viceministro de Cooperación Externa de Nicaragua varias veces visitaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, en La Haya. Las actividades diplomáticas en torno a la gobernabilidad son difíciles de cuantificar. Un inventario de la publicidad sobre las actividades diplomáticas holandesas en torno a la gobernabilidad y la democratización respecto a 2009 mostró que los dos periódicos más importantes de Nicaragua, en el período 2008-2009, dedicaron dieciséis veces artículos sustanciales a las intervenciones hechas por el Embajador holandés.⁸⁸

La ejecución y los resultados de los programas, que en conjunto cubren el 90% de los gastos asignados por la Embajada a la gobernabilidad, se describen en los siguientes párrafos.

⁸⁸ Algunos ejemplos: La Prensa del 15 de enero de 2009: 'Embajador de Holanda afirma que la observación electoral es clave para saber si hay fraude o no'; El Nuevo Diario del 21 de noviembre de 2009 sobre las garantías para elecciones honestas: 'Holanda demanda respuestas claras'. La Prensa del 22 de octubre de 2009 informó sobre palabras pronunciadas por el Embajador sobre la reelección del Presidente y La Prensa del 21 de octubre de 2009 mencionó las declaraciones del Embajador sobre aborto terapéutico. Cabe contemplar que los periódicos de la oposición probablemente estuvieron gustosamente dispuestos a incluir declaraciones críticas sobre el Gobierno de Ortega.

5.2 Reforma de los partidos políticos y la formación de liderazgo juvenil

Los Países Bajos apoyaron junto con Suecia, España, Dinamarca y el Reino Unido dos proyectos que fueron ejecutados por el PNUD, el programa para el desarrollo de las Naciones Unidas.⁸⁹ Estos proyectos se describen en este párrafo.

Reformas de los partidos políticos

Objetivos

Los objetivos del programa del PNUD fueron el fomento de partidos políticos que funcionaran de manera transparente y efectiva, la mejora de la democracia interna y la mejora de la relación entre los partidos y la sociedad.

Ejecución

El PNUD fue el coordinador y administrador del presupuesto del programa, pero a petición de la Embajada holandesa algunos componentes fueron ejecutados por el Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD, Instituto holandés para la Democracia Multipartidista). El período de ejecución del programa fue de mayo de 2005 a enero de 2008. Con nueve partidos políticos se firmaron convenios sobre capacitación y formación, basados en propuestas elaboradas por los partidos mismos. Para los partidos políticos individuales se organizaron 25 talleres sobre temas tales como la organización del partido, democracia interna, sistemas de elección y participación. En estos talleres participaron alrededor de 1,800 personas. Además, se impartieron dos capacitaciones sobre liderazgo a aproximadamente cincuenta líderes políticos. Y, finalmente, se organizaron dos talleres dirigidos a candidatos para las elecciones regionales celebradas en marzo de 2006 en las Regiones Atlánticas, en los que participaron 445 candidatos de ocho partidos.

| 77 |

El desarrollo del programa fue problemático, entre otras porque coincidió con el período previo a las elecciones presidenciales de 2006, en las que la mayoría de los partidos políticos se estaban concentrando fuertemente. También el diseño aplicado, según el que los partidos políticos podían presentar un presupuesto para el fortalecimiento de sus capacidades, resultó no funcionar bien. Asimismo, hubo mucha falta de claridad sobre la distribución de papeles entre el PNUD y el NIMD. El PNUD hubiera preferido atraer peritaje disponible en la región en vez de hacer uso de los servicios más caros del NIMD desde los Países Bajos.

Resultados

Los informes finales del PNUD se limitan prácticamente a una enumeración de hallazgos generales y no ofrecen entendimiento en la interrelación entre actividades, resultados e impactos del proyecto. Sí se señalaron algunos efectos positivos, tales como una mejorada

⁸⁹ La evaluación de ambos programas está basada en investigaciones de escritorio y entrevistas celebradas en Nicaragua en septiembre de 2009. Los hallazgos están documentados en: Pieper, A. (2009), *Nederlandse steun aan UNDP Programa Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua*, La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores.

comunicación interna y menos desconfianza entre los participantes de los diferentes partidos. Al mismo tiempo resultó que el programa se había limitado demasiado a capacitaciones y que había elaborado muy pocos instrumentos para poner en práctica lo aprendido. Las contribuciones del programa a los cambios esperados por lo tanto no son trazables. La evaluación final prevista quedó sin hacer. El proyecto, cuya intención era expresamente que fuera un primer paso en un proceso de largo plazo, no logró adaptar su diseño y forma de trabajo a la nueva situación política.⁹⁰

La Embajada extrajo las lecciones aprendidas para el financiamiento de un nuevo programa. En este nuevo programa se colabora sólo con comisiones parlamentarios y ya no directamente con partidos políticos.

Formación de liderazgo juvenil

Objetivos

La Embajada estuvo de la opinión que se podía abordar las deficiencias de los partidos políticos formando a nuevos líderes políticos. El proyecto pretendió fortalecer el liderazgo político de jóvenes (de entre 18 y 30 años) mediante capacitaciones y encuentros entre personas con convicciones políticas y orígenes étnicos y sociales diferentes. Se intentó llegar a una participación equitativa de hombres y mujeres, ciudad y campo y los diferentes grupos étnicos.

Ejecución

Para las capacitaciones se constituyó una organización ejecutora, la denominada 'Escuela de liderazgo juvenil 2015'. El equipo estaba compuesto por académicos, investigadores y líderes políticos provenientes de diferentes entornos sociales. Hasta finales de 2007, se capacitaron a los 120 jóvenes seleccionados -pertenecientes a partidos políticos y organizaciones civiles-. Los cursos a tiempo parcial duraron unos seis meses. Se ofrecieron capacitaciones en liderazgo político, normas políticas, gerencia, comunicación y fomento de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Además de ampliación de conocimientos, se dedicó atención a habilidades tales como colaboración y trato con personas con opiniones diferentes y de procedencias diferentes. Cada grupo elaboró proyectos sobre temas de relevancia social y realizaron trabajo de campo local.

Resultados

No se ejecutó una evaluación externa de los dos proyectos. La valoración de algunos informantes, con quienes, en el marco de esta evaluación de la IOB, se celebró una entrevista sobre el diseño y los resultados, fue positiva. Mencionaron la pertinencia de trabajar con jóvenes y apreciaron el contenido de las capacitaciones.⁹¹

⁹⁰ Varias partes involucradas, entre ellas el NIMD, veían la constitución de un Instituto para la Democracia Multipartidista como una posibilidad para dar continuidad a las actividades. Sin embargo, en Nicaragua no hubo suficiente respaldo parlamentario para esta idea.

⁹¹ Véase para las entrevistas mantenidas y otras fuentes: Pieper, A. (2009), *Nederlandse steun aan UNDP Programa Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua*. La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores.

El informe final elaborado por el PNUD sobre liderazgo juvenil es comprensible y describe la ejecución de los componentes más importantes del proyecto, pero no ofrece un entendimiento bien fundamentado de los resultados.

Algunos efectos inmediatos del programa, según el PNUD, son:

- cambios en la actitud y el conocimiento de los jóvenes;
- más espacio para el diálogo entre los partidos políticos y entre los partidos políticos y las organizaciones civiles;
- mucha atención en la prensa y a través de otros medios de difusión y comunicación;
- gran demanda por formación y capacitaciones nuevas;
- diversos grupos de jóvenes se organizaron en redes;
- participación activa en los debates y encuentros de discusión organizados;
- a los participantes se les dieron funciones nuevas en sus partidos políticos;
- más reconocimiento dentro de los partidos políticos de la necesidad de dar espacio a jóvenes.⁹²

El informe final expresa dudas sobre el efecto real en la organizaciones en las que los jóvenes están involucrados. Porque el programa sí apoya la capacitación de jóvenes, pero no la inserción práctica en sus organizaciones, la sostenibilidad de los resultados es problemática. Los partidos políticos en sí no formaron parte del proyecto y no hubo una clara relación con el programa dirigido a la reforma de partidos políticos. Por lo tanto, el interrogante es si los jóvenes capacitados logran hacer algo dentro de las estructuras existentes de los partidos si no siguen recibiendo apoyo y acompañamiento.

| 79 |

Después de la primera fase experimental, el programa fue institucionalizado. Mediante una licitación se seleccionó a la Facultad de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Ingeniería para impartir las capacitaciones de continuación. El grupo meta ya no se limita a jóvenes de los cuadros de partidos políticos, sino que ahora incluye sobre todo líderes juveniles de organizaciones comunitarias y locales y de movimientos sociales. Existen planes para un curso virtual y parcialmente ambulante. Los donantes lo valoran positivo, porque de esta forma se garantiza la continuidad.

5.3 Fortalecimiento de la gestión financiera y el combate de la corrupción

Los Países Bajos financiaron, en conjunto con otros donantes, programas para fortalecer la capacidad ejecutora de la administración pública. Los programas para la modernización de las finanzas públicas y del aparato administrativo forman parte de un programa más amplio del Banco Mundial dirigido al fortalecimiento del sector público, del que los Países Bajos fue uno de los financiadores (más grandes).⁹³ La contribución al combate de la corrupción constituyó en el cofinanciamiento de un fondo de donantes múltiples.

⁹² PNUD (2009) *Informe de Cierre, período mayo 2005-abril 2008, apoyo al fortalecimiento del liderazgo político en la juventud Nicaragüense*. Managua: PNUD.

⁹³ El Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC).

Fortalecimiento de la gestión financiera

Objetivo

El objetivo del programa fue la mejora de la calidad de las finanzas públicas. Ya previamente se había instalado un sistema integrado de gestión financiera (SIGFA), que registra toda la información de relevancia para el ciclo presupuestario. La intención del proyecto fue operacionalizar este sistema.

Ejecución

En grandes líneas se logró introducir el sistema de administración en prácticamente todos los ministerios y otras instituciones del gobierno central. El SIGFA cubre, con otros sistemas para las instancias ejecutoras gubernamentales, la mayor parte del presupuesto nacional. En el sistema nacional de inversiones públicas entretanto ya se establecieron vínculos entre la planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos. Sin embargo, aún después de seis años, varias funciones cruciales todavía no fueron insertadas en el sistema, tales como los contratos de licitación y las deudas internas. Tanto la planificación como la administración del presupuesto nacional mejoraron gracias a este sistema gerencial.⁹⁴

Resultados

| 80 |

Los efectos positivos de la introducción del SIGFA son:

- Se mejoró la disciplina fiscal, porque se dispone a tiempo de información sobre la ejecución del presupuesto y las asignaciones realizadas.
- Ahora es posible un buen control interno y externo del proceso de la elaboración del presupuesto.
- Es posible hacer una mejor justificación de los gastos.

En 2006, la Asamblea Nacional nicaragüense aceptó el SIGFA como la fuente más importante para el seguimiento de la ejecución del presupuesto. Ya que el SIGFA es de acceso público en línea, las ONGs y grupos de presión pueden hacer uso de él, pero según estas organizaciones el valor práctico por el momento es limitado.⁹⁵

Un limitante importante es que el sistema hasta el momento se lo ha concentrado más en el control de los pagos que en el fomento de una función de uso más amplia.

⁹⁴ Banco Mundial (2007), *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión (22 al 25 de octubre de 2007)*, Washington: Banco Mundial; Banco Mundial (2008b), *Public Expenditure Review Nicaragua 2001-2006*, Washington: Banco Mundial; consultoría PEM (2009), *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público, consultoría PEM*.

⁹⁵ 'To date, after 6 years and nearly USD 20 million (over USD 10 million of which went to consultants), this project fails to offer any value-added in the fight against corruption as a result of its inaccessibility and the shortcomings in its design.' En: Fundación Grupo Ética y Transparencia (2006), *Estudio anticorrupción en Nicaragua*. Managua: Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo y la Embajada de Noruega en Managua.

Los avances y resultados positivos se deben entre otras a:

- la voluntad política de los sucesivos Ministros de Hacienda y Crédito Público para mejorar la gestión de las finanzas públicas;
- el gran involucramiento de los donantes, quienes daban mucha importancia a la rendición de cuentas sobre el apoyo presupuestario general;
- la asistencia técnica intensiva ofrecida por donantes multilaterales;
- el clima favorable dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar reformas: estabilidad institucional, capacidad profesional y mucho menos intromisión política partidaria que en otras instancias públicas.

Modernización del aparato administrativo

Objetivo

El programa tuvo como fin la mejora de la capacidad de ejecución del Gobierno Central mediante la aplicación de una nueva ley acerca de captación, desarrollo de la carrera profesional y condiciones laborales (2005). La intención fue nombrar funcionarios públicos en base a competencias en vez de motivos políticos o de otra índole, articular las condiciones laborales a las funciones e integrar en las nuevas condiciones laborales a los consultores (financiados por los donantes) que trabajan en los ministerios nicaragüenses.

Ejecución

Las revisiones y evaluaciones externas del programa hasta mediados de 2008 fueron positivas.⁹⁶ Los funcionarios activos y los nuevos fueron nombrados aceleradamente conforme la nueva legislación: de 4,100 a finales de 2006 a 12,000 a finales de 2008. El reemplazo de funcionarios por otros vinculados al partido sandinista FSLN después del cambio del Gobierno se limitó a unas 300 a 400 personas. El estatus especial de los consultores bien pagados con contratos a largo plazo (financiados por los donantes) se suprimió gradualmente; les dieron las mismas condiciones laborales que al personal regular. Se implementaron las mejoras sobre todo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde la influencia política partidaria es relativamente reducida. Se inició un sistema de captación en base a competencias y con un sistema profesional de condiciones laborales. El programa ciertamente conllevó a que en algunas direcciones cruciales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya más profesionalización y continuidad en el personal.

Resultados

Si las mejoras también resultaron en una actuación más eficiente y eficaz de las instituciones gubernamentales (aún) no se sabe. Asimismo es difícil determinar si las conclusiones positivas todavía tienen validez en la situación actual. La prensa reporta regularmente que se les está obligando a los funcionarios de ser miembro del partido en el gobierno para

⁹⁶ Banco Mundial (2007), *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión (22 al 25 de octubre de 2007)*, Washington: Banco Mundial; Banco Mundial (2008b), *Public Expenditure Review Nicaragua 2001-2006*, Washington: Banco Mundial; consultoría PEM (2009), *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público, consultoría PEM*.

poder optar a un contrato o la prolongación de un contrato.⁹⁷ Además, en 2009 la situación cambió enormemente, porque debido a recortes se despidió a un gran número de funcionarios y los funcionarios activos formalmente sólo trabajan a tiempo parcial.

La continuación de este programa en el futuro cercano depende en gran medida de las relaciones de poder dentro del gobierno, en el que los intereses políticos y partidarios chocan con razonamientos técnicos y racionales. Un buen análisis de la sostenibilidad del programa no se podrá hacer hasta que haya transcurrido un tiempo razonable.

El fondo anticorrupción

En conjunto con los donantes nórdicos, los Países Bajos financiaron, a partir de 2002, un fondo para la lucha contra la corrupción. Los gastos totales hasta finales de 2008 ascendieron a 4 millones de USD, de los que los Países Bajos aportaron un 10%.

Objetivos

El objetivo del programa es el combate de la corrupción en instituciones gubernamentales de Nicaragua y más colaboración con la sociedad civil.

Ejecución

| 82 | Con el fondo anticorrupción se apoyó la oficina del fiscal público, basado en la esperanza de que ésta pudiera tomar la dirección en la lucha contra la corrupción. El programa consistió, entre otras, en las siguientes actividades:

- campañas de comunicación para denunciar corrupción;
- la apertura de oficinas departamentales de la Fiscalía donde se puede presentar denuncias sobre corrupción;
- la instalación de una comisión que investiga cómo contrarrestar el lavado de ingresos ilegales.

Muchas actividades fueron diseñadas muy burocráticamente y en su mayor parte se paralizaron en la fase preparativa. Se aprobaron varias leyes buenas, que sin embargo no fueron aplicadas. Los informes del fondo son muy generales y apenas dan entendimiento sobre la ejecución. En los últimos dos años del programa, se trabajó también con otros sectores, por ejemplo con la Policía y el Ministerio Público.

Resultados

Los resultados en el terreno del combate de la corrupción, y los del fondo anticorrupción en especial, son decepcionantes.⁹⁸ Se iniciaron muchas actividades, pero con pocos resultados

⁹⁷ Véase las declaraciones de juristas, sindicatos y comisiones de derechos humanos en La Prensa del 20 de noviembre de 2009: 'Carnetización debe ser sancionada'. Por otro lado, ello fue también la práctica bajo anteriores gobiernos.

⁹⁸ Baires, O. et al. (2006), *Mid-term review of multi-donor fund Anti-corruption Nicaragua, May 2006, Final Report*, Oslo: Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo. Para las conclusiones también se usaron documentos elaborados por la Embajada holandesa, en Managua (MJSP 2008-2011 e informes anuales) y de Peñailillo, M. y Saldomando, A. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: Nicaragua - A Country Case Study*, Managua: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

demostrables. En los últimos cinco años, la corrupción no disminuyó. En el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, la puntuación de Nicaragua sigue siendo invariablemente mala: 2.5 en una escala de 10, con lo que debe considerarse la situación como 'extrema' (puntuaciones obtenidas en 2008 y 2009). En 2008, Nicaragua ocupó el lugar 134 de un total de 183 países. Con la excarcelación bajo el Gobierno de Ortega del ex presidente Arnoldo Alemán, acusado de corrupción (véase el Capítulo 2), se decreció fuertemente la confianza en la voluntad política para combatir la corrupción.

Los decepcionantes resultados se explican por los siguientes factores:

- El programa estuvo basado en una apreciación demasiado optimista del poder y la voluntad políticos en tiempos del Gobierno de Bolaños. La estrategia estuvo enfocada en el fortalecimiento de la Fiscalía Pública, pero hubo poca colaboración de parte de instituciones públicas cruciales (la Contraloría, la Corte Suprema, la Asamblea Nacional) que se encontraban bajo la influencia de los dos partidos políticos más grandes;
- Se basaron demasiado en propuestas técnicas para la lucha contra la corrupción, pero éstas tuvieron pocos efectos en las verdaderas causas, que son sobre todo de naturaleza política;
- Faltó una estrategia clara para la implementación de los cambios: hacer solamente campañas dirigidas al público no es suficiente;
- Los donantes no estuvieron capaces de hacer un buen seguimiento y evaluación.

| 83 |

El gran dilema es, por un lado, que es difícil imaginarse combatir la corrupción sin incluir a la administración pública, por otro lado parece que en esta misma administración pública exista insuficiente voluntad política. Los esfuerzos para tratar de que haya por lo menos más respaldo en la sociedad para el combate de la corrupción, podrán llevar a que se crezca la presión hacia la administración pública para abordar la corrupción.

A finales de 2009, los donantes aún no habían logrado un consenso entre sí y con el Gobierno sobre una estrategia nueva. Mientras tanto, algunos donantes importantes decidieron retirarse por falta de confianza en el gobierno central como organismo asociado en el combate de la corrupción. También los Países Bajos decidieron no seguir ofreciendo financiamiento de continuación.

5.4 Fortalecimiento de la sociedad civil

Los Países Bajos dan mucha importancia a una sociedad civil fuerte para el fomento de la democratización y la gobernabilidad.⁹⁹ En su política a nivel de país para Nicaragua se lo enfatiza especialmente, porque la sociedad civil puede significar un contrapeso al autoritarismo y abusos de poder y es importante para la defensa de los derechos humanos.

⁹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, La Haya, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fondo común para el apoyo a la sociedad civil

Objetivos

Cinco donantes, a saber Suiza, Finlandia, Dinamarca, el Reino Unido y los Países Bajos, constituyeron el fondo común para el apoyo a la sociedad civil. El objetivo de este fondo es fortalecer a la sociedad civil para que estén capaces de contribuir a una administración pública de mejor calidad y democrática.¹⁰⁰ Se trata sobre todo de más participación de los ciudadanos en la administración local y más control social sobre las políticas públicas. El objetivo de este fondo, según la opinión de la Embajada, a acopló bien a los objetivos respecto a la gobernabilidad expresada en su propia planificación multianual. Además, el fondo ofreció la posibilidad de armonizar mejor el muchas veces no coordinado financiamiento bilateral de organizaciones particulares.

Ejecución y avances

El presupuesto destinado a la primera fase (2006-2008) se estableció en 4.5 millones de USD, de los que los Países Bajos contribuyeron el 7.5%. La secretaría ejecutiva se adjudicó por licitación a un consorcio de ONGs de Europa Occidental, bajo la dirección de Oxfam GB, en el que también participó Oxfam Novib. En las convocatorias anuales de otorgamiento de subvenciones, las ONGs pueden presentar propuestas. En tres convocatorias se aprobaron 70 proyectos.¹⁰¹ A finales de 2009, la cuarta convocatoria se encontró en ejecución.

| 84 |

Las organizaciones que recibieron financiamiento fueron casi exclusivamente ONGs nacionales, regionales y locales de Nicaragua. Más del 70% de los proyectos aprobados concernieron capacitaciones a grupos de la población a nivel local para el fomento de su participación en las políticas municipales.¹⁰²

Hubo pocas solicitudes para programas estratégicos a nivel nacional. Por ejemplo, casi no se presentaron solicitudes para hacer auditorías sociales o para dar un seguimiento crítico a la política presupuestaria del Gobierno. La mayor parte de los presupuestos aprobados oscilaron entre los 10,000 y 50,000 USD. La duración promedio de la ejecución fue de diez meses. Para capacitaciones y otras actividades generalmente se contrataron consultores externos, por lo que el componente de salarios en el presupuesto de muchos proyectos era alto (muchas veces del 30 hasta el 40%).

¹⁰⁰ El objetivo oficial es 'contribuir a la construcción de la gobernabilidad democrática, mejorando los resultados del diálogo Estado Sociedad, a partir del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para articular, proponer e impulsar iniciativas que incidan en la gestión pública y la agenda nacional, tanto a nivel local como nacional'. Citado de: Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

¹⁰¹ Esto incluye una pequeña convocatoria adicional (tres proyectos), cuya intención es dar una reacción rápida a la situación política surgida desde 2008, que no está incluida en la administración del fondo.

¹⁰² Es llamativo el financiamiento de un programa del Movimiento Autónomo de Mujeres y de CINCO para organizar marchas de protesta y spots televisivos contra el Gobierno por motivo de la exclusión de dos partidos políticos en las elecciones municipales celebradas en 2008.

La ejecución sufrió mucho de resistencia por parte del Gobierno, que en 2008 acusó a Oxfam GB y algunas de las organizaciones financiadas de oponerse al Presidente Ortega. Los donantes defendieron, en declaraciones públicas, a las organizaciones acusadas. En el nivel local hubo muchos problemas, porque los Comités de Desarrollo Municipal (con los que se estaba colaborando mucho) fueron reemplazados después de las elecciones municipales por los Consejos del Poder Ciudadano (véase el Capítulo 2). Por la subsiguiente polarización política no se logró continuar la ejecución de algunos de los proyectos.

Resultados

La primera evaluación externa realizada a mediados de 2009 abarcó veinte proyectos seleccionados de la primera y segunda convocatoria.¹⁰³ Los resultados se limitaron en prácticamente todos los casos a capacitaciones y educación a habitantes de barrios, jóvenes o miembros de la comunidad. En cuanto a su contribución en tener voz y voto y participar en la toma de decisiones local, la evaluación no es muy positiva. Muchas actividades se organizaron sólo una vez y fueron de corta duración y por eso es difícil suponer que surtan efecto en un plazo más largo. Según la evaluación, algunos proyectos sí sentaron una buena base para actividades de continuación.

Uno de los puntos de crítica más importantes de la evaluación fue la falta de coherencia y coordinación en las actividades. Además, su vínculo con iniciativas que ya existían no quedó claro.¹⁰⁴ Entretanto, los donantes están trabajando en un nuevo diseño del fondo, en el que se subsanarán estas desventajas.

Fortalecimiento de la sociedad civil

Las organizaciones holandesas de cofinanciamiento están activas desde 1980 en el apoyo a la sociedad civil. Inicialmente apoyaban sobre todo a organizaciones e instituciones sandinistas. Después de la pérdida de las elecciones de 1990 por los sandinistas, mucha ayuda fue destinada a ONGs recién creadas. En el período de evaluación, en el tema del fortalecimiento de la sociedad civil el énfasis recayó en derechos humanos y la emancipación de la mujer. Las organizaciones de cofinanciamiento no mantienen relaciones con ONGs activas en otros terrenos cruciales para la buena gobernabilidad, por ejemplo el seguimiento crítico a la política socioeconómica del gobierno.¹⁰⁵

¹⁰³ Castillo, H. y Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam GB. Se basó la selección de los proyectos en la duración de las actividades: de más de un año y de menos de un año.

¹⁰⁴ Por otro lado, la evaluación omitió ubicar los proyectos individuales en el contexto local o temático.

¹⁰⁵ Diversas evaluaciones y análisis afirman precisamente que las ONGs locales y nacionales no disponen de suficiente capacidad técnica para dar un seguimiento crítico e incidir en la política socioeconómica pública. Véase por ejemplo: Castillo, H. y Pineda, C. (2009), *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua. Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam-GB. Lo mismo vale para la capacidad analítica de ONGs en el terreno de la cooperación internacional. Véase Pineda, C. y Schulz, N.-S. (2008), *The Nicaragua Challenge. Donor harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study II*. Madrid: FRIDE. Las pocas ONGs que sí se dirigen a las políticas públicas, tales como el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) o el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE), no mantienen relaciones con las OCFs holandesas.

Derechos Humanos

La organización de derechos humanos más importante en Nicaragua es el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), que en el período 2004-2008 recibió alrededor de 600,000 euros de ayuda por parte de Oxfam Novib y 425,000 euros por parte de Hivos.

Objetivo

El objetivo de CENIDH es la lucha contra la impunidad y la violación de los derechos humanos.

Ejecución

CENIDH realiza labores de incidencia política y de campaña y ofrece asistencia jurídica. El centro trabaja con diez abogados, en la capital, que ofrecen servicios de asistencia jurídica en principalmente tres terrenos: violencia doméstica (sobre todo contra mujeres), conflictos laborales y violaciones de derechos humanos cometidas por la administración pública (la Policía). En prácticamente todas las ciudades más grandes del país existen sucursales que realizan las mismas actividades. En las áreas rurales y en los barrios de las ciudades están activos 1,200 promotores quienes realizan activamente mediación en caso de conflictos y ayudan en la asistencia jurídica.

| 86 |

Los cambios políticos y el estancamiento de los programas anticorrupción de la administración pública tuvieron sus repercusiones directas en el trabajo del CENIDH. Por ejemplo, debido al mal funcionamiento del Procurador de Derechos Humanos nacional, que por falta de financiamiento experimentó un 'cierre técnico' en junio de 2009, la organización tuvo que atender un enorme aumento en las denuncias. En 1999 éstas fueron 1,345, en 2005 crecieron a 5,547 y en 2009 el número de denuncias sobrepasó las 7,000. Esto es problemático, porque los canales hacia el aparato de justicia vinieron obstruyéndose cada vez más y el clima político general polarizó. Además, el CENIDH no está equipado realmente para atender un número tan alto de denuncias.

Resultados

Porque al CENIDH se le identifica con los sandinistas disidentes, bajo el Gobierno de Ortega es difícil ser escuchado para campañas nacionales de cabildeo. En el nivel regional y local sin embargo, la organización logra fomentar los derechos humanos al constituir por el momento 81 comisiones de derechos humanos.

Las evaluaciones elaboradas por el CENIDH presentan mucha información sobre la ejecución de las actividades, pero poca sobre la calidad de los servicios prestados. Sólo una evaluación hecha en 2007 investigó la calidad del trabajo en tres ciudades, para la que se entrevistaron a muchos informantes relevantes, tales como alcaldes, jueces y agentes de policía. Esta evaluación llega a la conclusión de que el CENIDH ofrece un buen trabajo en el nivel local y que para ello colabora intensivamente con las autoridades locales. En ello destaca la asistencia jurídica a mujeres víctimas de violencia (sexual).¹⁰⁶ Sin embargo, una

¹⁰⁶ Véase también: Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores, (pág. 26).

débil gerencia y falta de un enfoque más estratégico limitan la efectividad de la organización.¹⁰⁷

Derechos de la mujer y género

Hivos apoya a algunas organizaciones de mujeres, entre ellas SI Mujer, que ofrece asistencia jurídica a víctimas de violencia doméstica y que cabildea fuertemente ante el gobierno.¹⁰⁸ El financiamiento de Hivos a SI Mujer ascendió a 417,000 euros (2004-2008). La organización contraparte más grande de Oxfam Novib en este terreno es Puntos de Encuentro, que recibió 1.2 millones de euros del 2004 al 2008.¹⁰⁹ Esta organización se dirige a la comunicación, la capacitación, el fortalecimiento de organizaciones de mujeres y grupos de jóvenes, y campañas públicas contra la violencia doméstica.¹¹⁰

Objetivo

Las actividades apoyadas tienen como fin la aprobación de leyes y regulaciones que establezcan la igualdad entre hombres y mujeres y que la hagan reclamable.

Ejecución

SI Mujer y Puntos de Encuentro hicieron importantes contribuciones a la incidencia e influencia políticas en la legislación y las políticas públicas. Son, en conjunto con otras organizaciones, las fuerzas propulsoras detrás de legislación para igual trato entre hombres y mujeres y detrás de medidas de protección a mujeres contra la violencia sexual. La resistencia de corrientes conservadoras en los partidos políticos dominantes y de la Iglesia Católica fue grande. Al mismo tiempo, las contradicciones internas y la división dentro del movimiento de mujeres socavan la efectividad de sus labores.

| 87 |

Resultados

A pesar de dicha resistencia, estas organizaciones, en conjunto con otras, lograron fomentar la equidad legal de género y ejercer presión ante el Gobierno para que tomara medidas para combatir la violencia contra la mujer. Ahora, por ejemplo, la Policía cuenta con Comisarías de la Mujer para atender denuncias de mujeres sobre violencia y discriminación. Sin embargo, resultados no siempre son permanentes. A veces no se aplica una ley o incluso se la deshace. El Gobierno de Ortega es menos anuente que el anterior gobierno a consultar con estas ONGs y tiene su propia agenda de género, a la que sobre todo la esposa del Presidente está dando forma. Por esta razón, algunas organizaciones cambiaron el énfasis de incidencia política a campañas públicas confrontativas.

¹⁰⁷ Méndez, D. y Jenkins, M. (2007), CENIDH, *Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de HIVOS y NOVIB*, Managua: CENIDH.

¹⁰⁸ En 2004-2008, Hivos apoyó también a la Asociación de Mujeres Oyanka, Colectivo de Mujeres 8 de Marzo, Colectivo de Mujeres ITZA (montos de 160,000 a 177,000 euros) y la Red de Mujeres (220,000 euros). Hivos además apoya a organizaciones de derechos humanos en la prevención de violencia y de Sida.

¹⁰⁹ Otras organizaciones contraparte de Oxfam Novib son el Colectivo de Mujeres de Matagalpa (300,000 euros) y MEC (340,000 euros).

¹¹⁰ ICCO, en algunos de sus proyectos, tiene a las mujeres como grupo meta, pero no apoya a organizaciones de mujeres. Cordaid, en la luz del retiro gradual de su programa, no dio apoyo a organizaciones de mujeres.

Las organizaciones vinculadas al movimiento de mujeres juegan un papel en la defensa de los derechos humanos en general y los derechos de la mujer en específico. Desempeñan en cierto sentido el papel de una oposición política social, apoyadas por coaliciones de organizaciones sociales con un respaldo amplio, como por ejemplo la Coordinadora Civil.

Los resultados de las actividades en torno al fortalecimiento de la sociedad civil están siendo determinados en gran medida por el contexto político. Bajo el Gobierno actual existe menos espacio para la participación ciudadana y la actitud polarizante del Gobierno limita la influencia de la sociedad en las políticas públicas. La polarización entre el gobierno y las ONGs tampoco es favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil.

5.5 Conclusiones

La Embajada trabaja fuertemente en la combinación de diplomacia, apoyo presupuestario, ayuda a proyectos y ayuda a la sociedad civil para contrarrestar el debilitamiento de la democracia y para fomentar la gobernabilidad.

| 88 |

De los seis proyectos bilaterales investigados, tres recibieron una valoración positiva. En la transparencia y la gestión de las finanzas públicas se obtuvieron buenos progresos. Con el fomento del liderazgo entre jóvenes que participan en partidos políticos asimismo se crearon condiciones interesantes en cuanto a resultados en el mediano y largo plazo. A pesar de que la modernización del aparato administrativo parecía obtener buenos avances, después del cambio del gobierno en 2007 se trata de un estancamiento. Los resultados de los otros tres proyectos son decepcionantes. El fondo anticorrupción y el proyecto dirigido a la reforma de los partidos políticos no satisficieron las expectativas. La valoración de la primera fase del fondo para el fortalecimiento de la sociedad civil es crítica. Las mejoras en la forma de trabajo fueron introducidas demasiado recientes como para poder valorar sus efectos.

Los decepcionantes resultados de los tres últimos proyectos se puede explicar en parte por la situación política que deterioró rápidamente después de 2006, pero también por una incorrecta apreciación del entorno político y un imperfecto diseño. Actividades que dependen directamente de la voluntad política de los gobernantes son vulnerables ante la constantemente cambiante coyuntura política. Donde no hay voluntad política, el espacio para los donantes para ejercer influencia es limitado.

La Embajada extrajo lecciones de las experiencias obtenidas. Decidió no continuar el programa para los partidos políticos en esta forma y ya no financiar el fondo anticorrupción.

No siempre es posible indicar resultados concretos de la labor de incidencia política realizada por ONGs apoyadas por OCFs en el terreno de gobernabilidad, derechos humanos y derechos de la mujer. La investigación de evaluación sobre ello plantea que estas organizaciones sí logran ofrecer permanentemente un contrapeso a los riesgos de autoritarismo y ejercer presión para que se respeten los derechos humanos en el sentido amplio.

6

Educación básica

En Nicaragua, los Países Bajos son el donante más grande en el grupo de donantes que ofrece ayuda sectorial al Ministerio de Educación. Este capítulo describe cómo se ofreció esta ayuda y cuáles fueron los resultados obtenidos.

6.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?

Objetivos

La política holandesa para el desarrollo en cuanto a la educación se basa en acuerdos internacionales sobre los Objetivos del Milenio, de los que el Objetivo 2 establece que en 2015 todos los niños tengan la posibilidad de culminar la educación básica. Los Países Bajos no formularon objetivos específicos para la ayuda a la educación en Nicaragua, sino que se adhiere a las prioridades indicadas en la política nacional de educación (véase el párrafo 6.2).

Ejecución

La Cámara Baja holandesa aprobó en 2001 una moción que pidió al Gobierno que destinara el 15% del presupuesto para la cooperación al desarrollo a la educación (básica). El financiamiento de programas en aquellos países asociados donde la educación era un sector prioritario, resultó ser insuficiente para lograr dicho porcentaje. Por esta razón, entraron en consideración otros países asociados, como Nicaragua. Una consideración adicional para dar apoyo a la educación básica en Nicaragua fue la expectativa de que los Países Bajos adquirieran más influencia en el diálogo relativo a las políticas sobre el apoyo presupuestario general.

| 91 |

Desde 2007, los Países Bajos apoyan el programa gubernamental para la educación preescolar, primaria y secundaria.¹¹¹ Canadá y Dinamarca apoyan este programa ya desde 2005 mediante el denominado financiamiento basket (canasta); un financiamiento común de donantes que se canaliza vía el presupuesto nacional y sobre cuyo destino en gran medida decide el Ministerio de Educación nicaragüense. Los recursos se pueden destinar a actividades formuladas en la planificación multianual. La única condición estricta es que no se puede utilizarlos para salarios. La mayor parte de los recursos se destina a la construcción de escuelas, reparación de aulas, materiales didácticos, desarrollo curricular y capacitación de docentes.

Aparte de la ayuda directa al Ministerio, los Países Bajos aportan también indirectamente mediante la llamada Iniciativa Fast Track (trayecto acelerado), un fondo de donantes múltiples para países que amenazan no lograr el Objetivo del Milenio de acceso universal a la educación básica. Los Países Bajos son el donante más grande de este fondo. En 2004-2005, Nicaragua recibió 7 millones de USD y en 2006-2007 10 millones de USD provenientes de este fondo.

La silent partnership

Para no cargar más a la Embajada asignándole la ayuda destinada a un sector adicional, se estableció una silent partnership (asociación silenciosa) con Canadá. Los Países Bajos transfieren los fondos para el financiamiento basket a Canadá, que es el principal responsable de la administración y el seguimiento. Los Países Bajos tienen disponible un total de

¹¹¹ Programa de Apoyo al Sector de Educación (PROASE).

31 millones de euros, de los que se gastaron entre 2007 y finales de 2009 22.8 millones de euros. Con ello, los Países Bajos son, de lejos, el mayor donante del basket; las contribuciones equivalieron a más del 50% del financiamiento total del basket, lo que es tres a cuatro veces mayor que la contribución del lead donor (donante líder) Canadá.

Además, la Unión Europea (UE) ató su apoyo presupuestario ofrecido a Nicaragua ‘nominalmente’ a la educación. La idea es que la Comisión Europea (CE) participe en el diálogo sobre la política y el seguimiento, pero que no establezca condiciones específicas respecto al destino de los recursos. Los demás donantes ofrecen financiamiento a la educación en base a proyectos.¹¹² En los últimos tres años, el 20 al 30% del presupuesto para la educación provenía de financiamiento externo.¹¹³ Este porcentaje cambia a menudo por la inseguridad de los aportes de los donantes y por la suspensión del apoyo presupuestario por la UE en 2008.

Selección de la modalidad

El financiamiento basket concede mucho espacio para el Gobierno de Nicaragua para desarrollar su propia política y establecer prioridades. Los donantes tuvieron una posición reservada respecto al contenido de la política. Porque sobre todo el Gobierno de Ortega mostró un liderazgo enérgico en cuanto a la política de educación, se aprovechó verdaderamente este espacio. Los donantes sí se involucraron en los asuntos administrativos y en algunos temas de ejecución.

| 92 |

Dado que los donantes apoyan la política nacional y la estrategia educativa, el Ministerio de Educación no tenía que formular proyectos o programas específicos. Para la rendición financiera fueron suficientes los informes elaborados por el Ministerio y los informes regulares de auditoría, lo que significa un alivio significativo de las cargas administrativas. En comparación con el financiamiento individual de proyectos, los costos de transacción del financiamiento basket son menores.

En la práctica, sin embargo, se presentaron numerosos problemas:

- Los formatos para el presupuesto y los informes que elaboró el Ministerio Nicaragüense de Hacienda y Crédito Público no se ajustan bien a la planificación multianual del Ministerio de Educación. Por ello fue imposible dar seguimiento a la relación entre los gastos realizados y los indicadores de avance acordados y se tuvo que elaborar informes específicos para el seguimiento del programa.
- Los donantes aceptaron los informes de auditoría para los años 2006 y 2007, pero como estuvieron de la opinión de que los informes proporcionaban insuficiente información y entendimiento, se contrató para 2008 un experto externo para asistir al Ministerio.

¹¹² Banco Mundial (2008b), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006* (pág. 52), Washington: Banco Mundial.

¹¹³ Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)* (pág. 9).

- La previsibilidad del financiamiento fue valorada positivamente, pero los problemas surgidos a partir de 2008 en torno al apoyo presupuestario (véase el Capítulo 2), causaron mucha incertidumbre para el Ministerio de Educación sobre el volumen de los recursos, sobre todo porque el apoyo presupuestario de la UE estuvo atado a la educación.¹¹⁴
- Si bien es cierto que hay tres flujos de recursos no atados que se canalizan mediante el presupuesto (financiamiento basket, apoyo presupuestario de la UE y la Iniciativa Fast Track), los tres tienen sus criterios propios y procedimientos de negociación separados con el Ministerio. Como ya se mencionó, los Países Bajos contribuyen directa e indirectamente a estas tres iniciativas.

Asistencia técnica

La asistencia técnica se puede llevar a cabo de dos maneras:

- el Ministerio mismo puede contratar asistencia técnica financiada del financiamiento basket;
- los donantes disponen de asistencia técnica para proyectos bilaterales.

De la primera modalidad casi no se hizo uso. El Ministerio prefirió la oferta de fondos adicionales brindados por Canadá y otros donantes.

Seguimiento y evaluación

Aparte de los informes financieros regulares, los Países Bajos reciben de Canadá informes semestrales de avance. Para el seguimiento, los indicadores centrales son:

- participación neta en la educación preescolar, primaria y secundaria;
- porcentaje de niños que terminan la escuela;
- resultados de los exámenes de Matemáticas y Español en el tercer y sexto grado;
- el presupuesto del Ministerio de Educación como porcentaje del PIB.

Los donantes (los participantes en el financiamiento basket, el Banco Mundial y la Unión Europea) se reúnen cada tres meses - de forma individual- con el Ministerio Nicaragüense de Educación para discutir sobre los avances. Además, trimestralmente un auditor realiza una inspección financiera.

Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores holandés participa en las sector reviews (revisiones sectoriales) anuales. El seguimiento sigue estando enfocado en las actividades y productos y menos en su contribución a las mejoras previstas en la educación. Asimismo, hay poco entendimiento en las formas y mecanismos de financiamiento desde el Ministerio hacia los centros educativos.

El futuro

La duración del programa es hasta julio de 2011. A finales de 2009, el futuro de la silent partnership se volvió incierto, porque Canadá quiere apoyar a menos sectores en Nicaragua y posiblemente no continuará la ayuda sectorial a la educación. Dinamarca quiere detener

¹¹⁴ Jané, E. (2008), *Assessment of the SWAP in the education sector, backgroundpaper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009*. París: UNESCO; Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)*, informe preliminar de julio de 2009.

completamente su ayuda canalizada mediante el gobierno central y dará solamente ayuda directa a programas regionales y a proyectos de UNICEF y de ONGs. Los Países Bajos son partidarios de la ayuda sectorial al gobierno central y tienen una posición mucho más cautelosa en cuanto a ayuda ofrecida a gobiernos regionales o proyectos que por ejemplo Dinamarca. Con ello, la intención de trabajar en una distribución del trabajo más permanente mediante la *silent partnership* está corriendo peligro. No se sabe aún cómo los Países Bajos se adaptarán a estos nuevos desarrollos.

6.2 Ejecución de la política

El apoyo holandés ofrecido al Ministerio de Educación coincidió con la toma de posesión del Gobierno sandinista de Ortega. Ortega quería romper con la hasta entonces vigente política de dejar algunas de las competencias en cuanto al manejo de la administración y el financiamiento a las escuelas mismas. Según el nuevo Gobierno, esta mayor autonomía de las escuelas conllevaría a que éstas cobrarían más aranceles escolares y que además aplicarían el cobro de gastos adicionales, por lo que sobre todo niños pobres tendrían menos acceso a la educación.¹¹⁵ El nuevo Gobierno abolió esta autonomía e introdujo la educación gratuita para todos. Se tenía que promover la educación pública y parar la privatización. Los objetivos centrales de la política educativa (más acceso a la educación y una educación de mejor calidad) tienen un nivel alto de continuidad. En el plan de gobierno del Presidente Ortega elaborado en 2008, se reconoce el acceso a la educación como un derecho básico y se da una prioridad alta a la educación. El plan tiene como objetivo el aumento del promedio de años de escolarización y la reducción del analfabetismo. Para ello, se establecieron indicadores anuales.

Bajo el Gobierno de Ortega, el presupuesto para la educación incrementó de 179 millones de USD en 2006 a 233 millones de USD en 2008. El requisito formulado por los donantes de que el aporte propio a la educación debiera representar por lo menos el 2% del PIB fue más que cumplido en 2008 (2.98%). En 2009 y 2010, la intención fue seguir incrementando el presupuesto, lo que resultó imposible por la crisis financiera y porque la Comisión Europea suspendió el apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario atado a la educación.

La débil capacidad técnica del Ministerio de Educación es un importante obstáculo para la consecución de los objetivos de educación. La capacidad para la planificación, el seguimiento y la evaluación de la política es limitada, entre otras razones por la falta de procedimientos y datos fiables. Las puntuaciones nicaragüenses relativas a los indicadores de eficiencia (medidos en función de inversiones y rendimientos sectoriales) de los gastos educativos pertenecen a las más bajas del continente.¹¹⁶

¹¹⁵ Algunas publicaciones lo refutan y plantean que las escuelas autónomas bien podían mejorar la calidad de la educación. Véase Porta, E. y Laguna, J. (2007), *Country profile prepared for the Education for All Report 2008, Nicaragua Country case study*, París: UNESCO, (pág. 14).

¹¹⁶ Banco Mundial (2008b), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006* (pág. 51), Washington: Banco Mundial.

Con apoyo del financiamiento basket y de otros donantes se obtuvo progreso en el fortalecimiento institucional en determinados temas, pero la ejecución de un plan para la construcción de capacidades institucionales está estancándose. La política de licitación del Ministerio sigue siendo preocupante. La mitad de los recursos y servicios adquiridos queda fuera del procedimiento de licitación y está siendo clasificada como 'excepción'.¹¹⁷ Asimismo, se necesita invertir mucha energía en una recopilación adecuada de datos y en su procesamiento estadístico para llegar a un mejor seguimiento y planificación. Con ello apenas se ha empezado y de la evaluación no se desprende si los donantes insistieron lo suficiente en ello.

Desde su toma de posesión, el nuevo Gobierno dio una prioridad alta a la ampliación del acceso a la educación, entre otras aboliendo los aranceles escolares y ofreciendo meriendas escolares. Para la Costa Atlántica se desarrolló un programa especial para eliminar el retraso en el acceso a la educación básica y en la calidad de la misma. También se está mejorando la infraestructura, además de construir escuelas nuevas, también se está renovando y (re) equipando escuelas.¹¹⁸

El bajo nivel de formación de los maestros es un problema para la calidad de la educación: en la educación básica el 26% de los docentes y en la educación secundaria el 51% no dispone de la formación requerida.¹¹⁹ En muchas escuelas en las áreas rurales, todos los grados comparten una sola aula y un maestro. Los salarios de los maestros son bajos (más bajos que en otros países centroamericanos), lo que no aumenta su motivación para hacer esfuerzos extras. El financiamiento basket dio la oportunidad al Ministerio de utilizar más recursos propios para el incremento salarial para los maestros. Además, se desarrollaron nuevos currículum y los libros correspondientes y se capacitaron a los maestros. A los maestros no calificados y a miembros del personal administrativa quienes implementan las reformas curriculares se les dio la preferencia. En las escuelas se introdujo un módulo de planificación y evaluación de la enseñanza.

En abril de 2010, se jubiló al Ministro de Educación quien desde 2007 dirigió las reformas educativas. Entre tanto, el Gobierno anunció la implementación de un nuevo enfoque, lo que vuelve incierta la continuidad de la política educativa.¹²⁰

6.3 Eficacia de la política

Este párrafo trata primeramente de los indicadores más importantes respecto al acceso a la educación y la calidad de la educación. Se analizaron las tendencias observadas a partir de 2005, ya que el período de la ayuda sectorial holandesa (a partir de 2007) es demasiado corto para poder evaluarlo. Por otro lado, la calidad de la información disponible es deficiente y

¹¹⁷ Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)*, informe preliminar de julio de 2009, pág 22.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ Datos proporcionados por el Ministerio de Educación, presentados a los donantes en mayo de 2009.

¹²⁰ Véase para un análisis crítica de la nueva situación: Vijil, J. (2010), 'La nueva estrategia de educación es una decisión electoral y no tiene en cuenta la calidad'. En: *Envío*, No. 309.

los datos provenientes de diferentes fuentes no coinciden.¹²¹ No obstante, se puede señalar algunos tendencias en los indicadores del período entre 2004 y 2008:¹²²

Acceso

En los últimos años, se observa una mejora muy lenta pero constante de la participación en la educación básica. En 2008, el 87% de los niños asistió a la escuela primaria. La participación en la educación secundaria muestra también una lenta mejora, pero sigue siendo muy baja (el 45% en 2008).

Es difícil obtener datos fiables sobre el efecto de la abolición de los aranceles escolares. La matrícula neta de la educación básica quedó casi similar. El Ministerio asevera que la abolición de los aranceles escolares generó la inscripción de 94,000 alumnos más, pero que ello, debido a la manipulación de datos relativos a la matrícula en años anteriores, no se desprende de los datos. Obstáculos importantes para lograr que más niños vayan a la escuela son la migración y la necesidad de niños (sobre todo varones) de contribuir a los ingresos familiares. Por otro lado, se constata también que a pesar de que la educación sea gratuita, los gastos adicionales para los alumnos y sus padres siguen existiendo. También existe el temor de que las escuelas continúen pidiendo aportes adicionales para gastos específicos (tales como la reparación de una aula, medios didácticos adicionales).

| 96 |

Calidad

A partir de 2006, ya no se hacen exámenes de Matemáticas y Español y no se disponen de otros datos sobre el rendimiento escolar. Por esta razón es difícil evaluar la calidad en base a estadísticas nacionales sobre el rendimiento escolar. El porcentaje de alumnos que repiten quedó prácticamente igual durante los últimos años (el 10.5% en 2004 y el 11% en 2008). El porcentaje de niños que culminan la escuela subió lentamente del 66.1% en 2004 al 75% en 2008. En muchos de los indicadores, las niñas tienen un rendimiento considerablemente mejor que los niños. Los niños repiten más frecuentemente y no terminan con más frecuencia la escuela primaria (porque tienen que trabajar).

Alfabetización

Se obtuvieron éxitos espectaculares en la lucha contra el analfabetismo: el porcentaje de analfabetos disminuyó del 22.2% en 2006 al 7.5% en 2008 y al 4.7% en 2009. Sin embargo, estos resultados, reconocidos por la UNESCO, se deben en primer lugar a la educación a adultos y la ayuda que dio Cuba para ella con los servicios de personal cubano.¹²³

¹²¹ Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)* (pág.14), informe preliminar de julio de 2009. Los resultados, según esta evaluación de medio término, 'are subject to questions about reliability of statistics, resulting both from manipulation, and from inadequate systems for data collection and analysis. [...] there are other problems with the database. It is still collected from manual records with very little use of computers. There is little capacity to track students who move, register late, or change shifts.'

¹²² En lo posible, se utilizaron datos tomados del Instituto de Estadísticas de la UNESCO sobre la educación en Nicaragua y a veces se agregó información proporcionada por el Ministerio Nicaragüense de Educación. Se menciona explícitamente si este último es el caso.

¹²³ Datos oficiales de la UNESCO, en: Embajada Real de Dinamarca (2009), *Programa de Apoyo al Sector de la Educación en Nicaragua, II Fase 2010-2013*, Managua: Embajada Real de Dinamarca, pág. 2.

La contribución de los Países Bajos a la eficiencia

Sobre la base de los datos disponibles, no es posible establecer una relación directa entre las inversiones apoyadas por los Países Bajos y las mejoras en la educación, debido a los cambios efectuados en la política aplicada después del cambio del gobierno, la deficiente calidad de la información y la falta de datos fiables sobre un período más largo.

Sí se puede dar algunas indicaciones sobre la importancia del financiamiento basket:

- Se liberaron recursos adicionales para los gastos corrientes y un incremento salarial para los maestros. Se espera que estos y otros estímulos financieros tengan un efecto positivo en la motivación del personal docente.
- Más del 30% se destinó a programas para meriendas escolares, sobre todo con la intención de estimular a niños pobres de las áreas rurales a que fueran a la escuela.
- Se mejoró el currículum, se adquirieron materiales didácticos adicionales y se capacitaron a los maestros.

Si estas inversiones serán efectivas en el largo plazo se lo debería investigar en el futuro cercano. Para ello es crucial que se mejore considerablemente la recopilación de datos y la calidad del seguimiento.

Retos para el futuro cercano

Diversas investigaciones y análisis señalan las siguientes medidas para mejorar con celeridad la educación sobre todo para alumnos pobres:

- La política tiene que concentrarse aún más en los cuellos de botella existentes en la educación para los grupos más pobres. Ello se lo podría hacer trasladando una parte del relativamente extenso financiamiento dado a la educación universitaria (que está estipulado en la ley, pero de lo que no aprovechan los pobres) a la educación temprana y preescolar para familias pobres.¹²⁴ Esta medida no fue tomada en consideración ni por los gobiernos anteriores ni por el actual.
- Tanto el volumen como la eficiencia de las inversiones son insuficientes. El presupuesto para educación debería ser el 7% del PIB como mínimo para mejorar permanentemente el acceso a la educación y la calidad de la educación; actualmente el presupuesto es menos que la mitad de este porcentaje.
- Es crucial mejorar la educación en las regiones más aisladas y más pobres contratando a más maestros mejor formados y capacitando a los maestros en funciones.
- Gastos adicionales, tales como transporte (también en las ciudades) y aportes de los padres resultan ser grandes obstáculos para el acceso a la educación y se debería reducirlos al mínimo.
- En tiempos de recesión es importante ofrecer estímulos para que los niños varones permanezcan en la escuela y dar becas a los niños más pobres.

¹²⁴ Banco Mundial (2008), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006*, Washington: Banco Mundial, pág. 55

Estas medidas sí se discuten en las reuniones entre los donantes y el Gobierno nicaragüense.¹²⁵ Por la fórmula escogida de una *silent partnership*, los Países Bajos no están involucrados en el seguimiento y sólo pocas veces en el diálogo sobre la política educativa. Estas actividades se las dejan en gran medida al lead donor Canadá.

6.4 Conclusiones

La argumentación de los Países Bajos para apoyar la educación básica en Nicaragua se basa en un objetivo de insumos (el 15% del presupuesto de la cooperación al desarrollo se destina a la educación básica), pero no se entiende bien desde la planificación multianual de la Embajada.

La forma en que se diseñó la *silent partnership* obstaculiza que se logren sus objetivos previstos, sobre todo por la temporalidad del financiamiento y la distribución permanente del trabajo entre los donantes. Extrañamente, el volumen de la participación holandesa es mucho más alto que el del lead donor Canadá, mientras que éste no puede garantizar la continuidad. La *silent partnership* descarta un papel activo de los Países Bajos en el seguimiento, pero al mismo tiempo la posición de los Países Bajos como el donante más grande se vuelve complicada si no se logra mejorar el seguimiento y la evaluación del programa.

| 98 |

El financiamiento *basket* deja espacio para la apropiación por parte del gobierno receptor. Las condiciones para ello son favorables en vista de la voluntad política de mejorar el acceso a la educación y la calidad de la misma. Además, se trata de un liderazgo fuerte en la dirección política del Ministerio Nicaragüense de Educación.

En el período bajo análisis, los Países Bajos otorgaron mediante tres canales ayuda al sector educativo: indirectamente mediante el apoyo presupuestario general y mediante contribuciones a la Iniciativa *Fast Track* y directamente mediante el financiamiento *basket*. La falta de articulación entre sobre todos estos dos últimos flujos de financiamiento influye negativamente en la eficiencia de la ayuda.

El Gobierno nicaragüense quiere sobre todo mejorar para los pobres el acceso a la educación y la calidad de la educación y para ello tomó medidas y realizó inversiones. Dado que los Países Bajos financian una parte importante de estas inversiones, los Países Bajos están aportando a estas mejoras.

La deficiente recopilación de datos y la calidad de los sistemas de información constituyen importantes obstáculos para llevar a cabo un seguimiento y una evaluación adecuadas de la política educativa.

¹²⁵ Entrevista celebrada en mayo de 2009 con los responsables del programa de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.

7

Salud

Apoyo a la salud es una de las prioridades de la asistencia holandesa a Nicaragua. Este Capítulo describe la ejecución de la ayuda holandesa y los resultados obtenidos. Los esfuerzos dirigidos a salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) se tratarán en el Capítulo 8.

7.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?

Objetivos

Ya durante más de diez años, los Países Bajos han venido ofreciendo ayuda al sector de salud en Nicaragua. Una parte importante de ello se otorga en forma de ayuda sectorial al Ministerio Nicaragüense de Salud (MINSa). La política de este Ministerio aspira a ofrecer acceso a toda la población a una atención sanitaria preventiva y curativa de buena calidad.

En el MJSP elaborado por la Embajada para el período de 2005-2008, para el seguimiento de la ayuda holandesa otorgada a la salud se mencionan indicadores concretos, tales como cifras previstas de mortalidad neonatal, infantil y materna.¹²⁶ Sin embargo, estos indicadores no son fácilmente medibles.¹²⁷ El MJSP 2005-2008 no hace referencia a las grandes diferencias en el estado de salud entre los quince departamentos del país y entre los grupos según nivel de ingresos y de escolaridad. En el MJSP 2008-2011 se lo hace indirectamente al mencionar el objetivo de un acceso más equitativo a la salud y una mejor calidad de la salud, pero hacen falta puntos de medición.¹²⁸

| 101 |

La ayuda de los Países Bajos y de otros donantes

Se efectúa la ayuda holandesa al tema de salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) mediante varios canales. La tabla 7.1 presenta un resumen

Actividad	Monto asignado
Ayuda sectorial bilateral para el plan quinquenal (2005-2009) de MINSa	10,175
Ayuda financiera al FNUAP para la promoción de anticonceptivos en tres departamentos pobres y para los SDSR dirigidos sobre todo a adolescentes y jóvenes	5,415

¹²⁶ Embajada del Reino de los Países Bajos, en Managua, MJSP 2005-2008, pág. 25. Los indicadores son: disminución de la mortalidad neonatal e infantil en 2008 hasta respectivamente 30 y 39 por 1,000 nacidos vivos; disminución de la mortalidad materna hasta 86 por 1,000 nacidos vivos; aumento de la registraci3n de casos de VIH/Sida y una disminuci3n de la carga de pacientes. En el siguiente MJSP (2008-2010) se usan t3rminos diferentes y no se mencionan los objetivos.

¹²⁷ Cifras fiables sobre la mortalidad infantil en Nicaragua s3lo se obtienen mediante encuestas de hogar y en general se las calculan sobre un per3odo de cinco o diez a3os. Determinar cabalmente la mortalidad materna es muy dif3cil. Ser3a m3s adecuado usar un proxy (sustituto), por ejemplo la cantidad de partos atendidos institucionalmente. 'Registro aumentado de VIH/Sida' es poco exacto; 'disminuci3n de la carga de pacientes' ni es exacto ni realista.

¹²⁸ Embajada del Reino de los Países Bajos, en Managua (2008), MJSP 2008-2011.

Actividad	Monto asignado
Ayuda financiera al UNICEF, primero para un proyecto de salud, después para su programa país	3,559
Ayuda directa al proyecto de prevención del cáncer cérvico uterino, ejecutado por el MINSA y una ONG	2,402
Fondo de ONGs dirigido a los SDSR para dar continuidad al diálogo entre las ONGs y entre las ONGs con el Gobierno	750
Otros proyectos ejecutados por ONGs, entre ellos un proyecto de grandes dimensiones para el mercadeo social del condón.	2,708
Otros	426
Total	25,435

^a La evaluación de las actividades en el marco de los SDSR se abordan en el Capítulo 8.

^b En 2009, los gastos holandeses ascendieron a 7.3 millones de euros.

Fuente: Ministerio holandés de Relaciones Exteriores, Piramide.

El Ministerio Nicaragüense de Salud recibe ayuda sectorial del Banco Mundial, del FNUAP, Finlandia, Austria, España y los Países Bajos. Los Países Bajos son el presidente de la comisión que da acompañamiento al proceso de la ayuda sectorial.

| 102 |

Solamente la mitad de los donantes participa en el financiamiento basket (canasta) ofrecido al Ministerio. Luego del retiro de Suecia, los Países Bajos son el principal donante del financiamiento basket y también el lead donor (donante líder) del basket. La mayoría de los otros donantes apoyan al sector de salud mediante apoyo basado en proyectos, muchas veces con unidades de ejecución apartes. Las reuniones y la coordinación requeridas para este fin significan una carga grande para la capacidad institucional del Ministerio de Salud.¹²⁹

Financiamiento

Para el Ministerio Nicaragüense de Salud, la ayuda sectorial es de gran importancia.¹³⁰ El presupuesto nicaragüense para la salud representó en 2006, con 179 millones de USD, aproximadamente el 3.5% del PIB. Desde entonces, este porcentaje quedó prácticamente similar y es más bajo que el promedio de América Latina (el 6%). Los gastos públicos destinados a la salud per cápita crecieron desde 2007 de USD 39 a USD 45.¹³¹

¹²⁹ Embajada de Suecia y Ministerio de Salud (2008), *Evaluación de los Procesos de Apropiación, Alineamiento y Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud*, Managua: MINSA.

¹³⁰ Un 70% del presupuesto del Ministerio proviene de recursos nacionales y un 30% de recursos externos. Ya que los gastos de personal ocupan alrededor del 70% del presupuesto, el Ministerio depende para las inversiones y gastos operativos casi completamente de préstamos (el 8.5%), donaciones (el 10%) y el alivio de las deudas (el 10.9%). Como actualmente no está vigente un convenio con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo no pueden otorgar nuevos préstamos. Sin embargo, posiblemente la imagen dibujada es demasiada negativa, porque los aportes venezolanos no están incluidos en el presupuesto (véase el Capítulo 2), pero que a lo mejor estén destinando a la salud.

¹³¹ IEEPP (2009), *Presupuesto ciudadano*, págs. 9-10. Los gastos son comparables con los de Guatemala y Honduras y alrededor de una cuarta parte más bajos que los de El Salvador. Son considerablemente más bajos que el promedio latinoamericano (USD 102).

Sin embargo, los gastos totales en concepto de salud se encuentran considerablemente más altos. Los hogares gastan más dinero en salud que el Ministerio, sobre todo para la compra de medicamentos.¹³² Ello se debe a que las clínicas no disponen de suficientes medicamentos y a que el consumo de medicamentos en Nicaragua (igual que en otros países latinoamericanos) es muy alto. Las personas pobres no tienen recursos económicos para un seguro médico.

7.2 Ejecución de la política

La política actual de salud, un paquete básico de servicios de salud de buena calidad para cada habitante, casi no difiere de la política del anterior gobierno y está plasmada en el plan multianual 2004-2015.¹³³ Bajo el Gobierno de Ortega, a la salud se dio una prioridad alta en el plan nacional de desarrollo. En 2007, el Gobierno formuló un nuevo modelo para la salud familiar y comunitaria, enfocado en el fomento de la salud, la prevención y la incorporación de la medicina tradicional. Para su ejecución están involucrados miles de colaboradores voluntarios.¹³⁴

El anterior Gobierno quería dar prioridad a 80 municipios, seleccionados a base del nivel de pobreza, en ocho de los diecisiete departamentos de salud (los SILAIS). En 2007, ello se cambió en una prioridad para 'los más pobres', entonces para todos los municipios donde viven 'los más pobres'.¹³⁵ Hasta donde se conoce, el Gobierno está poniendo en práctica este propósito.

| 103 |

Diversos problemas obstaculizan una ejecución adecuada de la política de salud. Hay, por ejemplo, insuficientes insumos y la atención primaria recibe insuficiente prioridad. Hay insuficiente personal adecuadamente capacitado y debido a los recortes ya no se puede

¹³² Banco Mundial (2008d), *Equity, Access to Health Care Services and Expenditures on Health in Nicaragua*, Washington: Banco Mundial. En 1997, los hogares aportaron alrededor del 50% a los gastos totales y el Ministerio el 35%. En 2004, la participación de los hogares decreció hasta el 40% y la del Ministerio quedó igual con el 35%. La participación del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y de ONGs aumentó en el período 1997-2004. IEPP indica para 2008 un monto de USD 42 per cápita, mientras que el Ministerio sólo gastó USD 22 per cápita. Fuente: IEPP (2009), *Presupuesto ciudadano*, Managua: IEPP, pág. 9-10.

¹³³ Ministerio de Salud (2004), *Política Nacional de Salud 2004-2015*, Managua: Ministerio de Salud.

¹³⁴ Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y Ministerio de Salud (2009), *Política nacional de salud*. El involucramiento de voluntarios data de la Revolución Sandinista. En 2009, hubo alrededor de 26,000 voluntarios, entre ellos 4,500 parteras. El Gobierno está reemplazando en el nivel local los Comités de Desarrollo Municipal por los Consejos del Poder Ciudadano, que tienen un fuerte vínculo con el partido sandinista, el FSLN. Las ONGs están representadas en estos consejos, pero muchas veces están incontentas por la fuerte influencia partidaria. Además existen brigadas médicas que, bajo la vigilancia de trabajadores de la salud, ofrecen atención médica en las zonas remotas.

¹³⁵ Ministerio de Salud (2005), *Plan quinquenal 2005-2009*, Managua: Ministerio de Salud, pág. 11. Algunos de los criterios son: falta de acceso a servicios de salud, vulnerabilidad de la población y una situación mala de salud. Ministerio de Salud (2007), *Marco presupuestario de mediano plazo 2007-2009*.

contratar personal nuevo.¹³⁶ Muchos trabajadores de salud salen a Belice, España o los Estados Unidos o pasan al sector privado. La relación proporcional entre médicos (muchos) y personal de enfermería (demasiado poco) es desequilibrada. Además, la distribución regional del personal es muy desigual. El nuevo Gobierno trata de subsanarlo, ofreciendo incentivos a médicos que van a trabajar en la región del Caribe y ubicando a médicos cubanos en las dos regiones autónomas: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). El sistema de salarios, bonos e incentivos es poco racional y poco práctico.¹³⁷

Otro obstáculo es el lento progreso del proceso de descentralización. En 2012, se debe haber concluido la descentralización en la RAAN y la RAAS. Los otros departamentos de servicios de salud solamente reciben trimestralmente un cheque para sus gastos operativos.¹³⁸ Por ello, las autoridades locales tienen poca influencia en la política de recursos humanos. No pueden reubicar a trabajadores de salud u ofrecer incentivos. Según se espera, el actual Gobierno no tendrá el propósito de profundizar más la descentralización. La descentralización y la desconcentración sólo pueden tener éxito si el nivel descentralizado dispone de suficiente capacidad institucional. Una evaluación hecha en 2008, sin embargo, opina que el Ministerio dedicó insuficiente atención al fortalecimiento de las capacidades.¹³⁹

| 104 |

Es preocupante que en el presupuesto de 2009 menos de la mitad de los recursos (el 43.9%) esté destinada al primer escalón (centros y puestos de salud y casas maternas): una fuerte reducción en relación de 2007 y 2008.¹⁴⁰ Ello significa menos dinero para prevención, planificación familiar y reducción de la mortalidad infantil.

Tanto el Banco Mundial como una evaluación de medio término de la política nacional de salud mencionan la falta de seguimiento y evaluación, lo que hace difícil determinar si se alcanzaron los objetivos relativos a la política formulada.¹⁴¹ Los donantes no hicieron mucho en lo que concierne al seguimiento sistemático de la política en cuanto a acceso, equidad y calidad. Casi no existe documentación sobre las discusiones mantenidas en torno a ello en los foros de coordinación. Las reuniones con el Gobierno tratan sobre todo de cuestiones operativas y prácticas; la actuación en los establecimientos de servicios de salud

¹³⁶ Ministerio de Salud y Banco Mundial (2007), *Estudio del mejoramiento del desempeño de trabajadores de salud en Nicaragua. Resultados de grupos focales con médicos y personal de enfermería de hospitales de Nicaragua*, Managua: Ministerio de Salud. Esta información fue confirmada en las entrevistas mantenidas.

¹³⁷ De un informe no publicado de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) elaborado en 2006, se desprende que el Ministerio financia a su personal utilizando trece rubros presupuestarios y que existen dieciocho diferentes incentivos.

¹³⁸ El departamento de Matagalpa, por ejemplo, recibe directamente recursos provenientes de fondos atados del Banco Interamericano de Desarrollo. El cheque siempre llega a tiempo, lo que se aprecia mucho ya que simplifica la planificación.

¹³⁹ Embajada de Suecia y MINSa (2008), *Evaluación de los procesos de Apropiación, Alineamiento y Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud*. Según el Ministerio holandés de Relaciones Exteriores actualmente se presta mucho más atención al fortalecimiento de capacidades que en los años ochenta.

¹⁴⁰ En 2008, se destinó tres cuartas partes al primer escalón y en 2007 algo más del 80%. Véase: IEEPP (2009) *Presupuesto ciudadano*, Managua: IEPP, pág. 16

¹⁴¹ Banco Mundial (2008b), *Public Expenditure Review 2001-2006*; Ministerio de Salud (2008), *Evaluación de Medio Término del Plan Quinquenal de Salud 2004-2009*.

se aborda en una medida mucho menor. De entrevistas mantenidas se desprende que los donantes consideran que están insuficientemente informados sobre las prácticas implementadas en los centros de salud, porque el seguimiento en el nivel de ejecución es deficiente y los donantes mismos casi no realizan visitas en el país.

7.3 Eficacia de la ayuda holandesa

Primeramente se investigó si el acceso inequitativo a los servicios de salud decreció en los últimos cinco años. A continuación se analizó si la calidad de la atención sanitaria en las zonas remotas mejoró. Y finalmente se mencionan los cambios obtenidos en algunos de los indicadores. Porque el estado de salud está siendo determinado por muchos factores, los cambios no se pueden atribuir exclusivamente a la atención sanitaria brindada o a la ayuda holandesa. El sistema de servicios de salud existente sí es uno de los aspectos decisivos. Porque los Países Bajos son un donante relativamente grande, es plausible suponer que la ayuda holandesa haya contribuido a los cambios obtenidos.

Acceso a la salud

Consultas

Alrededor de dos terceras partes de la población nicaragüense hace uso de los servicios públicos de salud.¹⁴² Se investigó el aumento anual en consultas y su distribución entre los SILAIS en cuatro categorías de pobreza. Los resultados están reflejados en la tabla 7.2.¹⁴³

SILAIS	Total 2005	Aumento 2006	Aumento 2007	Aumento 2008	Aumento 2005-2008
Departamentos de pobreza extrema	475,615	4%	13%	17%	39%
Departamentos de pobreza severa	801,381	-18%	32%	10%	20%
Departamentos de pobreza media	847,561	-31%	56%	17%	25%
Departamentos de pobreza baja	1,662,509	-32%	67%	14%	30%
Total	3,787,066	-24%	47%	14%	28%

Fuente: www.MINSA.gob.ni, adaptada por la IOB.

¹⁴² Banco Mundial (2008), *Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2005*, Washington: Banco Mundial. Aproximadamente el 10% de la población está asegurada mediante el sistema nacional de seguros (INSS) y en base a este seguro puede acudir a servicios públicos y privados. El 20% hace uso casi exclusivamente de servicios privados y el resto de la población depende del sistema público de salud.

¹⁴³ Si no existe un sobreconsumo de los servicios de salud, y en general ello no es el caso en Nicaragua, se puede considerar un aumento en las consultas como un desarrollo positivo: un mejor acceso a los servicios.

El decrecimiento en el número de consultas brindadas en 2006 fue a raíz de un paro del personal de la salud. En 2007 se presentó un aumento fuerte. Después de 2007, la cantidad de consultas brindadas continuó creciendo, pero en un ritmo más bajo. Una extrapolación de las cifras referentes al período enero-junio de 2005 traducida a un año da un promedio de 1.4 consultas por persona por año. En 2008, este promedio creció a alrededor de 1.8 consultas por persona por año. En ese año, aproximadamente un 80% de las consultas se realizó en centros o puestos de salud y un 20% en hospitales.¹⁴⁴

El aumento en el número de consultas brindadas en el período 2005-2008 es considerablemente más alto de los que se podría esperar sobre la base de únicamente el crecimiento poblacional (alrededor de un 10%). De la tabla 7.2 se desprende que el aumento no está igualmente distribuido entre las cuatro categorías de pobreza. Tanto en los departamentos de pobreza extrema como en los de pobreza baja, el incremento fue superior que el promedio. En los otros dos departamentos de pobreza, el aumento fue inferior al promedio. En ello, se debe tomar en cuenta el hecho de que Managua, con un aumento del 35%, deja una marcada impronta sobre la categoría de pobreza baja, debido a su dimensión poblacional. El fuerte aumento observado en Managua se debe, entre otras, a la rápida urbanización; es decir, la ciudad tienen muchos habitantes extremadamente pobres.

| 106 |

Departamentos que pertenecen a la misma categoría de pobreza muestran grandes diferencias entre sí. A modo de ilustración: el número de consultas brindadas en la RAAN (categoría de pobreza extrema) casi duplicó en el período 2005-2008, mientras que el aumento que presentó Jinotega (también pobreza extrema) apenas fue superior a lo que se podría esperar en base al crecimiento poblacional. El fuerte aumento en la RAAN concuerda con la prioridad que recibió la región de la Costa Caribe en el plan quinquenal del MINSa; más médicos fueron a trabajar en la región y además se incrementaron los salarios. Se puede concluir que la cantidad de consultas brindadas aumentó considerablemente en el período 2005-2008 y que aumentó más fuertemente en los departamentos de pobreza extrema.

Vacunaciones

En Nicaragua, la cobertura de vacunaciones es alta: entre el 90% y el 95% para difteria, tos ferina, tétano y polio; el 94% para tuberculosis y casi el 100% para sarampión. La Demographic Health Survey de 2007 informa que en el día que se realizó la investigación, el 85% de todos los niños de hasta dos años de edad estaban completamente vacunados, con una diferencia mínima entre las ciudades (algo mayor) y las zonas rurales.¹⁴⁵ Datos del Ministerio señalan un pequeño aumento nacional (el 1%) en 2005-2008. El aumento en la RAAN fue mucho más alto (el 47%) y el en los otros tres departamentos de pobreza extrema se situó entre el 2% y el 5%.

¹⁴⁴ Estos datos difieren algo de los mencionados en la Living Standard Measurement Survey (LSMS) referentes al mismo año (2005), en: Banco Mundial (2008b), *Public Expenditure review 2001-2006*, pág. 178, Washington: Banco Mundial. Los datos se basan en fuentes diferentes: el porcentaje mencionado por el MINSa está basado en la agregación de datos propios de productos, el porcentaje de LSMS en datos a nivel de hogares.

¹⁴⁵ INIDE (2008), *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud*, Managua: INIDE, pág. 263.

Partos institucionales

El porcentaje de partos atendidos institucionalmente se puede considerar, siempre que las instituciones cumplan los estándares mínimos de atención obstétrica, como un indicador proxy para partos seguros. Partos seguros contribuyen a una disminución de la mortalidad materna y de mortalidad perinatal. En el período de enero-junio de 2005, alrededor del 60% de los partos tuvieron lugar en establecimientos públicos. El período 2005-2008 muestra un pequeño aumento del 2%. La mayor parte de los departamentos mostraron un pequeño aumento, dos departamentos un aumento sustancial y cinco una ligera disminución. El aumento es bastante superior al promedio en la categoría 'pobreza severa' y algo inferior al promedio en las otras categorías.¹⁴⁶ El porcentaje de partos atendidos institucionalmente en el sector público, por lo tanto, creció algo, pero el porcentaje de partos atendidos en el domicilio sigue siendo muy alto. Los datos disponibles no permiten sacar una conclusión en cuanto a una distribución más equitativa entre los departamentos.

Planificación familiar

Según el Ministerio de Salud, en el período de enero-junio de 2005, alrededor del 40% de las mujeres en edad reproductiva asistió al sector público para anticonceptivos. Entre 2005 y 2008 hubo un aumento del 9%. Existe una gran diferencia entre los departamentos. La planificación familiar en la RAAN (pobreza extrema), por ejemplo, aumento con el 52%, mientras que la en Boaco (pobreza severa) decreció con el 14%. El aumento promedio en los departamentos de pobreza extrema es dos veces más grande que el promedio nacional. En los departamentos de las otras categorías de pobreza los porcentajes son casi similares o algo más bajo que en 2005.¹⁴⁷

| 107 |

Prevención del cáncer cérvico uterino

Nicaragua es el segundo país con una incidencia y mortalidad debida a cáncer cérvico uterino más alta en América Latina y el Caribe (después de Haití). Los Países Bajos apoyan un programa de prevención del cáncer cérvico uterino, ejecutado por la ONG Ixchen en colaboración con el Ministerio de Salud. El programa conoce un crecimiento constante y en 2008 tenía presencia en 75 municipios en doce departamentos. A partir de 2006, en las unidades móviles se tomaron 22,521 citologías vaginales, el 94% de la cantidad prevista. También se atendieron en las clínicas a 4,613 mujeres con lesiones tempranas de cáncer cérvico uterino. En aproximadamente la mitad de los casos de lesiones se trató de cáncer.¹⁴⁸ Ello indica que el programa se dirige a un problema serio para la salud pública. Los productos previstos se alcanzaron casi totalmente.

Calidad de la salud

El uso de servicios de salud depende en gran medida de la calidad de los servicios prestados. Si los usuarios consideran que está mala, optan rápidamente por otras opciones, como ir a la farmacia. La calidad se valoró en dos aspectos, es decir en la disponibilidad de infraestructura y personal y la actitud del personal hacia los pacientes.

¹⁴⁶ www.unicef.org/infobycountry/nicaragua_statistics.html; <http://www.minsa.gob.ni>; adaptado por la IOB.

¹⁴⁷ www.minsa.gob.ni; adaptado por la IOB.

¹⁴⁸ Ixchen (2008), *Programa sectorial de prevención del cáncer cérvico uterino. Informe 2008 (sin publicar)*.

Un inventario hecho por MINSA en 2004 afirma que ‘la calidad de los servicios de salud está empeorándose, entre otras por las graves carencias en el terreno de infraestructura y equipamiento de los hospitales y centros de salud’; un estudio reciente realizado en seis SILAIS lo confirma.¹⁴⁹

Una investigación acerca del derecho a la salud realizada en la RAAN señala la falta de medicamentos, exámenes de laboratorio y de trabajadores de salud en las zonas remotas. Además, muchos habitantes del Caribe consideran que son discriminados por motivos étnicos, lo que para ellos constituye uno de los obstáculos más importantes para acudir a un puesto de salud.¹⁵⁰

Para tener una indicación de la situación actual en las zonas pobres, la IOB realizó un estudio en los departamentos de la RAAN y de Matagalpa, en un centro de salud y en dos puestos de salud.¹⁵¹ Se investigó la aplicación de los estándares acordados de prestación de servicios de salud y el nivel de satisfacción de los usuarios. La observación y realización de entrevistas con trabajadores de salud y una encuesta entre casi mil usuarios en cada uno de los dos departamentos constituyen los métodos más importantes utilizados para la recopilación de datos. Los datos son ilustrativos para la prestación de servicios en las zonas pobres.

| 108 |

El estudio confirma que hay falta de recursos financieros y que en general no hay suficiente trabajadores de salud adecuadamente formados. Así que el municipio de Waspam (área de investigación perteneciente a la RAAN) dispuso en 2008 de recursos financieros en un 7% menor a los de que dispuso en 2007. Asimismo, muy pocos enfermeros se quedan un período suficientemente largo en un mismo lugar para poder establecer un vínculo de confianza con los usuarios. Un hallazgo positivo es que con la venida de las brigadas médicas cubanas ahora también hay especialistas trabajando en los centros de salud en la RAAN. Gracias a ello se remiten menos pacientes al hospital regional, lo que significa menos gastos para los pacientes. Otro hallazgo positivo es que se está realmente aplicando el modelo definido por el Gobierno para la atención primaria y que los trabajadores de salud, según ellos mismos, trabajan en base a los estándares convenidos para la calidad de los servicios.

En ambos departamentos existen deficiencias en la infraestructura y generalmente no hay medios de comunicación modernos. En los puestos de salud sólo se puede comunicar por radio. Asimismo hacen falta insumos médicos y de laboratorio, sobre todo en la RAAN.

¹⁴⁹ Ministerio de Salud (2004), *Política Nacional de Salud 2004-2015*; Soto Vásquez (2008), *Prevención de la Transmisión Materna Infantil. Línea de base en seis SILAIS*, Managua: Ministerio de Salud El estudio habla de la falta de equipamiento en los establecimientos de salud, entre otros para poder dar una atención obstétrica de buena calidad en todos los centros y para servicios de planificación familiar en algunos de los centros. También informes no publicados de estudiantes holandeses de Medicina que hicieron sus prácticas profesionales en Nicaragua, reportan la falta de recursos materiales en los establecimientos de salud.

¹⁵⁰ Rosales A, Zapata J, y Cardoza J. (2009). *Estado de los derechos humanos de salud en la Costa Caribe Nicaragüense*. Bluefields: Bluefields Indian & Caribbean University (BICU), ODHAI y OPS

¹⁵¹ Espinoza Blanco, S. (2009), *Estudio evaluativo sobre la calidad de atención en los sistemas locales de atención integral en salud: casos de la Región Autónoma Atlántico Norte y el departamento de Matagalpa en el periodo 2005-2008*, por encargo de la IOB.

Sin embargo, la situación no está tan mala que hace algunos años. Por ejemplo, los puestos de salud en la RAAN fueron rehabilitados en 2009.

En todos los establecimientos de atención sanitaria, la mayor parte de los usuarios viene para una consulta médica; una pequeña parte viene exclusivamente para servicios preventivos, tales como vacunación o control de embarazo, o para la planificación familiar. Tanto los trabajadores de salud como los pacientes dicen que hacen falta medicamentos. Un ejemplo: en el centro de salud visitado en Waspam (RAAN) desde hace dos años trabajan algunos especialistas. Sin embargo, el abastecimiento quedó igual: el centro recibe los insumos médicos estándares para un centro de salud donde no trabajan especialistas. Ello conlleva a remisiones innecesarias de pacientes, la compra de medicinas a cuenta propia o desistir del uso de los medicamentos recetados. También la mayoría de los usuarios opina que la falta de medicamentos y de insumos médicos es el mayor problema. Asimismo resulta que los trabajadores de salud muestran insuficiente respeto y comprensión para con los pacientes. También se queja de largos tiempos de espera. Otro punto de preocupación es que en el centro de salud en la RAAN los médicos y el personal de enfermería hablan otro idioma que los pacientes. Más que la mitad de los pacientes lo califica como una barrera.

A pesar de estos problemas, más que la mitad de los usuarios del centro de salud en Waspam opina que fueron atendidos bien o excelente por el médico o el enfermero y además una tercera parte opina que la atención fue aceptable. Una pequeña minoría considera que la atención fue mala y casi una cuarta parte de las personas encuestadas no contestó la pregunta. En los puestos de salud en la RAAN, donde los usuarios generalmente son atendidos por un enfermero, la opinión sobre la atención brindada es aún más positiva.

| 109 |

La imagen que presenta el municipio de San Dionisio (área de investigación de Matagalpa) es diferente, porque más que la mitad de los usuarios no respondió la pregunta sobre la atención recibida por parte del médico o del enfermero. La mayor parte de las personas que respondieron a la pregunta opina que la atención fue buena o aceptable; una pequeña minoría lo considera excelente o, por el contrario, mala. Porque la parte que no respondió es mucha más pequeña con respecto a las otras preguntas, da la impresión de que la gente prefiere no responder la pregunta a decir que la atención fue mala.

Efectos en los indicadores de salud

El estado de salud está siendo determinado por una multiplicidad de factores, tales como educación e ingresos. El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por lo tanto no depende exclusivamente de la atención sanitaria. A pesar de ello, el acceso a servicios de buena calidad juega un papel importante. Los Países Bajos son un donante importante en el sector de salud. Por ello es plausible que la ayuda sectorial y los proyectos financiados fueron unos de los elementos que influyeron en los niveles de mortalidad infantil y neonatal (ODM 4), mortalidad materna (ODM 5) y en la lucha contra el VIH/Sida (ODM 6).

Mortalidad infantil y neonatal

En 2006, la mortalidad infantil fue de 35 por 1,000 nacidos vivos y la mortalidad neonatal

de 29 por 1,000 nacidos vivos.¹⁵² Entre los departamentos existen grandes diferencias. La mortalidad infantil y neonatal son altas en la región del Caribe, de nivel medio en el Centro y Norte del país y bajas en la región del Pacífico. La inequidad en general muestra cierta disminución, pero sigue siendo alta. Hijos de madres que no gozaron ninguna forma de educación formal tienen un riesgo tres veces más grande de morir en sus primeros cinco años de vida que hijos de madres con una educación superior. En los dos quintiles de ingresos más bajos (de cinco) la mortalidad infantil es casi dos veces más grande que en el quintil de ingresos más altos.

La Tabla 7.3 refleja la mortalidad infantil y neonatal por departamento, agrupadas por categoría de pobreza, para los años 2001 y 2006/7. Las cifras de mortalidad, en general, son más bajas que el promedio nacional en las categorías de pobreza más baja y pobreza media. En los departamentos de pobreza extrema y pobreza severa generalmente son más altas que el promedio nacional.

Tabla 7.3 Mortalidad infantil y neonatal, por departamento, en 2001 y en 2006/2007
(por 1,000 nacidos vivos)

Departamentos	Mortalidad infantil		Mortalidad neonatal	
	2001	2006/7	2001	2006/7
Pobreza extrema				
Jinotega	66	50	40	36
RAAN	61	70	47	54
RAAS	60	51	50	38
Río San Juan ^a	45	33	25	28
Pobreza severa				
Nueva Segovia	53	38	28	47
Madriz	57	43	43	33
Matagalpa	53	45	42	31
Boaco ^a	21	34	20	24
Pobreza media				
Chinandega	53	34	49	28
Estelí	29	26	24	23
Chontales ^a	53	45	47	39
Granada	35	25	29	25
Pobreza más baja				
León	27	27	19	24
Managua ^a	28	40	22	36
Masaya	40	32	31	25
Carazo ^a	52	45	47	44
Rivas	31	16	24	14
Total	38	35	31	29

^a Las cifras difieren del patrón de que en los departamentos pobres la mortalidad infantil es más alta y viceversa.

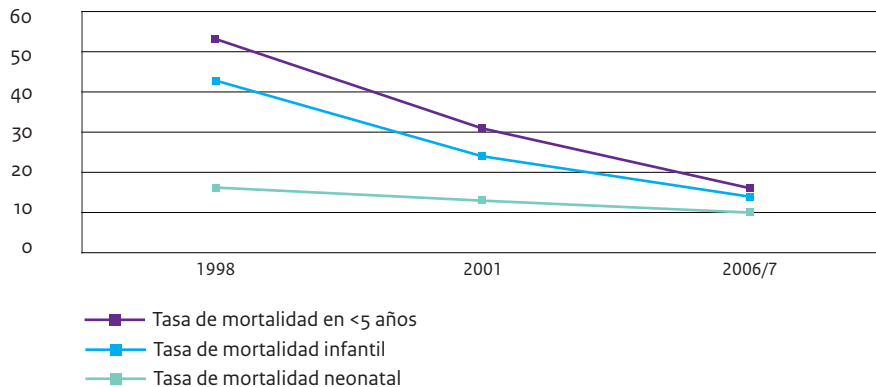
Fuente: OPS perfil de salud, salud infantil 2008 Managua: OPS, adaptado por la IOB.

¹⁵² OPS (2008), *Perfil de salud ODM 4. Salud infantil*, Managua: OPS pág. 9. Esta publicación es una elaboración más profunda de ENDESA 2006/7. Son los datos más fiables sobre enfermedades y fallecimientos de niños jóvenes, pero solamente abarcan los primeros dos años del período de evaluación. Los datos de ENDESA sobre la inequidad coinciden con los de la Public Expenditure Review del Banco Mundial (2008b).

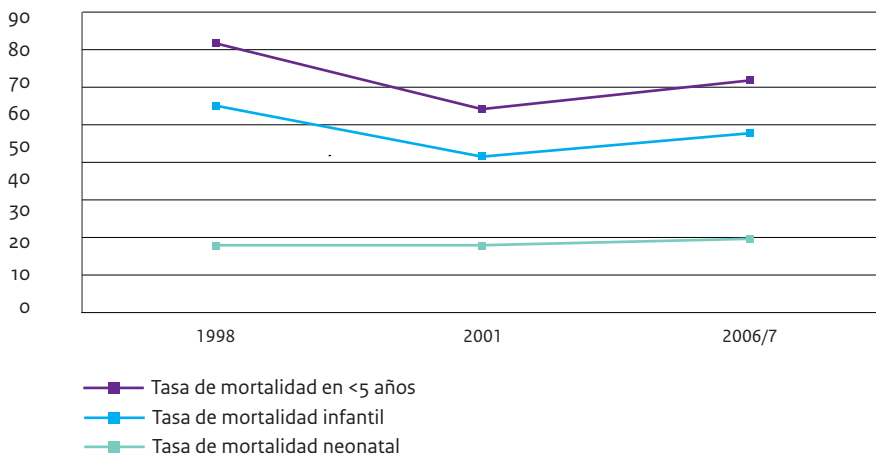
El que las cifras referentes a Managua, tanto en 2001 como en 2006/2007, sean peores que las cifras nacionales se puede explicar por la gran cantidad de habitantes pobres. Inicialmente Managua no pertenecía a las áreas priorizadas, pero a partir de 2007 sí lo hace. La explicación de la situación presente en Chontales radica posiblemente en el porcentaje relativamente alto de analfabetismo en personas de 10 años y mayores (el 25%). La Figura 7.1 ilustra, al presentar dos extremos, las grandes diferencias regionales.

Figura 7.1 Mortalidad infantil y neonatal en un departamento rico y un departamento pobre, 1998-2006/7 (por 1,000 nacidos vivos)

Rivas (rico)



Raan (pobre)



Fuente: OPS (2008) Perfil de salud ODM 4. Salud infantil. Managua: OPS.

En un 40% de los fallecimientos de niños entre 1 y 4 años, diarrea, infecciones respiratorias y desnutrición constituyen las causas directas. Estas afecciones se presentan más frecuentemente en niños de familias pobres que de familias ricas.

Lo mismo ocurre en el caso de desnutrición; hijos menores de 5 años del quintil de ingresos más bajos padecen seis veces más de desnutrición crónica que hijos del quintil de ingresos más altos. Hijos de madres sin educación formal asimismo padecen seis veces más de desnutrición crónica que hijos de madres con educación superior. Un desarrollo positivo es que desde 1998 la desnutrición en Nicaragua ha venido disminuyendo ininterrumpidamente.

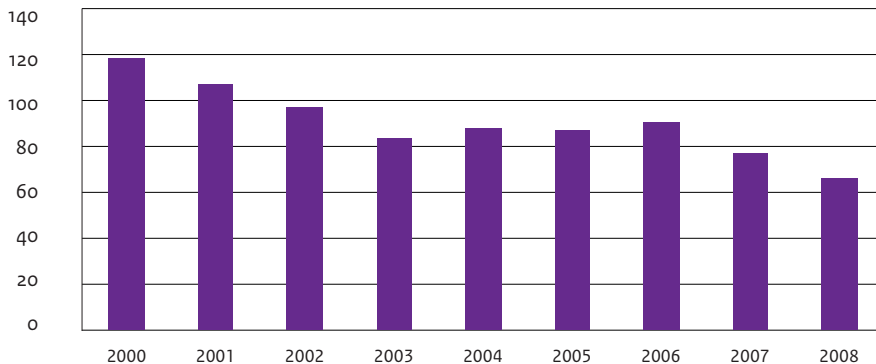
Mortalidad materna

Como se mencionó en el Capítulo 3, los datos referentes a mortalidad materna mencionados en publicaciones internacionales difieren considerablemente de los datos proporcionados por el Ministerio Nicaragüense de Salud. La Organización Mundial para la Salud (OMS) estima que la mortalidad materna es de 170 por 1,000 nacidos vivos. Según el Ministerio, estos cifras son algo más que dos veces más bajas. La gran diferencia se puede explicar por la forma de recopilación de datos.¹⁵³

La mortalidad materna es monitoreada por el Ministerio y se documentan las circunstancias en que la mujer falleció. Si el subregistro no cambió esencialmente en los últimos diez años, los datos proporcionados por el Ministerio constituyen una indicación para una tendencia. La Figura 6.2 muestra la mortalidad materna en base de los casos reportados y la cantidad de nacimientos registrados desde el año 2000. A partir de 2006 se observa una disminución lenta. Datos preliminares referentes a 2009 indican una continuación de esta tendencia. Los casos de mortalidad materna están muy desigualmente distribuidos entre los SILAIS.

| 112 |

Figura 7.2 Tendencia en la mortalidad materna, 2000-2008 (por 100,000 nacidos vivos)



Fuente: OMS 2009 (un análisis no publicado de mortalidad materna), adaptado por la IOB.

Se trata de cantidades pequeñas y los datos referentes a los departamentos se divergen tanto que no es posible llegar a una conclusión sobre si hubo un acceso más equitativo a servicios obstétricos de buena calidad.

¹⁵³ La OMS calcula la cifra de mortalidad en base a datos censales. El MINSA solamente informa sobre los casos que fueron reportados como mortalidad materna. ENDESA no informa sobre mortalidad materna, ya que es demasiado complicado metodológicamente. Una publicación reciente (Hogan et al. 2010, *Maternal mortality for 181 countries, 1980–2008: a systematic analysis of progress towards Millennium Development Goal 5*, en: *The Lancet*, abril de 2010) menciona la cifra de 102/100,000.

A principios de este capítulo ya se mencionó que el porcentaje de partos institucionales en el sector público no aumentó mucho en los últimos cinco años y que tampoco está más equitativamente distribuido.

VIH/Sida

Nicaragua es el país con la prevalencia más baja de VIH en Centroamérica (200 por 100,000 personas).¹⁵⁴ El VIH se presenta más en hombres que en mujeres y se transmite sobre todo por contactos sexuales.

El tratamiento con terapia antirretroviral aumentó considerablemente en el período 2004-2008. En 2004 solamente una pequeña fracción (el 3%) de las personas infectadas con VIH recibieron un tratamiento adecuado, en 2006 este porcentaje subió a 30, y en 2008 a 80. En casi todos los municipios (el 90%) se puede hacer un examen rápido para determinar una infección de VIH.¹⁵⁵

Los Países Bajos apoyan un programa de una ONG vinculada a la Population Services International, que promueve el fomento del conocimiento sobre la transmisión de VIH y el uso del condón. De la encuesta de ENDESA se desprende que este programa fue exitoso.¹⁵⁶ Casi todos los nicaragüenses saben de la existencia de VIH/Sida y algo más de dos terceras partes de las mujeres en edad fértil mencionan espontáneamente una o dos maneras para prevenir el VIH. Casi todas las mujeres saben que se puede transmitir el VIH de madre a hijo, pero sólo una tercera parte de las mujeres sabe que esto también puede ocurrir durante el parto y solamente una cuarta parte sabe de la transmisión después del parto. Mujeres pertenecientes a la categoría de ingresos más bajos y mujeres que no gozaron educación formal son las que menos saben sobre VIH y las maneras de prevenirlo. En 2001, el nivel de conocimiento entre mujeres fue mucho más bajo.

| 113 |

7.4 Conclusiones

La política de salud nicaragüense en el período de evaluación dio prioridad a un acceso más equitativo y una mejor calidad de los servicios de salud. Entonces, la escogencia por ayuda sectorial fue justificada.

La elección de una combinación de ayuda sectorial, financiamiento de programas de organizaciones internacionales y ONGs fue acertada, porque la administración nicaragüense

¹⁵⁴ ONUSIDA (www.unaids.org/en/CountryResponses/Countries/nicaragua.asp) da márgenes amplias de personas infectadas con VIH (entre las 5,2000 y 15,000), lo que indica que no se disponen de datos exactos. ONUSIDA estima que la prevalencia entre adultos es de algo más de 200 por 100,000. La organización nicaragüense CONASIDA estima que en 2006 hubo alrededor de 7,300 personas infectadas de VIH o Sida, lo que significa una prevalencia de 140/100,000.

¹⁵⁵ www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp (anexo 2, pág. 268). Los datos referentes a 2008 fueron proporcionados por la Embajada holandesa.

¹⁵⁶ ENDESA 2006/7 y www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp (anexo 2, pág. 296).

presta insuficiente atención al tema (sensible) de sexualidad y reproducción y no se enfoca lo suficiente en las regiones pobres. La mayoría de los programas del FNUAP y las ONGs son complementarios en estos puntos y en su ejecución se colabora con el Ministerio de Salud.

De los informes sobre los foros de discusión con el Gobierno sobre la ayuda sectorial no se logra desprender si los Países Bajos pidieron que se prestara atención especial al inequitativo acceso a los servicios de salud y la calidad de los servicios.¹⁵⁷ Tampoco la disminución del presupuesto destinado al primer escalón fue tema de discusión. No se realizó un seguimiento sistemático de los avances por parte de los donantes; muchos donantes apenas conocen la realidad diaria en los establecimiento de salud.

En términos generales, el acceso a los establecimientos y la prestación de servicios aumentaron y en algunos aspectos se trata de un acceso más equitativo.

Se logró avanzar, entre otras por la ayuda holandesa, en el Objetivo de Desarrollo del Milenio 4: reducir a una tercera parte del nivel de 1990 la mortalidad infantil en 2015. También las diferencias entre ciudad y zona rural, entre departamentos de salud ricos y pobres, entre los quintiles de ingresos altos y bajos y entre niveles de escolaridad altos y bajos disminuyeron en cierta medida. Sin embargo, siguen presentándose grandes diferencias en la mortalidad infantil y la neonatal.

| 114 |

El Objetivo de Desarrollo del Milenio 5, la reducción de la mortalidad materna, muestra pocas mejoras. El aumento en la cantidad de partos atendidos institucionalmente en el período 2005-2008 es limitado. Muchas mujeres tienen, cuando se presentan complicaciones durante el embarazo o el parto, insuficiente acceso a una atención obstétrica de buena calidad. Los Países Bajos seguramente contribuyeron a que esta problemática figura en un lugar alto de la agenda, pero por el momento ello sólo conllevó a una pequeña reducción de la mortalidad materna.

En cuanto al sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio, en lo que concierne al VIH, se puede afirmar que la prevalencia de VIH es baja y que está aumentando constantemente, pero en un ritmo muy bajo. Lo que es de esperarse en esta fase de la epidemia, entre otras razones porque las personas, gracias al tratamiento, tienen mejor esperanza de vida.

El tratamiento de personas que conviven con el VIH aumentó considerablemente. Asimismo el nivel de conocimiento sobre la transmisión aumentó y ello es atribuible también a los esfuerzos de ONGs que reciben ayuda de los Países Bajos.

¹⁵⁷ Un entrevistado de la Embajada, sin embargo, asevera que sí se discutió sobre este tema.

8

Salud y derechos sexuales y reproductivos

El concepto de salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) consiste en cinco elementos: atención durante el parto para la madre y el niño, planificación familiar, aborto seguro, lucha contra las enfermedades de transmisión sexual (entre ellas el Sida) y fomento de la salud sexual.¹⁵⁸ Los Países Bajos contribuyeron en Nicaragua entre 2005 y 2008 a los programas de SDSR (véase la Tabla 7.1).¹⁵⁹ En este capítulo, se evalúa los esfuerzos holandeses en torno al aborto y los servicios de SDSR para adolescentes.

8.1 Aborto

Contexto

Hasta 2006, el Código Penal nicaragüense ofreció espacio para la terminación de un embarazo cuando la salud de la mujer embarazada estaba en riesgo (el aborto terapéutico) y, en casos excepcionales, cuando se trataba de un embarazo por incesto o violación. En 2006, se prohibió legalmente el aborto bajo cualquier circunstancia (véase el Capítulo 2). Tanto la mujer que se somete a un aborto como el médico que trata de salvar la vida de una mujer o de un niño no nacido y al hacerlo provoca daño al feto, podrán ser procesados penalmente. Paralelamente existe, mediante un protocolo, reconocimiento de la propia responsabilidad profesional del médico.¹⁶⁰

El protocolo actual del Ministerio Nicaragüense de Salud aconseja terminar un embarazo en casos de una toxemia de embarazo grave, un embarazo ectópico u otras circunstancias que pongan en riesgo la vida y por lo tanto se opone diametralmente a la nueva ley. Este protocolo todavía se está aplicando, lo que se puede ver como una forma de política permisiva. Hasta la fecha, ningún médico ha sido acusado por practicar un aborto terapéutico y por lo tanto no existe jurisprudencia. No obstante, la ley hizo que los médicos actúen con más cautela en cuanto a un aborto terapéutico.

Esfuerzos holandeses

En la opinión de organizaciones internacionales y de los Países Bajos, la ley sobre el aborto va en contra de convenios internacionales, que también fueron ratificados por Nicaragua. La ley sobre el aborto conlleva a más abortos inseguros y con ello posiblemente también a

¹⁵⁸ OMS (2004), *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*. Resolución de la World Health Assembly (OMS/RHR/04.8).

¹⁵⁹ Los SDSR tienen fuertes puntos de contacto con el sector de salud, pero también con otros sectores. Los elementos sensibles guardan más relación con la legislación y la educación que con el sector de salud. Estas cuestiones se tratarán en este capítulo.

¹⁶⁰ El Artículo 143 del Código Penal establece que la persona que cause un aborto, con el consentimiento de la mujer, podrá ser sancionada con pena de prisión. Esto también rige cuando la mujer misma induzca el aborto. Si se trata de un profesional médico, asimismo se aplicará inhabilitación de ejercer su profesión por un período determinado (Artículo 145). El Artículo 148 trata del daño al embrión o al feto y establece que a la persona que provoque lesiones o enfermedades en el no nacido, se le castigará con pena de prisión. El artículo 149 estipula que también en estos casos sigue una inhabilitación para ejercer la profesión. A la mujer embarazada, en estos casos, no se le aplicará sanciones.

más muertes maternas.¹⁶¹ Aún antes de las deliberaciones parlamentarias sobre el proyecto de ley, donantes internacionales, entre ellos los Países Bajos, enviaron una carta abierta a la Asamblea Nacional nicaragüense. Asimismo, los Países Bajos insistieron, en conversaciones mantenidas con el Presidente Ortega, en una revisión de la reforma de la ley.¹⁶²

Cuando la nueva ley ya estaba en vigencia, el entonces Ministro holandés de Cooperación al Desarrollo, Bert Koenders, expresó varias veces su decepción al respecto, entre otras durante las visitas realizadas a los Países Bajos por el Ministro y el Viceministro nicaragüenses de Relaciones Exteriores y durante su visita a Nicaragua en 2007.¹⁶³ La Embajada holandesa planteó el tema durante las reuniones sobre el apoyo presupuestario y la ayuda sectorial a salud. Además se aborda el tema con diputados y se colabora con la sociedad de ginecología. En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebrado en 2010, durante el universal periodic review (revisión universal periódica), los Países Bajos pidieron a Nicaragua que garantizara los derechos de mujeres y adolescentes haciendo legalmente posible la terminación de un embarazo cuando se trata de salvar vidas.¹⁶⁴ Los Países Bajos trataron de llegar a una posición común de la Unión Europea, pero no lo logró debido a las diferencias infranqueables en legislaciones y visiones nacionales.

| 118 |

Los Países Bajos además apoyan a la sociedad civil para fomentar la discusión sobre la ley acerca del aborto y para incitar al Gobierno y al Ministerio de que asuman su responsabilidad en prevenir abortos inseguros. La ley sobre el aborto está fuertemente politizada (véase el Capítulo 2). Desde la sociedad civil se critica fuertemente la nueva ley, por ejemplo, las organizaciones de mujeres y los profesionales. Algunas ONGs que reciben ayuda de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs), como Puntos de Encuentro, abogan por un abordaje moderado. Otras, como SI Mujer, opinan que la mejor forma para luchar contra la ley es usar palabras fuertes, tales como 'la ley mata a mujeres' o 'no votes por violadores'.¹⁶⁵ Por otro lado existe un movimiento Pro Vida fuerte, que ataca severamente informes críticos sobre la ley. Los Países Bajos ayudan a Ipas, una ONG internacional que se esfuerza por el acceso a un aborto seguro y que tiene una representación en Centroamérica. Pero Ipas considera que en este momento no es oportuno oponerse fuertemente a la ley, porque tendrá poca posibilidad de éxito pero podrá estropear la política permisiva.¹⁶⁶

¹⁶¹ Amnistía Internacional (2009), *The total abortion ban in Nicaragua: Women's lives and health endangered, medical professionals criminalized*, www.amnesty.org/en/library/info/AMR43/001/2009. Amnistía Internacional afirma que la ley conlleva a una postergación inaceptable del tratamiento, porque los médicos actúan con vacilación ante un aborto no inducido. Además la ley causa dolor y sufrimiento graves, porque obliga a mujeres y niñas a llevar a término un embarazo no deseado o un embarazo en el que el feto ya está muerto.

¹⁶² Véase TK (Cámara Baja) 6 de febrero de 2009, *Contestación a preguntas hechas por la diputada holandesa Gill'ard acerca de la reforma de la ley sobre aborto en Nicaragua*.

¹⁶³ TK (Cámara Baja) 2006-2007, 30 800 V, no 114. Determinación del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores (V) para el año 2007. Carta del Ministerio de Cooperación al Desarrollo. Carta (23-07-2007) sobre la visita a Guatemala y Nicaragua.

¹⁶⁴ Informe interno del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores.

¹⁶⁵ Kampwirth, K. (2009), *Abortion, Anti-feminism, and the Return of Daniel Ortega* (págs. 122-136). En: *Latin American Perspectives*, año 35, no. 6.

¹⁶⁶ Entrevista celebrada con representante de Ipas, marzo de 2009.

La Embajada apoya a ONGs mediante el fondo de donantes múltiples para la equidad y los derechos sexuales y reproductivos (FED). La ayuda va dirigida a proyectos, pero también es para fomentar la colaboración mutua, dar un seguimiento crítico a la política pública y para hacer investigaciones. La Embajada puso a la disposición más de 650,000 euros para el período 2006-2009. Según una revisión de medio término del fondo de donantes múltiples, entre 2006 y mayo de 2008, se aprobaron 60 proyectos por un monto total de 3.8 millones de USD; el 14% de los proyectos estaba dirigido al aborto terapéutico: el resto a otros terrenos de SDRS.¹⁶⁷

La revisión de medio término señaló problemas como la gran dispersión de proyectos (en lo temático y geográfico), por lo que la eficiencia y eficacia del fondo disminuyeron, el corto período de ejecución (de 6 a 12 meses), la falta de un enfoque integral en los proyectos en torno a la violencia y la intimidación hacia las organizaciones de la sociedad civil por parte del Gobierno nicaragüense.

Resultados

La prohibición del aborto terapéutico no ha sido revocada hasta el momento. Tal vez la presión internacional y nacional haya tenido influencia en que el protocolo existente quedó vigente.

Los intentos de fomentar el diálogo entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil mediante el FED sólo tuvieron éxito de forma limitada. La colaboración mutua entre organizaciones tan divergentes resultó ser dificultosa y fue imposible llegar a una propuesta común en cuanto a SDRS. La administración nicaragüense sólo participó en la plataforma de FED al inicio (2006), pero después ya no.

La revocación de la prohibición del aborto depende en gran medida de la movilización de la opinión pública y del respaldo social. Por lo tanto la ayuda a organizaciones de la sociedad civil es importante. Para la sociedad civil, el aporte y el involucramiento de los Países Bajos ha sido positivo.

Es difícil valorar si la presión externa con el tiempo llevará a la liberalización o incluso la revocación de la ley. Algunas ONGs presentaron un recurso ante la Corte Suprema, porque la ley no está en concordancia con la Constitución. Debido a la politización del tema y del poder judicial, todavía no se ha dictado sentencia. La prohibición del aborto no corresponde con desarrollos en cuanto a la legislación en otros terrenos de SDRS, que justamente demuestran una liberalización (tales como la ley de equidad de oportunidades para la mujer y la derogación de la penalización de homosexualidad en el Código Penal).

¹⁶⁷ Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008. Informe Final, Volumen I Documento principal*. Clarity ApS: 8 de junio 2008.

8.2 Salud y derechos sexuales y reproductivos de adolescentes

Contexto

En el Capítulo 2 (párrafo 2.3) ya se mencionó que en Nicaragua hay llamativamente muchos embarazos en adolescentes, sobre todo entre muchachas con un bajo nivel de escolaridad pertenecientes a los grupos poblacionales pobres. Dos terceras partes de todas las chavalas y mujeres jóvenes recibieron educación sexual, pero existen grandes diferencias entre la ciudad y el campo, entre los departamentos de salud y entre niveles de ingresos y escolaridad. Una cuarta parte de las chavalas y mujeres jóvenes usó anticonceptivos en su primera relación sexual; también esta cifra varía mucho según las características socioeconómicas. A modo de ilustración: en Jinotega este porcentaje llega justamente arriba del 10%, en Managua se encuentra en el 30% y en Estelí el uso fue el más alto con el 38%. En general, el uso de métodos anticonceptivos entre adolescentes y mujeres jóvenes nicaragüenses está más alto que en los países vecinos. En 2002, se prohibió la educación sexual en las escuelas públicas, pero en 2006 se revocó esta prohibición.

| 120 |

A primera vista parece contradictorio que, con unas cifras decrecientes de fertilidad, relativamente muchas adolescentes y mujeres jóvenes salen embarazadas, mientras que reciben mucha educación sexual y usan frecuentemente anticonceptivos. Una explicación de ello está en que prefieren casarse joven para escaparse de su familia (donde hay mucha violencia y abuso), después 'demostrar que son fértiles' y finalmente empezar con el uso de anticonceptivos.¹⁶⁸

Aportes de la cooperación holandesa

Como muestra la Tabla 7.1, la mayor asignación hecha por los Países Bajos en el terreno de SDRS está destinada al programa del FNUAP: más de 5.4 millones de USD. Este programa se dirige en gran parte a adolescentes y jóvenes. Un programa extensa y de larga duración del FNUAP cuyos ejecutores son los municipios es el programa de Casas Municipales de Adolescentes. En estas casas se ofrece, entre otras, información sobre SDRS.

El Ministerio de Salud por un tiempo tuvo clínicas especiales para adolescentes, pero ahora estima que es mejor integrarlas en los servicios generales de salud. Una excepción es el Hospital Bertha Calderón, que tiene una policlínica muy visitada para adolescentes embarazadas. A las chavalas se les recomienda ir a un centro de salud o un hospital para el parto. Además de información sobre el parto, también reciben información sobre anticonceptivos después del parto.¹⁶⁹

Otra ONG que desde 2009 recibe ayuda holandesa es PSI/PASMO (Population Services International y Pan-American Social Marketing Organization). PSI/PASMO se dirige, a nivel mundial, sobre todo al mercadeo social del condón. Mediante, entre otras, la ayuda

¹⁶⁸ Entrevista mantenida con representantes de ONGs, marzo de 2009

¹⁶⁹ Entrevista realizada por la IOB con personal de la clínica Bertha Calderón, en marzo de 2009.

holandesa recibida, la organización promueve en Nicaragua el uso de anticonceptivos por jóvenes. A estos jóvenes se les estimula visitar un ciber en el que se ofrecen varios módulos en el terreno de SDRS. Después de un tiempo, estos mismos jóvenes divulgan información. El programa está activo en la región del Caribe y en las ciudades de Chinandega, Managua y Estelí.

La ONG Puntos de Encuentro recibió, desde su constitución, financiamiento directo de Oxfam Novib, después también del Ministerio en La Haya (del fondo destinado al ODM 3) y del FED (al que la Embajada está contribuyendo). Puntos de Encuentro quiere realizar cambios sociales entre mujeres y jóvenes en el terreno de violencia y relaciones de poder. La organización transmite un programa televisivo y radial (Sexto Sentido), publica una revista y tiene una biblioteca virtual. Además trabaja en la construcción de capacidades entre jóvenes, movimientos de mujeres y centros de atención. El fortalecimiento de organizaciones de mujeres se dirige entre otros a temas como aborto, violencia contra la mujer y los SDRS. Para ello, Puntos de Encuentro hace uso de su revista, de la construcción de capacidades, investigaciones (que incluyen talleres, debates, memorias y eventos de clausura) y un curso para investigadores (feministas).

El programa televisivo Sexto Sentido, que se transmite en toda Nicaragua, se base en la estrategia multimedia de 'Somos diferentes, somos iguales'. Temas tratados en esta telenovela y las actividades vinculadas a esta serie son explotación sexual comercial, derechos laborales (en las fábricas), relaciones familiares, equidad de género, religión, sexualidad, aborto y Sida.

| 121 |

Resultados

Se investigó si los esfuerzos comunes del FNUAP, el Ministerio Nicaragüense de Salud y las diferentes ONGs han llevado a un uso aumentado de anticonceptivos entre adolescentes y una disminución de embarazos en adolescentes.

La Tabla 8.1 muestra en general un uso aumentado de anticonceptivos entre mujeres de los 15 a los 21 años. El aumento oscila entre el 0.2 y 10.9 puntos porcentuales. El aumento promedio es de 2.8 puntos porcentuales: una combinación de la disminución de mujeres que en el período investigado nunca usaron anticonceptivos (6.05) y el aumento de mujeres que dejaron de tomar anticonceptivos (-3.6). La tabla no es conclusiva sobre el tema de un acceso más equitativo al uso: tanto los departamentos de salud de pobreza extrema como los de pobreza baja muestra un aumento considerable, mientras el aumento en los otras dos categorías es reducida. La disminución en el uso de anticonceptivos es, salvo una excepción (León), solamente limitada.

Tabla 8.1 Cambios en el uso de anticonceptivos y en el número de hijos, mujeres de 15 a 21 años, 2001-2007 (en puntos porcentuales)				
Departamento	Cambio en uso de anticonceptivos	Cambio en número de hijos		
		Número de hijos		
		0	1	2
Pobreza extrema				
Jinotega	2.56	1.1	-0.5	-2.5
RAAN	4.02	4.0	-2.2	0.4
RAAS	3.85	10.1	-0.8	-3.3
Río San Juan	-1.19	7.1	4.6	-7.1
Pobreza severa				
Nueva Segovia	2.21	-1.8	2.4	1.1
Madriz	-0.34	6.7	-1.9	-4.5
Matagalpa	6.55	-1.4	0.3	-0.9
Boaco	4.11	1.9	1.1	-2.6
Pobreza media				
Chinandega	0.20	0.9	-4.8	3.8
Estelí	-0.03	6.5	-3.6	-1.5
Chontales	8.73	-2.0	5.6	-2.1
Granada	3.62	1.6	5.9	-5.3
Pobreza baja				
León	-1.59	3.6	-2.8	-0.3
Managua	-0.95	2.7	-0.8	-0.9
Masaya	10.93	-3.8	4.5	0.0
Carazo	9.60	-1.8	4.2	-2.6
Rivas	2.41	1.8	1.3	-3.1
Total	2.58	1.39	0.21	-0.86

Fuente: ENDESA 2001 y 2006/7, adaptado por la IOB

El aumento en el uso de anticonceptivos es lo más alto en el quintil de ingresos medios (4.3 puntos porcentuales), seguido directamente por el grupo de ingresos más bajos (4.2 puntos porcentuales). En el quintil de ingresos más altos, el aumento es menor al promedio y en el segundo quintil de ingresos más altos existe una disminución. El aumento del uso de anticonceptivos entre mujeres de 15 a 21 años sin educación formal asciende a 7.02 puntos porcentuales; el de mujeres con educación básica se encuentra con 3.8 puntos porcentuales también algo arriba del promedio. El aumento entre mujeres con educación secundaria es inferior al promedio y entre mujeres con educación superior el uso disminuyó.¹⁷⁰

¹⁷⁰ ENDESA 2001 y 2006/7; elaboración de los datos crudos por Niessen, L. et al. (2009), *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, págs. 50-52, Róterdam: SEOR (no publicado)

El porcentaje de mujeres de entre 15 y 21 años con dos hijos disminuyó y el de mujeres sin hijos o con un hijo aumentó.¹⁷¹ En tres de los cuatro departamentos de pobreza extrema, el aumento del número de mujeres de entre 15 y 21 años sin hijos es mucho mayor que el promedio. Dos de estos departamentos (la RAAN y la RAAS) además son regiones prioritarias para el programa del FNUAP apoyado por los Países Bajos.

El aumento del número de mujeres (entre 15 y 21 años) sin hijos es lo más alto en el segundo quintil de ingresos más altos (5.9 puntos porcentuales), seguido directamente por el quintil de ingresos más bajos (5.58). La disminución del número de chavalas y mujeres jóvenes con dos hijos es ampliamente superior al promedio en tanto el quintil de ingresos más bajos como en los dos quintiles de ingresos más altos. En el segundo quintil de ingresos más bajos, la disminución es inferior al promedio y en el quintil de ingresos medios se observa un ligero aumento.¹⁷²

El uso de anticonceptivos entre adolescentes y jóvenes, por lo tanto, aumentó en casi todos los casos y el número de mujeres con más de un hijo disminuyó fuertemente. Los datos no proporcionan información clara sobre la relación con el departamento, quintil de ingresos o nivel de escolaridad, pero en general las mejoras son mayores en los departamentos pobres y en la categoría de menor nivel de escolaridad. Los datos sobre los grupos de ingresos no son conclusivos.

| 123 |

De las ONGs, sobre todo Puntos de Encuentro realizó esfuerzos para dar un bien seguimiento a los programas midiendo, en las tres ciudades, entre los jóvenes si hubo cambios en el nivel individual o social/organizativo.¹⁷³ Los jóvenes observaron aún pocos cambios culturales; problemas como abuso sexual, drogas y embarazos en adolescentes no habían disminuido. Los jóvenes sí observaron que existen más iniciativas para abordar estos problemas. En el terreno de cambios de conducta, el estudio constató que las mujeres están más conscientes sobre los problemas de machismo, discriminación y violencia y más asertivas cuando ellas mismas se ven enfrentadas con estas situaciones.

8.3 Conclusiones

Dado el clima político en Nicaragua, la atención adicional prestada a los SDRS en forma de un diálogo sobre las políticas y apoyo a ONGs, también a través del fondo de donantes múltiples FED, es una decisión acertada. La prohibición de dar educación sexual y la penalización del aborto terapéutico van en contra de convenios internacionales sobre los

¹⁷¹ Los datos sobre mujeres con tres, cuatro o cinco hijos no fueron incluidos en la tabla, porque se trata de porcentajes pequeños. La disminución promedia de mujeres con tres hijos es de 0.53%, la de mujeres con cuatro hijos es de 0.19% y la de mujeres con cinco hijos 0.02%.

¹⁷² ENDESA 2001 y 2006/7; elaboración de los datos crudos por Niessen, L. et al. (2009), *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, Róterdam: SEOR (no publicado) págs. 50-52.

¹⁷³ Puntos de Encuentro et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'Somos diferentes somos iguales' (SDSI). Primera fase de evaluación, Informe final.*

SDSR y el que se plantee estos temas ante la administración pública se acopla con la política holandesa.

Para la ejecución de estos convenios internacionales (la denominada Agenda de El Cairo), la ayuda a ONGs es una buena opción. El financiamiento al FNUAP es una decisión lógica, ya que esta organización por excelencia está capaz de ofrecer asesoramiento técnico a la administración pública y de abrir el diálogo sobre ello.

La legislación sobre el aborto no ha sido adaptada, pero sí se iniciaron iniciativas para este fin. Los Países Bajos y otros donantes, mediante el diálogo político y el apoyo a la incidencia política de organizaciones de la sociedad civil, ejercieron presión sobre el Gobierno para implementar una política permisiva y para introducir reformas en la ley.

Los esfuerzos en el terreno de los SDSR de jóvenes contribuyeron también a un aumentado uso de anticonceptivos y una ligera disminución del número de embarazos de adolescentes entre 2001 y 2007. Asimismo, en grandes rasgos las diferencias entre los departamentos de salud y entre los niveles de ingresos y escolaridad disminuyeron en cierta medida.

9

Apoyo a la pequeña y mediana empresa

La pequeña y mediana empresa (PyME) y el sector informal constituyen la mayor fuente de empleo en Nicaragua. Los Países Bajos apoyan el desarrollo del sector PyME y el fortalecimiento del microcrédito. Este capítulo presenta la forma en qué se otorgó dicho apoyo y cuáles fueron los resultados obtenidos.

9.1 ¿Qué deseaban lograr los Países Bajos y cómo?

Durante el período de evaluación, el programa para el desarrollo económico sostenible de la Embajada tenía tres objetivos:

- Mejoramiento del clima de negocios;
- Fortalecimiento institucional de las instancias (semi) gubernamentales responsables de la PyME;
- El desarrollo de la PyME como tal.

La priorización de la PyME proviene de la convicción de que el desarrollo de un país depende fuertemente de su crecimiento económico, y que la PyME es un factor crucial para el mismo. Un sector PyME bien desarrollado genera más fuentes de empleo, mayores ingresos y, con ellos, una creciente demanda por productos y servicios a nivel nacional.

| 127 |

Hasta 2009, el programa bilateral consistía en una cartera de proyectos bastante extensa. En el período 2000-2009 se financiaron 53 actividades para el desarrollo económico (tanto en las zonas urbanas como rurales).¹⁷⁴ En 2007 se acordó reducir drásticamente el número de actividades y trabajar hacia un apoyo (sub)sectorial al Ministerio.¹⁷⁵ De esta manera la Embajada esperaba poner en marcha un enfoque más amplio para las PyMEs y fomentar más atención de parte del Gobierno en el desarrollo de todo el sector privado. La cantidad de actividades se redujo a diez en 2009.

En 2008 se decidió también trabajar en el desarrollo rural a través del enfoque de cadenas de valor, por medio del programa bilateral de PyMEs. Los Países Bajos apoyan el desarrollo de cadenas de café, madera y manejo forestal sostenible, papas y turismo (a pequeña escala). Estas actividades apenas empezaron en 2009, por lo que no fueron incluidos en esta evaluación.

En el período de evaluación, la mayoría del financiamiento bilateral se concentró en cuatro programas (véase la Tabla 9.1).

¹⁷⁴ Debido a que la denominación de los programas suele cambiar en el transcurso del tiempo, aquí se emplea el nombre colectivo más neutral de 'desarrollo económico'.

¹⁷⁵ Memorándum de evaluación de Prodesa de la Embajada de los Países Bajos en Managua (2007), pág. 7.

Programas	Gastos
A través del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC) y el instituto para la PyME (INPYME), más programas complementarios ^a	5.7
Asesoría y asistencia técnica de la PyME (PROSEDE)	2.1
Fomento de la exportación (CEI) y atracción de inversiones extranjeras (PRONICARAGUA)	3.0
Servicios financieros para la pequeña y mediana empresa (FNI, ASOMIF y BM)	1.7
Total	12.5

^a A partir del 2009 se aprobó una fase nueva por 3,1 millones de euros.

Fuente: Base de Datos IOB y Piramide

Además del apoyo bilateral, durante el período evaluado también trabajaron activamente en desarrollo económico y sobre todo microfinanzas, todas las organizaciones de cofinanciamiento holandesas activas en Nicaragua, así como el SNV (Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo). La Tabla 9.2 presenta un resumen de las inversiones en desarrollo económico más importantes.

Organizaciones de cofinanciamiento	
Hivos	10.47
ICCO	2.58
Cordaid	2.51
Oxfam Novib	2.68
Plan Nederland	1.96
Subvención directa a organizaciones particulares	
SNV	10.75
CBI	0.69
PUM	0.33
PSOM	0.20
Total	32.16

La FMO (Compañía Financiera Holandesa de Desarrollo) apoyó a bancos nicaragüenses con inversión de capital para, entre otros, microfinanzas (véase el párrafo 8.5). Entre el 2005 y 2008, la FMO invirtió un total de 7.9 millones de euros en subvenciones recibidos del Ministerio holandés a través de los fondos conocidos como fondos Massif.

9.2 Apoyo al Ministerio

Objetivos

En 2003, los Países Bajos iniciaron el apoyo al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) para promover el desarrollo de la PyME. El objetivo del programa fue lograr menos regulaciones gubernamentales pero de mejor calidad, un clima de negocios favorable y más y mejores servicios para el sector de la PyME.

Ejecución y financiamiento

Los Países Bajos querían llegar, junto con otros donantes, a un apoyo sectorial amplio. Sin embargo, el plan originó dudas en muchos donantes que percibían que el Ministerio no estaba lo suficientemente equipado para ello. Los Países Bajos procedieron a prestar financiamiento a un programa del Ministerio, al que se contribuyó 5,7 millones de euros en el período 2003-2009. Este monto se destinó a la elaboración de leyes y regulaciones, entrenamiento de personal y asesoría al sector PyME.

Resultados

La evaluación¹⁷⁶ y las entrevistas complementarias evidenciaron un avance laborioso del programa, debido a la estructura burocrática, la falta de claridad sobre la división interna de tareas y la inestabilidad institucional.

No obstante, se llevaron a cabo varias de las actividades previstas:

- Se mejoraron las leyes y regulaciones: en 2008 se aprobó una nueva ley para la PyME y se reformó la ley de las cooperativas. Se simplificó la regulación para la formalización de la PyME.
- Se creó una base de datos de consultores y se entrenaron asesores empresariales.
- Se estableció una red para el desarrollo tecnológico, a la que están vinculadas universidades y empresas consultoras, entre otras. Se establecieron convenios con 120 instituciones para ello. 2,842 empresas recibieron asistencia en mercadeo, promoción y participación en ferias y otras actividades comerciales. Se conoce poco sobre la intensidad y el nivel del impacto de estas actividades.¹⁷⁷
- Se formaron comisiones municipales para el sector PyME, que pueden ser de importancia significativa para las empresas locales. Esto se evaluó positivamente, pero se conoce poco sobre los efectos de los servicios a nivel de las empresas.

| 129 |

En resumen se puede constatar que la Embajada tenía razones de peso para contribuir a la mejora de la política sectorial del MIFIC, ya que ello es crucial para el desarrollo del sector PyME. Se avanzó en la flexibilización de las leyes y regulaciones, pero la ejecución de muchas otras actividades resultó problemática y los resultados fueron insuficientes.

9.3 Asesoría y capacitación

Objetivos

El Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial (PROSEDE) busca fortalecer la PyME a través de capacitación y asistencia técnica. El programa tiene como objetivo aumentar y acercar la oferta y demanda de servicios y mejorar la calidad de los mismos, entre otros por medio de la capacitación de asesores.

¹⁷⁶ Garache, T. (2009), *Evaluación final del programa*, Managua: PRONAMIPYME.

¹⁷⁷ En base a los informes y la evaluación no es posible determinar si esto ha contribuido al fortalecimiento de la PyME. En la evaluación se trató de medir los efectos de las actividades con una encuesta entre las PyMEs y compararlas con la línea de base. Se constató un aumento en el conocimiento y la valoración de los servicios.

Ejecución y financiamiento

El programa es ejecutado por el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE).¹⁷⁸ Después del retiro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2004 y de la cooperación técnica alemana GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), los Países Bajos asumieron la mayor parte del financiamiento del programa, lo que se efectuó en tres etapas:

- septiembre de 2002-diciembre de 2004: 5.9 millones de euros;
- junio de 2004-junio de 2008: 2.2 millones de euros;
- diciembre de 2007- diciembre de 2011: 4.0 millones de euros.

La asistencia técnica se da a través de los denominados bonos para empresas interesadas.

Los bonos son para:

- el entrenamiento de los propietarios y del personal de las PyMEs. El bono tiene un valor de aproximadamente 15 USD por persona, lo que es suficiente para un curso de un mínimo de 20 horas. Todas las PyMEs califican para este apoyo;
- asesoría y asistencia técnica, por ejemplo en la elaboración de un plan de negocios. Están destinados únicamente a empresas con entre 6 y 100 empleados que tienen más de 3 años de estar activas. El bono tiene un valor fijo de 150 USD y el encomendado que financia el mismo debe de abarcar por lo menos 20 horas de asesoría.

| 130 |

Con los bonos se pueden comprar servicios de uno de los 245 (en el 2007) oferentes registrados de asesoría y capacitación empresariales.

La Tabla 9.3 muestra el volumen y el alcance de los bonos en la segunda fase (2004-2008) del programa. La Tabla 9.4 muestra las empresas atendidas, según tamaño.

Bonos	Meta de número de bonos emitidos/ otorgados	Número alcanzado de bonos emitidos/ otorgados	en %
Capacitación	45,900	37,643	82
Análisis empresarial	1,350	2,775	206
Asistencia técnica	2,370	5,185	219
Total	49,620	45,603	92

Fuente: Evaluación PROSEDE II Fase.

El 75% de las personas entrenadas son mujeres; el 58% de la asesoría y asistencia técnica se dio a empresas de las que la propietaria es una mujer.

¹⁷⁸ El INDE es un bastión tradicional de los empresarios más grandes y conoce una tradición larga de oposición al sandinismo. La organización de empresarios más izquierdista, CONIPYME, incluye seis organizaciones miembros.

Empresas	Número^a	Con bonos	%
Grande (> 100 empleados)	161	-	0
Mediana (21-100 empleados)	712	87	12
Pequeña (6-20 empleados)	10,065	3,278	33
Micro (1-5 empleados)	148,081	7,228	5
Total	159,019	10,593	7

^a Basado en el Directorio Económico INEC/MECD/GTZ.

Fuente: Evaluación PROSEDE II Fase.

Resultados

Las evaluaciones externas, los informes y el estudio de la IOB señalan que el programa es bien ejecutado.¹⁷⁹ El trabajo de los asesores es controlado por PROSEDE y la administración y el monitoreo son de buena calidad.

La evaluación dice lo siguiente con respecto al alcance del programa:

- PROSEDE llega al grupo meta contemplado: dueños de PyMEs de bajos ingresos; el 70% es mujer y la mayoría de los empresarios pequeños trabajan en el sector informal;
- En el 62% de las empresas trabajan únicamente miembros de la familia;
- el 43% de las empresas trabaja en comercio y el 19% en servicios de transporte (taxi o microbus);
- el 73% de las empresas lleva algún tipo de contabilidad (cuaderno con ingresos y egresos); sólo un 5% tiene una contabilidad más formal y trabaja con facturas;
- Únicamente el 20% de las empresas tiene una cuenta bancaria y dos terceras partes pagan impuestos (cuota fija).

| 131 |

A la vez, la evaluación señala algunos problemas con la forma de trabajo actual:

- Es necesario afinar la selección de clientes. Actualmente se atienden clientes para quienes no está reservado el programa.
- Hace falta un acompañamiento más sistemático de las pequeñas empresas. Actualmente las intervenciones son puntuales y únicas, lo que conlleva el riesgo de que los resultados no sean permanentes.
- Los servicios no están lo suficientemente enfocados en las necesidades específicas de, por ejemplo, empresas urbanas o empresas rurales.
- Existe el riesgo de que el sistema de bonos cree un mercado artificial de asesores. Los asesores llegan a depender fuertemente de la compra de bonos y por ende se van haciendo cada vez menos proveedores de asesoría empresarial integral.

¹⁷⁹ Centro de Desarrollo Rural CDR (2009), *Evaluación del impacto de los servicios del Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial en el desempeño empresarial, por encargo de la IOB*, San José: CDR; INDE-PROSEDE (2008), *Memoria Prosede 2008*; Schneider, M. et al. (2007), *Informe de Evaluación final del Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial (PROSEDE)*, Instituto Nicaragüense del Desarrollo, por encargo de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

Eficacia

Para el monitoreo interno, cada año se revisa en las empresas seleccionadas si están implementando las recomendaciones y las mejoras derivadas de la asistencia brindada. Generalmente el progreso es positivo: un 60% de las empresas atendidas mostró incrementos en rentabilidad, un producto de mejor calidad, y mayor movimiento. No siempre es posible establecer si las mejoras son el resultado directo de la asistencia. El estudio de la IOB sí establece que clientes más antiguos disponen de más capital fijo y lo hacen crecer más rápidamente, pero una comparación entre clientes establecidos y clientes incipientes no demostró efectos en el nivel de empleo o ingresos.¹⁸⁰

9.4 Fomento de la exportación

Objetivos

El Centro de Exportaciones e Inversiones Nicaragua (CEI) tiene como objetivo el fomento de la actividad exportadora de las pequeñas y medianas empresas.

Ejecución y financiamiento

El CEI es un organismo público-privado, cuya presidencia es rotativa entre el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). El centro tiene 32 empleados y el presupuesto para el período 2004-2008 ascendió a 4.4 millones de USD. Los Países Bajos, con una contribución de 2.8 millones de USD, es decir el 65% del presupuesto total, son el donante más importante por un margen significativo. Los aportes propios del CEI son limitados y los clientes normalmente no pagan por los servicios.

El CEI otorga servicios puntuales (principalmente información) a entre 1,000 y 1,500 empresas por año, organiza ferias y acompaña a las empresas participantes con capacitación y asesoría, apoya con estudios de mercado y ofrece servicios especializados a entre 100 y 150 empresas por año. Adicionalmente, el CEI se dedica activamente a la divulgación de información y publicidad para el fomento de las exportaciones, tiene un boletín propio y emite anuncios publicitarios televisivos. El CEI también enseña a diferentes instituciones cómo poner su conocimiento a disposición del fomento de las exportaciones. El 75% del total de los clientes del CEI son pequeñas y medianas empresas pertenecientes al sector agrícola.

El CEI pasó por una etapa difícil. En 2007 se despidió al director debido a irregularidades en la administración, por lo que los Países Bajos congelaron los fondos y pidieron una auditoría contable. Después sólo se hicieron transferencias de montos más pequeños, por lo que el programa se atrasó significativamente. Ahora ya se cuenta con un nuevo director y se han normalizado el programa y el financiamiento. A pesar de los problemas señalados, el CEI goza de un buen renombre entre los empresarios y en los medios de comunicación.

¹⁸⁰ En un estudio de impacto adicional realizado por la IOB se intentó comparar los resultados de clientes establecidos (más de tres años) y clientes incipientes (menos de seis meses). El estudio resultó en pocas conclusiones confiables, en parte por la crisis económica, en parte porque muchos de los indicadores no se pudieron investigar (por falta de contabilidad).

Eficacia

El IOB hizo un estudio de evaluación entre 26 empresas, seleccionadas aleatoriamente entre 117 empresas que recibieron servicios del CEI. En total representan a 28,400 socios productores, 654 empleados y 450 miembros de familias que laboran en empresas familiares; en total (directa e indirectamente) 30.000 personas. La mitad de estas empresas entretanto son exportadoras experimentadas, cinco empresas se clasifican como exportadoras incipientes, y siete empresas aún no exportan.

Cabe notar que en la muestra el tamaño de la empresa no es un factor determinante para su potencial exportador. Algunas empresas familiares de artesanía son exportadoras exitosas. En todas las empresas se pudo constatar un efecto positivo de los servicios brindados por el CEI: más movimiento, mejora de los procesos productivos, mejora de la calidad de los productos, y creación de empleo. Indudablemente el efecto demostrable más importante es la vinculación exitosa de proveedores con compradores, especialmente a través de las ferias. Todas las empresas que han logrado exportar exitosamente o aumentar significativamente sus exportaciones indican que ha sido posible gracias a los clientes nuevos encontrados en las ferias. Aun las empresas que no han logrado exportar señalan que el esfuerzo hecho en preparación llevó a una mejora de la calidad de sus productos y tuvo un impacto positivo en los resultados de su empresa.

Otros resultados importantes corresponden al incremento del conocimiento sobre el mercado exportador y una mejor capacidad de negociación. El respaldo del CEI también funciona como un tipo de garantía, especialmente para las empresas pequeñas, y genera mayor confianza de parte de los clientes.

Desde luego, cabe tomar en cuenta que estos resultados también son afectados de manera importante por factores externos como el desarrollo favorable de los precios de algunos de los productos, y la crisis económica de 2009.

Vale una nota crítica sobre la formulación poca explícita de la estrategia y el procedimiento del CEI. El apoyo a los clientes es demasiado puntual, mientras frecuentemente existe la necesidad de más continuidad.

Cabe mencionar que la Embajada ya ha acordado con el CEI la incorporación de las recomendaciones de la evaluación en la nueva estrategia para el siguiente financiamiento.

9.5 Microfinanzas

Este párrafo presenta un resumen del apoyo holandés a las microfinanzas, con enfoque en las organizaciones holandesas de cofinanciamiento, de las que se ha hecho una investigación aparte.¹⁸¹ En este documento únicamente se presentan los hallazgos y las conclusiones

¹⁸¹ IOB/CDR (2010) *Evaluación del apoyo Neerlandés al sector de microfinanzas en Nicaragua*. La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores/IOB.

más importantes; en el informe de evaluación de las organizaciones de cofinanciamiento activas en Nicaragua¹⁸² se encuentra un resumen más detallado.

El apoyo de los Países Bajos a las microfinanzas

Todos los programas de microfinanzas tienen como objetivo mejorar el acceso y la regulación del microcrédito para principalmente la población más pobre. La contribución total de los Países Bajos a las microfinanzas, ya sea por subvención directa o indirecta del Ministerio de Relaciones Exteriores en La Haya, para el periodo 2004-2008 sumó 18.9 millones de USD, de los que 3.3 millones de USD son donaciones. La participación holandesa representa casi el 13% del total de las fuentes de financiamiento de instituciones nicaragüenses, constituyendo una parte substancial.

Entre la Embajada, la FMO y las organizaciones de cofinanciamiento existe una distribución por segmentos. La Embajada apoya principalmente a cooperativas, FMO se enfoca en las instituciones grandes reguladas y los bancos, y las organizaciones de cofinanciamiento en las organizaciones principalmente no-reguladas.

El apoyo de la Embajada se canaliza a través de la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), una institución para el desarrollo de sobre todo cooperativas. A este programa, cuya fuente más importante es el Banco Mundial, se contribuyó 690,000 de euros. A través del Ministerio de Fomento, Inversiones y Comercio (MIFIC) también se financió un fondo de crédito por 3.9 millones de USD.¹⁸³

La FMO contribuyó 7 millones de USD a la capitalización de dos bancos. Este financiamiento se da en forma de crédito, principalmente en el sector (peri)urbano.

Las organizaciones holandesas de cofinanciamiento aportaron 10.7 millones de USD en préstamos y donaciones, de los que Hivos contribuyó casi la mitad, con 5.3 millones de USD. Hivos además apoya la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF), porque lo considera un canal apropiado para el fortalecimiento institucional de las organizaciones afiliadas. De menor volumen son las partidas de Oxfam Novib (3 millones de USD) y Cordaid (2.1 millones de USD). Oxfam Novib se dirige sobre todo al desarrollo de cuatro instituciones no-reguladas con acuerdos de préstamos con Triple Jump, organización financiera establecida en 2005. Oxfam Novib también trabaja preferiblemente, aunque no exclusivamente, con instituciones cuya visión es convertirse en entes regulados. Cordaid espera explícitamente de sus contrapartes que sean instituciones formalmente reguladas (Bancentro), o que estén en proceso de regulación (FDL).¹⁸⁴ ICCO limita su apoyo a dos ONGs pequeñas y es el actor más pequeño con un financiamiento de 329,000 USD. ICCO es la única organización que apoya a instituciones financieras sin presión de regulación. ICCO se dirige al financiamiento rural y el emprendimiento de mujeres.

¹⁸² IOB (2010) *Evaluación de las organizaciones de cofinanciamiento activas en Nicaragua*. La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores/IOB.

¹⁸³ No incluye un fondo crediticio de 4 millones de USD para el apoyo a la PyME, otorgado anterior a 2004.

¹⁸⁴ Oxfam Novib y Cordaid han anunciado su retiro de Nicaragua en el 2010.

A pesar de una distribución pasiva de las áreas de trabajo, existe poca coordinación entre los actores holandeses y entre las organizaciones de cofinanciamiento sobre una colaboración dirigida. Tampoco se ha hecho un country scan (análisis a nivel de país) de Nicaragua, estudio que sí se ha hecho para diez otros países llamados focus countries (países prioritarios)¹⁸⁵ en la alianza de colaboración.

El apoyo se destinó a quince organizaciones de manera directa. Además se beneficiaron 80 organizaciones indirectamente, de las cuales diez por medio del canal de intermediación de crédito. Aproximadamente 15,000 clientes accedieron a los microcréditos. Más del 50% se invirtió en entes regulados, y más del 40% en entes no-regulados.¹⁸⁶

El financiamiento holandés y la crisis financiera en Nicaragua

La oferta de microfinanciamiento en Nicaragua ha crecido exponencialmente durante los últimos años. Proviene principalmente de bancos y fondos -especialmente de los EE.UU. y Europa Occidental- que se han especializado en microcrédito. Los bancos de desarrollo regionales también son oferentes importantes de capital para microcrédito.¹⁸⁷ Hay más de 20 oferentes de capital activos en Nicaragua, y su inversión conjunta en Nicaragua compone el 15% de sus inversiones totales en América Latina. Esta rápida expansión del microcrédito se impulsó además por las grandes utilidades generadas en algunos sectores (por ejemplo exportación de carne bovina), por lo que se convirtieron en mercados atractivos para la colocación de crédito.

| 135 |

El crecimiento rápido de la cartera en el período 2006-2007 no se debía tanto al aumento en número de clientes, sino a un aumento desproporcional de los montos de los créditos individuales, tanto en montos absolutos como en función del producto interno bruto per cápita.¹⁸⁸ A partir de 2003 también aumentó el plazo promedio de los préstamos. La gran oferta de capital desde el exterior aumentaba la presión en las microfinancieras de colocar más créditos. Ello se hizo aplicando técnicas bastante agresivas de penetración del mercado, sobre todo de parte de las instituciones reguladas. En muchos lugares llegó a existir una verdadera cacería por clientes nuevos, en la que se empezaron a manejar con mucha flexibilidad las normas existentes de evaluación de riesgos. La rutina era que apenas se pagaba un crédito, se otorgaba el siguiente. El criterio más importante en la evaluación del cliente era la cancelación puntual del crédito.

En 2008, la expansión se detuvo abruptamente. Los precios en los sectores de crecimiento, como la ganadería, bajaron vertiginosamente y la morosidad en pagos de amortización e intereses aumentó rápidamente. Dos instituciones grandes, BANEX y ProCredit, que durante su período de crecimiento tenían acceso a fondos holandeses, entraron en zona de peligro durante la segunda mitad de 2008. Debido a la morosidad, la mayoría de las instituciones

¹⁸⁵ www.micro-ned.nl/microned/countries.

¹⁸⁶ Se asignó un pequeño porcentaje a cooperativas para las cuales rige una regulación especial.

¹⁸⁷ Se trata principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

¹⁸⁸ BANEX tuvo el crecimiento más fuerte en número de socios. Entre 2004 y 2008 el crédito promedio de BANEX creció de USD 1,500 (el 184% del PIB per cápita) a casi USD 3,900 (el 393% del PIB per cápita).

terminó de consumir su capital propio. FMO e Hivos-Triodos, entre otros, inyectaron capital nuevo. En el caso de BANEX, dichas inyecciones de capital no ayudaron en resolver los problemas.

La evaluación del apoyo holandés

El apoyo de la Embajada a la FNI llevó a un fortalecimiento del sector cooperativo, entre otros por la introducción de software nuevo para la administración y por el seguimiento y la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.¹⁸⁹

Las organizaciones de cofinanciamiento contribuyeron a la transición de varias ONGs pequeñas a organizaciones profesionales y consolidadas. El informe de evaluación tiene un mensaje positivo sobre el apoyo de Hivos, y en una fase anterior de la Embajada, a ASOMIF. El apoyo hizo posible innovaciones importantes, como la creación de una central de riesgos. Las organizaciones afiliadas se beneficiaron del respaldo institucional y técnico de ASOMIF. ASOMIF desempeñó un papel importante en la negociación con el gobierno y en el cabildeo para un marco regulatorio adecuado.

Especialmente Cordaid facilitó el acceso al microcrédito y la asistencia técnica para pequeños productores en zonas marginales a través de su apoyo al Fondo de Desarrollo Local (FDL).

| 136 |

Existen observaciones críticas sobre la relativa facilidad con la que también los Países Bajos dieron inyecciones de capital de volúmenes importantes, sin considerar debidamente la sostenibilidad del financiamiento y el carácter temporal de los altos rendimientos en algunos sectores. Como ya se señaló, en el 'apogeo' de las microfinanzas la competencia por adquisición de clientes nuevos era fuerte, lo que se fomentó en parte por la gran oferta de financiamiento, también desde los Países Bajos.

La evaluación es especialmente crítica sobre el seguimiento dado a las grandes inyecciones de capital y señala que en los casos de la FMO y de Hivos-Triodos no se reaccionó debidamente a la crisis financiera en Nicaragua. También se puede cuestionar el énfasis que se dio a la necesidad de que las intermediarias se regularan,¹⁹⁰ principalmente por parte de Cordaid. En Nicaragua las instituciones reguladas llegan cada vez menos a los más pobres en comparación con las instituciones no-reguladas.

¹⁸⁹ Banco Mundial (2009) *Nicaragua Broad Access to Financial Services Project (PO 77826), Mid-Term Evaluation.*, Washington: Banco Mundial.

¹⁹⁰ Una evaluación reciente del proyecto FNI encargada por el Banco Mundial (2009: 23) reconoce que la regulación de las instituciones microfinancieras conlleva costos muy altos, pero también establece que algunos afiliados de la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF) 'no valoran' (pág.21) las ventajas [de regularse].

Alcance y eficacia del apoyo ofrecido por las organizaciones de cofinanciamiento

La evaluación dice lo siguiente sobre el alcance de los clientes:¹⁹¹

- El 75% de las personas entrevistadas son mujeres.
- El 90% de las personas entrevistadas emplea a solamente tres personas (incluyendo el propietario).
- El sector comercio representa un importante 80%.

Los servicios de las intermediarias son altamente valorados por los clientes, por su modo de trabajo flexible y poco burocrático, que hace posible un desembolso rápido y ajustes en los arreglos de pago. En cambio, los intereses y los costos del préstamo (y la morosidad) se perciben cada vez más como obstáculos.

El estudio de impacto compara clientes establecidos con clientes incipientes. Clientes establecidos han recibido una línea de crédito constante durante un período de tiempo más largo. Esto se debe principalmente a la forma de trabajo de las intermediarias financieras, que renuevan automáticamente el crédito por un monto mayor después de haber cancelado correctamente el préstamo. Así el cliente construye un buen récord crediticio y la financiera disminuye sus costos de transacción. Una relación financiera de largo plazo es ventajosa para el cliente. Los ingresos de los clientes establecidos en promedio son un 14% más altos que los de clientes incipientes. La calidad de las viviendas de los clientes establecidos es notablemente mejor que la de los no-clientes. Esto se debe a que las familias que generaron más ingresos durante varios años, invierten una parte en mejoras de su vivienda. En cambio, no se establecieron diferencias en gastos en salud, disponibilidad de ahorros del hogar y en la educación de los hijos.

| 137 |

9.6 Conclusiones

De los tres grandes programas para la PyME que son respaldados por la Embajada, dos se pueden considerar razonablemente exitosos. Los programas del CEI y de PROSEDE han contribuido demostrablemente al mejoramiento de los resultados de las empresas.

El programa PyME del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio ha generado resultados en terrenos parciales, pero generalmente no cumplieron con las expectativas. El dilema es que por un lado se otorga mucha importancia al papel rector del Ministerio en el sector, mientras que por otro lado existe una infraestructura institucional débil para la canalización y absorción del apoyo. Intentos de aplicar un enfoque sectorial no fueron exitosos.

¹⁹¹ La evaluación de impacto usó métodos semi estructurados para la recopilación de datos institucionales de las intermediarias, grupos focales con clientes de cinco de las intermediarias no-reguladas y una encuesta estructurada entre 544 microempresas en tres zonas (semi)urbanas. La crisis financiera tuvo consecuencias para el estudio de impacto, debido a que los factores contextuales de lugar y tiempo no se pudieron mantener constantes. No obstante, la metodología se aplicó consecuente y rigurosamente, especialmente porque se compararon aleatoriamente clientes establecidos (por lo menos cuatro años) con clientes incipientes (máximo un año) y con no-clientes en un grupo de control.

Tanto la Embajada holandesa como las organizaciones holandesas de cofinanciamiento han jugado un papel importante en el fortalecimiento de las instituciones intermediarias microfinancieras.

La reciente expansión rápida del microcrédito en Nicaragua ha sido artificial, debido al exceso de oferta de financiamiento externo y la pérdida de racionalidad y disciplina en la colocación de créditos. La actual crisis de las microfinancieras que se debe en parte a esto, hace necesaria una reflexión crítica del papel de los Países Bajos.

Prácticamente todas las instituciones microfinancieras que recibieron apoyo de las organizaciones de cofinanciamiento holandesas atienden por excelencia a mujeres de escasos recursos. Se constató un impacto positivo en la creación de empleo (familiar). En Nicaragua las grandes instituciones reguladas están perdiendo terreno en llegar a los más pobres con respecto a las instituciones no-reguladas más pequeñas.

10

Reflexiones finales

En este capítulo se hace el balance de la cooperación holandesa ofrecida a Nicaragua. El párrafo 10.1 contiene los principales hallazgos sobre la forma en que los Países Bajos ofrecieron la asistencia. En el párrafo 10.2 se presentan los hallazgos sobre la eficacia de esta asistencia. En el párrafo 10.3 se presentan las conclusiones y las lecciones aprendidas.

10.1 ¿Cómo se diseñó la cooperación?

Aunque desde 1997 se haya aplicado un alto grado de descentralización de la elaboración de las políticas hacia las misiones diplomáticas, las políticas a nivel de país en gran medida siguen siendo determinadas por las prioridades establecidas en la política general de cooperación al desarrollo. Dentro de este marco general, se diseña el contenido de las políticas por cada país en la mayor medida posible en base a las características específicas de este país. Ello se expresa, por ejemplo, en los análisis a nivel de país elaborados por las embajadas, los track records (historiales, en los que se argumenta la escogencia de las modalidades de asistencia sobre la base de un análisis político económico y las puntuaciones obtenidas respecto a los indicadores) y los planes estratégicos multianuales (MJSP por sus siglas en holandés) elaborados por las embajadas.

En Nicaragua, la prioridad explícita del Ministerio holandés de apuntar a apoyo presupuestario general y sectorial está claramente visible. Lo mismo es el caso para el énfasis puesto en la contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el Capítulo 5 se mencionó que las voluminosas asignaciones a la educación básica en Nicaragua eran el resultado de objetivos de insumo establecidos en el nivel central holandés. Asimismo, influyó también el énfasis que el antiguo Ministro de Cooperación al Desarrollo Bert Koenders (2007-2010) ponía en la importancia de ‘una cooperación política al desarrollo’, con la intención de abordar en el diálogo sobre las políticas con la administración pública temas tales como gobernabilidad, inequidad, impunidad, derechos humanos, y salud y derechos sexuales y reproductivos.

| 141 |

Dentro de los marcos definidos por el Ministerio en la Haya, a partir de 2005, la Embajada eligió como sectores prioritarios a salud / salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) y desarrollo económico sostenible. El MJSP de 2005 dio la prioridad más alta al tema de gobernabilidad y estableció que se aplicaría de forma progresiva apoyo presupuestario para este tema. Además se indicó cómo se diseñaría la ‘Agenda de París’.

Se analizó:

- si se ejecutaron las prioridades establecidas;
- cómo se cumplió el propósito de contribuir a la alineación y armonización de la ayuda;
- cómo se llevó a cabo la elección del canal a utilizar y si se trató de complementariedad y coherencia;
- si se organizó la cooperación de forma eficiente.

Prioridades temáticas

Se cumplió ampliamente la prioridad de gobernabilidad y fortalecimiento de la democracia. Ello se desprende del volumen de las asignaciones destinadas a gobernabilidad, para lo que se usó tanto el apoyo presupuestario general (el 38% de las asignaciones totales en el período de investigación) como el financiamiento de proyectos dirigidos a la gobernabilidad y al fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil (el 6%) y del hecho de que durante todo el período el diálogo político relativo a las políticas fue muy intensivo.

La prioridad dada a los sectores sociales se ve expresada en las asignaciones: el 42% de los gastos fueron destinados a la educación y la salud.

El apoyo dirigido al desarrollo económico recibió menos prioridad en cuanto a asignaciones (el 13% de las asignaciones), pero se prevé que aumentarán en el próximo período.

Después del cambio de gobierno de 2007 en Nicaragua, la composición del programa se cambió. La Embajada propuso destinar los recursos liberados debido al congelamiento del apoyo presupuestario al programa sectorial del Ministerio Nicaragüense de Salud. El Ministerio holandés lo rechazó argumentando que no sería lógico no dar apoyo al Gobierno central mediante el apoyo presupuestario general, pero sí ayudarlo con más apoyo presupuestario sectorial. No obstante, en 2008 aún se asignaron 15 millones de euros al presupuesto de salud y de educación.¹⁹² Los recursos liberados provenientes del apoyo presupuestario fueron destinados parcialmente a los programas para el desarrollo de cadenas rurales.

| 142 |

Debido a estos acontecimientos, en 2009 la composición de la cooperación holandesa cambió mucho. La cooperación total disminuyó en un 10%. La proporción de los sectores sociales en la cooperación total incrementó hasta el 62%. Las asignaciones para el desarrollo económico sostenible incrementaron tanto en montos absolutos como también como porcentaje de las asignaciones totales (del 13% en el período 2005-2008 al 27% en 2009).

También después del congelamiento del apoyo presupuestario general, se dio continuidad al diálogo relativo a las políticas bajo la presidencia de los Países Bajos, pero cuanto menos progreso se obtuvo, menor peso adquirió el diálogo relativo a las políticas. Algunos programas e iniciativas en torno a gobernabilidad llegaron a un punto muerto y a partir de 2009 la Embajada empezó a reflexionar sobre un nuevo contenido para estas actividades. La colaboración directa con el Gobierno central será reducida y se colaborará más intensivamente con el sector privado y las organizaciones particulares.

Modalidades, armonización y alineación

En Nicaragua, un país pequeño con una gran dependencia de la cooperación externa y una gran densidad de donantes, la ayuda sigue siendo fragmentada, a pesar de los acuerdos internacionales sobre armonización y alineación. En concordancia con la política general

¹⁹² Algunos asesores del Ministerio en La Haya, por otro lado, estuvieron de la opinión de que, aparte del congelamiento del apoyo presupuestario, también se debería haber suspendido el apoyo sectorial a la administración pública; que esto hubiera sido una señal mucho más fuerte (entrevistas celebradas en 2009).

holandesa, en Nicaragua los Países Bajos dedicaron muchos esfuerzos a la ejecución de la 'Agenda de París' a través de:

- la reservación de una parte extensa (el 38%) del presupuesto para el apoyo presupuestario general;
- en los sectores sociales, optar sobre todo por apoyo sectorial (apoyo al presupuesto de salud y financiamiento basket a educación) sin condiciones o con condiciones reducidas
- el propósito de darles más liderazgo, mediante el apoyo sectorial, a los ministerios de ejecución nicaragüenses se realizó en su mayor parte;
- en el tema de gobernabilidad, la contribución activa en el diseño y financiamiento de programas de donantes múltiples;
- en el tema de desarrollo económico, aspirar a apoyo sectorial bajo la dirección del Ministerio Nicaragüense de Fomento, Industria y Comercio;
- la disminución de la fragmentación de la ayuda canalizada a través de ONGs al desempeñar un papel activo en la constitución de fondos de donantes múltiples dirigidos a las actividades de ellas.

Al ofrecer apoyo al sector de salud, la Embajada en Managua llevó a cabo la política holandesa de apuntar a una mezcla de modalidades. Tanto en salud como en desarrollo económico se eligió una combinación de apoyo a la política sectorial de la administración pública y a proyectos. En los sectores de gobernabilidad y SDRS, al apoyo canalizado mediante la administración pública se complementó con el apoyo a ONGs mediante fondos para proyectos y fondos de donantes múltiples.

| 143 |

Con la suspensión del apoyo presupuestario general, el nivel de alineación se disminuyó. Programas nuevos para el desarrollo económico rural y el turismo son ejecutados principalmente por fundaciones privadas y con la participación del empresariado. Porque se trata del desarrollo de actividades comerciales existen buenos argumentos para hacerlo de esta forma. También los programas con ONGs están aumentándose. Pero el apoyo sectorial a los Ministerios de Salud y de Educación sigue siendo canalizado mediante el presupuesto nacional y ascendió en 2009 al 42% de la asistencia total.

Elección de canales y complementariedad

A pesar de que no existan instrucciones para la elección de canales en situaciones concretas a nivel de país, se definió la política general con relación a la elección de canales.

Así que se fundamenta la importancia del canal bilateral desde la esperanza de que con ello se pueda alcanzar los objetivos formulados en la política exterior en torno a gobernabilidad, SDRS y los derechos de la mujer. La prohibición de dar educación sexual y la penalización del aborto terapéutico van en contra de convenios internacionales y se usó activamente el canal bilateral para abordarlo con la administración pública. Además, se aprovechó activamente el canal bilateral para el fomento de los objetivos holandeses en el terreno de democracia y derechos humanos.

Asimismo se estima que el canal bilateral es apropiado para aprovechar el conocimiento específico y las experiencias obtenidas por parte de los Países Bajos en la cooperación al

desarrollo. Con excepción de algunas actividades en torno de los SDSR, en Nicaragua no obstante casi no se trata de ello. En el terreno de agua y medioambiente por ejemplo no se está realizando actividades.

El canal multilateral se estima apropiado para el abordaje de problemas mundiales que sobrepasan las capacidades de los estados individuales. Asimismo las organizaciones multilaterales disponen de conocimiento especializado que los donantes bilaterales o las ONGs no poseen (de medida suficiente).¹⁹³ El FNUAP cumple con estas expectativas, porque está bien posicionado para asistencia técnica y el diálogo con la administración pública. Además, el FNUAP dispone de conocimiento especializado sobre los SDSR, lo que está implementando en Nicaragua.

De las organizaciones particulares y sus contrapartes asociados se espera que estén bien posicionados para organizar la incidencia política sobre temas sociales importantes, tales como el medio ambiente, género o pobreza. Además, tienen la capacidad de fortalecer la sociedad civil, llegar a los pobres y estimular el involucramiento de la población holandesa en la cooperación al desarrollo.

Las ONGs locales que recibieron apoyo de la Embajada y de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs), se dedicaron a todos estos terrenos:

- Las ONGs jugaron un papel importante en el cabildeo y la movilización de la opinión pública sobre SDSR, derechos humanos y medio ambiente. No obstante, casi no se apoya a organizaciones que cabildean en torno a las políticas socioeconómicas. Asimismo, las organizaciones de cofinanciamiento y sus organizaciones de contraparte locales tampoco participaron en las discusiones sobre el apoyo presupuestario general.
- Tanto los fondos de donantes múltiples apoyados por la Embajada como las organizaciones de cofinanciamiento apoyaron las actividades de ONGs cuyo objetivo era el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Con sus actividades relativas a microfinanzas y desarrollo de cadenas, las ONGs apoyadas por las OCFs llegaron efectivamente a la población pobre.
- La investigación sobre los hermanamientos entre municipios situados en Nicaragua y en los Países Bajos muestra que ellos aportaron al fortalecimiento del respaldo social para la cooperación al desarrollo en los Países Bajos y al fortalecimiento de los gobiernos locales en Nicaragua.¹⁹⁴

Anteriormente se mencionó que el apoyo temático y sectorial muchas veces es una mezcla de modalidades y actores. No obstante, no quiere decir que las actividades siempre estén articuladas operativamente o que haya colaboración alrededor de determinados temas. Se organizan, por ejemplo, muchas reuniones de coordinación entre la Embajada y las organizaciones de cofinanciamiento, pero hay poca colaboración operativa. La voluntad

¹⁹³ Véase: Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ministerio holandés de Relaciones Exteriores) (2009), *Samenwerken aan mondiale uitdagingen, Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking*.

¹⁹⁴ Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, La Haya: IOB.

existe, pero las diferencias en escala de operaciones y forma de trabajo y la relativa autonomía de las organizaciones de cofinanciamiento generalmente lo dificultan. En cambio, esta colaboración operativa sí existe con el SNV (Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo). La propia Embajada, mientras tanto, se convirtió en una fuente de financiamiento de ONGs directa e indirectamente mediante las contribuciones a los fondos de donantes múltiples.

Eficiencia

Aparte de la Embajada, en Nicaragua están activas por lo menos catorce organizaciones holandesas que reciben subvenciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre ellas, la FMO (Compañía Financiera holandesa de Desarrollo), los hermanamientos, las organizaciones de cofinanciamiento y el SNV son las más grandes. Se constató que a menudo se trata de traslajos en el financiamiento.

Algunos ejemplos:

- Aunque la complementariedad de las organizaciones multilaterales fue evaluada positivamente, se puede hacer algunas observaciones en cuanto al financiamiento bilateral directo a proyectos de organizaciones multilaterales como el FNUAP y el PNUD. Los Países Bajos ya son el principal donante del FNUAP y un donante grande del PNUD. Ambas organizaciones tienen programas país de gran envergadura en Nicaragua. Se puede cuestionar el valor agregado del financiamiento directo por la Embajada de programas específicos, dado los costos adicionales de transacción para el donante y para el receptor.
- Los Países Bajos son el principal donante de la Iniciativa Fast Track, un fondo dirigido a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo concerniente a la educación básica. Al mismo tiempo, los Países Bajos también financian directamente el presupuesto del Ministerio Nicaragüense de Educación.
- No hay una delimitación clara entre el financiamiento a ONGs locales por parte de la Embajada (mediante los fondos de donantes múltiples) y por parte de las organizaciones de cofinanciamiento. Puntos de Encuentro recibió apoyo financiero mediante tres diferentes canales holandeses: el Fondo de los Objetivos del Milenio, Oxfam Novib y el Fondo de equidad de género de la Embajada. Una alianza bajo la dirección de Hivos fue escogida para la gerencia del fondo para la equidad de género y salud y derechos sexuales y reproductivos (FED).
- En el terreno de las microfinanzas, aparte de la Embajada, están activas en Nicaragua cuatro organizaciones de cofinanciamiento y la FMO. A pesar de que cada una de ellas atiende su propio segmento, existe traslajo entre por ejemplo la FMO e Hivos-Triodos (en el financiamiento extenso a BANEX) y entre las organizaciones de cofinanciamiento entre sí. Asimismo hay poca coordinación mutua.

En todos estos ejemplos existen procedimientos apartes e individuales de aprobación y rendición de cuentas, con sus correspondientes costos de transacción. Las organizaciones ejecutoras indican que una gran dispersión de su presupuesto entre varios financiadores contribuye a la dispersión de dependencia, pero que también conlleva a altos gastos administrativos y falta de previsibilidad del financiamiento en el largo plazo. Como se

mencionó en el Capítulo 3, recientemente se originó una clara división de tareas entre las cuatro OCFs grandes. OXFAM-Novib y Cordaid se retiraron (en gran parte) de Nicaragua y las dos OCFs que siguen estando presentes, ICCO e Hivos, delimitaron claramente sus áreas de trabajo.

Si el doble financiamiento es perjudicial para la efectividad no se puede indicar en términos generales. Para salud y SDRS, la efectividad de proyectos, ejecutados por ONGs y organizaciones multilaterales, recibió una valoración positiva. En cuanto al apoyo a microfinancieras se mencionó que la oferta no coordinada y extensa de financiamiento externo contribuyó a la crisis en el sector de las microfinanzas en Nicaragua y que en parte se lo puede atribuir también a los financiadores holandeses. En cuanto al apoyo a la educación, se señaló que el financiamiento destinado al presupuesto de educación mediante tres canales diferentes (Fast Track Initiative, Apoyo presupuestario general y apoyo sectorial mediante el Silent Partnership) no ayuda al Gobierno nicaragüense de planificar mejor sus inversiones en el mediano plazo.

10.2 Eficacia

| 146 |

Los objetivos establecidos en el MJSP de la Embajada y los sucesivos planes anuales guardaron relación con tres temas grandes:

- la profundización del proceso de democratización y el fomento de la gobernabilidad: mediante el diálogo relativo a las políticas y el financiamiento de proyectos específicos;
- mejor acceso a los servicios sociales y mejor calidad de los mismos: mediante apoyo sectorial a salud y educación;
- desarrollo económico: mediante apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y recientemente al desarrollo rural.

Gobernabilidad, democracia y respeto de los derechos humanos constituían prioridades importantes para la asistencia holandesa. Para ello, se usaron varios instrumentos y modalidades: el diálogo relativo a las políticas, presión diplomática en torno al apoyo presupuestario general, y proyectos y programas dirigidos al fortalecimiento de la sociedad civil. Prácticamente todas estas actividades fueron ejecutadas en conjunto con otros donantes.

Los desarrollos obtenidos en estos terrenos por el momento no son muy positivos. Bajo el Gobierno de Bolaños hubo cierto progreso en el área de administración pública y reformas políticas, pero la ejecución se vio severamente obstaculizada por la oposición emanada del pacto entre los dos partidos políticos más grandes. Bajo el siguiente Gobierno del Presidente Ortega no solamente se estancaron las reformas políticas y administrativas, sino que también el proceso de democratización está siendo afectado. En las elecciones municipales se constató fraude y en general se deterioró la situación con respecto a la gobernabilidad. A partir de mediados de 2008, los Países Bajos congelaron el apoyo presupuestario general, pero sí dieron continuidad al diálogo para obtener garantías para elecciones honestas. Las mejoras deseadas, sin embargo, no se materializaron, a raíz de lo que los Países Bajos suspendieron en 2010 el apoyo presupuestario general.

No obstante, hay argumentos para postergar una valoración más definitiva sobre los resultados de los esfuerzos.

Los esfuerzos concernientes a la gobernabilidad hay que verlos en el contexto de la historia reciente del país. Nicaragua se encuentra en un proceso largo de transición de conflicto armado y reconstrucción a un estado que está desarrollando sus instituciones. Esta construcción actualmente parece estar seriamente estancada y no muestra una línea ascendente de desarrollo. Pero la evaluación del progreso depende en gran medida de la perspectiva del tiempo. La Embajada logró que se mantuviera el tema de democracia y gobernabilidad en la agenda. El combate de la corrupción y de la violación de los derechos de la mujer se volvieron un tema permanente en el debate público, entre otras debido a los esfuerzos de la Embajada y las ONGs locales. Además, los Países Bajos, mediante organizaciones de la sociedad civil, supieron movilizar más apoyo para estos temas.

En el Capítulo 4 se describió que la política económica implementada por el Gobierno de Bolaños y apoyada por los Países Bajos y otros donantes, conllevó a un modesto crecimiento de la economía, pero no a una disminución de la pobreza. La desigualdad en concepto de ingresos se aumentó. El apoyo bilateral de larga duración a programas dirigidos a las pequeñas y medianas empresas y a las microfinancieras en sí fue evaluado positivamente, pero contribuye sólo de medida muy reducida al crecimiento del empleo.

| 147 |

Una gran parte (el 44%) de la cooperación holandesa se destina a los sectores sociales. Los avances obtenidos en los indicadores más importantes no están claros. En líneas generales, el acceso a los servicios se aumentó y en algunos puntos se trata de un acceso más equitativo. Es plausible que los avances logrados con respecto al Objetivo de Desarrollo del Milenio 4, la reducción de la mortalidad infantil, se obtuvieron en parte por el apoyo holandés. Asimismo, las diferencias entre la ciudad y el campo, entre departamentos de salud ricos y pobres y entre los quintiles altos y bajos disminuyeron en cierta medida. Pero en el caso de personas pobres y regiones pobres en general la mortalidad infantil y neonatal sigue siendo varias veces más alta que en otros países de Centroamérica.

Los dos problemas más grandes en los sectores sociales son la inequidad y la ineficiencia en el empleo de los recursos. Sobre todo bajo el anterior Gobierno, el apoyo sectorial holandés estuvo insuficientemente enfocado en estos problemas y su seguimiento dejó mucho que desear.

10.3 Conclusiones respecto a la cooperación holandesa con Nicaragua

En Nicaragua, la pobreza y la inequidad tienen causas políticas profundamente enraizadas. Para un crecimiento económico más rápido y una mejor distribución existen obstáculos estructurales, que están siendo conservadas por la falta de voluntad política de afectar los intereses de las élites dominantes. El liderazgo autoritario, el patronazgo y la polarización causan una pobreza insistente entre una gran parte de la población y un desarrollo

deficiente de la democracia en Nicaragua. Las estructuras en que se basan el ejercicio del poder de parte de las élites políticas y económicas se remontan en la historia y están profundamente incrustadas en la sociedad.

En este contexto, las expectativas sobre la contribución que la cooperación en general y el apoyo presupuestario en especial pueda tener en la gobernabilidad y democratización no pueden ser más que modestas. Cabe constatar que los Países Bajos (igual que otros donantes) no siempre apreciaron en su justo valor las posibilidades reales de ejercer influencia mediante recursos y diálogo. Los objetivos y criterios de avance definidos en los MJSP fueron formulados demasiado ambiciosamente y no tomaron en cuenta la relativamente modesta influencia que la cooperación al desarrollo holandesa puede ejercer en la política y la administración pública bajo estas circunstancias. Una lección importante es que donde está ausente la voluntad política y no existe respaldo para hacer cambios en la sociedad, el espacio para donantes de ejercer influencia y lograr que se implementen cambios es reducido. Los hallazgos de esta evaluación dan motivos para dudar si bajo estas condiciones el apoyo presupuestario general sea el instrumento indicado para el fomento de la gobernabilidad y la democratización.

| 148 |

Sí se lograron buenos resultados en la mejora de la gestión financiera, precisamente porque en esta área había voluntad y respaldo políticos (sobre todo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Sin embargo, la ausencia de voluntad política para ocuparse del combate de la corrupción resultó ser una razón importante para la falta de resultados en ese terreno.

Debido a los estrechos márgenes para trabajar a lo interno de la administración central en la gobernabilidad, la Embajada y las organizaciones de cofinanciamiento tratan de hacer más fuerte la voz que desde la sociedad está pidiendo cambios y de crear más respaldo dentro de la política y la sociedad. Como se indicó en el Capítulo 5, existen buenos argumentos para esta opción; la efectividad de este tipo de programas, sin embargo, es difícilmente demostrable.

El Gobierno de Ortega parece tener la voluntad política de enfocar su política social en mayor medida en los pobres, aunque ahí está al acecho el peligro del clientelismo. El involucramiento de largo dato en salud concede a los Países Bajos una buena posición para apoyar mejoras en la eficiencia y eficacia de la política de salud. El que exista poco entendimiento en los resultados del aporte holandés en parte se basa en la falta de seguimiento y evaluación de buena calidad, pero también en el hecho de que el aporte estuvo insuficientemente enfocado en temas específicos.

El modesto presupuesto y el complicado contexto requieren de mayor concentración de la asistencia en terrenos donde radiquen las mejores posibilidades de hacer la diferencia. Con los programas dirigidos a los sectores sociales y a las pequeñas y medianas empresas se obtuvieron resultados concretos. El análisis de pobreza elaborado por el Banco Mundial señala el desarrollo productivo del área rural como la prioridad más importante para la lucha contra la pobreza. La nueva prioridad que la Embajada dio recientemente a las cadenas productivas rurales es, por lo tanto, un desarrollo positivo.

Anexo 1 Sobre la IOB

Objetivos

La Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB por sus siglas en holandés) tiene como objetivo contribuir al conocimiento sobre la ejecución y los efectos de la política exterior de los Países Bajos. La IOB cubre la necesidad de una evaluación independiente de la política y la implementación con respecto a todos los terrenos relativos a las políticas que forman parte del grupo homogéneo de gastos realizados en el exterior (HGIS, Grupo homogéneo de Cooperación Internacional). Asimismo, la IOB ofrece asesoría en cuanto a la programación y ejecución de evaluaciones que se realizan bajo la responsabilidad de direcciones de elaboración de políticas y de embajadas.

Las evaluaciones hacen posible que los ministros rinden cuentas ante el parlamento sobre la política implementada y la asignación de los recursos. En la ejecución de las evaluaciones, además de a la rendición de cuentas, también se dedica atención al aprendizaje. Por ello, se aspira a la incorporación de los resultados de las investigaciones de evaluación en el ciclo de formulación de políticas del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores. Los informes que emanan de las investigaciones se usan como retroalimentación dirigida para mejorar tanto las intenciones relativas a las políticas como la implementación. Equipados con conocimiento sobre los resultados de la política implementada, los hacedores de políticas están capaces de preparar mejor y más dirigidamente las intervenciones nuevas.

| 151 |

Abordaje y metodología

La IOB cuenta con un equipo de investigadores con mucha experiencia y un presupuesto propio. Para la realización de las evaluaciones, la IOB busca los servicios de expertos externos con conocimiento especializado sobre el tema bajo evaluación. En función del control interno de la calidad, la IOB organiza para cada evaluación un grupo de referencia en el que también participan, aparte de los expertos externos, personas interesadas del ministerio.

Programación

La programación de las evaluaciones de la IOB forma parte del listado de evaluaciones proyectadas que están incluidas, agrupadas según las cláusulas establecidas en la política formulada, en la Memoria Explicativa del Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Una organización en desarrollo

Desde la constitución de la IOB en 1977 hubo grandes cambios en el abordaje, las áreas de atención y las responsabilidades. En los primeros años, las actividades de la IOB se enmarcaban en evaluaciones por separado de proyectos para el Ministro de Cooperación al Desarrollo. A partir de alrededor de 1985, las investigaciones se volvían más amplias y abarcaban sectores, temas o países. Además, se presentaban los informes de la IOB al parlamento y, por lo tanto, se volvían de acceso público. En 1996, se realizó una recalibración de la política exterior y se reorganizó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante esta recalibración, en lo que se cambió el nombre de la Inspección de IOB

(Inspección de la Cooperación al Desarrollo sobre el terreno) a IOB, se amplió el área de trabajo a toda la política exterior de la administración pública holandesa. Asimismo, a partir de los años noventa se está colaborando con servicios de evaluación de otros países, entre otras en forma de realización de evaluaciones conjuntas. Finalmente, la IOB persigue ampliarse también en el terreno metodológico. En ello, se pone mayor énfasis en la aplicación de métodos estadísticos en las evaluaciones de impacto. A partir de 2007, la IOB también emprende radiografías relativas a las políticas como forma de evaluación.

Anexo 2 Términos de Referencia

A continuación se presenta un resumen de los Términos de Referencia para la evaluación de la cooperación holandesa ofrecida a Nicaragua en el período 2004-2008. Estos Términos de Referencia fueron aprobados el 11 de mayo de 2009 por el director suplente de la IOB (Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas). El texto completo (en holandés) está disponible en la página web de la IOB (www.minbuza.nl/iob).

Las preguntas principales de la evaluación son:

Las preguntas generales de la evaluación son:

1 *¿Cómo se diseñó la cooperación holandesa?*

Aquí se evaluará la realización de los inputs (insumos) holandeses. En lo que concierne al apoyo bilateral delegado se investigará si los inputs previstos en los Planes Estratégicos Multianuales fueron cumplidos/logrados.

2 *¿Cuáles fueron los aportes directos e indirectos de Los Países Bajos (ya sea en conjunto con otros donantes o no) a la gobernabilidad y la reducción de la pobreza en Nicaragua?*

Se evalúa si las expectativas en relación a los aportes a la gobernabilidad y la reducción de la pobreza fueron realizadas y qué papel los Países Bajos desempeñaron en estos terrenos. Los aportes se relacionan tanto a las condiciones necesarias para la reducción de la pobreza (mejores políticas, mejor gobernabilidad, fortalecimiento institucional) como a los resultados directos en el terreno de la prestación de servicios sociales o las actividades productivas de los grupos meta.

3 *¿Qué lecciones pueden extraerse para la formulación futura de la política?*

Se formulan conclusiones sobre la eficiencia y la eficacia de la asistencia holandesa en lo que los desarrollos políticos económicos (rápidamente cambiantes) en Nicaragua constituyen el trasfondo. Se averiguará en qué medida los supuestos y puntos de partida del Plan Estratégico Multianual resultaron ser correctos. Lo mismo se aplica a las políticas a nivel de país y temáticas de las organizaciones particulares. Basándose en las conclusiones, podrán extraerse lecciones para las políticas futuras.

Abordaje y alcance

La evaluación se enfocará en primer lugar en la cooperación bilateral holandesa. El tema de la evaluación es la estrategia de intervención y los resultados esperados según lo establecido en los dos Planes Estratégicos Multianuales (2005-2008 y 2008-2011). Además, la evaluación guardará relación con el apoyo que está siendo directa o indirectamente financiado por la administración pública holandesa mediante un programa de subvención y canalizado mediante canales particulares. En lo posible también se investigará qué fue el aporte de los Países Bajos a las organizaciones multilaterales que están activas en Nicaragua.

La evaluación se concentrará en el periodo 2005-2008 que coincide con el período de ejecución del primer Plan Estratégico Multianual y el periodo inicial de la ejecución del segundo Plan Estratégico Multianual. Sin embargo, para poder hacer una buena interpreta-

ción de los desarrollos acaecidos en relación al contexto y a la cooperación holandesa es importante ubicar los hallazgos en un espacio de tiempo más amplio.

El objetivo principal de la política de cooperación holandesa es la reducción de la pobreza y por lo tanto la evaluación a nivel de país tomará como punto de partida la pregunta de qué fueron los aportes a la reducción de la pobreza. El volumen de la ayuda holandesa en relación al total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y el presupuesto nacional es demasiado reducido como para poder establecer una relación directa entre la cooperación holandesa y los cambios logrados en la situación socioeconómica. Pero sí se puede analizar qué papel los Países Bajos desempeñaron junto con otros donantes en la mejora de la efectividad de la política nacional dirigida a la reducción de la pobreza y qué fueron los resultados obtenidos. En los casos del apoyo sectorial y actividades específicas con grupos meta concretos, se podrá evaluar, donde sea posible, los efectos e impactos logrados en la población.

Con respecto a la evaluación de la reducción de la pobreza, sin embargo, cabe tomar en cuenta algunos aspectos:

- a. En el transcurso del tiempo, el contexto ha estado sujeto a cambios.
- b. Gran parte de la asistencia holandesa se destinó a la mejora de las condiciones requeridas para una política pública efectiva, pero no siempre se especificaba de qué forma ello contribuiría a la reducción de la pobreza. En este caso, se puede analizar los desarrollos con respecto a los índices de pobreza, pero haciéndolo no significa que se haya establecido una relación directa entre el apoyo brindado y los logros en el terreno de la reducción de la pobreza.
- c. El factor tiempo es un problema: en muchos casos no se especificó claramente en qué plazo se esperaba lograr los efectos previstos.
- d. El suministro de información y la disponibilidad de datos deficientes (por ejemplo la falta de una línea de base) constituyen un obstáculo importante para poder detectar tendencias.

| 154 |

Por estas razones existen limitaciones para evaluar el impacto logrado en el nivel de la población y algunas conclusiones se limitarán a planteamientos sobre la plausibilidad de la relación entre el apoyo prestado y el impacto logrado.

Ejecución

La investigación consiste en cinco componentes:

1. un estudio general de escritorio sobre la cooperación holandesa con Nicaragua;
2. un estudio parcial sobre el apoyo presupuestario general;
3. un estudio parcial sobre salud, y salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR);
4. un estudio de escritorio de corta duración sobre temas específicos, tales como gobernabilidad, género y el apoyo destinado al desarrollo del sector privado y a la micro, pequeña y mediana empresa; y
5. un estudio parcial sobre las actividades realizadas por las organizaciones holandesas de cofinanciamiento y otras organizaciones privadas sin fines de lucro.

Para cada uno de estos estudios parciales se formularon los TdR con su marco de evaluación correspondiente.

Los hallazgos formulados en los diferentes estudios parciales serán unificados en un análisis final que formará la base para el informe final. En el análisis final, tomando como base los hallazgos identificados, se intentará responder en un nivel más general las preguntas principales de la evaluación. De esta forma será posible contribuir a la formación de una valoración sobre la estrategia implementada por los Países Bajos y los resultados de la asistencia brindada.

Organización y planificación

La organización y la planificación se definirán en estrecha coordinación con la Embajada holandesa en Managua.

En lo posible, se finalizarán los estudios parciales y los estudios de escritorio en 2009 y de cada tema parcial se elaborará un informe (en inglés o español). Estos informes parciales constituirán la base para la redacción de un estudio síntesis (inicios de 2010), del que se resumirán los principales hallazgos, las conclusiones y sus fundamentos. El informe final, con una reacción relativa a las políticas, será enviado por el Ministro de Cooperación al Desarrollo a la Cámara Baja de los Países Bajos.

| 155 |

La investigación será coordinada por el evaluador de la IOB N. van Niekerk en colaboración con la investigadora R. Verbeek de la IOB.

Retroalimentación de los resultados de la evaluación

La evaluación será ejecutada por investigadores holandeses y nicaragüenses. Se colaborará intensivamente con centros de investigación nicaragüenses, por ejemplo la Universidad Centroamericana/NITLAPAN, y consultores individuales.

Teniendo en cuenta el deseo de alinearse, también en la realización de evaluaciones, a la Agenda de París, la evaluación del apoyo presupuestario general se coordinará con todos los donantes participantes en el Budget Support Group (Grupo de Apoyo Presupuestario): habrá una reunión sobre los TdR y un encuentro sobre los hallazgos. Asimismo, el marco y los métodos a implementar serán articulados con los de la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General planificada, en la que la IOB está activamente involucrada. En el caso del sector salud, los Países Bajos son un donante bilateral importante. Finlandia, Austria, España, el Banco Mundial y el FNUAP también contribuyen al financiamiento basket (canasta). Con diversos donantes se discutirán las experiencias y hallazgos obtenidos; no se propuso una evaluación conjunta.

Tanto en la evaluación como en la retroalimentación de los resultados se procurará que haya una participación activa del Embajador de los Países Bajos y de los socios nicaragüenses.

Anexo 3 Listado de los estudios parciales

En función de esta evaluación se realizaron por encargo de la IOB los siguientes estudios parciales:

1 Apoyo presupuestario general

Dijkstra, G. y A. Grigsby (2010) *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*

2 Salud y SDSR

Barten, F. (2009) *Quality of Care in Nicaragua. Exploring experiences, challenges and opportunities*. Nijmegen: Universidad Radboud de Nijmegen/ensayo encargado por la IOB.

Espinoza Blanco, S. (2009), *Estudio evaluativo sobre la calidad de atención en los sistemas locales de atención integral en salud: casos de la Región Autónoma Atlántico Norte y el departamento de Matagalpa en período 2005-2008*. Bilwi RAAN: Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)

Niessen, L. (2009) *Impact evaluation of Netherlands-Supported Adolescent Sexual and Reproductive Health and Rights Programs in Nicaragua. Research protocol*.

Pieper, A. (2009) *IOB Evaluation Health Sector Support, Nicaragua*

3 Gobernabilidad

Pieper, A. (2009) *Nederlandse steun aan UNDP-programma Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua en Apoyo al fortalecimiento del liderazgo político en la juventud Nicaragüense*.

4 PyME

Centro de Desarrollo Rural (CDR (2010) *Evaluación del impacto de los servicios del programa de servicios de desarrollo empresarial (PROSEDE) en el desempeño empresarial*, San José: Centro de Desarrollo Rural.

Tuinstra, A. et al. (2009) *Evaluación de impacto del apoyo de la cooperación para el desarrollo de los Países Bajos al Centro de Exportaciones (CEI) Nicaragua*, San José: Centro de Desarrollo Rural.

5 Fortalecimiento de la sociedad civil y género

Biekart K. (2010) *De bijdragen aan maatschappijopbouw door Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Cordaid*. La Haya: Institute of Social Studies

Wallace Salinas, G. (2009) Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de Fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009).

Wilson, G. (2009) El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008 Informe síntesis de estudios enfocados en género

6 Microfinanzas

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (2009) *Evaluación de impacto del apoyo de la cooperación para el desarrollo de los Países Bajos al Centro de Exportaciones (CEI) Nicaragua*. San José: CDR.

7 Impacto del apoyo a cooperativas de café

Ruben, R. (2010) *De impact van fair trade koffie in Nicaragua*. Nijmegen: CIDIN.

Ruben, R. y G. Zuniga, G. (2010) *Comparative impact assessment of coffee standards in Northern Nicaragua: The role of HIVOS support to PRODECOOP*. Nijmegen: CIDIN.

8 Fortalecimiento del respaldo social

Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010) *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*. Utrecht: Universidad de Utrecht.

Anexo 4 Listado de personas entrevistadas

En este listado sólo se incluye un resumen de las entrevistas y conversaciones de fondo sobre temas generales que son de importancia directa para este informe de síntesis. Para un listado completo de las personas consultadas por estudio parcial véase el informe correspondiente.

Los Países Bajos

Ministerio de Relaciones Exteriores

- Maarten Brouwer, Embajador de Cooperación al Desarrollo
- Kees Rade, Embajador en Brasilia, antiguo Embajador en Managua
- Mathijs Wolters, antiguo Jefe de Cooperación al Desarrollo de la Embajada en Managua
- Ko van Doorn, antiguo experto en el tema de Desarrollo del Sector Privado de la Embajada en Managua

Embajada del Reino de los Países Bajos, en Managua

- Lambert Grijns, Embajador
- Hans Wessels, Jefe de Cooperación al Desarrollo
- Jacques Remmerswaal, experto en el tema de Gobernabilidad
- Jan Bauer, experto en el tema de Desarrollo Económico
- Luis Bravo, experto local en el tema de Cadenas de producción
- María Jesús Largaespada, experta local en el tema de Salud
- Silvia Porras, experta local en el tema de Derechos de la Mujer y Género
- Jan-Kees Verkooijen, antiguo asesor de Macro-economía
- Claudia Guadamuz, asesora Apoyo Presupuestario.

| 159 |

Organizaciones holandesas de cofinanciamiento/organizaciones holandesas que reciben subvención de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS)

- Mariecke van der Glas, ICCO
- Dineke van den Oudenalder, director regional de HIVOS Centroamérica y Pablo Álvarez, colaborador de programas, oficina regional para Centroamérica de HIVOS
- Ruud Lambregts y Karin Kraft, Oxfam Novib
- Vincent Driest, Mauricio Duran y Margriet Nieuwenhuis, Cordaid
- Barbara Feres, Plan Holanda
- Anne-Lies Risseeuw, VNG International (Asociación de Municipios Holandeses)
- Alvaro Pinto y Pepijn Gerrits, NIMD (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista)
- Ronald van der Hijden, LBSNN (Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua)

Nicaragua

Gobierno y Asamblea Nacional

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Valdrack L. Jaentschke, Viceministro, y Nolvía González
- Juan Carlos Sánchez, Coordinador Técnico Nacional del Grupo de Apoyo Presupuestario, Secretaría Técnica de la Presidencia
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Francisco Mena, Director de Asuntos Presupuestarios, Sr. Pérez, Director de Crédito Público, Ovidio Reyes, oficial
- Banco Central de Nicaragua, Carlos Sequeira, Gerente de Operaciones Internacionales y los asesores Zelaya, Nina Conrado, José de Jesús
- Banco Central de Nicaragua, Mario B. Alemán Flores, Director Estudios Económicos, Miguel Aguilar Méndez, oficial, Erasmo Gómez, Director de Pasivos Externos
- Miguel de Castillo, Ministerio de Educación y Cultura, Ministro (hasta abril de 2010)
- Alejandro José Solís Martínez, Director General de Planificación y Desarrollo del Ministerio de Salud
- Omar Cabezas Lacayo, Procuraduría General de Derechos Humanos (PGDH), Procurador

Antiguos funcionarios:

- Mario Arana, antiguo Ministro de Hacienda y Crédito Público y antiguo Presidente del Banco Central de Nicaragua
- Mauricio José Chamorro Vargas, antiguo asesor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y responsable de Apoyo Presupuestario General
- José Santos Figueroa, diputado y coordinador del Programa de Gobernabilidad, Asamblea Nacional

Municipalidades

- Yamil Vargas Díaz, Alcalde de La Libertad
- Leónidas Centeno, Alcalde de Jinotega
- Sadrach Zeledón Rocha, Alcalde de Matagalpa

Donantes y el FMI

- Humberto Arbulú-Neira, Representante residente del FMI
- Banco Mundial, Coleen Littlejohn, Oficial Senior de Operaciones a nivel de País, José Eduardo Gutiérrez
- Rafaela Varela, Coordinadora senior a nivel de país, Banco Interamericano de Desarrollo
- PNUD, Comisión Europea: Mark Litvine, Gerente Operacional, Debora Marignani, Oficial de Cooperación al Desarrollo, particularmente en apoyo presupuestario y asuntos institucionales, Olga Viluce, Asesora de Cooperación al Desarrollo, Sandra Mariela Peña, Asesora de Macro-economía y asuntos institucionales, y apoyo presupuestario
- COSUDE: Peter Bischof, Representante residente, director de Centroamérica Suiza y Freddy Ruiz, oficial de asuntos económicos
- Marko Lehto, Embajador de Finlandia
- Camila Fossberg, Embajadora de Noruega
- Helge Jahn, Director Centroamérica y México de KfW Alemania

- María José Jarquín, Asesora Gobernabilidad de DFID
- PNUD: Maribel Gutiérrez, Coordinadora área de Gobernabilidad y Jorge Navas, Oficial del Programa de Gobernabilidad, María Rosa Renzi, Asesora
- Max Kerry, ACDI, Jefe de Cooperación al Desarrollo, Carla Eslaquit, Oficial de Educación
- Lasse Møller, Jefe de Cooperación al Desarrollo de DANIDA

Semi-gubernamental

- Roberto Brenes, Gerente General de Centro de Exportaciones e Inversiones, programa PROSEDE

ONG/sociedad civil

- Róger Arteaga Cano y Avil Ramírez, Cámara de Comercio Americana de Nicaragua (AMCHAM)
- Julio Flores, Director Ejecutivo, Fondo de Desarrollo Local
- José Antonio Castillo, Director Ejecutivo Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua (CNHHN)
- Rafael Henríquez, Fondo Común Oxfam GB
- Vilma Núñez de Escorcia, Presidente CENIDH
- Marling Sierra, Subdirectora CENIDH
- Bayardo Izabá, Director Ejecutivo CENIDH
- Irela Solórzano, Dirección ejecutiva colegiada Fundación Puntos de Encuentro
- Amy Bank, Dirección ejecutiva colegiada Fundación Puntos de Encuentro
- Amado Ordóñez Mejía, Director Ejecutivo Fundación Humboldt
- Xitlali Sandino, Responsable oficina de planificación Fundación Humboldt
- Arturo Grigsby Vado, Director Ejecutivo NITLAPÁN
- Lea Montes, Directora Programas NITLAPÁN

| 161 |

Consultores y académicos

- Adolfo Acevedo, consultor
- Oscar Rene Vargas, académico y consultor
- Arturo Wallace, periodista, antiguo Oficial de Programa de Gobernabilidad de DFID
- Humberto Guzmán, Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Políticas Públicas
- Paul Kestler, Asesor Programa PyME de la GTZ

Anexo 5 Fuentes consultadas

Publicaciones generales

Banco Mundial (2005) *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities*, 32953, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2008a) *Nicaragua: Poverty assessment; volume 1: Main report*, nr. 39736-NI, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2008b) *Nicaragua: Public expenditure review 2001-2006*, No. 39807-NI, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2008c) *Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the amount of USD 20 million to the Republic of Nicaragua for a Micro, Small and medium Enterprise Development Project*, 14 de mayo de 2008.

Banco Mundial (2008d) *Equity, Access to Health Care Services and Expenditures on Health in Nicaragua*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial e IFC (2007) *Enterprise Surveys. Nicaragua: Country Profile 2006*, Washington: Banco Mundial.

Belli, P. (2004) *Does public investment help spur growth and reduce poverty in Nicaragua?* Mimeo, Managua.

Braake, D. ter, y Klapwijk, P. (1994) *De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Nicaragua 1979-1990*, Utrecht: Vakgroep Utrechtse Historische Cahiers.

Corporación Latinobarómetro (2008) *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Cruz, C. (2005) *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, Nueva York: Cambridge University Press.

Dijkstra, G. (1999) *Debt, dependence and fragile development: Programme aid to Nicaragua*, Sida Evaluation Report nr. 1999/17. Estocolmo: Sida.

Dijkstra, G. y Evans, T. (2003) *Results of international debt relief in Nicaragua: Case study for the IOB evaluation of Dutch debt relief*. La Haya: IOB.

Dijkstra, G. y Komives, K. (2008) *The PRS process and the effectiveness of aid*, Regional report 2007, Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America. Estocolmo: Sida.

Embajada de Suecia y MINSA (2008) *Evaluación de los procesos de Apropiación, Alineamiento y*

Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud.

Ética y Transparencia (2009). En: *Envío*, No. 332, marzo de 2009, www.envio.org.ni/articulo/3952.

FNUAP (2008) *World Population Report*

Friedman, E.J. (2009) Gender, Sexuality and the Latin American Left: testing the transformation, in *Third World Quarterly*, año 30, No. 2, págs. 415-433.

Fundación Grupo Ética y Transparencia (2006) *Estudio anticorrupción en Nicaragua*.
Managua: Agencia Sueca para la Cooperación Internacional al Desarrollo/Embajada de Noruega en Nicaragua.

GTZ (2006) *Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local* (sin publicar).

Guimarães, J. y Avendaño, N. (2007) *Pobreza, problema postergado*, Country Report 2006. Estocolmo/La Haya: Sida/ISS.

| 164 |

Guzmán, L. y Pinto, A. (2008) *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

Holmberg, S., Rothstein, B., y Nasaritousi, N. (2009) Quality of government: What you get, in *Annual Review of Political Science*, No. 12, págs. 135-161.

IEEPP (2009) *Presupuesto ciudadano*.

INIDE (2008) *Encuesta Nicaragüense de demografía y salud 2006/7 (ENDESA) - Informe final*, Managua: Ministerio de Salud.

INIDE (2005) *Mapa de Pobreza Extrema 2005*, ww.inec.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapaPobreza.pdf

International Telecommunication Union (2009) *Regional Information Statistical Profiles Society 2009, Americas*, Ginebra: ITU.

Kampwirth, K. (2008) Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega, en *Latin American Perspectives*, 163, año 35, No. 6.

Kester, P. (2009) *Informe evaluativo programa productivo alimentario 2007-2008 'hambre cero'*, Managua: Embajada de los Países Bajos.

Khan, M. H. (2006) *Governance, economic growth and development since the 1960s*. Background paper for World Economic and Social Survey (WESS). Nueva York: Naciones Unidas.

- Kinzer, S. (2008) *Life Under the Ortegas*, en *The New York Review of Books*, mayo de 2008.
- Kruyt, D. (2008) *Guerillas: War and Peace in Central America*, Londres: Zed Books.
- Kurtz, M. J. y Schrank, A. (2007) Growth and governance: Models, measures, and mechanisms, en *The Journal of Politics*, año 69, No. 2, págs. 538-554.
- NITLAPAN (2008) Análisis de la Política de desarrollo urbano sostenible.
- OCDE (2008) *Encuesta de 2008 de seguimiento a la declaración de París Ayuda más eficaz para 2010*.
- Peñailillo, M. y Saldomando, A. (2007) *Anti-corruption policy making in practice: Nicaragua - A Country Case Study*, Managua: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Pineda, C. y Schulz, N.-S. (2008) *The Nicaragua Challenge. Donor harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study II*, Madrid: FRIDE.
- PNUD (2009) *Human Development Report 2009*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rosales et al. (2009) Estado de los derechos humanos de salud en la Costa Caribe Nicaragüense.
- Singh et al. (2009) *Abortion worldwide. A decade of uneven progress*, Nueva York: Guttmacher Institute.
- Soto Vásquez (2008) *Prevención de la Transmisión Materna Infantil. Línea de base en seis SILAIS*.
- The Economist (2010) *Country Report Nicaragua*, Londres: Economist Intelligence Unit.
- Transparencia Internacional (2009) *Los sistemas nacionales de Integridad*, Managua: Transparencia Internacional.
- Whitfield, L. y Fraser, A. (2009) Introduction: Aid and sovereignty, in L. Whitfield (red.), *The politics of aid: African strategies for dealing with donors* (págs. 1-26). Oxford: Oxford University Press.
- Wiggins, S. (2006) *Growth and chronic poverty in Nicaragua*. Wisconsin: University of Wisconsin, Chronic Poverty Research Centre.

Publicaciones por tema

Desarrollo económico

Banco Mundial (2008) *Project Appraisal Document on a proposed contract to the República de Nicaragua for a Micro, Small and medium Enterprise Development Project*, Washington: Banco Mundial

CEI (2008) *Evaluación parcial del centro de exportaciones e inversiones Nicaragua, 2004-2008*.

Embajada de los Países Bajos (2007) *Strategy of the Programme Improvement of Business Climate 2007-2011*

Garache, L. (2009) *PRONAMIPYME Evaluación Final de Programa Informe*, Managua.

Schneider, G. et al (2007) *Informe de Evaluación final del Programa de Servicios de Desarrollo empresarial (PROSEDE)*. Asunción, Buenos Aires, Lima: SIC Desarrollo.

Salud, SDR y educación

Amnistía Internacional (2009) *Nicaragua, el impacto de la prohibición total del aborto. Información para el comité de la ONU contra la tortura*, www.amnesty.org/es/library/

Banco Mundial (2007) *Nicaragua: Análisis del gasto público de salud. Mimeo*, Washington: Banco Mundial.

Byron, G. et al. (2009) *Mid Term Evaluation PROASE-Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)*, informe preliminar de julio de 2009.

Embajada Real de Dinamarca (2009) *Programa de Apoyo al Sector de la Educación en Nicaragua, II Fase 2010-2013*, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y Ministerio de Salud (2009) *Política nacional de salud*.

Grupo de donantes del FED (2008) *Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (FED). 'Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008'. Informe Final, Volumen I Documento principal*.

Ixchen (2008) *Programa Sectorial de prevención del cáncer cérvico uterino. Informe 2008* (sin publicar).

Ministerio de Salud (2004) *Política Nacional de Salud 2004-2015*, Managua: MINSA.

Ministerio de Salud (2005) *Plan quinquenal 2005-2009*, Managua: MINSA.

Ministerio de Salud (2007) *Marco presupuestario de mediano plazo 2007-2009*, Managua, MINSA.

Ministerio de Salud (2008) *Evaluación de Medio Término del Plan Quinquenal de Salud 2004-2009*, Managua, MINSA.

MINSA y Banco Mundial (2007) *Estudio del mejoramiento del desempeño de trabajadores de salud en Nicaragua. Resultados de grupos focales con médicos y personal de enfermería de hospitales de Nicaragua*.

Moore, R. J. y Soto, U. (2007) *Análisis del gasto público en el sector educativo, Nicaragua, 2002-2006*. Mimeo, Managua.

Niessen, L. et al. (2009) *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, Róterdam: SEOR (sin publicar).

OPS (2008) *Perfil de salud; ODM 4: salud infantil*.

OPS 2009 [análisis de la mortalidad materna aún no publicado]

Puntos de Encuentro et al. (2004) *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'Somos diferentes somos iguales' (SDSI). Primera fase de evaluación, Informe final*.

OMS (2004) *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*, WHO 2004. WHO/RHR/04.8, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

| 167 |

OMS (2005) *Maternal mortality estimates*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

OMS (2007) *Unsafe abortion, Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2003*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Apoyo presupuestario general y gobernabilidad

Artana, D. (2005) *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*. Mimeo, Managua.

Baires, O. et al. (2006) *Mid-term review of multi donor fund Anti-corruption Nicaragua, Final Report*, NORAD.

Banco Mundial (2007) *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión 22 al 25 de octubre de 2007*.

Gobierno de Nicaragua y donantes (2005) *Joint financing agreement for general budget support between the government of Nicaragua and the donor group* (sin publicar).

Gosparini, P., et al. (2006) *Nicaragua country report*, Birmingham: IDD, University of Birmingham.

PEM consult (2009) *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público'*.

Fortalecimiento de la sociedad civil

Castillo, H., y Pineda, C. (2009) *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua. Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam GB.

Embajada Real de Dinamarca (2006) Documento de Base Fondo Común de apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

Koch, D.J. (2009) *Aid from International NGOs. Blind spots on the aid allocation map*. Londres/Nueva York: Routledge Studies in Development Economics.

Medez, G. y Moncada, M. (2008) *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua, Informe final de evaluación de medio término*, Managua.

Méndez, D. y Jenkins, M. (2007) CENIDH, Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de HIVOS y NOVIB, Managua: CENIDH.

| 168 |

Publicaciones del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores

Nota de Políticas: Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde (2009) La Haya. *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (2009) La Haya.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2000) *Jaarplan 2000 (Plan Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2005) *MASP 2005-2008 (Plan Estratégico Multianual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2008) *MASP 2008-2011 (Plan Estratégico Multianual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2004) *Jaarverslag 2003 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2005) *Jaarverslag 2004 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2006) *Jaarverslag 2005 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2007) *Jaarverslag 2005 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2008) *Jaarverslag 2007 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2009) *Jaarverslag 2008 (Informe Anual)*.

Embajada del Reino de los Países Bajos (2007) *Improving business climate 2007-2011*.

Nicaragua Countryteam visit del 2 al 8 de febrero de 2008.

Landenteamverslag 2004 (Informe del Equipo País)

Landenteamverslag 2006 (Informe del Equipo País)

Documentación de la Cámara Baja de los Países Bajos

TK (Cámara Baja), año parlamentario 1999-2000, 26 433, No. 3
TK (Cámara Baja), año parlamentario 1999-2000, 26 433, No. 21
TK (Cámara Baja), año parlamentario 2006-2007, 30 800 V, No. 114.

Revistas y periódicos

Latin American and Central American Regional Weekly Report, 2008-2010,
Revista Envío, Universidad Centroamericana 2008-2010
La Prensa de 20 de noviembre de 2009: *'Carnetización debe ser sancionada'*

Evaluaciones de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicadas entre 2005-2010

Evaluaciones publicadas antes del 2005 se puede encontrar en la página web de la IOB: www.minbuza.nl/iob

| 170 |

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>330 2010 Evaluatie Landenstudie MFO's Nicaragua
<i>isbn 978-90-5328-386-8</i></p> <p>329 2010 Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008
<i>isbn 978-90-5328-385-1</i></p> <p>328 2010 Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008
<i>isbn 978-90-5328-384-4</i></p> <p>327 2010 Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009
<i>isbn 978-90-5328-381-3</i></p> <p>326 2009 Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)
<i>isbn 978-90-5328-380-6</i></p> <p>325 2009 Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid
<i>isbn 978-90-5328-379-0</i></p> <p>324 2009 Investing in Infrastructure
Evaluation of the LDC Infrastructure Fund
<i>isbn 978-90-5328-378-3</i></p> <p>323 2009 Preparing the ground for a safer World
Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006
<i>isbn 978-90-5328-377-6</i></p> <p>322 2009 Draagvlakonderzoek Evalueerbaarheid en resultaten
<i>isbn 978-90-5328-375-2</i></p> <p>321 2009 Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'
Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010
<i>isbn 978-90-5328-374-5</i></p> | <p>320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005
<i>isbn 978-90-5328-373-8</i></p> <p>319 2008 Meer dan een dak
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding
<i>isbn 978-90-5328-365-3</i></p> <p>318 2008 Samenwerking met Clingendael
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael
<i>isbn 978-90-5328-367-7</i></p> <p>317 2008 Sectorsteun in milieu en water
<i>isbn 978-90-5328-369-1</i></p> <p>316 2008 Be our guests
Examen de la politique mené par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (sommaire)
<i>isbn 978-90-5328-372-1</i></p> <p>316 2008 Be our guests (Summary)
<i>isbn 978-90-5328-371-4</i></p> <p>316 2008 Be our guests
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands
<i>isbn 978-90-5328-371-4</i></p> <p>316 2008 Be our guests (Samenvatting)
<i>isbn 978-90-5328-370-7</i></p> <p>316 2008 Be our guests
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties
<i>isbn 978-90-5328-370-7</i></p> <p>315 2008 Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen
<i>isbn 978-90-5328-368-4</i></p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|


- 314 2008 **Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-3646
- 313 2008 **Explore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 312 2008 **Impact Evaluation: Primary Education Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 311 2008 **Impact Evaluation: Primary Education Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 310 2008 **Clean and Sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 309 2008 **The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **Het vakbondsmedefinancierings-programma**
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-0-5328-359-2
- 307 2008 **Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 306 2007 **Chatting and Playing Chess with Policymakers**
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 305 2007 **Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 304 2007 **Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 **Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 303 2006 **Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation**
isbn 978-90-5328-352-8
- 2006 **Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China**
isbn 978-90-5260-219-0
- 302 2006 **Evaluatie van het Nederlandse mensen- rechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 978-0-5328-350-1
- 301 2006 **From Project Aid towards Sector Support**
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005
isbn 90-5146-000-7
- 301 2006 **Van Projecthulp naar Sectorsteun**
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 978-90-5328-351-6
- 300 2005 **Aid for Trade?**
An evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-3498
- 299 2005 **Een uitgebreid Europebeleid**
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1

Publicado por

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Países Bajos
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
Traducción: Monic Schaapveld

Foto portada: La segunda vida de un autobús escolar norteamericano.
David Constantine y Axiom/Hollandse Hoogte
Diseño: Optima Forma bv, Voorburg
Impresión: OBT bv, Den Haag
ISBN: 978-90-5328-390-5

© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | septiembre 2010



Desde inicios de los años ochenta, Nicaragua ha sido ininterrumpidamente país de concentración de la cooperación holandesa al desarrollo. El total de la ayuda holandesa ofrecida a Nicaragua en el período 2005-2008, canalizado mediante varios canales, ascendió a 145 millones de euros. En esta evaluación se investiga los resultados obtenidos de la cooperación. Se presta atención especial al apoyo presupuestario general otorgado por Holanda juntos con otros donantes.

eración holandesa con Nicaragua 2005-2008 | Evaluación de la IOB | No. 333 | Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua: 2005-2008

Publicado por:

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Países Bajos
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl

© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | septiembre 2010

10BUZ282300 | 5