



EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCION DEL PNUD **NICARAGUA**

INFORMES PUBLICADOS BAJO LA SERIE DE ADR

Bangladesh	Jamaica	Serbia
Bhutan	Lao PDR	Ucrania
Bulgaria	Montenegro	Turquía
China	Mozambique	Viet Nam
Egypt	Nigeria	Yemen
Ethiopia	República Árabe Siria	

PRÓXIMOS INFORMES ADR

Colombia	Rwanda
Jordania	

PREPARADO POR:	
Jefe del equipo	Salvador Martí i Puig
Miembros del equipo	Alfredo Stein Ligia Gómez
Jefe de la evaluación	Oscar A. García
Auxiliar de investigaciones	Natalia Pérez

PROLOGO

El informe que se presenta a continuación es el resultado de una evaluación independiente realizada por la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nicaragua. La evaluación identifica la pertinencia y el posicionamiento estratégico del PNUD y su contribución al logro de resultados de desarrollo en el período de tiempo comprendido entre 1998 y 2006. El propósito de la evaluación es generar lecciones que fortalezcan futuros ejercicios de programación y contribuyan, de esa manera, a una mayor efectividad de las acciones de desarrollo.

Nicaragua es, después de Haití, el país más pobre de América Latina, ocupando el puesto número 112 en el ranking mundial de acuerdo al índice de desarrollo humano (IDH). Es el país que recibe más ayuda oficial al desarrollo per cápita de la región, por lo cual es además uno de los países piloto de la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo.

Desde 1990 hasta la fecha se han celebrado cuatro elecciones presidenciales y legislativas cuyos resultados se han respetado. Sin embargo, los resultados de los comicios muestran la existencia de un sistema de partidos polarizado. Diversas encuestas exponen la continua pérdida de confianza en los partidos políticos y las instituciones públicas.

La pobreza, la falta de oportunidades, la tenencia de armas y la penetración de redes del crimen organizado pueden incrementar un tipo de violencia asociada a la criminalidad y la descomposición social.

El deterioro medioambiental de Nicaragua, al igual que del resto de países de la región, es preocupante. El país ha sido afectado por una variedad de desastres naturales que han puesto al desnudo su vulnerabilidad social. La crisis provocada por el huracán Mitch supuso un punto de inflexión para las políticas de cooperación, desarrollo económico, prevención de desastres y las políticas ambientales.

En este contexto la evaluación reconoció la diversidad de roles que el PNUD ha jugado para comprender el alcance de las acciones que desempeña en el marco de su mandato. El PNUD ha facilitado procesos de diálogo entre diversos actores sociales y políticos, así como entre la comunidad internacional de cooperantes. Ha tenido un rol de promoción de estos procesos y asesoría en la formulación de políticas públicas y ha proporcionado servicios de administración de fondos para proyectos y programas de desarrollo.

La evaluación identificó que los programas y proyectos ejecutados por el PNUD poseen una alta pertinencia para el país y responden a las necesidades de desarrollo de Nicaragua. Han logrado alcanzar grados de eficacia variable, si bien las intervenciones han sido eficientemente administradas. También se observaron situaciones en que las modalidades de abordaje no generaron las suficientes capacidades para que los proyectos puedan ser reproducidos o los beneficios sean apropiados por los actores nacionales luego de finalizado el apoyo técnico y financiero del PNUD.

La evaluación recomienda que el PNUD continúe preservando el marco normativo del sistema de las Naciones Unidas y su compromiso de promover el desarrollo humano sostenible. Se recomienda también que el PNUD fortalezca su capacidad de planificación, seguimiento y evaluación, y otorgue mayor continuidad y coherencia a sus intervenciones. Los cambios de situaciones de desarrollo requieren de esfuerzos sostenidos en el mediano y largo plazo, tanto de parte del PNUD como de sus contrapartes nacionales.

En síntesis, la evaluación concluye que el PNUD ha sido y puede continuar siendo un aliado estratégico para el desarrollo de Nicaragua estrechando su relación con los poderes del Estado, a partir de una firme posición a favor de los más pobres y del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La presente evaluación no hubiera sido posible sin la contribución de un número significativo de personas, particularmente del equipo de evaluación compuesto por Salvador Martí i Puig, jefe del equipo, Alfredo Stein y Ligia Gomez. Deseo agradecer a Oscar A. García responsable de la evaluación, a Natalia Pérez, asistente de investigación y a Kutisha Ebron y a Anish Pradham por su apoyo administrativo.

La investigación y la evaluación fueron completadas gracias al decidido apoyo y apertura del personal de la Oficina del PNUD en Nicaragua bajo el liderazgo del Representante Residente, Alfredo Missair y del

Representante Residente Adjunto, Jafet Enríquez. Deseo también agradecer a la Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Rebeca Grynspan y al Director Adjunto, Martín Santiago.

El equipo de evaluación está profundamente agradecido con los representantes del gobierno de Nicaragua, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con representantes de gobiernos locales, de la sociedad civil, de los partidos políticos y de la cooperación internacional que compartieron su experiencia y puntos de vista de una manera franca y constructiva.



Saraswathi Menon
Directora, Oficina de Evaluación

CONTENIDO

Abreviaturas y siglas	vii
Resumen Ejecutivo	ix
1. Introducción	1
1.1 Propósito y alcance de la evaluación	1
1.2 Metodología	2
1.3 Estructura del informe	4
2. Situación del país	5
2.1 Estabilidad macroeconómica, crecimiento y pobreza.....	5
2.2 Evolución política del país.....	6
2.3 Particularidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.....	7
2.4. Nuevas modalidades de cooperación internacional.....	9
2.5 Relevancia de lo regional.....	10
3. Posicionamiento estratégico del PNUD	13
3.1 Los diversos roles del PNUD en las tareas de desarrollo	13
3.2 Los marcos de cooperación del PNUD en Nicaragua	13
3.2.1 El primer marco de cooperación con Nicaragua.....	13
3.2.2 El segundo marco de cooperación con Nicaragua	14
3.3 Desafíos para el posicionamiento estratégico del PNUD	15
4. Constataciones por área temática	17
4.1 Reducción de la pobreza.....	18
4.1.1. Programa MECOVI y censo de población	18
4.1.2 Informes sobre Desarrollo Humano	19
4.1.3 Pro-Nicaragua	20
4.1.4 Programa de Transformación Productiva.....	21
4.1.5 Planificación y reactivación de servicios y actividades productivas	22
4.1.6 Vivienda de interés social	22
4.1.7 Equidad de género.....	24

4.2	Gobernabilidad democrática.....	25
4.2.1	Estado de derecho y sistema judicial.....	26
4.2.2	Poder Legislativo y desarrollo parlamentario.....	27
4.2.3	Partidos políticos.....	29
4.2.4	Seguridad ciudadana.....	29
4.2.5	Descentralización y participación ciudadana.....	30
4.2.6	Programa Costa Atlántica.....	31
4.2.7	Otros programas.....	33
4.3	Medio ambiente y prevención de desastres naturales.....	34
4.3.1	Medio ambiente.....	35
4.3.2	Prevención de desastres naturales.....	38
4.4	Tensiones identificadas.....	39
5.	Conclusiones y recomendaciones.....	41
5.1.	Contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo de Nicaragua.....	41
5.2	Sobre las tensiones identificadas.....	44
5.3	Recomendaciones para el futuro.....	45
 ANEXOS		
Anexo 1.	Términos de referencia.....	47
Anexo 2.	Documentos estudiados y referencias.....	52
Anexo 3.	Personas entrevistadas.....	57
 GRÁFICOS		
Gráfico 1.	Desembolso de recursos externos en Nicaragua.....	9
Gráfico 2.	Evolución de la contidad de delitos ocurridos en Nicaragua.....	11
Gráfico 3.	Ejecución por área de intervención.....	17
 CUADROS		
Cuadro 1.	Evolución de la pobreza en Nicaragua.....	6

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADIM	Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer
ADR	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALN	Alianza Liberal Nicaragüense
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AN	Asamblea Nacional
AOD	Asistencia Oficial Para el Desarrollo
ASONVIHSIDA	Asociación nicaragüense de personas que viven con el VIH/SIDA
BICU	Bluefields Indian and Caribbean University
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCF	Marco de Cooperación con el País
CDM	Comisión de Modernización Multipartidario
CEM	Comisión Especial de Modernización de la Asamblea Nacional
CIDCA	Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica
CISAS	Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud
CISP	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNE	Comisión Nacional de Energía
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONADETI	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación
CONPES	Consejo de Planificación Económica y Social
COSEP	Consejo Superior Empresa Privada de Nicaragua
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
ERCERP	Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FADCANIC	Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
FNN	Fundación Nicaragua Nuestra
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ICADE	Instituto para el Desarrollo y la Democracia
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MCA	Cuenta del Reto del Milenio
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MECOVI	Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MRS	Movimiento de Renovación Sandinista
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEА	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDA	Oficina Nacional de Desarrollo Limpio
ONG	Organización no Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PASE	Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PPP	Plan Puebla Panamá
PRODEL	Fundación para la Promoción del Desarrollo Local
PROMAPER	Programa Integrado Managua Periferia
PTP	Programa de Transformación Productiva
PTPE	Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
PRODEP	Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad
SEPCA	Secretaría de la Presidencia para la Costa Atlántica
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
UE	Unión Europea
UNEG	Grupo de de las Naciones Unidas sobre Evaluación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNO	Unión Nacional Opositora
URACCAN	Universidad de las Regiones de la Costa Caribe del Atlántico Nicaragüense
UTIP	Unidad Territorial de Inversión Pública

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

La presente evaluación establece la contribución que hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al logro de resultados de desarrollo en Nicaragua. Se trata así de generar lecciones de experiencias pasadas y ofrecer recomendaciones para la siguiente fase de programación en el país. El ejercicio ofreció a las contrapartes nacionales la oportunidad de participar en una apreciación objetiva de la contribución del PNUD al logro de resultados de desarrollo y al Administrador del PNUD un apoyo para fortalecer la calidad de las intervenciones de la institución. La evaluación abarcó el periodo comprendido entre 1998 y 2005, con énfasis en el periodo 2002-2005 y fue realizada entre marzo y agosto de 2006.

Nicaragua es, después de Haití, el país más pobre de América Latina, ocupando el puesto número 112 en el *ranking* mundial de acuerdo al índice de desarrollo humano (IDH). Es el país que recibe más ayuda oficial al desarrollo *per cápita* de la región, por lo cual es además uno de los países piloto de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Desde 1990 hasta la fecha se han celebrado cuatro elecciones presidenciales y legislativas cuyos resultados se han respetado. Sin embargo, los resultados de los comicios muestran la existencia de un sistema de partidos polarizado. Diversas encuestas exponen la continua pérdida de confianza en los partidos políticos y las instituciones públicas.

La pobreza, la falta de oportunidades, la tenencia de armas y la penetración de redes del crimen organizado pueden incrementar un tipo de violencia asociada a la criminalidad y la descomposición social.

El deterioro medioambiental de Nicaragua, al igual que del resto de países de la región, es preocupante. El país ha sido afectado por una varie-

dad de desastres naturales que han puesto al desnudo su vulnerabilidad social. La crisis provocada por el huracán Mitch supuso un punto de inflexión para las políticas de cooperación, desarrollo económico, prevención de desastres y las políticas ambientales.

EL PNUD EN NICARAGUA

En este contexto es necesario reconocer la diversidad de roles que el PNUD ha jugado para comprender el alcance de las acciones que desempeña en el marco de su mandato. El PNUD ha facilitado procesos de diálogo entre diversos actores sociales y políticos, así como entre la comunidad internacional de cooperantes. Ha tenido un rol de promoción de estos procesos y asesoría en la formulación de políticas públicas y ha proporcionado servicios de administración de fondos para proyectos y programas de desarrollo.

En los últimos años, el PNUD ha realizado esfuerzos importantes y novedosos de fortalecimiento institucional en tres de los cuatro poderes del Estado y con diversos actores políticos y sociales, a fin de crear capacidades nacionales, locales y personales como parte de su concepción de desarrollo humano sostenible.

En los dos marcos de cooperación con Nicaragua (CCF) –el primero de 1998-2001 y el segundo de 2002-2006– el PNUD priorizó cuatro líneas de servicio: el desarrollo económico sostenible y la reducción de la pobreza, de acuerdo con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM); la gobernabilidad democrática; la sostenibilidad ambiental y energética; y la prevención de desastres naturales.

En el área de gobernabilidad democrática, entre 1998 y 2001, el apoyo se centró en fortalecer el Estado de derecho, en especial el sistema de justicia y la seguridad jurídica de los derechos propietarios, la modernización de la administración pública y la participación ciudadana.

La percepción de transparencia y diligencia del Sistema de Justicia ha sufrido un retroceso a raíz de la politización de la administración de justicia. A raíz de ello, el PNUD ha atendido solicitudes de apoyo técnico puntuales.

Entre 2002-2007 se introdujeron los temas del trabajo con el poder legislativo y con los partidos políticos, en base a que el buen funcionamiento de la Asamblea Nacional y la reforma y modernización de los partidos políticos son elementos vitales para la buena gobernanza democrática.

Aún es pronto para evaluar los resultados de dicho trabajo. Si bien hasta la fecha de la evaluación los resultados son positivos, el riesgo en este ámbito es que la dinámica partidaria termine determinando la orientación y la lógica de estos esfuerzos.

El PNUD también ha trabajado los temas de descentralización, participación ciudadana y seguridad ciudadana. Algunas intervenciones recientes le han dado mayor visibilidad, especialmente por la asistencia brindada en la elaboración de la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal. A pesar de los avances constatados estos temas necesitan un mayor impulso y atención. Para ello, sería conveniente un proceso de coordinación de las agencias del sistema para abordar el tema de la gobernabilidad local y el cumplimiento de los ODM.

El PNUD se ha convertido en un actor clave para el desarrollo de la Costa Caribe al haber puesto sobre la agenda nacional la compleja y crítica realidad de dicha región. La legitimidad que ha ganado ha sido fruto de su forma de actuar y su conocimiento de la realidad; su neutralidad, discreción, voluntad de consenso y respeto hacia los actores sociales y políticos; su concentración en temas sustantivos que responden a realidades críticas del país; y de su eficiencia y transparencia como gestor y administrador de recursos.

La evaluación del Programa Costa Caribe muestra un carácter novedoso, crítico y estratégico por su posible “reproducibilidad” en otras zonas de América Latina con características similares. Es decir, territorios con poca presencia estatal, con índices bajos de desarrollo humano pero con gran riqueza en biodiversidad y recursos, y que cuentan con la presencia de una variedad de actores tradicionales y nuevos.

En el área de reducción de pobreza y avance en el logro de los ODM, el acompañamiento proporcionado por el PNUD a la generación de información estadística como herramienta determinante en la efectividad de las políticas públicas orientadas al desarrollo humano ha servido para fortalecer al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), ahora INIDE y validar su rol frente a otras instituciones nacionales. Esta asesoría técnica ha permitido generar estadísticas desagregadas por género, por municipios y por sectores. Sin embargo, INIDE continúa necesitando fortalecimiento institucional.

Por su parte, aunque los Informes sobre Desarrollo Humano son altamente valorados por las contrapartes nacionales e internacionales, la estructura interna de soporte a la elaboración de los informes es frágil.

En cuanto a las iniciativas locales para reducir la pobreza, el PNUD apoyó programas que procuraban atraer la inversión externa directa y fortalecer la producción local e invertir en la infraestructura urbana:

- a) Pro-Nicaragua, la agencia de promoción de inversiones de Nicaragua, ha logrado atraer al país un significativo volumen de inversión externa que podrá generar un número importante de empleos. La iniciativa apuesta a la competitividad y al incremento de la inversión privada como forma de lograr crecimiento económico para generar empleo y reducir la pobreza.
- b) El Programa de Transformación Productiva (PTP) parece haber sido más congruente con una política de crecimiento “pro-pobre” que intenta apoyar a pequeños productores locales a hacerle frente a la apertura de los mercados. Sin embargo, sus resultados fueron menos positivos debido a deficiencias en el diseño, y las dificultades que generó su poca vinculación con procesos locales de desarrollo.
- c) La prestación directa de servicios como la construcción de viviendas ha podido beneficiar a un grupo importante de familias que viven en extrema pobreza y ha apoyado la formación de un número aún pequeño de mano de obra calificada. Sin embargo, el modelo de intervención pareciera no ser sostenible ni apropiable ya que depende de la existencia de un flujo constante de subsidios provenientes del Estado.

d) Con el objetivo contribuir a la igualdad de género y la potenciación de la mujer, el PNUD participa en el proyecto regional “Agenda Económica de las Mujeres”. Las diferentes instancias consultadas valoran positivamente los espacios generados por el PNUD para abordar los temas de género. Sin embargo, la perspectiva de género no está asumida en todas las áreas de intervención del PNUD y es abordada en proyectos concretos sin mucha continuidad.

Se puede concluir por lo tanto, que los modelos de intervención y los resultados alcanzados en el tema de reducción de la pobreza fueron variados.

El trabajo del PNUD en medio ambiente se centró en la biodiversidad, el cambio climático y la desertificación. Los resultados alcanzados son el incremento de la cobertura energética en zonas rurales por medio del uso de energías renovables, el fortalecimiento de capacidades técnicas para integrar la política ambiental con planes de desarrollo que prioricen la mejora en las condiciones de vida de los más pobres, y el desarrollo de capacidades para revertir procesos de desertificación por medio de la conservación y el uso sostenible de ecosistemas.

En cuanto a una reducción de la vulnerabilidad ambiental la asesoría técnica del PNUD ha contribuido a la aprobación de leyes y la introducción en la agenda nacional de temas como los contaminantes orgánicos persistentes, la vulnerabilidad de la frontera agrícola y la protección de la biodiversidad. Ésta es un área pertinente para el país aunque el impacto del trabajo todavía es reducido debido a la prioridad limitada que tiene. Pese a los resultados, los programas apoyados por el PNUD parecieran ser efectivos mientras existen recursos que administrar. Una vez agotados, las capacidades institucionales no parecen quedar lo suficientemente fortalecidas para apropiarse de los procesos y dar continuidad a las iniciativas.

En el área de prevención de desastres naturales la intervención del PNUD fue crucial para generar un diálogo que desembocó en la aprobación de la ley 337 que busca la desconcentración y la descentralización de los esfuerzos de prevención de desastres y reducción de riesgos; la ley hace recaer sobre los ministerios de línea y las municipalidades las principales responsabilidades y tareas. La financiación de estos esfuerzos sigue siendo un desafío.

Finalmente en relación al papel de coordinación entre la cooperación internacional y el gobierno, se constató que ambos están buscando nuevas modalidades de trabajo que produzcan mejores resultados de desarrollo. Algunas propuestas se alejan de la práctica tradicional del financiamiento de proyectos, privilegiando el apoyo sectorial y el apoyo presupuestario. Debido al poco tiempo de funcionamiento de estos mecanismos, aún es pronto para apreciar resultados o cambios significativos en las condiciones de desarrollo. Sin embargo, el apoyo prestado por el PNUD al proceso de alineación y armonización es reconocido y valorado positivamente por el gobierno y por la comunidad de donantes.

Otros ámbitos de intervención destacados fueron el apoyo en la administración de servicios a petición de instituciones del Estado o de cooperantes bilaterales o multilaterales; y el apoyo a la promoción y consolidación de instancias de concertación de la sociedad civil organizada para negociar y trasladar demandas a las instituciones del Estado. Aquí destaca el trabajo realizado a través del Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).

CONCLUSIONES

Los programas y proyectos ejecutados por el PNUD poseen una alta pertinencia para el país. Han logrado alcanzar grados de eficacia variable, si bien las intervenciones han sido eficientemente administradas. En algunas situaciones, las modalidades de abordaje no han generado las suficientes capacidades nacionales para que los proyectos puedan ser continuados o los beneficios apropiados una vez finalizado el apoyo técnico y financiero del PNUD. Las intervenciones deberían mejorar la sostenibilidad de los beneficios producidos y contar con estrategias de salida claramente definidas entre las partes.

Existen riesgos institucionales que se deberían tomar en cuenta. La intervención del PNUD no debería centrarse en una estrategia de financiamiento de sus operaciones sin una clara identificación del valor agregado en términos de asistencia técnica para el desarrollo. Al respecto, se deberían revisar los incentivos estructurales existentes para continuar ejecutando ese tipo de operaciones.

RECOMENDACIONES

El PNUD debe continuar preservando el marco normativo del sistema de las Naciones Unidas y el compromiso de promover el desarrollo humano sostenible. Para ello, necesita continuar su labor de promoción al respeto a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En tal sentido, el desarrollo humano sostenible continúa siendo su directriz estratégica principal.

El PNUD debería fortalecer su capacidad de planificación, seguimiento y evaluación. Se recomienda el uso de las evaluaciones para otorgar más coherencia a las intervenciones, buscando las sinergias posibles entre ejes temáticos como la gobernabilidad, la reducción de pobreza y el medio ambiente.

Para que el PNUD de mayor continuidad y coherencia a sus intervenciones debe hacer esfuerzos por reducir la alta rotación de personal, equilibrar tareas sustantivas y de administración de servicios y finalmente, alinear las capacidades internas de la oficina con las necesidades de apoyo identificadas por las contrapartes nacionales.

Se recomienda al PNUD ejercer un rol más activo de coordinación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en las nuevas modalidades de cooperación e impulsar un diálogo abierto con actores nacionales sobre las implicaciones de las nuevas modalidades de financiamiento en los procesos de descentralización.

El PNUD debería también apoyar la descentralización para el desarrollo local, en el tema de las transferencias fiscales a los municipios y en el fortalecimiento de la administración municipal.

Se recomienda que el PNUD garantizar que todo programa incluya la equidad de género de manera interrelacionada en todas las fases de diseño, ejecución y evaluación.

Se recomienda que el PNUD continúe sensibilizando a sus contrapartes sobre la necesidad del logro de los objetivos de desarrollo del milenio.

La asistencia técnica del PNUD en el tema ambiental podría mejorarse para generar mayores capacidades a nivel nacional y local. Ello facilitaría el cumplimiento de los acuerdos internacionales que ha suscrito Nicaragua, como las convenciones de conservación de la biodiversidad, el cambio climático o manejo de contaminantes orgánicos persistentes, entre otras.

En prevención de desastres el PNUD necesita trabajar la gestión de riesgo de manera intersectorial. El PNUD puede ayudar a estructurar indicadores para medir el impacto y las repercusiones en el desarrollo humano de los desastres, no sólo de grandes fenómenos, sino de la sumatoria de los desastres cotidianos que afectan a la población.

Dados los positivos resultados obtenidos, el PNUD precisa continuar su presencia e intervención a nivel local, en particular en la Costa Atlántica. Para ello debería coordinar aún más el trabajo con los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas y con otros actores de la cooperación internacional.

En síntesis, el PNUD podría mantener su posición como un aliado estratégico para el desarrollo de Nicaragua estrechando su relación con los poderes del Estado, a partir de una firme posición a favor de los más pobres y del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Para ello, puede seguir ejerciendo un rol facilitador y concertador de diálogos entre agentes de la cooperación internacional, el gobierno y la sociedad civil, poniendo en el centro de las discusiones las condiciones de vida y el futuro de los excluidos. Podría fortalecer tareas de incidencia en las políticas públicas promotoras del desarrollo humano en el marco de las prioridades del gobierno nacional.

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está presente en Nicaragua desde 1973 como aliado estratégico del país. Como tal, trabaja en la remoción de obstáculos que limitan las opciones de las personas para alcanzar mejores niveles de vida, particularmente en los temas de la gobernabilidad democrática, el desarrollo económico sostenible y la lucha contra la pobreza para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), el medio ambiente y la prevención de crisis y desastres naturales.

La Oficina de Evaluación del PNUD realiza evaluaciones independientes para establecer la contribución que hace el PNUD al logro de resultados de desarrollo en los países donde trabaja. Nicaragua es el tercer país de América Latina y el Caribe en que se realiza este tipo de evaluación, después de Jamaica y Honduras. Fue seleccionado debido a que:

- Nicaragua forma parte de la iniciativa de países pobres muy endeudados (PMME) y, como tal, el programa del PNUD ha estado estrechamente vinculado con la estrategia de reducción de pobreza que se ha estructurado en el país¹;
- Nicaragua es el país de la región que recibe más ayuda oficial al desarrollo per cápita y, en esa condición, es uno de los países piloto de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que llama a una mayor armonización y alineamiento de la cooperación internacional con las prioridades del país; y
- en los últimos años, el programa del PNUD ha realizado esfuerzos importantes y novedosos de fortalecimiento institucional en los tres poderes del Estado y con actores políticos y sociales.

La presente evaluación, que abarca el periodo entre 1998 y 2005 y tiene énfasis en el periodo 2002-

2005, fue realizada por un equipo independiente de consultores entre marzo y agosto de 2006.

Entre los objetivos generales de la evaluación están:

1. Generar lecciones de las experiencias del pasado y ofrecer recomendaciones para la siguiente programación del PNUD en el país.
2. Ofrecer a las contrapartes del PNUD la oportunidad de contar con una evaluación objetiva de la contribución del PNUD al logro de resultados de desarrollo.
3. Apoyar al Administrador del PNUD en la función de asegurar la calidad de las intervenciones de la institución a nivel de los países.

1.1 PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Las Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés) se centran en los resultados y examinan de manera crítica los factores que contribuyen y limitan el logro de resultados en las áreas de interés del PNUD. Las evaluaciones derivan en lecciones aprendidas de prácticas del pasado y formulan recomendaciones orientadas a mejorar el posicionamiento futuro del PNUD al tiempo que tienen en cuenta el contexto del país.

La evaluación responde a la necesidad de saber con base en evidencias si la cooperación al desarrollo está haciendo alguna diferencia en los resultados de desarrollo logrados. Este es un alcance ambicioso dadas las limitaciones de tiempo e insuficiente evidencia valorativa para el desarrollo de la presente evaluación. Sin embargo, el equipo de evaluación ha seguido las orientaciones metodológicas de la Oficina de Evaluación en el contexto específico de apreciar las contribuciones del PNUD en Nicaragua.

1. La iniciativa PMME condiciona la reducción de deuda externa a que el país cuente con una estrategia de reducción de pobreza. En Nicaragua se denomina la Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de Pobreza (ERCERP) que está íntimamente vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo.

La evaluación brinda la oportunidad a las contrapartes del PNUD de contar con una valoración objetiva sobre los alcances y las limitaciones de alianzas estratégicas necesarias para lograr objetivos de desarrollo. Es un proceso que pretende incrementar el nivel de apropiación nacional de las acciones del PNUD en Nicaragua. Es así que los aspectos a ser enfatizados por la evaluación se definieron de manera participativa en talleres con contrapartes nacionales e internacionales durante la misión de exploración que realizó el equipo de evaluación en Nicaragua entre el 20 y el 25 de marzo de 2006.

Criterios normativos

Los criterios normativos que dirigen la evaluación se constituyen a partir del marco ético de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, los dos conceptos clave son el respeto de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano.

La extrema pobreza es en sí una negación de los derechos humanos; Nicaragua mantiene índices de pobreza muy altos. Por ello, la presente evaluación se alinea con los esfuerzos del PNUD de adoptar el enfoque de derechos en sus propuestas de reducción de pobreza y de desarrollo humano sostenible.

Las personas son la verdadera riqueza de una nación y el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que las personas tienen para vivir de acuerdo con sus valores. El enfoque de desarrollo humano considera la necesidad de desarrollar aquellas capacidades que las personas valoran como necesarias para realizar su potencial. Por ello, el concepto de desarrollo humano está estrechamente relacionado con las libertades y con la ampliación de las opciones que las personas tienen para realizar su potencial y florecer como personas y como pueblos.

Alcance de la evaluación

Este examen del posicionamiento estratégico del PNUD incluye una observación crítica de la relevancia del programa frente a las necesidades y prioridades del país. Contiene también un estudio de la capacidad de anticipación y respuesta que tiene el PNUD a cambios en el contexto de desarrollo; el estudio incluye análisis de los riesgos, los desafíos y de las oportunidades perdidas para hacer una contribución más significativa.

El ADR analiza la contribución que hizo el PNUD en base a los objetivos previstos en los documentos de programación de 1998-2001 y 2002-2007; para ello, se formulan las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son los cambios significativos que se han producido a nivel nacional en las áreas programáticas de gobernabilidad democrática, medio ambiente y energía, reducción de la pobreza y prevención de desastres?
- b) ¿Cuál ha sido el logro de resultados de desarrollo en los programas del PNUD en estas áreas?
- c) ¿Qué limitaciones han tenido los programas del PNUD en dichas áreas?
- d) ¿Cuáles fueron los cambios previstos y los no previstos, tanto positivos como negativos?

La evaluación indaga sobre la relación existente entre los resultados producidos por el PNUD y los cambios en situaciones de desarrollo para establecer las conexiones y, de ser posible, las relaciones causales entre ellos.

1.2 METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la presente evaluación está diseñada sobre dos enfoques complementarios y la validación subsiguiente a partir del principio de la triangulación. La evaluación se realizó primordialmente a partir de un abordaje deductivo: el estudio de los resultados de desarrollo alcanzados por el país, y luego, de los sectores o áreas de interés del PNUD con objeto de identificar los elementos positivos o negativos atribuibles a la acción compartida de un determinado actor de desarrollo.

Este enfoque se complementó con un abordaje inductivo a efecto de establecer vínculos más directos entre la evidencia hallada en los resultados de proyectos del PNUD y los cambios en las situaciones nacionales de desarrollo.

La evidencia empírica en la cual se basa la evaluación se validó a través de un proceso de triangulación de las percepciones de los actores, las observaciones de los hechos y las validaciones documentales. El concepto de triangulación es fundamental para la metodología de las ADR al ser ésta la herramienta analítica disponible que facilitó la identificación de contribuciones al logro de resultados.

Se elaboró una lista de actores tras la realización de la misión de exploración para corroborar el concepto de triangulación. Se entrevistaron a más de 140 personas, entre éstas, representantes del gobierno central, gobiernos locales, el parlamento, el poder judicial y de la Corte Suprema, así como de la sociedad civil, las universidades, los partidos políticos y de la cooperación internacional (véase el Anexo 3). El equipo de evaluación tuvo acceso a diversas fuentes de información, incluyendo opiniones favorables, neutrales y desfavorables al trabajo del PNUD desempeñado en Nicaragua.

El equipo de evaluación utilizó evaluaciones de efectos previamente efectuadas en el país sobre resultados de desarrollo². También se consultaron diversas fuentes secundarias para identificar la evidencia empírica y analítica existente sobre el grado en que se alcanzaron los efectos deseados. Durante las dos misiones de evaluación a Nicaragua (la primera de 7 días y la segunda de 15 días) se realizaron entrevistas semi-estructuradas, grupos focales y visitas de campo para validar los resultados reportados en las fuentes secundarias de información, poniendo en práctica el principio de triangulación.

El examen del posicionamiento estratégico del PNUD incluyó un estudio de la relevancia del programa frente a las necesidades y prioridades nacionales. Para esto se utilizaron como referencia documentos oficiales como la Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de Pobreza (ERCERP), el Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como documentos académicos sectoriales sobre los desafíos nacionales y entrevistas con informantes claves de la academia y la sociedad civil. Se llevó a cabo también un estudio de la capacidad de anticipación y respuesta que tiene el PNUD a cambios en el contexto de desarrollo.

El modelo de análisis utilizado en la evaluación contiene dos ejes fundamentales: los resultados de desarrollo generados con la contribución de PNUD Nica-

ragua y las capacidades institucionales generadas en las contrapartes. Se desarrolla de la siguiente manera:

- a) Una valoración de los resultados de desarrollo de los proyectos y programas en los cuales ha contribuido el PNUD, evaluados a través de tres criterios³:
 - la pertinencia que pueden tener estas intervenciones, es decir, la congruencia de los objetivos de la intervención con las necesidades de los beneficiarios dadas las necesidades del país y los cambios de contexto nacional y local;
 - la eficacia de las intervenciones, es decir, el grado en que los proyectos y programas logran alcanzar los resultados de desarrollo que se proponían;
 - la eficiencia de estos proyectos y programas, es decir, el grado y la calidad con la cual los recursos técnicos y financieros se han manejado y administrado, para alcanzar los resultados.
- b) Una valoración de las capacidades institucionales que se han formado, desarrollado y fortalecido directa e indirectamente como resultado de los proyectos y los programas promovidos por el PNUD, evaluados a través de tres criterios:
 - la apropiación por parte de los actores nacionales y locales de los conceptos, los métodos y los procesos que estos programas requieren para su formulación, administración, seguimiento y ejecución;
 - la sostenibilidad, es decir, la continuación de los beneficios de una intervención después de concluida o la probabilidad de que continúen los beneficios a largo plazo;
 - la reproducibilidad, es decir, las posibilidades de que las intervenciones se realicen, o se adapten a otras áreas geográficas del país o a otros países con condiciones similares.

2. Se tuvieron en cuenta tres Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (Fortalecimiento de capacidades nacionales para la implementación de acciones basadas en prácticas democráticas y el respeto a los derechos humanos; El uso del concepto de desarrollo humano sostenible; Implementación de la ERCERP), todas en el área de gobernabilidad.

3. Los criterios de evaluación utilizados se basan en las normas y estándares definidos por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG)

El modelo de análisis intenta dilucidar en qué medida los efectos de las intervenciones obtenidos y las capacidades instaladas son el resultado de:

- las concepciones, visiones y posiciones explícitas o implícitas de los fines y los objetivos de desarrollo que se quieren alcanzar a través de los programas y proyectos;
- las modalidades de abordaje y ejecución explícitas o implícitas de los programas y proyectos que se derivan de estas concepciones, visiones y posiciones;
- las prioridades explícitas o implícitas que estas concepciones y modalidades de abordaje tienen dentro de la estrategia institucional del PNUD.

De lo expuesto, es posible establecer una relación entre los resultados de desarrollo, capacidades, concepciones, modalidades de abordaje, estrategia y congruencia, cohesión y complementariedad de las intervenciones del PNUD.

La evaluación enfrentó también limitaciones metodológicas. Se evaluaron dos ciclos de programación diferentes (1998-2001 y 2002-2005) con enfoques y resultados previstos distintos y con prioridades diferenciadas. Los instrumentos de planificación y de seguimiento en el PNUD variaron durante el periodo, lo cual cambió la base de recolección de información. En la mayor parte de las intervenciones del PNUD no existe una referencia clara a una línea de base o descripción de situación antes del inicio de los programas. Finalmente, no todos los actores que intervinieron en el primer ciclo de programación se encontraban disponibles durante la realización de la evaluación.

1.3 ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe está organizado en cinco partes:

- una primera parte presenta los objetivos, la metodología, los criterios normativos y el alcance de la evaluación.
- la segunda parte discute la situación de país y aborda la evolución reciente de Nicaragua en los ámbitos económico, político y social. También describe el rol que tiene la cooperación internacional en el desarrollo del país. Además, señala cómo Nicaragua se inserta en la dinámica regional centroamericana desde el punto de vista comercial, los flujos migratorios, la violencia y el medio ambiente;
- la tercera parte analiza el posicionamiento estratégico del PNUD en el contexto antes mencionado, con especial énfasis en los periodos 1998-2001 y 2002-2005;
- en la cuarta parte se evalúa la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo especialmente en las áreas de la reducción de pobreza, la gobernabilidad democrática, el medio ambiente y la prevención de crisis, el trabajo en la Costa Atlántica y en la coordinación de donantes;
- por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones sobre el posicionamiento estratégico del PNUD y sobre la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo.

SITUACIÓN DEL PAÍS

Nicaragua está ubicada en el centro del istmo me-soamericano; colinda con Honduras al norte, Costa Rica al sur, con el Océano Atlántico en su línea costera oriental y con el Océano Pacífico en su línea occidental. Su población, un poco más de 5.1 millones de personas⁴, se asienta de forma desigual a lo largo de las tres macrorregiones geográficas que constituyen el país: la macrorregión del Pacífico, donde se concentra la mayor parte de la población urbana, la macrorregión central-interior donde predomina la población rural, y la Costa Atlántica o del Caribe que es la menos poblada. Administrativamente está organizada en 2 regiones autónomas en el Atlántico, 15 departamentos y 153 municipios. La extensión total del país es de 130,000 kilómetros cuadrados.

2.1 ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, CRECIMIENTO Y POBREZA

La economía nicaragüense es la más pequeña de Centroamérica. El producto interno bruto (PIB) ascendió, en 2005, a unos US\$ 4,910 millones y el PIB per cápita, a US\$ 850⁵. El sector primario es el más importante en la economía: el 17% del PIB proviene de la agricultura, la silvicultura y la pesca; las principales actividades son la producción de café, caña de azúcar y maní. La manufactura genera el 16.5% del PIB; sus principales ramas son los alimentos y las bebidas y los textiles. El comercio, los hoteles y los restaurantes generan el 13.1% del PIB. Casi el 80% de las exportaciones nicaragüenses provienen de productos agropecuarios o de la agroindustria⁶.

Nicaragua es, después de Haití, el país más pobre de América Latina. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en 2001 casi el 46%

de la población de Nicaragua vivía bajo la línea de pobreza y el 15% en extrema pobreza⁷. No obstante, es el país de Centroamérica, después de Panamá, que mayor crecimiento ha tenido durante el último bienio, con 5.1% y 4% respectivamente⁸. Esta situación, sin embargo, no ha supuesto avances significativos en la lucha contra la pobreza ni ha disminuido la brecha social. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, Nicaragua ocupaba la posición 112 de 177 países, con un índice de desarrollo humano de 0.690 (4 puestos por encima de su clasificación según ingreso)⁹.

La política económica de Nicaragua en la última década ha estado marcada por la influencia de los acuerdos con los organismos financieros internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional, primero a través del programa llamado Servicio reforzado de ajuste estructural y, a partir de octubre de 1999, del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que tenía como pilares el crecimiento económico de base amplia, una mayor y mejor inversión en el capital humano, una mejor protección a los grupos vulnerables y la fortaleza institucional¹⁰. El objetivo de estos programas era la estabilización macroeconómica, el crecimiento económico y la condonación de la deuda externa en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PMME).

En 2004, después de la aplicación de estas políticas, Nicaragua alcanzó el “punto de culminación” que permitió la cancelación de la mayor parte de su deuda pública externa. Pero a pesar de la reducción del endeudamiento externo, no hubo una transferencia de mayores recursos del Estado hacia partidas

4. Censo de Población de 2005. Véase: www.inec.gob.ni.

5. Banco Central de Nicaragua (2006).

6. Ídem.

7. INEC (2002).

8. www.eiu.com/countryreport

9. PNUD (2005a).

10. Gobierno de Nicaragua (2001).

sociales. La quiebra de una serie de bancos privados entre 1999 y 2001 supuso también el incremento de la ‘deuda interna’ del Estado. Los recursos liberados de la deuda externa pasaron así a utilizarse para aliviar la ‘deuda interna’ y no se destinaron a los servicios sociales, tal como se esperaba. En julio de 2006 el Banco Mundial condonó US\$ 694 millones de deuda en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) del Grupo de los Ocho. Sumados a los US\$ 281 millones condonados bajo la iniciativa PPME con efecto inmediato, aliviará el peso de la deuda externa sobre la economía del país, facilitando así la necesaria inversión social¹¹.

A pesar del crecimiento económico e implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza, Nicaragua continúa siendo un país empobrecido, con una desigual distribución del ingreso¹², con crecientes flujos de migración y altamente vulnerable ante desastres naturales y choques económicos –ya sean las crisis petroleras o las fluctuaciones a la baja de sus productos tradicionales de exportación–. El cuadro 1 contiene datos sobre la evolución de la pobreza de 1993 a 2001 y muestra que en términos absolutos la cantidad de pobres en las áreas urbanas de Nicaragua va en aumento. Estos datos invitan a la reflexión sobre cuál es la lógica detrás de este crecimiento y cuáles pueden ser las estrategias más efectivas para luchar contra la pobreza.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en Nicaragua

	1993	1998	2001	2005
Población total	4,180,800	4,814,800	5,205,100	5,142,098
Población pobres	2,104,500	2,303,900	2,385,500	2,421,928
% Pobreza general	50.3	47.9	45.8	47.1
Población en extrema pobreza	810,600	835,000	783,300	822,736
% pobreza extrema	19.4	17.3	15.1	16
Población urbana	2,437,700	2,616,700	3,035,900	2,875,550
Población pobre urbana	777,500	797,700	914,600	859,789
% pobreza urbana	31.9	30.5	30.1	29.9
Población rural	1,743,100	2,198,100	2,169,200	2,266,548
Población pobre rural	1,327,000	1,506,200	1,470,900	1,579,784
% pobreza rural	76.1	68.5	67.8	69.7

Fuente: INEC, 2003, Censo de población 2005 y Resultados preliminares MECOVI 2005.

2.2 EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS

Nicaragua es un país caracterizado por su posición geoestratégica privilegiada y su crónica inestabilidad política. Ambas condiciones han definido la historia del país desde finales del siglo XIX hasta el presente. Nicaragua fue uno de los países donde se planeó construir un canal interoceánico a principios del siglo XX. También fue uno de los escenarios donde la guerra fría alcanzó uno de sus puntos más álgidos. Sin estos elementos, es difícil entender la presencia norteamericana primero para proteger al régimen autoritario de la familia Somoza y luego para intervenir en el conflicto bélico de los años ochenta del siglo pasado.

Durante su historia se han sucedido conflictos abiertos entre su élite política. Esta dinámica de inestabilidad y confrontación cesó con la llegada de la dinastía de los Somoza a la Jefatura del Estado (1936-1979); pero el precio de dicha “estabilidad” (y el crecimiento económico consiguiente) fue la ausencia de libertades y la instauración de un régimen autoritario y represivo.

Con la caída del somocismo, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, compuesta por cinco miembros opositores a Somoza y bajo el liderazgo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), trazó las directrices básicas del programa de gobierno. A mediados de 1980 se hizo patente

11. The Economist Intelligence Unit (2006).

12. El 20% más pobre de los nicaragüenses realiza el 5.6 % del consumo nacional mientras que el 20% más rico, el 49.3%. El índice de Gini que pasó de 0.603 en 2001 (PNUD, 2003) a 0.431 en 2004 (PNUD, 2005a), señala aún la alta concentración del ingreso, aunque su disminución de 2001 a 2004 se debe a que los sectores medios se empobrecieron.

la creciente polarización entre los diferentes actores respecto al futuro del proyecto político que iniciaba. Diversos sectores civiles pedían al nuevo gobierno que pusiera fin a las confiscaciones y garantizara la propiedad privada, anulara el decreto de Estado de emergencia, creara un gobierno amplio y plural, y estableciera una fecha para la celebración de elecciones.

Durante la década de los ochenta el FSLN llevó a cabo reformas que supusieron profundos cambios en la estructura productiva y en el formato institucional del país. A nivel económico impulsó una fuerte regulación pública de la economía, creó un extenso sector productivo en manos del Estado, llevó a cabo una reforma agraria, y dio una canasta amplia de prestaciones sociales. A nivel político, se optó en un inicio por crear un sistema corporativo (semejante al cubano), pero a partir de 1984 se convocaron las primeras elecciones plurales que dieron lugar a una Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 1987.

A esta dinámica política se sumó la aparición de un actor armado de oposición, los contras. El conflicto prosiguió hasta 1990, si bien la firma en 1987 de los Acuerdos de Esquipulas II supuso el inicio de negociaciones entre las partes enfrentadas. En el marco de estos Acuerdos el gobierno de Nicaragua permitió la inclusión en el proceso electoral de 1990 de una amplia coalición liderada por Violeta Barrios de Chamorro, llamada Unión Nacional Opositora (UNO) que ganó las elecciones. El resultado de los comicios tuvo consecuencias para el futuro de la política nicaragüense: fortaleció el pluralismo político, encauzó la actividad política en el marco de la Constitución de 1987 y modificó la correlación de fuerzas a favor de una coalición política opuesta a las medidas que había impulsado el sandinismo. El 27 de marzo de 1990 el FSLN y la UNO firmaron el llamado Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo (PTPE), que estableció el primer traspaso de gobierno pacífico y democrático de la historia de la república.

Desde 1990 hasta la fecha se han celebrado cuatro elecciones presidenciales y legislativas más (en 1990, 1996, 2001 y 2006) cuyos resultados siempre

se han respetado. Los resultados de estos comicios muestran la existencia de un sistema de partidos ideológicamente polarizado.

A 17 años de haber finalizado el conflicto armado, las tareas de desarrollo a que se enfrenta el país ya no son propias de un “estado de excepción” sino que obedecen a una dinámica rutinaria, incremental y previsible.

En este contexto, el gobierno de Nicaragua (2002-2006), presidido por Enrique Bolaños, estableció como objetivos prioritarios la lucha contra la pobreza y el incremento de la competitividad del sistema económico, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad del país, el acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación ciudadana. El proyecto, sin embargo, no pudo llevarse a cabo integralmente debido –entre otros elementos– a la inestabilidad política que ha caracterizado todo su mandato.

Precisamente por ello diversas encuestas exponen la continua pérdida de confianza en los partidos políticos y sus líderes y las instituciones públicas. En esta dirección el Latinobarómetro¹³ de 2005 mostraba que el 57% de los ciudadanos decían que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno; peor, sólo el 18% estaban satisfechos con el sistema político democrático “realmente existente”. Dicha inestabilidad e insatisfacción política ha ido generando una lógica de inseguridad jurídica que ha supuesto también el cuestionamiento de incentivos y sanciones necesarios para el cumplimiento de las reglas y de los compromisos.

2.3 PARTICULARIDADES DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA

La Costa Atlántica, también llamada Costa Caribe, posee una superficie de 60,366 kilómetros cuadrados –el 56% del territorio de Nicaragua– y una población estimada de 626,848 habitantes –el 12% del total de la población–¹⁴. La población costeña está empobrecida a pesar de vivir en un entorno abundante en biodiversidad, bosques, bancos de pesca, minas de oro, entre otras riquezas.

13. Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19,000 entrevistas en 18 países de América Latina, lo que representa a más de 400 millones de habitantes <http://www.latinobarometro.org/>

14. INEC (2004).

En la Costa Atlántica conviven poblaciones con diferentes rasgos culturales e identitarios: el 72% son mestizos, el 18% miskitos, el 6% son creoles o negros, el 2.5% son sumos-mayagnas y el 0.3% son ramas. Los miskitos, sumos y ramas descendentes de la familia macro-chibcha originaria de América del Sur. Los creoles y garífonas provienen de población esclava traída de África mezclada con población amerindia de las Antillas. Y el colectivo mestizo – actualmente mayoritario aunque no originario de la región–, proviene de migraciones internas¹⁵. Este fenómeno ha supuesto que la Costa Atlántica sea un enriquecedor espacio multicultural y multiétnico donde conviven poblaciones con itinerarios históricos, lenguas, costumbres e, incluso, cosmovisiones diferentes. Sin embargo, esta condición también ha supuesto múltiples episodios de incomprensión y conflicto.

A ello cabe agregar el difícil encaje histórico de la Costa Atlántica en el Estado nicaragüense. Si bien no se discute la soberanía que ejerce la República de Nicaragua en todo su territorio, las autoridades de Managua casi siempre han mostrado cierta indiferencia respecto a la realidad costeña. Debido a ello se ha ido desarrollando un proceso de auto-identificación singular al resto del país. Este fenómeno obtuvo gran visibilidad nacional e internacional a partir de 1979. Por numerosas razones, con la llegada al poder de los sandinistas, se convirtió en una de las zonas más conflictivas del país. A raíz de ese enfrentamiento emergieron en el debate nacional –e internacional– las particularidades históricas, sociales y políticas de la Costa Atlántica.

La Constitución de 1987 reconoció, por primera vez en la historia de la República, la naturaleza multicultural y multiétnica del país¹⁶. En el mismo año se aprobó en la Asamblea Nacional dos Estatutos de Autonomía que crearon un formato singular: la presencia de dos regiones autónomas de carácter multiétnico con cámaras representativas elegidas democráticamente y de gobiernos

responsables ante ellas: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

La Costa Atlántica puede considerarse, sin embargo, un territorio donde el Estado no ha tenido la capacidad de retener para sí el control efectivo del poder; otros actores (de carácter comunitario o privado, local o transnacional) suplen sus funciones, mermando el ejercicio real de los derechos de ciudadanía de sus habitantes. Por esta razón, la Costa Atlántica encaja en la categoría de las áreas marrones, definidas por O'Donnell¹⁷ como aquellos territorios donde los componentes propios de la legalidad democrática y el poder de facto muchas veces se difuminan.

Los indicadores socioeconómicos muestran que el nivel de vida de la población de la Costa Atlántica es claramente inferior al resto de habitantes del país¹⁸. Las razones son múltiples, pero se destacan el abandono institucional y su configuración económica dual definida, por un lado, por su inserción en el mercado internacional a través de concesiones (otorgadas en Managua) a compañías madereras, bananeras, mineras y pesqueras que implantaron economías de enclave y, por otro lado, por la presencia de una economía de subsistencia (de caza, pesca y recolección) característica de las comunidades indígenas.

Esta doble configuración económica fue posible gracias a la riqueza de la Costa Atlántica –que concentra casi el 90% de los recursos fluviales del país–, una amplia sabana de pinos, una gran extensión de bosque latifoliado de gran valor económico, a la par que en el noroeste, también hay una zona montañosa donde existe un clima subtropical propicio para cultivos permanentes como el café y el cacao, y donde se encuentran diversas explotaciones mineras.

Con esta configuración institucional y demográfica, la riqueza ambiental históricamente ha sido deprimida y sigue siéndolo a través de la continua entrega

15. La presencia de mestizos se inició con la anexión de la Costa Atlántica al Estado de Nicaragua e incrementó de forma acelerada a partir de los años sesenta del siglo XX cuando el campesinado sin recursos del Pacífico y del interior de la República avanzó desde sus zonas de origen hacia el oriente y desplazaron la frontera agrícola y colonizaron las supuestas tierras baldías y nacionales.

16. Tal como lo indica el artículo n° 5 de la Constitución

17. O'Donnell (2001).

18. La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) presenta los mayores índices de mortalidad infantil (50 por 1,000) y materna (458 por 10,000) de todo el istmo (PNUD, 2003, y PNUD, 2005b).

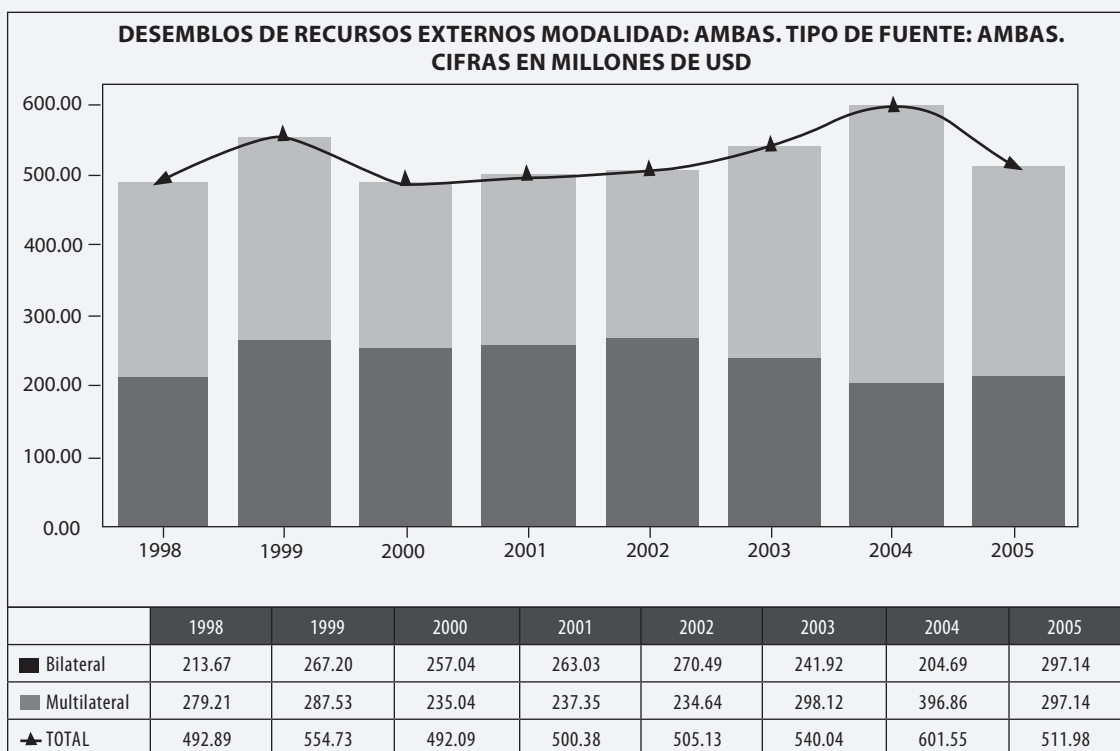
por parte del gobierno de concesiones a compañías extranjeras para la extracción de recursos forestales, pesqueros, mineros o para la exploración petrolera. Cuando esto ocurre, las comunidades indígenas, cuyos recursos se ven afectados, son las últimas en saberlo y sólo si la correlación política está a su favor, logran ser escuchadas¹⁹.

2.4 NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el marco arriba descrito, la cooperación internacional continúa siendo un elemento vital para la economía del país desde los años ochenta. Es preciso notar que Nicaragua es uno de los países en vías

de desarrollo con mayor volumen de ayuda internacional per cápita del mundo. Esta ayuda en 2004, significó una transferencia de US\$ 229.2 per cápita en cooperación, y representó el 27.1% del PIB, según datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo²⁰. Si a ello se le suma su déficit crónico en la balanza comercial y los bajos niveles de inversión extranjera directa, es fácil suponer que Nicaragua depende de la ayuda internacional para cubrir su déficit fiscal. El gráfico 1 muestra la cantidad de recursos desembolsados por la cooperación internacional durante el período de evaluación, siendo que la cantidad de recursos comprometidos es mayor.

Gráfico 1. Desembolso de recursos externos en Nicaragua



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Sistema de Cooperación Oficial para Nicaragua. 2006.

19. El caso más relevante de ese tipo de éxito es el de la comunidad sumo-mayangna de Awás Tingni, que ha luchado legalmente por ocho años contra la concesión ilegal de bosque por el gobierno de Nicaragua a la compañía coreana SOLCARSA, y por el reconocimiento legal de su derecho sobre las tierras comunales. El caso de Awás Tingni fue ventilado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a finales de 2000. En agosto de 2001, la CIDH dio finalmente una sentencia favorable para la comunidad que tiene profundas implicaciones para el estado legal del reclamo de tierras de las comunidades indígenas y negras de Nicaragua y de otros países del continente.

20. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo). 2006c. *DAC Online*. Base de datos. París.

Debido a su rol protagónico, la cooperación internacional se considera pieza fundamental del combate a la pobreza, pero también se empieza a percibir que es parte del problema. En este sentido cabe señalar que el 85% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) viene “atada” a la oferta de los países donantes, lo cual limita la autonomía del Estado nicaragüense a la hora de establecer sus prioridades y proyectos de desarrollo y distorsiona el mercado laboral y muchos procesos productivos.

A raíz de lo expuesto, se ha observado un esfuerzo de la cooperación para alinear sus acciones a las prioridades expresadas por el gobierno nacional en las estrategias de reducción de pobreza. Nicaragua ha sido seleccionada como un país piloto en América Latina para dar seguimiento a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo²¹.

La Declaración de París pretende fortalecer el sentido de apropiación de la ayuda al desarrollo de parte de los países receptores. Por ello, los donantes deberían basar su apoyo en estrategias, instituciones y procedimientos nacionales; sus acciones, por lo tanto, tendrían que ser más armonizadas, transparentes y colectivamente efectivas. Como parte de los compromisos asumidos en la Declaración, los países receptores se comprometen a mejorar la administración de recursos y las decisiones con una orientación al logro de resultados. Finalmente reconoce la mutua responsabilidad que tienen países donantes y receptores por la obtención de resultados de desarrollo.

2.5 RELEVANCIA DE LO REGIONAL

Históricamente lo regional ha tenido un impacto muy relevante en la dinámica económica, política y social en Nicaragua. Precisamente por ello en este apartado se hace referencia a cuatro temas donde la situación centroamericana incide de forma sustantiva en la realidad nicaragüense, a saber, la integración regional, la violencia, las migraciones y el medio ambiente. La forma de abordar los temas que siguen va a diferir en función de sus antecedentes en la aparición en la agenda pública.

Integración regional y CAFTA

En la década de los años cincuenta del siglo XX se inició en Centroamérica uno de los procesos de integración regional más antiguos de América Latina: el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Pero el modelo de desarrollo que promovió rápidamente manifestó sus limitaciones económicas y sociales. Si bien el MCCA creó las bases para un rápido crecimiento –en términos relativos– de la producción de bienes manufacturados, la economía regional continuó caracterizándose por su dependencia externa. El vertiginoso crecimiento de la actividad económica tampoco significó la extensión de mejores condiciones de vida para grandes sectores de población centroamericana, ya que el boom económico no sólo se concentró en un reducido número de productos, sino también en un pequeño sector de beneficiarios. A la par, la modernización económica no tuvo su correlato en la realidad política²².

A inicios de los años noventa, después de la pacificación y democratización de la región, se retomó el proyecto de crear una dinámica de integración económica e institucional de ámbito regional a través del Sistema de Integración de Centroamericana (SICA). El SICA cuenta con una serie de organismos regionales como son la Secretaría de Integración Centroamericana, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la Secretaría de Integración Social Centroamericana y otros. La participación de Nicaragua en dichos organismos ha supuesto que las relaciones económicas de Nicaragua con los países de la región hayan aumentado en términos relativos frente a las que tenía con su principal socio comercial, los Estados Unidos.

Sin embargo, el proceso comercial que mayores expectativas económicas ha despertado en la región ha sido el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA-DR) impulsado por la administración norteamericana. El proceso de de

21. Declaración emitida por países donantes, receptores y organismos de cooperación internacional como seguimiento al cumplimiento de la cumbre de Monterrey y del Foro de Alto Nivel sobre la Armonización en Roma en 2003 y al seguimiento de los ODM en marzo de 2005.

22. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua los regímenes autoritarios apenas se liberalizaron en esas fechas. Además, en el año 1969, con la guerra del fútbol que enfrentó a los gobiernos de El Salvador y Honduras, el MCCA sufriría un duro golpe. Posteriormente, la tensión social y política en El Salvador, Guatemala y Nicaragua de los años setenta y las guerras de la década posterior dejarían al MCCA sin efectividad.

negociación del CAFTA-DR se finalizó en 2003 y ha sido ratificado por la mayoría de las asambleas legislativas de la región y por el Congreso de los Estados Unidos.

Violencia

Al finalizar los conflictos armados en Centroamérica disminuyó la violencia motivada por las diferencias políticas. Sin embargo, la pobreza, la falta de oportunidades, la tenencia generalizada de armas y la penetración de redes del crimen organizado han propiciado el incremento de un tipo de violencia asociada a la criminalidad y la descomposición social.

El proceso de “pacificación” en la región fue largo y complejo. No solamente porque a menudo los efectivos de las tropas irregulares todavía disponían de una relativa autonomía, sino porque el marco económico en la situación posbélica suponía una difícil reinserción laboral y cultural de los ex combatientes.

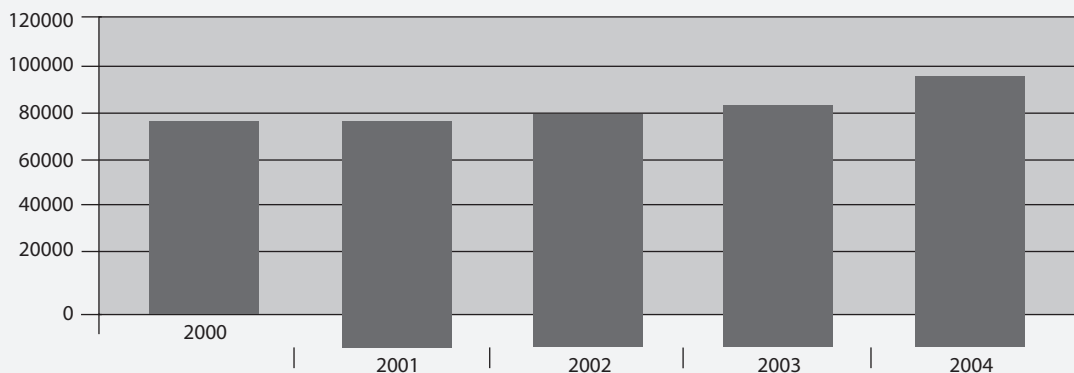
En estas circunstancias, hubo tensiones entre las autoridades y la tropa de cada una de las organizaciones irregulares que habían protagonizado la guerra. A raíz de ello aparecerían en toda la región movimientos de “rearmados” que reivindicaron las condiciones prometidas para llevar a cabo su proceso de inserción. En Nicaragua este fenómeno se dio en la primera mitad de la década de los noventa entre los “recontras” y “recompas”, que posteriormente se volvieron “rejuntos” y “revueltos”.

A partir de estos acontecimientos empezó en Centroamérica, y en Nicaragua en particular, la aparición y posterior expansión del fenómeno de la violencia anónima y criminal, en la cual los conflictos que anteriormente se basaban en una ideología se fueron diluyendo.

Así, a finales de la década de los noventa y a inicios del siglo XXI, los integrantes de las “bandas” eran, en las zonas urbanas, jóvenes de los barrios degradados que no tenían ninguna expectativa de inserción en el mercado laboral y cuya vinculación con una red delincuencia –las llamadas “maras” o “pandillas” – suponía una modalidad de reconocimiento e integración. Estos colectivos dan fe del legado de descomposición social que dejó una década de guerra y unas economías empobrecidas.

Los asaltos y secuestros son frecuentes, principalmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, donde el fenómeno de las maras se ha convertido en uno de los principales problemas sociales y la principal causa de inseguridad ciudadana. En Nicaragua, aunque se dan las mismas condiciones, estos problemas no han alcanzado la magnitud de esos países, pero sí han aumentado, tal como se observa en el gráfico 2. Precisamente por ello los esfuerzos para mejorar la seguridad ciudadana requieren la coordinación regional y políticas activas de prevención.

Gráfico 2. Evolución de la cantidad de delitos ocurridos en Nicaragua



Fuente. Elaboración propia con datos de www.cejamericas.org, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas.

Migraciones

Los conflictos armados en la década de los años ochenta en la región centroamericana dieron lugar al desplazamiento masivo de personas por motivos políticos y económicos tanto en el interior de sus respectivos países, como hacia la región y fuera de ella.

En la actualidad, a pesar de la pacificación de los países y de la construcción de Estados de derecho, el flujo migratorio de la población centroamericana, y nicaragüense en particular, no disminuyó. Las condiciones de pobreza presentes en la región han seguido empujando a muchos centroamericanos a buscar nuevas oportunidades económicas en otros países. En el caso nicaragüense, hay un significativo número de emigrantes hacia Costa Rica y, en menor medida, hacia los Estados Unidos y más recientemente, a España. Las remesas a Nicaragua según datos oficiales del Banco Central de Nicaragua de 2005 son de 600 millones de dólares.

Esta masiva emigración económica ha conllevado que el fenómeno de las remesas haya cobrado gran importancia para la supervivencia de muchas economías familiares y, a la postre, para la estabilidad económica de Nicaragua pues se han convertido en una de las principales fuentes de recursos externos²³.

Medio ambiente y gestión de riesgos ante desastres naturales

Fruto de los intensos conflictos bélicos, el empobrecimiento económico de la región y las políticas incontroladas de depredación de las empresas extractivas, el deterioro medioambiental del istmo centroamericano es cada vez más preocupante, en

términos de cobertura vegetal, pérdida de bosque, contaminación de suelos, aire y cuerpos de agua. Muestra de eso es que actualmente la frontera agrícola en toda la región se ha desplazado hacia oriente y, en muchos países, ya se encuentra a orillas de las principales reservas naturales de origen selvático.

Nicaragua, además de seguir los patrones regionales, también ha sido afectada por fenómenos naturales de diferente tipo en su historia reciente. Además de los fenómenos de plagas y sequías e inundaciones causadas por el Niño y la Niña (fenómenos del cambio climático) ha sufrido terremotos en 1931, 1968 y 1972 en Managua y en 2000 en Masaya y el tsunami en la costa del Océano Pacífico en 1992. Ha vivido huracanes como el Juana en 1988, el César en 1996, el Mitch en 1998 y las tormentas tropicales Brett y Gert en 1993. Es más, ha sufrido las consecuencias de erupciones volcánicas del Cerro Negro en 1992 y 1995. Según datos de Defensa Civil, todos estos desastres naturales han afectado directamente a más de la mitad de la población; más de dos millones de personas han estado en calidad de damnificados; más de medio millón de personas han debido ser evacuados; y los muertos y desaparecidos llegan a más de 117 mil personas.

En 1999, a raíz del paso del huracán Mitch en Nicaragua, El Salvador y Honduras, se puso en evidencia la vulnerabilidad de los países del área ante los fenómenos naturales. Uno de los elementos clave de esta vulnerabilidad fue la degradación ambiental, a la que se suma la presencia —en las zonas de riesgo— de asentamientos de poblaciones pertenecientes a los sectores más empobrecidos de la sociedad, debido a su falta de recursos para conseguir una vivienda digna en lugares seguros.

23. Según Machinea (2005), las remesas recibidas en Nicaragua superan en 3.2 veces la inversión extranjera directa.

POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD

El objetivo del presente apartado es evaluar cuál ha sido el posicionamiento estratégico del PNUD para llevar a cabo su tarea de promotor y facilitador del desarrollo humano sostenible en el contexto nicaragüense. Para ello primero se señalarán los diversos roles del PNUD en la tarea del desarrollo y posteriormente cuáles han sido los marcos de cooperación del PNUD con Nicaragua (1998-2001 y 2002-2007²⁴).

3.1 LOS DIVERSOS ROLES DEL PNUD EN LAS TAREAS DE DESARROLLO

El PNUD ha jugado múltiples roles en los últimos quince años. En cada intervención, el PNUD ha tenido como objetivo crear capacidades nacionales, locales y personales como parte de su concepción de desarrollo humano sostenible. Al interactuar con una variedad de actores del desarrollo y gracias a los principios de respeto a la soberanía de los pueblos y a la imparcialidad y neutralidad que le otorga la Carta de las Naciones Unidas, el PNUD ha tenido también un rol de facilitador de procesos de diálogo entre diversos actores sociales y políticos, así como entre agentes de cooperación de la comunidad internacional. Afectos de la presente evaluación, es necesario reconocer esta diversidad de roles para comprender el alcance de las acciones que desempeña el PNUD en el marco de su mandato.

- Servicios de asesoría para el desarrollo
- Coordinador de actores de desarrollo y facilitador de diálogos
- Servicios de apoyo al desarrollo y administración de fondos

A pesar de que los dos marcos de cooperación del PNUD con Nicaragua (CCF) –el primero de 1998-2001 y el segundo de 2002-2007– contienen distintas prioridades, en ambos el PNUD señaló la necesidad del fortalecimiento de las capacidades

nacionales para promover el desarrollo humano de manera integral. Para ello el PNUD priorizó cuatro de las líneas de servicio que componen su mandato: el desarrollo económico sostenible y la reducción de la pobreza, de acuerdo con los ODM; la gobernabilidad democrática; la sostenibilidad ambiental y energética, y la prevención de desastres naturales. Cabe señalar que a diferencia de otras oficinas, el PNUD-Nicaragua no priorizó el trabajo en tecnologías de información para el desarrollo ni el tema de VIH-SIDA, si bien en ambos tuvo intervenciones.

3.2 LOS MARCOS DE COOPERACIÓN DEL PNUD EN NICARAGUA

3.2.1 EL PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON NICARAGUA

El diseño del CCF 1998-2001 se basó en el análisis de la realidad nicaragüense, caracterizada por una situación de “post-transición” donde se habían realizado tres cambios de gran envergadura: se había pasado de una situación de conflicto armado a la paz, de una economía centralizada a otra de libre mercado y de un sistema político centralizado a otro pluralista.

En ese contexto, donde ya se habían estabilizado los indicadores macroeconómicos y se habían puesto los cimientos para la construcción de un Estado de derecho, el PNUD vio la necesidad de apoyar iniciativas destinadas a la reducción de pobreza, la producción y la modernización de las instituciones. Se movilizaron US\$ 59,3 millones para el período 1998-2001, de los cuales US\$ 7.6 millones corresponden a recursos propios.

El PNUD expuso al gobierno la necesidad de que impulsara una estrategia de desarrollo para que la comunidad internacional pudiera diseñar y concre-

24. En un principio el ciclo era hasta el año 2006, pero se extendió hasta el 2007 para armonizar el proceso con el nuevo gobierno, algo que ha hecho casi toda la cooperación internacional en Nicaragua.

tar sus políticas de cooperación, consistentes con las prioridades del gobierno. Además el PNUD, a raíz de recomendaciones de diversas auditorías internas, disminuyó su nivel de interlocución y cooperación con el gobierno nacional (relación que había sido muy intensa desde 1990) y abrió nuevas líneas de interlocución con actores de la sociedad civil.

Entre los ejes temáticos que se consideraron estratégicos estaban:

1. La gobernabilidad y la modernización institucional, a través del apoyo al diseño de las políticas sociales y el proceso de descentralización y territorialización del Estado. En el ámbito de la democratización, se apoyó al sistema judicial enfatizando el acceso a la justicia y el respeto a los derechos civiles, y se apoyó el proceso de resolución de conflictos respecto a los derechos propietarios en la titularidad de la tierra.
2. El fomento de la producción y la erradicación de la pobreza, con la provisión de asesoría técnica a agentes económicos, el apoyo a la formulación de políticas productivas y financieras, la creación de un observatorio de desarrollo social y humano que generara experiencias especializadas y asesoría, la concertación con los diversos agentes de la cooperación internacional para crear sinergias en las iniciativas productivas y la constitución de un equipo de expertos para la elaboración de Informes sobre Desarrollo Humano.
3. El desarrollo de iniciativas locales impulsadas por los gobiernos locales en apoyo a la rehabilitación e inserción económica (a través de proyectos) de ex combatientes, el impulso de iniciativas turísticas, con prioridad a los proyectos de turismo ecológico, cultural o agroturismo e iniciativas de educación comunitaria y autónoma.

Durante este período, se dieron dos situaciones que redefinieron la labor de la oficina del PNUD en el país. La primera fue el impacto del paso del huracán Mitch en 1998 y, la segunda, la creciente tensión entre la administración del presidente Arnoldo Alemán y la comunidad internacional de donantes, incluyendo el PNUD.

La crisis humanitaria provocada por el huracán Mitch fue de tal magnitud que supuso un punto de inflexión para las políticas de cooperación, las políticas de desarrollo económico (Nicaragua fue

incluida en la iniciativa PPME) y las políticas ambientales y de prevención de desastres.

En el escenario post-Mitch fue necesario coordinar las tareas del gobierno, la sociedad civil y de la comunidad internacional para poder llevar a cabo la reconstrucción del país. En esta tarea el PNUD tuvo un rol esencial en la facilitación de diálogos y en la coordinación de programas.

La falta de voluntad por parte de la administración del presidente Arnoldo Alemán de dar cumplimiento a los compromisos contraídos durante la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, celebrada en Estocolmo en mayo de 1999, especialmente respecto a la necesidad de una mayor transparencia en la gestión pública y para evitar la corrupción, resultó también en el distanciamiento entre la comunidad de donantes y el gobierno. En este contexto la relación del PNUD y el gobierno nicaragüense se tornó difícil, y el PNUD privilegió su interlocución con otras instituciones del Estado, como el Poder Judicial y los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

3.2.2 EL SEGUNDO MARCO DE COOPERACIÓN CON NICARAGUA

El diseño del CCF 2002-2007 se basó en las lecciones aprendidas del primer CCF y de la nueva situación del país que ya no era ni de “transición” ni de “post-transición”. Si bien el país había alcanzado el “punto de admisibilidad” de la iniciativa PPME y tenía definida una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP), los avances en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano habían sido magros.

Al enfocar el programa de cooperación del PNUD alrededor de diversos ejes temáticos la oficina de Nicaragua decidió poner los énfasis en los siguientes cuatro temas:

1. la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho
2. la protección del medio ambiente y la energía
3. el desarrollo económico sostenible
4. las tecnologías de la información para el desarrollo.

Para el periodo 2002-2007 se asignan US\$ 80, 7 millones, de los cuales US\$ 7, 7 millones corresponden a recursos propios.

Además de la programación expuesta, la oficina del PNUD introdujo temas no previstos en la agenda. Entre éstos destacan tres tipos de temas. Primero, aquellos que el PNUD adoptó debido a la coyuntura internacional –como fueron los de integración impulsados por el SICA y la Unión Europea y los relacionados con las “nuevas modalidades” en la cooperación internacional–. Segundo, los temas que fueron fruto de la inestabilidad política de Nicaragua y para lo que el PNUD, en aras de la gobernabilidad del país, asumió una función de dinamizador y facilitador de diálogos y acuerdos. Finalmente el PNUD adoptó temas como una apuesta firme y con voluntad política por el desarrollo de subregiones, destacando, en el período el tema de la Costa Atlántica nicaragüense.

También es importante notar que el PNUD optó por trabajar el tema de la gobernabilidad y de la modernización del país a través de una lógica que enfatizó la interlocución directa con los principales responsables políticos del país, relegando a un segundo plano la versión tradicional de apoyo a las tareas de gestión.

De este balance es importante señalar que las directrices elaboradas en el CCF 2002-2007 fueron adoptadas prácticamente en su totalidad. Sin embargo, durante el período tres procesos tuvieron un impacto significativo en la redefinición de las tareas y funciones del PNUD: a) el peso de la coyuntura política que provocó que progresivamente la oficina le diera mayor énfasis a los temas relacionados con la gobernabilidad; b) las nuevas modalidades de armonización y alineación de la cooperación internacional que obligaron a una mayor coordinación de la oficina con los organismos del sistema y con el resto de cooperantes, y de todos ellos con el gobierno; c) la apertura a tratar un tema complejo como es el trabajo en la Costa Atlántica.

La oficina del PNUD en Nicaragua encomendó la realización de tres evaluaciones de efectos, dos de las cuales fueron sobre el apoyo en la formulación de políticas públicas y una sobre el fortalecimiento de capacidades nacionales para la implementación de

prácticas democráticas y el respeto de los derechos humanos²⁵. Los resultados de estas evaluaciones muestran una valoración positiva del rol desempeñado en servicios de asesoría para el desarrollo, particularmente en el uso del concepto de desarrollo humano sostenible para la adopción de decisiones. Si bien la investigación documental muestra evidencia de la utilización del concepto, la presente evaluación no pudo encontrar evidencia sólida de la aplicación de los conceptos de manera ampliada. En el Plan Nacional de Desarrollo que orientó las acciones de la cooperación en el periodo persiste una visión economicista del desarrollo. En relación a la participación del PNUD en la elaboración de la ERCERP la presente evaluación halló coherencia en los planteamientos de la evaluación de efecto? realizada al respecto en 2004, particularmente en la estrategia de asociación con instancias articuladoras de la sociedad civil como el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES).

Como lecciones aprendidas por el PNUD en Nicaragua en este periodo destacan las necesidades de: a) ser un aliado fiel de los poderes del Estado pero con una firme posición a favor de la transparencia y la neutralidad política, b) ejercer un rol facilitador y concertador entre agentes de la cooperación internacional, el gobierno y la sociedad civil, c) realizar tareas de incidencia en las políticas públicas promotoras del desarrollo humano en el marco de las prioridades del gobierno nacional, y d) enfocar el programa de cooperación alrededor de ejes temáticos específicos, con prioridad a la lucha contra la pobreza.

3.3 DESAFÍOS PARA EL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD

De lo expuesto, es posible identificar las variadas posiciones y estrategias que ha tenido el PNUD en Nicaragua desde 1998 hasta hoy. En estas variaciones ha tenido un impacto determinante el cambio de la coyuntura social, política y económica del país que ha transitado de una grave situación de posguerra y transformación institucional y económica, hacia otra de “normalidad” donde los objetivos del desarrollo tienen una lógica incremental.

25. PNUD (2003d), PNUD (2004c), PNUD (2004d)

Además de los cambios del contexto y de la capacidad de adaptación a ellos, la presente evaluación pudo constatar a través de la mayoría de las personas entrevistadas que la figura del Representante Residente de la oficina en Nicaragua también ha tenido un notable protagonismo e influencia en la evolución y el estilo del trabajo del PNUD en cada uno de los periodos observados.

En el marco de estos cambios cabe precisar que se ha avanzado en el proceso de consolidación de la oficina del PNUD²⁶ como un actor relevante, respetado y estratégico en los temas relacionados con el desarrollo humano. La evaluación ha constatado los recientes esfuerzos que se intentan hacer para que el PNUD mantenga una capacidad de trazar metas razonables a mediano plazo que signifiquen compromisos firmes más allá de las coyunturas y las exigencias externas no planeadas.

26. En marzo de 2006 la oficina con el PNUD en Nicaragua disponía de un personal de 44 funcionarios, una cartera de más de cincuenta proyectos en ejecución, un presupuesto propio de \$US 3.3 millones y un presupuesto total aproximado de \$US 23.6 millones.

Capítulo 4

CONSTATAACIONES POR ÁREA TEMÁTICA

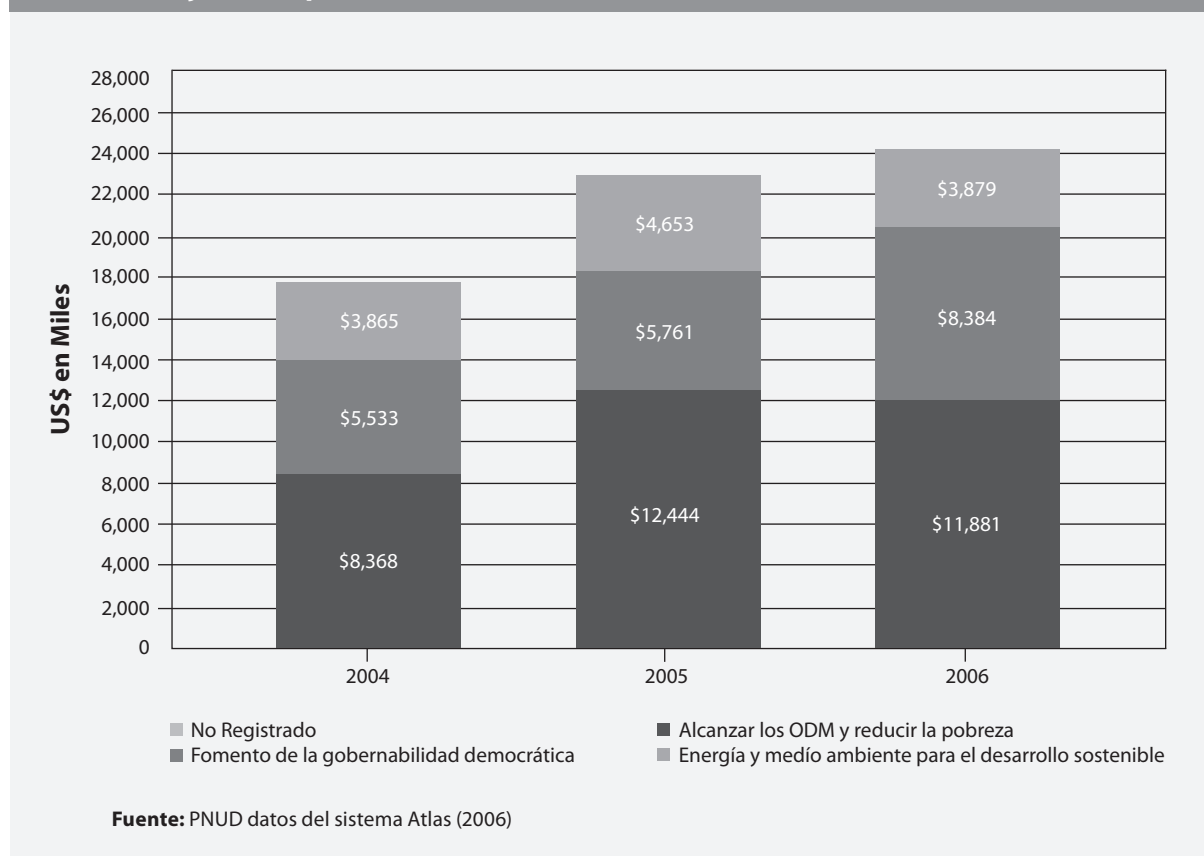
El programa del PNUD en Nicaragua cubre principalmente cuatro de las cinco áreas globales de acción: el desarrollo económico sostenible y la reducción de la pobreza, de acuerdo con los ODM; la gobernabilidad democrática; la sostenibilidad ambiental y energética; y la prevención de desastres naturales.

En 2004, la cartera de proyectos tuvo una ejecución de US\$ 17.8 millones, de los cuales el 47.04% corresponde a la reducción de pobreza y el alcance de los ODM; el 31,18% al área de gobernabilidad democrática y el 21.78% al área de energía renovable y medio ambiente.

En 2005, la cartera de proyectos tuvo una ejecución de US\$ 22.9 millones, de los cuales el 54.45% corresponde a la reducción de pobreza y el alcance de los ODM; el 25.23% al área de gobernabilidad democrática y el 20.32% al área de energía renovable y medio ambiente. En ambos periodos cerca de US\$ 3 millones corresponden a recursos propios.

En 2006, la cartera de proyectos tuvo una ejecución de US\$ 24.2 millones, de los cuales el 49.07 % corresponde a la reducción de pobreza y el alcance de los ODM; el 34.62% al área de gobernabilidad democrática y 16.02% al área de energía renovable y medio ambiente. En estos periodos cerca de US\$ 3 millones corresponden a recursos propios.

Gráfico 3. Ejecución por área de intervención



4.1 REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La contribución del PNUD se analizó teniendo en cuenta el primer objetivo de los ODM que llama a reducir la pobreza humana y que se vincula con las líneas de servicios genéricas del PNUD 1.1 y 1.3:

- reportar los avances en los ODM y hacer un seguimiento de la pobreza a través del apoyo de las capacidades estadísticas
- apoyar iniciativas locales de pobreza, incluyendo la microfinanciación.

Para ello se evaluaron cinco programas que el PNUD vincula a la consecución de estos resultados:

- el seguimiento de la pobreza a través del apoyo al programa de Mejoramiento de Encuestas y Medición de Condiciones de Vida (MECOVI) en Nicaragua) y el censo de población.
- la atracción de inversiones externas para la generación de empleo a través del establecimiento de la agencia de promoción de inversiones, Pro-Nicaragua.
- el trabajo realizado para incrementar las capacidades productivas nacionales y locales a través del Programa de Transformación Productiva (PTP) de capacitación y asistencia técnica.
- el trabajo en el tema de vivienda de interés social a través del Programa Integrado Managua Periferia (PROMAPER) y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)
- la contribución en el tema de equidad de género a través de la generación de datos desagregados por género.

4.1.1 PROGRAMA MECOVI Y CENSO DE POBLACIÓN

Tanto la ERCERP y los ODM requieren actividades de seguimiento y evaluación de su implementación. Para ello el gobierno asignó al INEC la responsabilidad de proporcionar periódicamente indicadores de avance y resultados, así como de la evolución de la pobreza y el impacto global de la Estrategia. El INEC tenía y aún tiene debilidades gerenciales, técnicas y materiales para responder a su mandato de producir estadísticas confiables y válidas para elaborar políticas públicas

adecuadas a la reducción de la pobreza y afrontar un programa sostenido de encuestas para evaluar las condiciones de vida de los hogares en el país. Para superar esta situación, el INEC desde 1998 hasta el 2005 desarrolló el programa MECOVI-Nicaragua. con apoyo del PNUD, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), el Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la cuenta del Millenium Challenge (MCA).

Con ello se ha intentado mejorar la disponibilidad de información en el país para orientar las políticas gubernamentales y los programas de apoyo, tratando de generar una serie de investigaciones que apuntan a identificar los determinantes de la pobreza, y el inicio de una cultura de interrelación interinstitucional y de búsqueda de enfoques comunes. El programa MECOVI-Nicaragua ha intentado fortalecer al INEC para la ejecución de encuestas y ejercer un liderazgo en el país en lo referente a la generación de información, incluyendo la realización del VIII censo de población y IV de Vivienda en 2005.

En cuanto a los resultados obtenidos, los funcionarios del INEC, PNUD, Gobierno y donantes coinciden en resaltar la relevancia y la pertinencia del programa ya que es importante para el país contar con un diagnóstico estadístico que permita conocer la incidencia, profundidad y evolución de la pobreza al igual que un instrumento que ayude a focalizar el apoyo a políticas de reducción de la pobreza.

Por ello, las intervenciones principales del PNUD han consistido en:

1. apoyar en la capacitación para el cálculo del agregado del ingreso para la medición de la pobreza y para el cálculo del IDH. Esto se relaciona a consultorías de apoyo hechas por el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y de personal técnico del PNUD en los primeros años del MECOVI.
2. apoyar el fortalecimiento institucional del INEC en el proceso de diálogo con otras instancias del sector público y privado para que lidere el desarrollo del sistema de encuestas que generan las estadísticas oficiales del país.
3. ofrecer asistencia técnica para el Sistema de Información con Enfoque de Género (SIEG).

4. desarrollar la información requerida para el seguimiento de los ODM.
5. prestar servicios en la administración de recursos para el MECOVI y el censo.

Fruto de estas intervenciones, los entrevistados señalan que el INEC, incluso con profundas debilidades administrativas y gerenciales logró, en el período analizado, ejecutar los trabajos de producción de estadísticas, censo de población y encuestas bajo su responsabilidad. En Nicaragua se empieza a contar con un incipiente sistema de información que se utiliza para conocer e intervenir en el tema de la pobreza, a la vez que se puede apoyar el proceso de armonización y alineamiento de donantes. Además ya se cuenta con información desagregada en el tema de género actualizada al 2005.

Por su parte INEC considera que el PNUD no ha asignado recursos y capacidades técnicas de forma sistemática y suficiente para darle continuidad al trabajo de MECOVI, como sí lo hicieron otras organizaciones multilaterales. En esta dirección cabe plantear si el PNUD ha impulsado iniciativas que a mediano y largo plazo no pueden ser sostenidas debido a la falta de respaldo institucional.

Más allá de lo expuesto, se valora el rol de administrador de fondos que ha tenido el PNUD, sobre todo en materia de las encuestas nacionales de hogares sobre medición de niveles de vida (EMNV) donde ha habido técnicos para el análisis –aunque no para su realización–. También se considera que debe incrementarse la cantidad y calidad del apoyo y la asistencia técnica ofrecidos por el PNUD para que sea sistemático, sostenible y apropiable por el INEC. Por otro lado, es preciso señalar que el INEC no cuenta con personal permanente para elaborar el IDH ni para hacer el seguimiento de la evolución de los ODM y la realización de censos y encuestas. De allí la importancia en poder apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) que, según el decreto 98-2004, fue declarada de interés nacional.

4.1.2 INFORMES SOBRE DESARROLLO HUMANO

En Nicaragua se han realizado tres Informes sobre Desarrollo Humano. El primero se tituló El desarrollo humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad y abordó las profundas

desigualdades y brechas de equidad que enfrenta la sociedad nicaragüense y los retos por superarlas. El segundo, de gran impacto porque continúa siendo la única referencia que existe sobre los índices de desarrollo humano a nivel municipal, se tituló El desarrollo humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza. Este documento permite analizar las percepciones de los nicaragüenses sobre su ambiente institucional y las oportunidades y limitaciones que enfrentan, desde un enfoque de capacidades y libertades. El tercero, de 2005, fue Las regiones de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad? El objetivo del informe fue abordar las urgencias para el desarrollo de las regiones de la Costa Caribe y la oportunidad de su autonomía.

Una vez tomada la decisión de hacer el último informe sobre la realidad de la Costa Atlántica, el PNUD abrió un concurso público de licitación para designar el equipo de expertos que dirigiría esta labor. La obtención de datos se realizó de forma participativa, con múltiples actores presentes en el territorio; destacaron la Universidad de las Regiones de la Costa Caribe del Atlántico Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU). Esta tarea promovía la búsqueda de fuentes primarias y de investigación sobre la Costa Atlántica por parte de habitantes del mismo territorio y en especial estudiantes, profesores, investigadores y personas vinculadas a asociaciones de carácter gremial, religioso, vecinal y de mujeres. En total participaron alrededor de 160 personas; la intención del informe era que la sociedad civil organizada y los habitantes de la Costa lo sintieran como propio. En este sentido el trabajo de recolección de datos además de ser ampliamente participativo supuso la generación de nuevas redes de capital social.

Tras el análisis de los datos y la redacción del informe se pasó a su discusión por parte de expertos vinculados a la Costa, cuyas observaciones y enmiendas se insertaron en la redacción final del informe. En este sentido es posible afirmar que los miembros del Consejo Asesor del Informe no querían un informe que hablara de los habitantes de la Costa, sino uno donde se leyerá también su voz.

La aparición del informe en julio de 2005 en Bilwi y Bluefields y en septiembre en Managua, tuvo un doble objetivo. Por un lado, ofrecer una herramienta

comprehensiva y válida de diagnóstico, análisis y trabajo a todas las organizaciones que trabajan en el territorio y a las mismas instituciones autonómicas. Y, por otro lado, introducir en la agenda política nacional el tema de la realidad multicultural y multiétnica del Estado. Así el Informe sobre Desarrollo Humano 2005 ha contribuido en la creación de una opinión cualitativamente distinta sobre las reivindicaciones de los pueblos indígenas y afrocaribeños para reducir las brechas y tensiones entre la sociedad mestiza mayoritaria y la sociedad costeña.

4.1.3 PRO-NICARAGUA

Pro-Nicaragua se inserta en la dinámica que impulsa el Gobierno de Nicaragua dentro del Plan Nacional de Desarrollo y la ERCERP; promueve la creación de un clima de estabilidad para estimular la confianza del inversionista y, con ello, la generación de empleos, la transferencia de tecnología y el aumento en el nivel de ingresos. Desde la perspectiva del PNUD, el proyecto se enmarca en los esfuerzos dirigidos al desarrollo económico sostenible para aumentar los niveles de ingresos de las familias nicaragüenses y mejorar su calidad de vida a través de facilitar a grupos inversores extranjeros su inserción en las áreas económicas emergentes que presenta Nicaragua.

Pro-Nicaragua es la institución gubernamental—con participación de capital público y privado— encargada de liderar el proceso de coordinación, gestión y promoción de la inversión extranjera directa que apoya a empresas que buscan oportunidades de inversión en el país. Sus servicios principales son la organización de visitas de inversionistas al país, la información al inversionista, la facilitación al proceso de inversión y servicios de post-inversión.

El proyecto reconoce que si bien hay avances en las reformas económicas que buscan consolidar la economía de mercado, el país no ha logrado hacer frente a la fuerte competencia existente con los países vecinos que disponen de estrategias consolidadas para el fomento de la inversión extranjera²⁷.

Los resultados de Pro-Nicaragua desde su creación hasta el 2006 pueden medirse por las inversiones que ha logrado atraer — unos US\$ 240 millones en los sectores textiles y confección, turismo, manufactura ligera y ensamblaje, agroindustria y reforestación, y energía — y por los más de 5,000 empleos generados. El proyecto destaca además, por su impulso en agilizar los procedimientos para la captación de inversiones y en luchar por la transparencia²⁸.

El presupuesto anual de Pro-Nicaragua asciende a un millón de dólares anuales, con contribuciones del Estado, el Banco Mundial, PNUD, la cooperación holandesa, la cooperación suiza, y contribuciones externas del sector privado. El PNUD administra estos recursos, por lo cual cobra una comisión anual del 5% del total del presupuesto. Aunque esta comisión pudiera considerarse alta, una evaluación externa²⁹ concluye que esto le permite al equipo evitar seguir los onerosos procedimientos de compras, contrataciones del Estado y centrarse en el tema central de su propósito.

Es preciso notar también que a lo largo de su existencia ha variado la participación del PNUD en la iniciativa. En un inicio fue uno de los contribuyentes más importantes. Actualmente el PNUD ya no contribuye financieramente al proyecto, mostrándose así la sostenibilidad del mismo.

International Development Ireland (IDI) concluye que Pro-Nicaragua funciona bien y que, dada sus restricciones presupuestarias, opera a niveles de las mejores prácticas internacionales en este campo. Bajo cualquier parámetro que se utilice, la agencia le da altos rendimientos a los fondos que el erario público y otros cooperantes utilizan para su funcionamiento. Esta evaluación también ha servido para que el Banco Mundial reconozca que es una de las mejores agencias de promoción a inversiones en la región.

A la vez, Pro-Nicaragua brinda el espacio para un grupo de investigación y reflexión en materia de inversión. Es mediador de recursos, garante (trans-

27. Nicaragua ocupa el puesto 100 según el índice de competitividad de negocios a nivel mundial (Global Competitiveness Index 2004, citado por International Development Ireland, Ltd.; IDI, 2005).

28. Es preciso señalar que cuando el programa arrancó, no existían ventanillas únicas para el inversionista. Para ello Pro-Nicaragua trabajó con el Banco Mundial para agilizar los procedimientos en cada uno de los ministerios para que se mejoraran. Esta sistematización ha permitido también eliminar posibles “nichos” de corrupción ya que varios de estos procesos se automatizaron.

29. Evaluación externa realizada por International Development Ireland, Ltd. IDI (2005).

parencia) y facilitador administrativo para la compra y contrataciones que requieren las empresas. Los resultados han ido dando la credibilidad.

De acuerdo con personal del PNUD, a pesar de los problemas que presenta el país, las condiciones de inversión en Nicaragua han mejorado en los últimos años lo que le ha permitido competir con otros países de la región para atraer inversión extranjera directa. La relativa estabilidad macroeconómica ha hecho atractivo el país para un sector especializado de inversionistas extranjeros y Pro-Nicaragua ha sabido promocionar esas ventajas. De las entrevistas realizadas aparece también la necesidad de diversificar los propósitos del proyecto, para que las inversiones extranjeras directas también puedan enfocarse hacia otros sectores y territorios tradicionalmente excluidos del crecimiento económico. Se destaca así, la voluntad de centrar esfuerzos en la búsqueda de inversiones socialmente responsables, iniciativa que, de realizarse, podría ser abordada de conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para coadyuvar en el cumplimiento efectivo de los ODM.

Actualmente el apoyo del PNUD en el programa es administrativo y logístico, lo que muestra un buen grado de apropiación, sostenibilidad y reproducibilidad del programa.

4.1.4 PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

El Programa de Transformación Productiva (PTP) formó parte del pilar de crecimiento económico de la ERCERP y buscó reducir la pobreza por medio del crecimiento económico a través de la promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo cualificado. Se partía del hecho de que entre las causas del elevado déficit comercial y de una estructura productiva frágil estaban el reducido tamaño (en términos relativos) del mercado doméstico y el bajo poder adquisitivo de la población, combinado con una elevada apertura del mercado, que desincentivaban la inversión productiva.

El PTP se planificó en dos fases; la primera comenzó con el proceso de transformación productiva en algunos sectores (lácteo, cuero y calzado, café y panadería) y conglomerados de empresas seleccionadas, aplicando instrumentos de asistencia técnica y financiera (fondo de garantía y centro de

calificación de riesgo crediticio). En la segunda, se esperaba que en la medida que estos sectores lograsen aumentar sus capacidades gerenciales y de productividad, se articularían a las grandes empresas, con mejores posibilidades de adaptarse a los cambios requeridos para alcanzar la competitividad suficiente como para sustituir importaciones o acceder a mercados en Centroamérica o fuera de ella. En el caso de empresas de servicios urbanos se intentaba mejorar su calidad, confiabilidad y costo mediante la capacitación de recursos humanos y la incorporación de tecnologías actualizadas de organización, administración y operación. La segunda fase sin embargo, no se pudo implementar.

Estas acciones contribuirían a la coordinación entre distintos actores (sectores público y privado, asociaciones gremiales empresariales, centros de investigación y desarrollo, fuentes bilaterales y multilaterales de apoyo, agencias de Naciones Unidas, entre otros). El responsable del proyecto sería el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC).

Para seleccionar y priorizar los proyectos se consideraron su contribución al ingreso, rentabilidad, empleo, competitividad, inversión, protección y mejoramiento ambiental. La estrategia del programa debía estar orientada por la demanda y no por la oferta de paquetes de servicios que no reconocían las peculiaridades y necesidades de la economía y empresas nicaragüenses. Por ello, fue necesaria la intervención de cámaras sectoriales y empresas con el objeto de fortalecer su capacidad de prestación de servicios y sostener las acciones.

Sin embargo, los resultados del PTP no fueron los esperados ya que enfrentó una serie de obstáculos que impidieron que el programa arrancara en la forma y en el momento que debía, lo cual contribuyó a disminuir los impactos originalmente previstos. Además los donantes se sintieron frustrados porque no empezó en el momento acordado. Según los donantes los principales tropiezos fueron:

- la aparente duplicidad del programa con otras iniciativas similares que tenía el gobierno en el tema de competitividad, lo cual envió mensajes contradictorios sobre sus alcances, procedimientos y requisitos de participación de los mismos grupos meta.

- la lentitud en la gestión y consecución de fondos ante diferentes donantes, lo que retrasó el inicio de algunas acciones.
- la identificación y selección de beneficiarios del programa que no necesariamente pertenecían a los grupos meta, lo cual obligó a revisar el proceso e identificar nuevos beneficiarios.
- la asistencia técnica brindada en la cual los profesionales contratados eran buenos administradores pero no necesariamente especialistas en el sector. Eso provocó que los beneficiarios percibieran que no se daba respuestas a sus necesidades.
- en algunos sectores se dejó a las cooperativas el derecho al veto sobre el personal del proyecto a ser contratado y eso repercutió en la calidad de la asistencia con lo cual, la política se mezcló en el programa.

Al contrario de lo que se establecía en los documentos del proyecto, fue un programa orientado desde sus inicios más por la oferta que por la demanda, es decir la realidad del PTP respondió más a la lógica de “programa a la búsqueda de contrapartes dispuestas a ejecutarlo” que no a una respuesta institucional ante las necesidades planteadas desde la base. Por otro lado, si bien la mayoría de entrevistados calificó al PTP de altamente relevante y pertinente para el país (en sus objetivos y resultados previstos) cuestionaron el diseño, la calidad de la asistencia técnica brindada y su ejecución. De todo ello puede concluirse la dificultad de que pudiera hacerse efectiva la apropiación, la reproducibilidad y la sostenibilidad del programa.

4.1.5 PLANIFICACIÓN Y REACTIVACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Las actividades del PNUD en la producción son incipientes. Ha impulsado dos líneas de trabajo en la Costa Atlántica. La primera ha sido el apoyo y la promoción de iniciativas productivas, junto con la ONUDI. En esta tarea el PNUD ha apoyado la formación del Consejo Regional Agropecuario y Forestal a través del cual se impulsó el análisis de las cadenas productivas de cacao, coco, pesca, turismo, granos básicos y arroz. A partir de estos estudios en coordinación con el Gobierno Central y los Consejos Regionales se ha llegado a un acuerdo de priori-

zar la cadena de cacao, después la pesca, el turismo, los granos básicos y por último el coco. En relación con el conglomerado regional del cacao, se han diseñado proyectos de conglomerados productivos y redes empresariales, ubicadas en los municipios de Siuna, la Cruz de Río Grande, Tortuguero, Desembocadura, Laguna de Perlas, y una en el municipio de Kukra Hill. También se ha gestionado un financiamiento de pequeños proyectos a través del Programa de Pequeñas Donaciones con un enfoque de “redes empresariales horizontales” enfocado a las comunidades indígenas. El PNUD también ha impulsado, junto con gobiernos locales y redes de la sociedad civil, un Programa de Deshechos Sólidos en Little Corn Island que va a reproducirse en otros municipios de la región con potencial turístico.

La segunda línea de trabajo ha sido promover y apoyar la elaboración de documentos oficiales que establezcan un diagnóstico detallado de las tareas y oportunidades que tienen las dos regiones autónomas para incrementar su capacidad productiva. En 2004 se finalizaron los Planes de Desarrollo Regional para la RAAN y la RAAS y, en 2006, se está trabajando en el Plan Nicaribe 2020 para ofrecer un documento prospectivo fiable y extenso de las oportunidades que tiene la Costa Atlántica para desarrollarse y crecer desde una perspectiva del desarrollo humano sostenible. En este sentido es necesario aclarar que la Costa Atlántica se trató de forma muy colateral en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en 2006.

4.1.6 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

El PNUD empezó a trabajar el tema de la vivienda en la década de los noventa primero ayudó en la reinsertión de los ex combatientes del conflicto bélico a través de la construcción de nuevos asentamientos humanos para desmovilizados; luego asistió a los damnificados del huracán Mitch en la reconstrucción de sus viviendas. Un esfuerzo más articulado con instancias de gobierno especializadas en el sector de vivienda social se empieza a dar más recientemente con el apoyo que se da a la ejecución de proyectos coordinados con el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) e INATEC.

Después del huracán Mitch, la Comunidad Europea apoyó el PROMAPER para dotar de servicios básicos y viviendas, así como el desarrollo de ini-

ciativas locales y fortalecimiento institucional en el municipio de Ciudad Sandino. Dicho municipio alojó unas 9,000 personas afectadas por la catástrofe quienes demandaron la provisión de viviendas y servicios básicos, lo que se sumó a la problemática histórica de déficit del lugar. El PNUD colaboró en el desarrollo de la urbanización “Nueva Vida”, en donde se construyeron más de 1,200 viviendas con agua potable y alcantarillado, 400 de éstas con apoyo directo del PNUD.

Al ser elevada a categoría de municipio en el año 2000, Ciudad Sandino definió como una de sus prioridades la atención a sectores que tenían deficiencias en la provisión de servicios públicos básicos y la consolidación de viviendas. En ese contexto nació el programa que buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad de núcleos familiares de bajos ingresos. Originalmente se contempló el reemplazo de 200 viviendas y el mejoramiento de 400 unidades existentes teniendo en cuenta criterios de equidad de género y sostenibilidad ambiental. La intervención se concentró en sectores definidos entre la alcaldía municipal de Ciudad Sandino y el PROMAPER. La selección de los beneficiarios fue realizada por un comité de selección sobre solicitudes presentadas por la población.

La ejecución de las obras ha sido realizada por las organizaciones no gubernamentales (ONG) que coordinan su intervención con la población beneficiaria y autoridades locales. El seguimiento se realiza a través del personal técnico del programa y por el Comité Técnico de Coordinación integrado por el PNUD y PROMAPER.

El programa ha propiciado la organización y participación de la comunidad en el diseño de la vivienda y en el proceso constructivo. Además, los beneficiarios han sido capacitados en ciertas técnicas constructivas y en el uso y mantenimiento de la vivienda, así como en hábitos y medidas conducentes a fortalecer la higiene y salud preventiva. El proyecto también ha trabajado con jóvenes en riesgo con problemas de pandillas, drogas, abandono de hogar y problemas familiares.

A través del INATEC se inició un proceso de certificación ocupacional, primero de 4 ONG para que éstas a su vez actuaran como multiplicadores que certifican a personas en técnicas constructivas. El programa benefició directamente a más de 720 hogares, aproximadamente 4,320 personas.

El proyecto con INATEC, Capacitación en Autoconstrucción de Viviendas, apoya la formación de jóvenes de escasos recursos en técnicas básicas de construcción civil facilitando la construcción y supervisión de viviendas de interés social. El proyecto también capacita y certifica a albañiles a fin de ofrecerles mayores oportunidades en el mercado laboral como técnicos cualificados en la construcción.

Dado que el PNUD apoyó técnicamente al INVUR en las negociaciones de un préstamo con el BID para el Programa de Subsidios de Vivienda y en la creación de los instrumentos técnicos y metodológicos para su implementación, el proyecto sirvió de apoyo para la preparación de los estudios de preinversión para facilitar su ejecución en diferentes municipios. El Programa de Subsidios se realiza a través de alcaldías, ONG y bancos o financieras quienes organizan la demanda. Con la asistencia técnica del PNUD estas entidades auxiliares administran los subsidios y cumplen con una serie de requisitos que exige el INVUR, a fin de lograr la aprobación de los subsidios solicitados por la población de bajos ingresos.

El INATEC fortaleció las capacidades de unas 300 personas y apoyó la construcción de unas 1,110 viviendas de interés social en 14 municipios del país. Además, el INATEC y las entidades auxiliares seleccionan jóvenes en el ámbito local para participar en procesos de capacitación en temas constructivos. El INATEC también apoya el proceso de saneamiento legal de la propiedad requerido.

La valoración de ambos proyectos muestra que son altamente relevantes pues intentan enfrentar uno de los principales desafíos del desarrollo: la creciente pobreza urbana y su relación con la problemática del acceso a una vivienda adecuada. Además, tratan de generar productos de impacto para la economía y sociedad nicaragüense:

- un número significativo de viviendas (1,510 nuevas unidades y 400 mejoramientos con servicios que se incorporan al patrimonio nacional)
- calificación de mano de obra y nuevos empleos para población joven
- un importante número de familias pobres o muy pobres beneficiadas con las viviendas, y el 70% de los jefes de familia beneficiados son mujeres

Si bien se identifica el problema del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en el país, las modalidades de abordaje en ambos proyectos parecen priorizar la construcción de viviendas nuevas, sobre todo en el proyecto con INATEC. En tal sentido, su pertinencia probablemente es menor pues, según la mayoría de estudios recientes, el problema de vivienda en Nicaragua es esencialmente un problema de déficit cualitativo, lo que requiere acciones de mejoramiento, ampliación y renovación de viviendas, pero no necesariamente de construcción de viviendas nuevas.

Adicionalmente, la eficiencia en el uso de los recursos tampoco pareciera ser la más adecuada. Los costos por solución y los niveles de subsidio en el caso de Ciudad Sandino son demasiado altos. En un inicio de acuerdo al convenio de financiación con la Unión Europea fueron calculados en US\$ 12,500 por vivienda nueva de 52 metros cuadrados y US\$ 4,300 para el mejoramiento de vivienda de 18 metros cuadrados. A fin de reducir el impacto negativo en el medio ambiente se propuso disminuir la demanda de madera para la mampostería. A su vez se propusieron pequeñas modificaciones a las dimensiones de los espacios internos y de algunos sistemas sanitarios. Estos cambios fueron aprobados, lo que permitió rebajar las soluciones a unos US\$ 7,900 por vivienda nueva y unos US\$ 3,800 por vivienda mejorada³⁰.

Sin embargo, estos costos exceden a los que aparecen en soluciones similares tanto de vivienda nueva como mejorada en otros programas, e inclusive los que tienen las ejecutoras de estos proyectos para el mismo tipo de población meta³¹. Por ello, los altos costos utilizados en estos proyectos también impiden estructurar una estrategia de reproducibilidad de las acciones dados los actuales niveles de subsidios gubernamentales existentes en el país.

Por otro lado, las capacidades instaladas que dejan ambos proyectos para su apropiación y sostenibilidad parecieran ser limitadas. La concepción y el modelo de abordaje de ambos proyectos hacen caso omiso a una de las principales lecciones aprendidas por programas similares a nivel internacional y también nacional: las familias beneficiarias deberían estar

plenamente implicados no sólo en los procesos de toma de decisión, ejecución y mantenimiento de sus soluciones, sino también en la recuperación parcial de los costos de las inversiones. No contar con una estrategia financiera de recuperación de costos vía pequeños créditos que puedan ser pagados por las familias de acuerdo con sus capacidades financieras, hace que la continuidad de los proyectos dependa exclusivamente de los subsidios. Esto contribuye a profundizar la dependencia de los ejecutores de programas, bien sea INATEC o las mismas ONG, a la existencia y disponibilidad de este tipo de recursos y no a un esfuerzo viable por contar con esquemas financieros sostenibles.

4.1.7 EQUIDAD DE GÉNERO

En Nicaragua las mujeres son el pilar de las familias y quienes luchan para sobrellevar la pobreza. Para superar las grandes desigualdades y para formular políticas públicas con enfoque de género es necesario comprender el papel de la mujer en la sociedad, la economía y el cambio social de Nicaragua.

El objetivo 3 de los ODM llama a promover la igualdad de género y la potenciación de la mujer. Para contribuir con ese objetivo el PNUD participa en el proyecto regional la Agenda Económica de las Mujeres liderado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) desde 2003 y que ha venido desarrollándose en toda Centroamérica implicando progresivamente a las oficinas de PNUD en cada país. En Nicaragua se ha organizado un Comité de Asesoría y Seguimiento de dicha agenda, en el que participan instancias del estado, sociedad civil, universidades e instancias de la cooperación relacionadas con el tema de género. Además, el PNUD desde el área de desarrollo económico ha impulsado acciones que generan información, conocimiento y espacios de reflexión sobre género.

Los resultados más tangibles de esos esfuerzos se pueden observar en las tareas llevadas a cabo en la Agenda Económica de la Mujer, ligadas a promover el desarrollo de redes empresariales de mujeres, la elaboración del perfil de género de la economía del istmo centroamericano, el análisis de género

30. De acuerdo al PNUD, el costo varió según el número de miembros por grupo familiar y también se incrementó por el alza en los costos de los materiales de construcción.

31. De acuerdo con el mismo PNUD, el costo promedio de una vivienda de interés social debería ser de US\$ 3,800.

en cadenas de valor y el debate sobre presupuestos municipales con enfoque de género. Además se ha dado asesoría al INEC para producir estadísticas desagregadas con enfoque de género. También se han realizado cursos de formación sobre género a través de convenios con universidades del país.

En Nicaragua destaca como resultado de ese esfuerzo conjunto, un acuerdo interinstitucional novedoso en la región entre el PNUD y el UNIFEM y otros organismos; consiste en compartir el pago de una funcionaria del PNUD y a través de sus funciones se vincula el trabajo de macroeconomía y género. En alianza con la ONUDI y otras agencias de cooperación de asistencia técnica, se han creado materiales de investigación, se han desarrollado herramientas metodológicas sobre cadenas de valor, redes horizontales empresariales y conglomerados con perspectiva de género con el fin de contribuir a la potenciación económica de las mujeres. Por los resultados obtenidos en la primera fase se logró la aprobación de una segunda fase de la Agenda Económica de las Mujeres (2007-2010).

Las diferentes instancias consultadas de la sociedad civil, la cooperación y el mismo sistema de las Naciones Unidas valoran positivamente los espacios generados por el PNUD para abordar los temas de género. Sin embargo, estas mismas fuentes consideran que el género no está asumido en todas las áreas de concentración del PNUD. Hasta el momento el tema es abordado en proyectos concretos pero con poca continuidad. Eso explica por qué el género no se ha interiorizado en cada uno de los programas del PNUD. En ese sentido se insistió en la complementariedad de las áreas y que los especialistas en cada área se identificaran e hicieran propios los principios que emanan de dicho enfoque. En 2005-2006 PNUD ha realizado esfuerzos para la formulación y consecución de fondos para iniciar en enero 2007 un programa para que el enfoque de equidad de género quede interrelacionada con otras áreas. El programa incluye la creación de un área de género en el PNUD, capacitaciones al personal y apoyo a las áreas temáticas para incorporar el enfoque de género en sus programas y proyectos.

Los movimientos de mujeres consultados hicieron la autocrítica de que las distintas organizaciones trabajan aisladamente y son autoreferentes. Igualmente se criticó la incapacidad de los especialistas en género para dominar otros campos técnicos que

complementen su trabajo, por ejemplo, en microfinanciación o aspectos de apoyo a la producción.

4.2 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Durante el periodo analizado, Nicaragua se ha caracterizado por una notable inestabilidad y conflictividad política, con mayor intensidad durante la presidencia de Enrique Bolaños (2001-2006), ya que a los pocos meses de tomar el poder, la Presidencia perdió el apoyo en la Asamblea Nacional (AN) y de la mayor parte de instituciones dominadas por el FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Por ello, la administración Bolaños tuvo muchas dificultades para poder ejecutar su agenda política. Debido a lo expuesto, el tema de la gobernabilidad democrática ha sido crucial para el PNUD desde inicios de la década de los noventa, si bien con el paso del tiempo los énfasis temáticos han ido cambiando. Durante los años noventa el interés se centró en el apoyo del fortalecimiento del Estado de derecho, en especial en las áreas del sistema de justicia y la seguridad jurídica de los derechos propietarios, la modernización del Poder Ejecutivo y la administración pública, y la participación ciudadana.

El CCF de 2002-2007 mantuvo las áreas de interés citadas, sobre todo en el ámbito judicial, pero también se ha involucrado en dos temas claves para la gobernabilidad: el poder legislativo y los partidos políticos. Respecto al poder legislativo se ha trabajado en la modernización de la AN como institución y en la capacitación de los grupos parlamentarios. Respecto a los partidos políticos, el PNUD se ha acercado a ellos concibiendo que su modernización, transparencia y apertura a la sociedad son necesarias para solucionar el problema de la ingobernabilidad. Con ello, y a través del trabajo en estos dos temas, el PNUD ha hecho un firme compromiso con los principales responsables políticos del país. El trabajo y apoyo a los partidos políticos se ha realizado desde una visión de fortalecimiento institucional, implicando a los actores en el proceso de elaboración de políticas públicas en un clima de estabilidad y con un compromiso con el desarrollo. Además de los temas expuestos, en el periodo evaluado, el PNUD también ha trabajado en la seguridad ciudadana y en otros temas relacionados con el Ejecutivo que se tratarán al final de este epígrafe.

4.2.1 ESTADO DE DERECHO Y SISTEMA JUDICIAL

El apoyo en la construcción del Estado de derecho ha sido uno de los grandes objetivos del PNUD desde inicios de la década de los noventa; sus prioridades en esta tarea son la dignificación y modernización del sistema judicial y el establecimiento de la seguridad jurídica de los títulos propietarios.

En cuanto a los derechos propietarios, el PNUD fue un actor clave en el tema de la titularidad de los derechos de propiedad desde 1994 hasta 2001, cuando se resolvieron el 61% de los reclamos y se adjudicaron 36,000 títulos de propiedad urbana. Sin embargo, a partir de 2001 el Banco Mundial y el BID se hicieron cargo del tema, y desde entonces la tarea del PNUD en este ámbito fue relativamente residual, limitándose en prestar servicios tecnológicos para la medición y delimitación de tierras en municipios del norte del país (Tuma-La Dalia y San Ramón) y en dar apoyo a los complejos procesos de titulación en las regiones autónomas donde se cruzan múltiples reclamos.

Actualmente, en el plano jurídico el Estatuto de Autonomía representa también un compromiso de complementariedad entre el derecho consuetudinario (tradicional de las comunidades) y el derecho positivo del Estado central. Este compromiso es particularmente visible en todo lo que concierne a la propiedad comunal de la tierra. El tema de los derechos propietarios es crucial ya que la tierra (sobre todo en las áreas fluviales y de costa) ha estado históricamente bajo el uso y la posesión de comunidades indígenas mayoritariamente miskitas y sumomayagnas. Por ello, la aplicación de la Ley 445 de demarcación y titulación de tierras indígenas (distribuidas en 17 territorios en la RAAN y en siete en la RAAS) es crucial para la credibilidad de las instituciones autonómicas. En esta tarea el PNUD ha ejercido tareas de acompañamiento y mediación, pues la mayor parte del trabajo ha correspondido a la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), cuyo apoyo técnico lo proporcionaba el Banco Mundial a través del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP).

Este tema ha generado muchos conflictos. Dos muestras de estos recurrentes conflictos han sido la paralización de la CONADETI debido a vacíos legales que han enfrentado a las autoridades de la

RAAN y la RAAS –de formaciones políticas distintas– y el bloqueo del registro de cinco bloques de tierra de Bosawás, en el Noreste de la Costa Atlántica. En este mar de conflictos, gracias a su imagen de imparcialidad, el PNUD ha hecho una función de acercamiento de las posiciones de los actores.

Con todo, en Nicaragua aún se padecen notables problemas en este tema. Según la Intendencia de la Propiedad (que depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) sólo el 22% del territorio nacional está catastrado³², a la par que casi la mitad de los títulos de propiedad tiene algún problema, ya sea sobre su diagnóstico, traslape, amojonamiento, titulación o saneamiento. Pero a esta realidad cabe añadir la aparición de nuevos problemas, donde destacan:

- el acelerado proceso de concentración en pocas manos de la propiedad
- la masiva migración campesina de las zonas del campo hacia las ciudades (con la consiguiente desertización del campo y el desplazamiento de la frontera agrícola hasta la misma Costa del Caribe)
- el incumplimiento del Gobierno de Nicaragua con los compromisos adquiridos con las comunidades indígenas respecto al reconocimiento de sus tierras.

El apoyo del PNUD en la modernización del sistema judicial se concentró, durante el CCF 1998-2001, en las infraestructuras, la modernización del sistema jurídico-institucional y la formación de agentes de justicia.

Respecto al apoyo en la creación de infraestructura judicial destacaron la administración de recursos para la construcción de 124 Casas de Justicia en los 153 municipios del país y de Complejos Judiciales Departamentales en algunas cabeceras departamentales sede de tribunal de apelaciones. También es necesario destacar la construcción y remodelación de cárceles y de centros de detención para los acusados pendientes de juicio. En relación a la modernización del sistema jurídico nicaragüense, el PNUD fue un actor relevante para la implementación y posterior reglamentación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Este marco normativo permitió

32. Esta área corresponde mayoritariamente a la macrorregión del Pacífico.

un funcionamiento más ordenado e independiente del poder judicial. Posteriormente el PNUD apoyó otras iniciativas junto a donantes bilaterales como la creación de un centro de documentación judicial y la construcción y equipamiento del Instituto de Medicina Legal.

En el ámbito del fortalecimiento institucional se apoyó también en la creación de la Procuraduría de Justicia, el Ministerio Público y la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos.

En cuanto a las tareas vinculadas a la formación de los agentes de justicia destaca la organización de cursos para capacitación de jueces locales, de distrito y magistrados, el apoyo a la Escuela Judicial, así como el establecimiento de la carrera judicial.

Fruto de estos avances, se agilizó la administración de justicia (con mayor énfasis en materia penal) y se incrementó el acceso de los ciudadanos al sistema de justicia y su seguridad jurídica, sobre todo de las personas con escasos recursos.

Sin embargo, a partir del año 2000, con la politización del sistema judicial (a raíz de la alianza política entre liberales y sandinistas) la percepción de la población sobre éste empeoró. Con ello los mismos donantes fueron abandonando el área.

Así en el CCF 2002-2007 se han abierto pocos programas en el ámbito de la justicia. Entre éstos destacan los vinculados a instituciones de cariz “garantista” (como la Fiscalía y la Procuraduría General de la República), los programas relacionados con proyectos de carácter eminentemente técnico (como el Instituto de Medicina Legal) y los relacionados con la temática de la seguridad ciudadana, en los que los interlocutores no son solamente los miembros del Poder Judicial sino que están relacionados con el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional.

El PNUD ha apoyado la creación de las sedes del Ministerio Público en Managua, León y Masaya –si bien aún existe un gran déficit de cobertura territorial ya que sólo está presente en 78 de 153 municipios– y en la formación de autoridades fiscales así como en el área de los derechos humanos de los presos³³.

De lo expuesto se observa que el PNUD ha tenido

un rol central en la modernización y consolidación del sistema de justicia y del Estado de derecho en Nicaragua. Sobre todo en la primera fase del asentamiento de los derechos propietarios y en la dignificación, competencia y modernización institucional del Poder Judicial. Este hecho ha supuesto un mayor acceso a la justicia de todos los ciudadanos y una mayor protección de sus derechos, así como mayor agilidad en la administración de justicia, sobre todo en el ámbito de proximidad y en materia penal. Sin embargo, la percepción de diligencia del sistema judicial ha sufrido una notable degradación desde su politización a partir de 2000 a raíz de la alianza política entre el PLC y el FSLN.

4.2.2 PODER LEGISLATIVO Y DESARROLLO PARLAMENTARIO

El PNUD ha desarrollado en el periodo 2002-2006 una intensa labor en las tareas de modernización del Poder Legislativo y de mejora de la calidad de la labor parlamentaria. El programa partió, en 2002, a raíz de una solicitud de miembros de las bancadas de la AN, que el PNUD aceptó, a pesar de la estigmatización que tiene la institución y sus actores. En este sentido la estrategia de intervención y temas desarrollados fueron definidos por la misma AN, por medio de diputados y funcionarios, facilitando la apropiación del proceso.

Fue a partir de este compromiso (basado en la neutralidad) que el PNUD asumió tareas en el marco de los principales responsables políticos. Para ello partió de la premisa de que el buen funcionamiento del Poder Legislativo es un elemento vital para la gobernabilidad de un Estado. Por eso el PNUD realizó la apuesta de incidir en la reforma, modernización y racionalización de la Institución y en la capacitación de sus actores, los grupos parlamentarios.

Hasta 2002 la AN se había caracterizado por una acusada falta de recursos logísticos, una gestión obsoleta de los recursos administrativos, una ausencia de servicios de asesoría y una notable indefinición organizativa y de roles. Además a sus actores (las bancadas parlamentarias y sus diputados) nunca se les ofreció ningún tipo de formación específica. Fruto de ello, el Poder Legislativo tenía un bajo rendimiento legislativo y de mala calidad, a la par

33. En este último punto se ha trabajado en la mejora del tratamiento a detenidos y en el condicionamiento de prisiones (en especial las celdas), en las que se han introducido talleres de reinserción y formación profesional de los presos.

que faltaba una concepción de la Asamblea como una pieza necesaria del “sistema-red” en el que operan los demás poderes del Estado. Por ello el Poder Legislativo ha sido observado con recelo por parte de los ciudadanos, gremios y demás poderes del Estado³⁴.

En este marco, la interlocución y acercamiento del PNUD supuso una “acreditación” pública de la institución y una señal de reconocimiento que, a posteriori, conllevó el acercamiento e interés de nuevos miembros de la comunidad internacional de donantes -que siempre trabajaron a través del PNUD.

El primer paso que hizo el PNUD en esta relación fue la elaboración de un diagnóstico consensuado de las necesidades de la AN y los grupos parlamentarios. A raíz de éste aparecieron tres líneas de trabajo: la formación e información de los miembros de la institución; la reforma institucional, reglamentaria y administrativa de la AN, y la modernización y adecuación de la infraestructura del Poder Legislativo.

Respecto a la línea de trabajo de formación e información de los miembros de la institución y sus miembros, se estableció primero una oferta formativa de calidad para los diputados y los miembros de los servicios de la AN y se apoyó activamente en la tarea de sistematizar y ordenar la información legislativa. Por un lado, se llevaron a cabo 24 seminarios a diversas bancadas, tres retiros formativos con todos los diputados y una visita a los Congresos de Chile, Argentina y España; por otro lado, se creó un Centro de Información Legislativa que tiene como función la evaluación del estado normativo vigente, la depuración e informatización de las leyes y la armonización legislativa.

En cuanto a la reforma institucional, reglamentaria y administrativa de la AN se empezó por colaborar con la Comisión de Modernización Multipartidario (CDM), del Poder Legislativo para que ésta redefiniera los roles y funciones de la institución parlamentaria con el fin de adecuarla a las necesidades y exigencias del país. Con esta colaboración la CDM elevó su perfil y facilitó los recursos para que la estrategia de modernización se institucionalizara y que todos los actores la asumieran.

La CDM impulsó durante el periodo 2003-2006 la reforma del Reglamento Interno y del Estatutos de la AN y la elaboración de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley del Servicio Legislativo. También se creó un canal parlamentario de televisión que ha permitido a los ciudadanos presenciar en directo la labor de los diputados y se elaboró un servicio en línea (con una página web de la AN) donde los ciudadanos pueden seguir el procedimiento de elaboración de la legislación y su contenido.

Finalmente, se llevó a cabo la modernización y adecuación de las infraestructuras contemplando las necesidades del organismo, las Comisiones Legislativas y las bancadas. En esta dirección, el PNUD ha administrado los fondos de la ejecución de las obras de ampliación de la AN.

A raíz de estas tareas, los resultados han sido notables, si bien aún es temprano para poder afirmar que la AN ha recuperado prestigio entre sus conciudadanos o que los diputados han contribuido activamente a la gobernabilidad del país. Pero la creación de la CDM se ha consolidado como una instancia impulsora del proceso de modernización y todos los miembros de los grupos parlamentarios son conscientes de la necesidad de reformar la AN para adecuarla a las exigencias del país.

A la vez, fruto de la capacitación recibida, los diputados han participado más activamente en la labor legislativa y han generado espacios unitarios para trabajar temas sensibles. También es importante exponer que de la relación entre los diputados y los técnicos del PNUD se ha generado una dinámica de confianza antes inexistente, hecho que ha supuesto la entrada del PNUD en tareas de reforma de la estructura orgánica de los partidos políticos y en funciones de “facilitador de comunicación” entre el Poder Legislativo y otros poderes del Estado³⁵. Con ello el PNUD se ha visibilizado como un actor estratégico y catalizador de la reforma del Poder Legislativo, a la par que se ha convertido en un interlocutor válido y respetado por todas las formaciones políticas representadas en la AN. Este delicado papel conlleva riesgos. Hasta el momento el PNUD sorteó los riesgos con un abordaje inclusivo al tra-

34. En 2002, según datos del Latinobarómetro, el 71.1% de los ciudadanos nicaragüenses desconfiaban de la AN frente al 21.9% que confiaban en ella.

35. Este tipo de funciones se han desempeñado en determinadas coyunturas críticas (como la crisis de octubre de 2005), donde el PNUD fue el interlocutor entre el Presidente y la AN.

bajar con todos los partidos políticos. Sin embargo, es necesario que el PNUD este consciente de estos riesgos para poder administrarlos y no comprometer su mandato de neutralidad política.

4.2.3 PARTIDOS POLÍTICOS

Del trabajo del PNUD en el ámbito legislativo y de una iniciativa regional como el análisis político y escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la gobernabilidad democrática en América Latina (PAPEP) con miembros de los partidos políticos³⁶ apareció, posteriormente, la oportunidad de trabajar en el mundo partidario. En esta dirección el PNUD optó estratégicamente por incidir en la modernización y democratización de los partidos políticos y en la formación de sus miembros. Así el PNUD observó la realidad de los partidos políticos de Nicaragua como una oportunidad, más que como un problema, a pesar de que son uno de los actores de menor credibilidad en el país.

Esta línea de trabajo, que profundiza la lógica de intervención de los principales responsables políticos, se inició en 2004. Por ello en el momento de redacción de este informe aún no hay distancia temporal suficiente como para medir resultados evidentes.

Con todo, es preciso apuntar que el PNUD (conjuntamente con un grupo de cooperantes bilaterales) ha trabajado en la reforma y consolidación institucional de los partidos en términos de democratización interna, transparencia, eficacia y arraigo en la sociedad –basándose en las directrices ofrecidas por el Informe sobre Democracia del Programa de Desarrollo Democrático en América Latina (PRODDAL)–. También ha mantenido vínculos con las organizaciones de juveniles de las mismas formaciones partidarias con el fin de formar e incidir en los nuevos liderazgos en los temas que el PNUD considera críticos³⁷.

El PNUD ha trabajado con los partidos que tienen representación en la AN –el PLC, el FSLN, el Partido Conservador, Camino Cristiano y la Alianza para la República–, así como con los partidos regionales que tienen representación en los Consejos Regionales de la Costa Atlántica, Yatama y Pamuc.

Para ello el PNUD estableció un equipo multipartidario llamado el grupo de enlace con el que establecen temas a tratar, las prioridades, el calendario y las metas.

Hasta la fecha existen ya algunos resultados claros, como la formación de casi 400 candidatos de todos los partidos a consejeros regionales de la RAAN y la RAAS, la creación de espacios multipartidarios a nivel nacional sobre temas no coyunturales (como e género o los OMD), la participación de dirigentes adultos en maestrías, cursos y visitas formativas, y el inicio de procesos de selección democrática interna de candidatos a nivel local y departamental.

Al igual que en el ámbito parlamentario, los programas del PNUD aparecieron a partir de la demandas de asesoría, apoyo técnico y formación de dirigentes de los partidos, y el PNUD accedió con la condición de transparencia, neutralidad y colegialidad. En este sentido el PNUD ha trabajado desde el respeto y por ello se ha constituido como un actor que tiene legitimidad, a la par que se ha ganado un claro liderazgo como interlocutor válido entre la comunidad internacional y los partidos.

4.2.4 SEGURIDAD CIUDADANA

El tema de seguridad ciudadana es reciente en Nicaragua, a pesar de su gran relevancia en la región. Si bien en Nicaragua no existe alarma social sobre este tema, recientemente se ha experimentado un incremento de los índices de criminalidad. Por ello las autoridades han empezado a percibir que la necesidad de mantener los niveles de seguridad ciudadana a través de políticas activas.

En el proceso de generar conciencia sobre el tema, el PNUD ha ejercido un rol relevante de asesoramiento en políticas, realizado a través de una visión integral donde se han diseñado acciones de prevención y formación de sectores de riesgo, y no sólo medidas de carácter punitivo o de control de armas.

Se ha trabajado con los diversos organismos del Estado, como el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y, sobre todo, con la Policía Nacional, y con los organizaciones de la sociedad civil que

36. Véase al respecto el informe sobre partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana dirigido por Acharid y González (2004).

37. PNUD (2006): 67-68.

trabajan sobre la red asociativa de los barrios afectados, los sectores de riesgo y las pandillas. Hasta la fecha el trabajo se ha centrado en los distritos 2, 3, 5 y 6 de Managua, en Ciudad Sandino, Tipitapa y las ciudades de Estelí y León.

En este trabajo destaca el apoyo y compromiso de la Policía Nacional (que se caracteriza por ser la menos represiva de la región), que ha accedido a trabajar con un enfoque preventivo como “policía de proximidad” o “comunitaria” en los barrios de riesgo y que ha cooperado con las asociaciones de vecinos.

Los resultados y el impacto de este programa, aún reciente, son difíciles de evaluar. Con todo es posible exponer que la incidencia a nivel institucional fue notable: se creó una Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Ministerio de Gobernación (MIGOB), se apoyó a la formulación del anteproyecto de Ley de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y se formaron funcionarios en el cuerpo de la Policía y del MIGOB. Respecto a la inseguridad ciudadana los datos preliminares indican que durante 2005 hubo un 53% menos de violencia directa ejecutada por jóvenes que en 2004, dato que alienta la promoción de políticas en esta dirección.

En otra dirección también cabe señalar que existe una dinámica de apertura de nuevos temas, como la prevención de la accidentalidad del tránsito y la violencia intrafamiliar. Respecto a éste último el PNUD está estudiando acciones coordinadas con la OPS, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el UNIFEM.

4.2.5 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Durante el régimen somocista y el proceso revolucionario sandinista el país contó con una estructura político-administrativa centralizada, dentro de la cual los gobiernos locales tuvieron funciones y responsabilidades restringidas y limitadas. A partir de 1990, se inició un incipiente proceso de descentralización y fortalecimiento municipal provocado por el impulso de una reforma del Estado, que pretendía definir más claramente las funciones, las competencias y los roles de los municipios; y por el apoyo que la comunidad internacional proporcionó

a través de una serie de programas que se ejecutaban a través de instituciones municipalistas como el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).

A pesar de muchas dificultades, estos programas han fortalecido la capacidad de planificación y administración de los gobiernos locales, tanto en la gestión de servicios, donde se valoró positivamente el apoyo que brindan los Voluntarios de las Naciones Unidas a la gestión de municipios pequeños, como en el diseño de inversiones.

Con base en este proceso, si bien los gobiernos municipales tienen mayor autonomía y han ido incrementando paulatinamente su capacidad de gestión, aún carecen de recursos propios suficientes para cumplir con sus funciones y responsabilidades (actualmente reciben el 6% de los ingresos fiscales del Estado a través de transferencias). Y si bien la planificación desde lo local se ha vuelto en un imperativo para que se pueda tener mayor incidencia en la reducción de la pobreza, hasta hoy todavía no se han desarrollado estrategias claras para que los ODM se lleven a cabo por parte de los municipios.

Respecto a la participación ciudadana, la ERCERP ha enfatizado la necesidad de impulsar sistemas de construcción de consenso para la implementación de reformas gubernamentales, el diseño de la provisión de servicios públicos y la rendición de cuentas.

En esta dirección el PNUD ha apoyado un sistema nacional de coordinación para la implementación participativa, el seguimiento y la evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza –insertado en la lógica del Plan Nacional de Desarrollo–, conocido como el sistema PASE³⁸. El PASE pretende mejorar los niveles de coordinación, información y participación ciudadana, y establecer la base que sostenga a los Consejos de Desarrollo Regional y Departamental.

A la vez, la contribución del PNUD al proceso de descentralización se ha visto reforzada en los últimos años por medio de una efectiva alianza que ha hecho con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Esto le ha permitido incorporar dentro de su estructura

38. Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP

interna a profesionales del FNUDC quienes han incrementado la influencia del PNUD en ciertos procesos críticos para la descentralización y el fortalecimiento municipal en Nicaragua a través de:

- dar su apoyo al proceso de elaboración de una futura estrategia de descentralización, incluyendo apoyo para la elaboración y aprobación de la Ley de Transferencias fiscales a los municipios.
- elaborar un análisis sobre el uso de las transferencias por parte de los municipios lo que ha permitido revisar el modelo del cálculo tributario en el país y la forma de asignación de recursos.
- colaborar en el diseño de los mecanismos de consulta a nivel municipal y departamental que fueron utilizados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Durante la evaluación se pudo percibir que, a pesar de los avances constatados en la descentralización y el fortalecimiento municipal, este tema necesita un mayor impulso y atención por parte del PNUD. En esta misma dinámica sería conveniente un proceso de coordinación de los organismos del sistema para abordar el tema de la gobernabilidad local y del cumplimiento de los ODM en el territorio.

4.2.6 PROGRAMA COSTA ATLÁNTICA

El PNUD decidió abrir un programa específico en la Costa Atlántica en 2002 por sus condiciones singulares. Si bien desde inicios de los noventa el PNUD trabajó con programas de reinserción de desmovilizados de la guerra³⁹ (con proyectos de vivienda y seguridad alimentaria), no fue hasta el CCF 2002-2007 que se abrió un programa cuyo objetivo principal consistió en incidir en la realidad de la Costa Atlántica de forma consistente y amplia.

El programa fue fruto del desarrollo lógico de tareas anteriores en el ámbito de la protección medioambiental⁴⁰ y de una voluntad política decidida, por parte de la oficina PNUD de Nicaragua, de poner

sobre la agenda nacional la compleja y crítica realidad de la Costa Atlántica. La apertura de este “nuevo ámbito de trabajo” requirió utilizar recursos propios del PNUD (un millón de dólares para el período 2003-2007) y la constitución de un equipo propio presente en el territorio con dos oficiales de enlace y dos casas de las Naciones Unidas- ubicadas en Bluefields y Bilwi.

Debido a la legitimidad que ganó el PNUD en el desarrollo de sus tareas en la región y a la coordinación con otras áreas de trabajo (en especial las de gobernabilidad, medio ambiente y desarrollo económico), el PNUD obtuvo recursos externos complementarios de la comunidad internacional con que trabajar en la zona.

La evaluación del Programa Costa Atlántica es importante debido a su carácter novedoso, crítico, estratégico y por su posible “reproducibilidad” en otras zonas de América Latina que también tienen territorios con poca presencia estatal e índices muy bajos de desarrollo humano, pero con gran riqueza en biodiversidad y recursos, y que cuentan con la presencia de actores tradicionales –como las comunidades indígenas– y actores de nuevo cuño –como agrupaciones de colonos que abren frontera agrícola, empresas transnacionales o incluso redes del crimen organizado–.

Para impulsar el programa, el equipo del PNUD para la Costa Atlántica consensuó sus agendas en un Comité de Trabajo compuesto por los dos presidentes de los Gobiernos autonómicos, los dos presidentes de los Consejos autonómicos, el Secretario de Estado para la Costa Atlántica y los miembros del equipo del PNUD.

El Programa Costa Atlántica se centra el fortalecimiento de la Autonomía, a través del apoyo a las instituciones y a los actores. Desde la elección de los primeros consejos regionales en 1990, se han sucedido cuatro elecciones para renovar los representantes de estas instituciones (1994, 1998, 2002 y 2006), hecho que supone ya cierta experiencia de organización y funcionamiento.

39. Proyecto de Apoyo al Desarrollo Humano Sostenible de las Comunidades Indígenas y Campesinas de la Zona Norte de la Región Autónoma del Atlántico Sur (PRORAAS).

40. El interés debido a motivos ambientales es evidente: en la región se encuentran dos reservas de la biosfera con una gran riqueza en biodiversidad; es un área vulnerable debido a la fragilidad de los ecosistemas y a la presión socioeconómica a que se enfrenta.

Sin embargo, uno de los elementos más contradictorios de la creación y activación de estas instituciones ha sido su complejo encaje en el diseño del Estado nicaragüense, que siempre ha sido de carácter unitario. La República de Nicaragua, ya sea por su tamaño o su tradición política, siempre ha considerado al ejecutivo nacional como la única instancia real de poder. Con el tiempo los gobiernos locales han ido jugando un rol más significativo, aunque siempre pequeño debido a su reducido presupuesto.

El encaje de las dos Regiones Autónomas en la estructura político-administrativa del Estado ha supuesto la aparición de un diseño institucional sui generis. Nicaragua se ha convertido en un estado unitario asimétrico, pues si bien mantiene una organización centralizada en todo el país, también reconoce (desde 1987) la RAAN y la RAAS como instancias con representación, capacidad política y competencias propias.

La vida de las instituciones autónomas ha sido tensa y conflictiva con el gobierno central y los municipios de la Costa Atlántica. Desde 1990 las instituciones autónomas han tenido que sobrevivir a la oposición de la administración de Managua, que desde inicios de los noventa argumentó que la autonomía había sido una respuesta a la confrontación de los ochenta, pero que era innecesaria una vez terminada la guerra. Posteriormente, al constatar la determinación de los costeños de mantener sus instituciones, el gobierno optó por el control presupuestario y la cooptación de las autoridades⁴¹.

Las instituciones de la Costa deberían defender los intereses locales y velar por la utilización de los recursos del territorio en beneficio de sus habitantes. A la vez, el Estado debería considerar que las instituciones autónomas no hacen competencia al gobierno central, sino que representan al Estado y que su autonomía es fruto de la diversidad cultural e identitaria presente en Nicaragua. Sin embargo, la realidad desde la creación de la RAAN y la RAAS ha sido muy diferente. La combinación de penuria, falta de poder político efectivo de las autoridades de la zona e incomprensión del gobierno central ha producido el efecto perverso de la inoperancia institucional y el descrédito.

En este marco la tarea del PNUD ha sido la de ofrecer experiencia especializada tanto al gobierno central como a las instituciones autónomas para diseñar un sistema de interlocución coherente, apoyar a las autoridades autónomas en el diseño e implementación de sus políticas, y formar a los actores políticos.

a) El trabajo con el gobierno central

Los objetivos del Programa Costa Atlántica del PNUD fueron vistos en un inicio con recelo por parte del gobierno. Con todo y debido a la credibilidad del PNUD, el gobierno aceptó la propuesta considerándola un paso efectivo en el proceso de mejora del formato institucional del Estado, pero exigió que el trabajo se coordinara con una institución creada ad hoc: la Secretaría de Estado para la Costa Atlántica (SEPCA).

La SEPCA fue la instancia del gobierno central presente en el programa de la Costa Atlántica. Su relación con el resto de actores presentes en el Comité de Trabajo fue conflictiva y obviamente no fue neutral; representó en todo momento los intereses del gobierno de Managua. Pero la activación del programa supuso el inicio de un cambio en la lógica de interlocución entre Managua y las regiones autónomas, y la aparición de una consciencia entre algunos altos funcionarios de que Nicaragua es un Estado multicultural.

El PNUD apareció como un facilitador del diálogo entre las partes y, sobre todo, como un garante de la misma Autonomía. En esta línea el PNUD fue fiel a las tesis de su Informe sobre Desarrollo Humano de 2005 cuyas conclusiones exponen que la conflictividad entre comunidades con diferencias culturales no está relacionada con la diversidad, sino con la imposición arbitraria de unas comunidades sobre otras, a la vez que recomienda a los países con rasgos pluriétnicos el diseño de mecanismos institucionales que puedan satisfacer las demandas de pluralidad.

b) El trabajo con las instituciones autónomas

El PNUD tiene una larga relación con las instituciones autónomas. Su lógica fue semejante a la de los programas que inició con el Poder Legislativo con la diferencia de que en ese caso la demanda par-

41. Gurdián, Hale y Gordon (2004).

tió de miembros de una bancada de la AN y en éste fue el PNUD quien se dirigió directamente a las autoridades de las instituciones autonómicas.

Como en otras intervenciones de alta sensibilidad política, el acercamiento del PNUD supuso la “acreditación” pública de los interlocutores. Después del primer contacto entre el PNUD y las autoridades de los poderes legislativos y ejecutivos de las dos regiones autonómicas, se elaboró un documento consensuado de trabajo donde se establecieron, en 2004, las líneas de acción a nivel legislativo que priorizaron:

- modernizar y fortalecer la institucionalidad de los Consejos Regionales a través de impulsar la reforma de los reglamentos internos y sus estatutos.
- apoyar con medios e infraestructuras a las Comisiones de Trabajo (institución equivalente a las Comisiones Parlamentarias) de los Consejos.
- depurar y armonizar la legislación autonómica.
- crear instrumentos de comunicación institucional de los Consejos.
- generar mecanismos de relación institucional entre la Asamblea Nacional y los Consejos a través de la CEM de la AN.

El PNUD apoyó también la readecuación de la estructura orgánica y administrativa de los Gobiernos Regionales y la preparación de las Memorias de Gestión y de Traspaso del Poder Ejecutivo tanto en la RAAN como en la RAAS. Este hecho supuso que por primera vez en la historia de las autonomías se llevara a cabo un traspaso de poder entre autoridades entrantes y salientes de forma ordenada y respetuosa.

c) Capacitación de actores políticos regionales

Fruto del trabajo realizado con las instituciones autonómicas y de la experiencia de los trabajos realizados en gobernabilidad a nivel nacional, el PNUD reprodujo las actividades de formación a los miembros de los partidos políticos en las dos regio-

nes de la Costa Atlántica aprovechando la convocatoria de elecciones autonómicas en marzo de 2006. Impulsó la capacitación de 400 candidatos a consejeros regionales (tanto de la RAAN como de la RAAS) con un curso propedéutico sobre gestión y autonomía regional⁴². Para ello, el PNUD creó un Grupo de Enlace de carácter multipartidario para canalizar las demandas de los partidos. De esta experiencia el PNUD generó vínculos de confianza con los miembros de los partidos políticos presentes en la Costa Atlántica; se constató que el tema de la Autonomía ya no es un tema “de élites” sino que ha penetrado en el tejido social.

d) Otras actividades

El PNUD ha apoyado también el funcionamiento de instancias de coordinación como el Consejo Ecueménico del Caribe donde participan las iglesias anglicana, católica, morava y bautista. Igualmente ha auspiciado la discusión de problemas altamente sensibles y relevantes para la Costa Atlántica como el VIH/SIDA, las drogas y prostitución. Además, está discutiendo (con financiamiento de la cooperación británica) el tema de la reducción de la violencia principalmente con la creación de una política municipal junto con la URACCAN para trabajar con las escuelas en busca de la reducción del impacto de la violencia infantil e intrafamiliar.

4.2.7 OTROS PROGRAMAS

Más allá de los ámbitos tratados, el PNUD ha desarrollado programas en otras áreas aunque con menor intensidad. Éstas se han centrado mayoritariamente en el Poder Ejecutivo, a saber:

- El apoyo a los procesos de traspaso del poder ejecutivo después de las elecciones, cuyo objetivo es mantener la transparencia y el respeto a la institucionalidad entre las autoridades salientes y entrantes.
- El apoyo en la administración de servicios a petición de instituciones del Estado o de cooperantes bilaterales o multilaterales.

42. En ese empeño el PNUD tuvo el apoyo de organismos bilaterales de cooperación que estaban interesados en esta tarea, pero preferían que un organismo multilateral lo impulsara.

- El apoyo a la promoción y consolidación de instancias de concertación de la sociedad civil organizada para negociar y trasladar demandas a las instituciones del Estado –donde destaca el trabajo realizado a través del CONPES y el CONADES⁴³–. Por otro lado, en la actualidad se constata que no existen plataformas de representación de actores sociales tan relevantes como los inmigrantes o los microprestatarios.

4.3 MEDIO AMBIENTE Y PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

Las tareas del PNUD se han centrado en apoyar el fortalecimiento de la gestión ambiental, la reducción de vulnerabilidad de los ecosistemas del país (e intentar preservar así la biodiversidad) y el desarrollo de energías sostenibles para mejorar las condiciones de vida de los pobres, conectando este ámbito con el de reducción de la pobreza.

Cabe destacar además que el PNUD está presente en la sub-mesa de medio ambiente, en la que se impulsa el plan ambiental que está elaborando el gobierno. El objetivo principal es la creación de capacidades nacionales, que se han traducido mayoritariamente en la elaboración de jurisdicción nacional acorde con las convenciones internacionales y el apoyo a la Procuraduría Ambiental. En esta línea a nivel local se ha apoyado la capacidad normativa de las alcaldías, donde se han desarrollado diversas iniciativas en zonas del trópico seco.

Respecto a las tareas vinculadas a la reducción de la vulnerabilidad ambiental destacan las funciones de asesoría a través de la formulación de programas para introducir temas como los contaminantes orgánicos persistentes, la vulnerabilidad de la frontera agrícola (éste último entronca con el de la propiedad de la tierra y la gobernabilidad, que supuso la apertura del tema de la Costa Atlántica) o la necesidad de proteger la biodiversidad en un entorno tan rico y frágil como la región centroameri-

cana, donde se inserta el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)⁴⁴.

Finalmente, cabe señalar el apoyo –en el área de asesoramiento y gestión de servicios– a la creación de 10 pequeñas centrales hidroeléctricas que deben generar y distribuir energía en áreas rurales de la región central y oriental del país. En esta tarea el PNUD ha colaborado con la Comisión Nacional de Energía, el FMAM, cooperantes internacionales y diversas agencias nacionales de desarrollo.

La evaluación en este ámbito se centra en el nivel de consecución de los logros previstos que se exponen en el CCF, donde destacan:

- el incremento de la cobertura energética en el país a las poblaciones rurales, favoreciendo el uso de energías renovables.
- la mejora de las capacidades técnicas de instancias nacionales para integrar la política ambiental con los planes y programas de desarrollo nacional.
- el desarrollo de capacidades locales y nacionales a través de la implementación de experiencias piloto para revertir los procesos de desertificación y que supongan innovaciones en la conservación y uso sostenible del ecosistema.

El impacto que tuvo el huracán Mitch en Nicaragua a finales de 1998 supuso un punto de inflexión en las políticas de prevención en el país, sobre todo en las tareas de asistencia y reconstrucción posteriores y en la necesidad de coordinar esfuerzos entre la administración y los actores internacionales. Por ello fue clave evaluar la tarea del PNUD en dinamizar capacidades e institucionalidad –sobre todo en el desarrollo legislativo, con la Ley 337 y la creación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED)–. Finalmente también fue necesario evaluar el desempeño del PNUD y del gobierno en otras emergencias humanitarias (como el caso de la hambruna del río Coco a mediados de 2005)⁴⁵.

43. Respecto a este tema cabe señalar que el apoyo a instancias de la sociedad civil fue una tarea prioritaria durante el periodo 1998 a 2001; sin embargo, hubo pocos resultados en su consolidación a medio plazo como interlocutor sólido. Una de las dificultades que se constataron al trabajar con estas instancias fue su sesgo partidario.

44. Debido a su carácter innovador y transfronterizo se realizó una evaluación de medio término de este proyecto en 2003 (véase Fuentes, Anderson y Schindler, 2003).

45. La hambruna fue ocasionada por una invasión de ratas que destruyó los principales cultivos y alimentos en las comunidades indígenas miskitas del Río Coco, municipio de Waspam, Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), una de las zonas más pobres y aisladas del país.

4.3.1 MEDIO AMBIENTE

La relación del PNUD con este tema se inicia durante el período 1998-2001 por medio de la administración de recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Estos fondos permitieron la estructuración de una serie de proyectos para la biodiversidad y la creación al interior del PNUD de una nueva área de trabajo que intenta vincular el tema ambiental con el de reducción de la pobreza.

En el 2004, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) solicitó apoyo del PNUD para aplicar recursos FMAM también al tema de las áreas protegidas. En tal sentido, se desarrolló una asistencia preparatoria para ampliar el uso de recursos FMAM para contar con una estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que le permitió a MARENA estructurar esquemas administrativos en los cuales el ministerio supervisaría y a través de acuerdos con terceras partes se manejarían descentralizadamente varias áreas protegidas.

Las conclusiones de la evaluación en el tema se basan en gran medida en las entrevistas realizadas a funcionarios de MARENA, del SICA, el PNUD y diversos organismos internacionales, así como en diversos documentos de evaluación.

a) Biodiversidad

El proyecto pretende que haya una presencia efectiva y mecanismos de gobernabilidad del área protegida especialmente donde las tortugas desovan en la reserva de Escalante-Chacocente (una de las 76 áreas protegidas del país). De común acuerdo con el Gobierno se optó por ejecutar el proyecto a través de ONG. De acuerdo a funcionarios del PNUD, el proyecto ha servido como catalizador para que propietarios privados, alcaldías, la fuerza naval de Nicaragua, MARENA, ONG y asociaciones locales de vecinos participen en la protección de áreas aunque este esfuerzo es relativamente reciente. El proyecto ha servido para contar con una estrategia nacional de áreas protegidas que ha servido como referencia para el diseño de un proyecto completo FMAM, al igual que para gestionar otros proyectos de cooperación, con fondos de Japón.

Una de las barreras más importantes para la consecución del objetivo del proyecto ha sido la dificultad de crear una asociación pública-privada por medio

del establecimiento de una fundación denominada FUNDAC. Sin embargo, este es un buen ejemplo de arreglo institucional que se podría reproducir en otras zonas del país

Diversas fuentes consideran que el proyecto de Chacocente es altamente relevante y pertinente para el país aunque no ha sido fácil la relación de MARENA con las ONG. Estiman que una mayor intervención del PNUD podría incrementar los impactos del trabajo realizado hasta el momento para asegurar la sostenibilidad y apropiación del trabajo. Consideran, sin embargo, que esta área de trabajo será eventualmente reproducible pues los contenidos y objetivos son apropiados para otras áreas del país, especialmente en la Costa Atlántica.

b) Cambio climático

En esta área se han desarrollado varias iniciativas conjuntas con MARENA, especialmente para que el país pueda hacerle frente a una serie de convenios internacionales y establecer su grado de cumplimiento ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Algunas de estas iniciativas han sido:

- la elaboración de un inventario nacional de gases de efecto invernadero, de los cambios de uso de la tierra y la silvicultura y de los desechos sólidos y líquidos. Con estos documentos se intenta determinar la línea de base para Nicaragua y a partir de ella determinar medidas y políticas de orden nacional para hacerle frente a estos problemas.
- un plan de mitigación ante el cambio climático para los departamentos de Boaco y Chontales.

Además, con MARENA se ha trabajado en la creación de la oficina nacional de desarrollo limpio, apoyada con fondos TRAC y la cual busca orientar a los inversionistas, especialmente de la empresa privada en mecanismos de desarrollo limpio.

Esta es un área altamente relevante y pertinente para el país. Sin embargo, el impacto del trabajo todavía es reducido debido a la poca atención que tiene dentro de la agenda y diálogo nacional. Es necesario un mayor impulso tanto por parte de las autoridades gubernamentales como de los cooperantes en general y del PNUD en particular para que el tema se mantenga en la agenda y sea apropiado por parte de las instituciones públicas y privadas del país. Con

todo cabe mencionar algunas señales positivas que ha generado el proyecto, como el hecho de que se hayan colocado bonos en tres empresas emisoras de gases contaminantes.

c) Desertificación

El proyecto de desertificación y sequía se ejecuta en siete municipios del país, su mayoría en León y Chinandega que concentran las zonas más secas del país. El proyecto se realiza en sociedad con el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y en colaboración con varias instituciones que colaboran con MARENA, entre otras, la FAO. El proyecto se inició en febrero de 2006 y la idea es articular intervenciones donde los productores puedan hacer inversiones productivas adecuadas al terreno y a las condiciones climatológicas, y evitar que dichas áreas se desertifiquen. Un total de US\$ 20 millones de fondos FIDA serán canalizados a través del Instituto de Desarrollo Rural. La alianza con este Instituto busca que todas las intervenciones incluyan la lógica ambiental.

Esta área de trabajo es valorada altamente tanto por su pertinencia como su relevancia para el país. Sin embargo, la calidad de la intervención del PNUD no ha sido la esperada en términos de la sostenibilidad futura del proyecto y su posible apropiación por parte de los actores nacionales. Posiblemente a nivel de reproducibilidad se pueden esperar resultados mayores. En tal sentido, posiblemente habría que contar con una mayor fluidez en las relaciones entre la institución gubernamental que recibe el apoyo y las personas responsables del programa al interior del PNUD.

Esta situación podría ser el resultado de dos situaciones. Por un lado, debido a la excesiva cantidad de trabajo de los oficiales de programa del PNUD, MARENA puede percibir que es desatendida y atribuir esta situación a una falta de voluntad o experiencia de los oficiales de programa. En esta dirección la influencia del FMAM en las intervenciones del PNUD y el mandato que tiene la agencia de llevar los programas operacionales del FMAM supone una notable carga de trabajo para los responsables de este tema al interior del PNUD. En tal sentido, la continuidad de seguimiento por parte de los oficiales del PNUD se interrumpe con frecuencia y eso limita la estructuración de una relación más

fluida. Por otro lado, hay que tener en cuenta las debilidades institucionales y de liderazgo que se dan al interior de las instituciones del Estado. A manera de ejemplo, en la administración del Presidente Bolaños MARENA contó con tres ministros, cuatro viceministros y cambios constantes en los directores de áreas.

d) Corredor Biológico Mesoamericano

El proyecto regional surgió en un momento donde el tema de la conectividad ambiental no era reconocido en Centroamérica. El CBM intentó generar una red de áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento unidas por los corredores ecológicos con una variedad de usos y grados de protección. La idea es que los países establezcan conjuntamente el CBM como un sistema que integra, conserva y utiliza la biodiversidad en el marco de las prioridades del desarrollo económico, sostenible y social. En tal sentido su relevancia ha sido alta al igual que su pertinencia, pues permite introducir un concepto derivado de programas regionales para las iniciativas nacionales. Durante seis años (hasta 2005), se formularon y aprobaron tres programas regionales para consolidar el CBM (el programa regional de áreas protegidas, el programa regional de conectividad, y el programa regional de seguimiento de la biodiversidad). De acuerdo a funcionarios de PNUD, estos programas sirven hoy de referentes para planes y proyectos gubernamentales, así como a otros actores sociales y también internacionales.

Pese a estos logros, el CBM ha contado tanto con adeptos como detractores. Algunos sectores asumieron que la iniciativa podría concretarse en un programa regional. Sin embargo, la construcción de un corredor biológico de esta naturaleza implicaba grandes cambios estructurales en cada uno de los países, especialmente cuando el concepto mismo pareciera contradecir los efectos de lo que podrían generar tanto el CAFTA como el Plan Puebla Panamá (PPP). Si bien el corredor ha servido como una especie de incentivo para que el PPP y el CAFTA sean más aceptables en la región, el proyecto también ha generado una importante dinámica regional sobre temas ambientales.

Una visión crítica del proceso de diseño y de la gestión misma del proyecto se puede también encontrar en la evaluación de medio término realizada

en septiembre de 2003⁴⁶. La evaluación sostiene que el documento de proyecto no era conocido por los actores principales del proyecto, incluyendo las oficinas del PNUD en la región. La evaluación establece que los estudios de la ejecución de los proyectos (PIR, por sus siglas en inglés) muestran una presentación de resultados inconsistente en su forma y que es difícil verificar avances y logros del proyecto. Además, se incluyen actividades, logros y procesos no siempre estratégicos o directamente asociados a los objetivos aprobados.

Como respuesta, el PNUD preparó una serie de medidas para superar los problemas identificados por la evaluación de medio término, especialmente referidas a la focalización temática y geográfica que debería realizar el proyecto, para asegurar el cumplimiento eficaz de actividades y objetivos prioritarios en su última fase de operación.

Hoy en día existen 14 comités técnicos a nivel regional que se reúnen periódicamente para abordar temas comunes. El problema fundamental pareciera ser que el proyecto no cuenta con fondos para implementar lo que dichos comités identifican como prioridades y necesidades de inversión. Algunos comités han buscado diversificar la captación de recursos. Los entrevistados de MARENA coinciden en señalar que el proyecto avanzó en el seguimiento de la biodiversidad, pero no lo suficiente en el pago por servicios ambientales; éste, sin embargo, estaba fuera del alcance del proyecto de acuerdo a funcionarios del PNUD.

Actualmente en Nicaragua se está trabajando para delinear una estrategia nacional que permita dilucidar el aporte nacional dentro de la estrategia regional. Se está trabajando en un plan de negocios que cubra tres áreas estratégicas con sus respectivos programas: áreas protegidas, biodiversidad y conectividad.

En conclusión, el proyecto es relevante y pertinente no sólo para la región sino también para Nicaragua, donde ha generado importantes dinámicas en el tema ambiental. Con todo, un proyecto de esta

envergadura podría ir acompañado de mecanismos financieros de inversión para hacer más viable su concreción y para que los actores puedan ver hechos tangibles que van más allá de las capacidades institucionales que desea dejar establecidos.

e) Pequeñas centrales hidroeléctricas

Nicaragua tiene una matriz de generación energética basada en un 75% en hidrocarburos: búnker, diésel y otros derivados del petróleo. Además, Nicaragua es el país con menores índices de electrificación en el área centroamericana, especialmente en sus zonas rurales⁴⁷. Dada esta situación ha sido importante hacer un mejor balance de la matriz y verificar la existencia de fuentes alternativas de energía a través de proyectos hidroeléctricos. En tal sentido, en el año 2000, el Gobierno de Nicaragua a través de la Comisión Nacional de Energía (CNE) solicitó al PNUD su apoyo para aplicar fondos FMAM en la temática de la energía renovable.

El programa pretende mostrar el uso productivo de energías renovables a través de la construcción de 10 hidroeléctricas a pequeña escala ubicadas en zonas rurales aisladas del país que no tienen acceso a la red de electricidad y que serían manejadas como asociaciones privadas. El programa también contempla el manejo de cuencas para evitar la deforestación y asegurar así el suministro continuo de agua para el funcionamiento de las centrales hidroeléctricas.

La preinversión y la factibilidad del proyecto fueron originalmente financiadas con fondos FMAM en el 2001. Los fondos han sido administrados por el PNUD y ejecutados por la CNE. La CNE con apoyo del PNUD ha impulsado a partir de este proyecto un proceso de armonización y coordinación de donantes. Se ha logrado que la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) al igual que el BID, el Banco Mundial y el Gobierno de Nicaragua aporten un total de US\$ 14 millones para la construcción y puesta en funcionamiento de las hidroeléctricas.

46. Véase Evaluación de Medio Término del proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano realizada por Fuentes, Anderson y Schindler, Septiembre de 2003.

47. De acuerdo a la CNE, para el año 2003, Nicaragua tenía un índice de electrificación del 55.2%. Este índice aumentó al 58.2% en 2004, sin embargo la cobertura urbana alcanzó al 80%, mientras que la cobertura rural únicamente al 26%. Comparado con los otros países de la región, Nicaragua posee el índice más bajo de electrificación a nivel nacional: Costa Rica tiene un índice de 97%; Guatemala un 84.2%; El Salvador 78.1%; Panamá, 75.4% y Honduras, 62.5% (véase www.cne.gob.ni).

De acuerdo a funcionarios del PNUD, la construcción de obras se trató de realizar primeramente a través de licitación internacional pero el proceso que sigue el FMAM fue demasiado tardado y los oferentes presentaron cifras demasiado altas que obligaron a realizar una nueva licitación bajo procedimientos nacionales. En este proceso la CNE ha estado bastante implicada. Estos retrasos afectaron el programa que únicamente pudo arrancar hasta el 2004 y las tres primeras hidroeléctricas se inaugurarán a finales de 2006. Se estima que unas 5 mil familias de escasos recursos serán beneficiadas. Obviamente, las familias de los lugares donde se construirán las hidroeléctricas podrán valorar su impacto cuando las empresas estén funcionando.

El programa ha permitido generar un diálogo político con la comunidad internacional sobre las energías renovables (hecho que se vincula al tema del cambio climático), y también ha ayudado a elaborar un plan de electrificación rural. Además se ha contribuido a la formulación de la Ley 532 de promoción de las energías renovables, promulgada en junio de 2005, y se ha elaborado una propuesta de simplificación de procesos para la obtención de concesiones de sistemas aislados, al igual que una guía para el inversionista en energías renovables.

El programa trata de demostrar que la tecnología de pequeñas centrales hidroeléctricas es viable en países como Nicaragua. Se ha subsidiado la inversión para tener un modelo de estructura financiera que pueda posteriormente hacerlo atractivo a inversionistas privados. En tal sentido, el financiamiento del programa supone tres elementos: a) préstamos a las comunidades; b) el subsidio al proyecto de construcción de la hidroeléctrica, y c) los fondos de contrapartida que aportan los socios del proyecto a la empresa de sociedad anónima que se constituye para su administración.

De acuerdo con la COSUDE, el programa ciertamente es relevante para el país, aunque consideran que hay aspectos de sostenibilidad y reproducibilidad que aún necesitan aclaración. Al respecto, la evaluación de medio término del proyecto establece que la estrategia de reproducción está bien concebida, aunque el mecanismo de reproducción

previsto depende de muchos otros factores y actores que trascienden el ámbito de su operación. La evaluación también sostiene que la sostenibilidad del proyecto debe entenderse a diferentes niveles: “a) la continuación y replicación de inversiones en plantas con base en las políticas y metodologías de planificación del Gobierno; b) la incorporación de las metodologías, reglamentos y capacidad humana formada en las instituciones (CNE, gobierno, sector privado y otros) como productos de la intervención; y la viabilidad económica, financiera, técnica y gerencial de cada una de las pequeñas centrales hidroeléctricas, objeto de esta intervención FMAM”.⁴⁸

A pesar de las bondades y efectos positivos que se vislumbran del programa para las municipalidades donde se ubicarán las centrales, surgen dos preocupaciones sobre su racionalidad financiera. Primero, el costo de inversión por unidad es alto. En tal sentido, ¿cómo se podría asegurar recursos para que se siga invirtiendo en electrificación rural una vez que disminuyan los recursos externos actuales? Segundo, las centrales son bienes financiados con recursos públicos que pasarán a manos de pequeños inversionistas privados del municipio para poder asegurar su sostenibilidad. Sin embargo, nadie podría garantizar que una vez que las hidroeléctricas muestren su rentabilidad, puedan ser compradas por inversionistas mayores, pudiendo convertir así recursos públicos en subsidios indirectos a la gran empresa privada.

4.3.2 PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

Antes del huracán Mitch, Nicaragua tenía un modo operandi reactivo ante los desastres naturales. Cada vez que se suscitaba un fenómeno, se creaba una comisión ad hoc para responder al desastre. Pasado el desastre se volvía a la vida normal. El Mitch fue la alarma que despertó a la clase política y a la comunidad internacional, pues se pudo constatar la alta vulnerabilidad de Nicaragua, y la necesidad genuina de crear un sistema de prevención de riesgos a nivel nacional.

A la luz de los compromisos contraídos durante el Grupo Consultivo para Centroamérica realizado en mayo de 1999 en Estocolmo, el Gobierno de Nica-

48. Véase, Remis Rijs y Thomas Scheutzlich (2006) “Evaluación de Medio Término Proyecto COSUDE-PNUD/FMAM Desarrollo de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas para Uso Productivo Fuera de la Red”, NIC-140045, ADviSE-NLBV (Países Bajos) y Projekt ConsultGmbH, (Alemania) Septiembre 2006.

ragua señaló el interés de entrar no sólo a una fase de reconstrucción sino también de transformación en materia de prevención de desastres. Estas expresiones captaron el interés de la comunidad internacional y el PNUD tuvo un rol esencial como catalizador, apoyando y brindando asistencia técnica al proceso de cambio.

La asistencia técnica preparatoria proporcionada de manera sistemática por el PNUD fue relevante y pertinente para ayudar a conformar y aprobar una de las leyes más modernas en materia de desastres que tiene Centroamérica⁴⁹. La intervención del PNUD fue crucial para generar un diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que desembocó en la aprobación de la Ley 337. Sin pretender generar mayores burocracias, la ley busca la desconcentración y la descentralización de los esfuerzos de prevención de desastres y reducción de riesgos, haciendo recaer sobre los ministerios de línea y las municipalidades las principales responsabilidades y tareas.

En términos de su reproducibilidad, dicha Ley ha sido estudiada por varios países de la región, inspirando a los gobiernos de El Salvador y Honduras.

Lo que probablemente no se contempló es que poner la ley en funcionamiento ha requerido más tiempo de lo previsto al igual que las gestiones ante los donantes para conseguir los recursos necesarios para su implementación. El Secretario Ejecutivo de SINAPRED reconoce que no se han hecho suficientes gestiones para conseguir recursos fiscales que den sostenibilidad al sistema, una vez se agoten los recursos internacionales.

En cuanto a su apropiación a nivel nacional, hay un mayor entendimiento de lo que significa la prevención de desastres y la reducción de riesgos. Además, se está pasando de una cultura reactiva a una preventiva. Si bien se va ganando terreno en la prevención y la atención post desastre, es en el tema de la mitigación donde se requieren mayores avances pues el nivel de pobreza existente y la falta presupuestaria en el país lo impiden. Se necesita también pasar del convencimiento a la acción para que la inversión pública y privada incluya el análisis

de riesgo. Tampoco se ha avanzado suficiente en el ordenamiento territorial, aunque el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales está sometiendo la ley de ordenamiento territorial, y varios alcaldes están elaborando planes de ordenamiento.

Un hecho importante es que sobre la base del trabajo previamente realizado por el PNUD, el Banco Mundial financió a partir de 2000, un proyecto de vulnerabilidad⁵⁰. El proyecto del Banco hizo que el PNUD disminuyera su asistencia técnica al SINAPRED.

Sin embargo, desde 2005 a raíz de la emergencia del río Coco en la cual 50,000 habitantes entraron en una fase de hambruna debido a una plaga de roedores que acabó con la mayoría de los cultivos y alimentos de la zona, el SINAPRED ha trabajado nuevamente de cerca con el PNUD. Su participación ha sido fundamental para captar los fondos de distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas y de diversas agencias de cooperación y para coordinar sus acciones en la ayuda alimentaria, al igual que incrementar el acceso de la población a servicios de salud, agua y saneamiento. A partir de ello también se está impulsando un proceso de fortalecimiento de las municipalidades para atender emergencias.

Tal como manifestaron los responsables, tanto a nivel nacional como local, la puesta en marcha del SINAPRED supuso la activación de un sistema de gestión de riegos que antes no existía. Esta mejora se constató con el paso, en octubre de 2005, del huracán Beta por las costas de Nicaragua. El sistema en su conjunto pudo enfrentar y salvaguardar las vidas de las personas. Seis años después de su gestación el sistema funcionó como se había previsto⁵¹.

4.4 TENSIONES IDENTIFICADAS

El modelo de análisis de la evaluación partió de dos premisas. Primero, la concepción, modalidad de abordaje y estrategia de implementación de cada programa o proyecto deberían ser complementarias, coherentes y consistentes con una visión efec-

49. Entrevista al Secretario Ejecutivo de SINAPRED.

50. El proyecto por US\$ 13 millones debía tener una duración de tres años y cubrir los 60 municipios de mayor riesgo en mapeo de riesgos y obras de mitigación (ejecutadas a través del FISE), capacitación de alcaldes y equipar a 120 municipalidades con brigadas municipales para responder a los desastres.

51. Entrevista al Secretario Ejecutivo de SINAPRED

tiva de desarrollo para que, una vez los recursos y el apoyo del PNUD disminuyan, existan suficientes capacidades instaladas para darle reproducibilidad y continuidad al programa o proyecto manteniendo los resultados o beneficios de las intervenciones en el tiempo. Segundo, estas características no sólo deberían darse al interior de cada programa, sino entre la totalidad de proyectos y programas que promueve y maneja el PNUD. Esto es necesario para que la estrategia institucional sea coherente con la visión del desarrollo humano sostenible del PNUD y tenga un mayor impacto en los procesos de desarrollo del país y en las capacidades requeridas para transformarlo.

Aplicando el modelo de análisis, la evaluación se ha preguntado sobre el grado de consistencia e interrelación que existe entre los objetivos de desarrollo, los impactos, las capacidades, las concepciones, las modalidades de abordaje y la estrategia institucional. La respuesta ha sido diferente según el programa y el área de desarrollo.

La evaluación ha identificado una serie de tensiones institucionales que reflejan, por un lado, el grado de coherencia lógica, complementariedad programática y consistencia estratégica de las intervenciones y proyectos del PNUD en Nicaragua, y por el otro, el debate existente al interior del PNUD sobre los modelos de desarrollo y las modalidades de abordaje para enfrentar estos desafíos. Por ello, es necesario señalar las tensiones institucionales que se manifiestan a menudo en las tareas de desarrollo impulsadas por el PNUD:

a) La importancia de contar con una visión compartida y consensuada del desarrollo humano sostenible frente a la existencia de diversas visiones, concepciones y posiciones, algunas veces encontradas y otras contrapuestas y contradictorias, de lo que cada programa u oficial de programas entiende, comprende y promueve por desarrollo.

- b) la necesidad de tener una cartera de programas y proyectos especializada en aquellos temas críticos cuya promoción pudieran tener mayores impactos en los resultados de desarrollo frente a una diversidad y amplitud de cobertura de la cartera.
- c) la necesidad de contar con programas y respuestas de largo plazo que puedan confrontar y superar los problemas estructurales que aquejan al país frente a la exigencia de dar respuestas concretas a coyunturas y a solicitudes de corto plazo que provienen de diversos actores.
- d) la concentración del trabajo en contenidos sustantivos y de profundidad frente al trabajo que significa la búsqueda de distintas fuentes de recursos financieros para poder darle continuidad a la amplitud de las intervenciones institucionales.
- e) la gestión de proyectos que nace de la lógica de la demanda nacional y local frente a la gestión de proyectos basada en la oferta estratégica de los recursos y abordajes existentes.
- f) la importancia de tener intervenciones sostenidas en el tiempo frente a la necesidad de tener intervenciones puntuales con claras estrategias de salida.

El abordaje de estas tensiones como marco interpretativo se refleja en la siguiente sección de conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El capítulo presenta las principales conclusiones y recomendaciones sobre la contribución que ha hecho el PNUD al logro de los resultados de desarrollo en las áreas temáticas específicas de la reducción de pobreza, la gobernabilidad democrática, el medio ambiente y la prevención de crisis, el trabajo en la Costa Atlántica y la coordinación de donantes. En la sección de recomendaciones se presentan propuestas de tratamiento de las tensiones identificadas que reflejan el grado de complementariedad programática y coherencia estratégica de las intervenciones y proyectos del PNUD para el logro de los resultados de desarrollo.

Tal como se ha señalado en el capítulo 4, la pertinencia y relevancia de la mayoría de las intervenciones realizadas por el PNUD son innegables y ampliamente reconocidas por los distintos actores entrevistados. Los comentarios críticos que se ofrecen a continuación de ninguna manera pretenden desdibujar estos logros. Por el contrario, intentan identificar algunos temas de por sí altamente complejos que podrían eventualmente incidir en el logro de los resultados de desarrollo que la oficina del PNUD pretende alcanzar en Nicaragua.

5.1. CONTRIBUCIONES DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO DE NICARAGUA

Reducción de la pobreza

La generación de información estadística es una herramienta determinante en el combate de la pobreza y en la efectividad de las políticas públicas orientadas al desarrollo humano. E INEC ha ido asumiendo un rol más protagónico como la entidad responsable de proporcionar las cifras oficiales del país que sirven para conocer la evolución de la pobreza y el seguimiento de los ODM. El acompañamiento proporcionado por el PNUD al INEC ha servido para validar su rol frente a otras instituciones nacionales y para conseguir financiamiento de otros donantes. La asesoría técnica ha permitido

generar estadísticas desagregadas por género, por municipios y por sectores. Sin embargo, el INEC continúa siendo frágil institucionalmente y los resultados de su trabajo son cuestionados por distintas facciones políticas de Nicaragua, como lo demuestra la polémica suscitada por los resultados del censo de población de vivienda en un año electoral.

Por otra parte, la información proporcionada por el INEC ha sido vital para promover otras iniciativas relevantes para el país como el trabajo en la sensibilización en equidad de género dentro de la estrategia de reducción de la pobreza. La vinculación que tiene la producción de información confiable con la elaboración de políticas públicas enfocadas en los sectores más vulnerables de la población es evidente. Este enfoque podría beneficiar también la efectividad de las nuevas modalidades de cooperación adoptadas en el país como los Apoyos Sectoriales Ampliados. De la misma manera esta información es clave para mejorar la calidad del gasto social tanto a nivel central como municipal.

La producción de los Informes sobre Desarrollo Humano ha sido comisionada a un equipo de profesionales independientes que han trabajado los distintos ejes temáticos en cada informe. La coordinación con el trabajo del INEC ha sido importante en este esfuerzo. Sin embargo, los informes, altamente valorados por las contrapartes nacionales e internacionales como se comprobó en la mayor parte de las entrevistas realizadas, corren el riesgo de no continuar siendo producidos, tanto por la falta de generación estadística del INEC, así como por la baja prioridad que se les ha dado hasta el momento dentro de la estrategia del PNUD.

En cuanto a las iniciativas locales para reducir la pobreza, el PNUD apoyó programas que buscaban por un lado, atraer la inversión externa directa y fortalecer la producción local y, por el otro, invertir en la infraestructura urbana. Los resultados de cada iniciativa son diferentes.

El modelo institucional de Pro-Nicaragua ha logrado atraer al país un significativo volumen de inversión externa que potencialmente puede generar un número importante de empleos. El rol del PNUD tanto para administrar fondos y servir de paraguas institucional al programa es reconocido positivamente. La iniciativa apuesta más a la competitividad y al incremento de la inversión privada como la mejor forma de lograr el crecimiento económico para generar empleo y reducir la pobreza que a la lógica de contar con políticas públicas que focalicen el gasto público en áreas críticas necesarias para cumplir con los ODM. Ambas intervenciones se beneficiarían al explicitar la complementariedad o contradicción entre ambos enfoques.

El PTP por el contrario, pareciera más congruente con una política de crecimiento pro-pobre que intenta apoyar a pequeños productores locales a hacerle frente a la apertura de los mercados. En tal sentido pareciera ser más relevante y pertinente. Sin embargo, sus resultados son menos positivos debido a deficiencias en el diseño, y las dificultades de apropiación que generó su poca vinculación con procesos locales de desarrollo.

Por último, la prestación directa de servicios como la construcción de viviendas ha podido beneficiar a un grupo importante de familias que viven en extrema pobreza (PROMAPER) y ha apoyado la formación de un número aún pequeño de mano de obra cualificada a través del INATEC. Sin embargo, el modelo de intervención pareciera no ser sostenible ni apropiable ya que depende de la existencia de un flujo constante de subsidios para vivienda, recursos que no están del todo asegurados. Por otra parte, la participación de los beneficiarios en la gestión y construcción de sus soluciones habitacionales ha sido menor que la esperada. Con ello se muestran algunas de las dificultades que ha enfrentado el PNUD para proveer este tipo de servicios.

Por otro lado, en la Costa Atlántica los resultados de los programas productivos no han sido tan visibles. El problema radica en la dificultad de establecer visiones e intereses compartidos entre los diversos actores que intervienen en la implementación de estos programas. Este fenómeno dificulta la apropiación de los proyectos por parte de los actores. A la vez, la dispersión de iniciativas y escasez de recursos han hecho difícil su sostenibilidad.

Se puede concluir, por lo tanto, que los modelos de intervención y los resultados alcanzados en el tema de reducción de la pobreza fueron variados. No pareciera haber mayor conexión entre ellos y cómo se complementan dentro de la estrategia institucional del PNUD.

Gobernabilidad democrática

En este ámbito el PNUD ha asumido el liderazgo en varios temas relevantes que le han exigido desarrollar tareas no exentas de riesgos. Analizando el trabajo realizado desde 1998 hasta hoy, se observa la consolidación de instituciones claves del Estado de derecho, sobre todo el sistema de justicia y los derechos propietarios y, de forma más inmediata, se trabajó con la sociedad civil. Los resultados en el ámbito judicial fueron importantes: el PNUD fue clave en la modernización del sistema judicial tanto en sus procedimientos como en su infraestructura. Pero con la politización de la justicia a raíz del pacto, el PNUD se fue distanciando de este ámbito y sólo ha atendido cuestiones estrictamente técnicas. Los resultados sobre derechos propietarios fueron más discretos, sobre todo porque desde 1998 ya era un tema donde el PNUD mostró pocas competencias.

Desde 2002 el PNUD cambió de perspectiva (adoptando la función de incidencia a las élites políticas) y se especializó temáticamente. Así empezó a trabajar con el Poder Legislativo y los partidos políticos como actores clave para el funcionamiento de la institucionalidad democrática. El trabajo con el Poder Legislativo partió de una visión más coherente y una actividad más concentrada (que parte de su incidencia en la Comisión Especial de Modernización de la Asamblea Nacional y en las bancadas parlamentarias) y, por ello, se prevé que en el futuro los resultados sean incrementales, más consistentes y duraderos. Respecto al trabajo con los partidos políticos, aún es pronto para predecir resultados, si bien las tareas se han centrado en la reforma y la consolidación institucional de los partidos y en los jóvenes. El riesgo en este ámbito es que la lógica de la dinámica partidaria termine sobre determinando la orientación de estos esfuerzos, si bien hasta la fecha de la evaluación los resultados eran positivos.

El PNUD también ha trabajado en los temas de la descentralización y la participación ciudadana, y de la seguridad ciudadana. En la descentralización ha tenido intervenciones recientes que le han dado

mayor visibilidad, especialmente por la asistencia técnica brindada en la elaboración de la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal.

Respecto al tema de la seguridad, los resultados han sido significativos debido a que los programas impulsados se hicieron desde una visión compartida con los diversos actores (el MINGOB, la Policía Nacional, ONG, asociaciones de vecinos y otras agencias de cooperación como el BID) a través de intervenciones coherentes.

El PNUD se ha convertido en un actor clave para el desarrollo de la Costa Atlántica. La legitimidad ganada como interlocutor acreditado ha sido fruto de su forma de actuar y su conocimiento de la realidad; de su neutralidad, discreción, voluntad de consenso y respeto hacia los actores sociales y políticos; de su concentración en temas sustantivos que responden a realidades críticas del país; y de su eficiencia y transparencia como gestor y administrador de recursos. Esta experiencia contiene elementos de aprendizaje para el PNUD.

El PNUD hizo una apuesta firme de trabajo en la Costa Atlántica a pesar de las limitaciones financieras y de los recelos del gobierno central. En este sentido, el PNUD mostró liderazgo y voluntad política de trabajar en un espacio territorial y en temas concretos que le dieron, a la vez, un valor moral añadido. A la vez, el PNUD utilizó de forma óptima los recursos y las habilidades aprendidas en otros ámbitos a nivel nacional, destacando las áreas de gobernabilidad, medio ambiente y prevención de crisis. Por esa razón, el PNUD ha podido maximizar los recursos y las experiencias especializadas y hacer una intervención integral en el territorio –tal como lo demuestra la utilización en múltiples espacios del Informe sobre Desarrollo Humano–.

En cuanto a los resultados referidos a la gobernabilidad y el asesoramiento en políticas el PNUD ha sido exitoso en el proceso de impulsar la reforma y la modernización de las instituciones autónomas y en la tarea de la elaboración y difusión del Informe sobre Desarrollo Humano. Ello fue posible porque todos los miembros del programa PNUD sobre la Costa Atlántica tenían una visión compartida y consistente de los objetivos de desarrollo, había una línea de trabajo consensuada y la voluntad de realizar una intervención sostenida. Por ello los resultados de la intervención del

PNUD han sido significativos en la SEPCA, y en los ejecutivos y en los legislativos de la RAAN y la RAAS. Después del trabajo realizado, ha mejorado el encaje entre la Costa Atlántica y el Estado – se ha logrado volver operativo el término “autonomía” –, y se ha avanzado en la modernización de las instituciones autónomas.

Entre los resultados del programa se destaca el notable nivel de apropiación de las autoridades del gobierno central de la idea de que es necesario crear un “encaje institucional” de las dos regiones autónomas y el Estado, y abandonar la lógica de las relaciones interpersonales y clientelares entre el gobierno central y los políticos costeños.

El resultado de la actuación del PNUD ha sido el incremento de su prestigio en la zona como agente facilitador, sobre todo en las tareas de gobernabilidad, y por ello diversos donantes bilaterales han acudido al PNUD para que sea el gestor e implementador de sus fondos en la zona, obteniendo a la postre nuevos recursos. Las acciones del PNUD en el ámbito de la gobernabilidad son por tanto más sostenibles y coherentes a nivel del territorio.

Medio ambiente y prevención de desastres naturales

Los resultados alcanzados en el tema ambiental son el incremento de la cobertura energética en zonas rurales por medio del uso de energías renovables, el fortalecimiento de capacidades técnicas para integrar la política ambiental con planes de desarrollo que prioricen la mejora en las condiciones de vida de los más pobres, y el desarrollo de capacidades para revertir procesos de desertificación por medio de la conservación y uso sostenible de ecosistemas.

En cuanto al uso de energías renovables, la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas tendrá impactos ambientales y económicos positivos en las zonas seleccionadas aunque a un costo unitario elevado. El manejo de cuencas para evitar la deforestación y asegurar el suministro de agua para el funcionamiento de las centrales será otro resultado positivo. Se reconoce el rol jugado por el PNUD en administrar los fondos, incluyendo la supervisión de los procesos de licitación.

En cuanto a reducción de la vulnerabilidad ambiental la asesoría técnica del PNUD ha contribuido a la aprobación de algunas leyes y la introducción en la

agenda nacional de temas como los contaminantes orgánicos persistentes, la vulnerabilidad de la frontera agrícola –que ayudó a la apertura del trabajo del PNUD en la Costa Atlántica– y la protección de la biodiversidad –incluyendo el Corredor Biológico Mesoamericano–. Respecto a la reducción de la desertificación, el programa podría tener un alto potencial de impacto para pequeños productores agropecuarios de León y Chinandega.

Pese a estos resultados, los programas apoyados por PNUD en estas áreas parecieran ser efectivos mientras existen recursos que administrar. Una vez agotados, las capacidades institucionales no parecen quedar lo suficientemente fortalecidas para que puedan apropiarse de los procesos y darles continuidad a las iniciativas.

En cuanto a la prevención de crisis, el apoyo del PNUD fue instrumental para la aprobación de la ley y la creación del sistema nacional para la prevención de riesgos a nivel nacional (SINAPRED). Además, facilitó el financiamiento de organismos como el Banco Mundial. Ante amenazas recientes de fenómenos naturales y hambrunas, el SINAPRED comprobó su funcionalidad y alcance, aunque aún requiere recursos financieros y asistencia técnica para su fortalecimiento y sostenibilidad.

En Nicaragua, la lógica del corto plazo de la degradación ambiental y del uso insostenible de los recursos naturales todavía se impone y las tareas de la prevención de crisis apoyadas por el PNUD han sido más asimiladas que las de la protección y la conservación del ambiente.

Armonización y alineación de la cooperación internacional

Nicaragua es el país de Centroamérica que más ayuda al desarrollo ha recibido en la última década. Para que la cooperación tenga un mayor impacto, la comunidad de donantes y el gobierno están buscando nuevas modalidades de apoyo que intentan alejarse de la práctica tradicional del financiamiento de proyectos, privilegiando ahora el apoyo sectorial y el apoyo presupuestario. Debido al poco tiempo de funcionamiento de estos mecanismos, aún es pronto para apreciar resultados o cambios significativos en las condiciones de desarrollo. Sin embargo, el apoyo prestado por el PNUD al proceso de alineación y armonización es reconocido y valorado

positivamente por el gobierno y por la comunidad de donantes. En este contexto, el PNUD mantiene una actitud abierta para identificar cuál es la combinación de modalidades que gana mayor efectividad de cooperación al desarrollo en Nicaragua.

5.2 SOBRE LAS TENSIONES IDENTIFICADAS

Se identificaron programas y proyectos que poseen una alta relevancia y pertinencia para el país, pero que de acuerdo con la apreciación hecha por los mismos actores implicados, no han logrado alcanzar aún los grados de eficacia y eficiencia previstos. También se observaron situaciones en que los programas son relevantes, pertinentes, eficaces y eficientes, pero que las modalidades de abordaje no han generado las suficientes capacidades para que los proyectos puedan ser reproducidos a escalas mayores, o apropiados sustancialmente por los actores nacionales o para que continúen funcionando después de finalizado el apoyo técnico y financiero del PNUD.

Según este análisis, el desafío principal para el PNUD es que las tareas que realice e impulse se basen en una visión compartida y coherente en sus intervenciones a partir de una cartera especializada y concentrada en temas críticos, y a través de programas a largo plazo que se concentren en contenidos sustantivos y de profundidad que partan de una demanda real. Además, las intervenciones deberían ser sostenidas en el tiempo y tener en cuenta, a través de una postura crítica y razonada, el debate sobre las nuevas modalidades de cooperación.

Existen riesgos institucionales que se deberían tener presentes. La intervención del PNUD no debería concentrarse en una estrategia de financiamiento de sus operaciones sin una clara identificación del valor agregado que se pretende alcanzar en términos de asistencia técnica para el desarrollo. Al respecto, se deberían revisar los incentivos estructurales existentes para continuar ejecutando ese tipo de operaciones. Se observó, además, que cuando el PNUD responde primordialmente a la coyuntura y al sentido de urgencia de las crisis políticas, se puede poner en riesgo su prestigio como organismo multilateral neutral debido a su “incursión” en temas de política interna.

5.3 RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

a) Respetto al posicionamiento

El PNUD seguir preservando preservar el marco normativo del sistema de las Naciones Unidas y el compromiso de promover el desarrollo humano sostenible. Para ello, el PNUD necesita continuar su labor de asesoramiento en políticas por el respeto a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El PNUD debería también identificar y trabajar con contrapartes fiables y, para ello, es importante establecer mecanismos para fiscalizar avances en los resultados, y tener más en cuenta la opinión plural de los ciudadanos.

El PNUD debería fortalecer su capacidad de planificación, seguimiento y evaluación. Si bien la oficina cuenta con un plan de evaluación y ha realizado tres evaluaciones de efectos, en el área de gobernabilidad los resultados de las mismas parecieran no haber sido suficientemente utilizados para otorgar más coherencia a las intervenciones a nivel nacional, sobre todo en las sinergias posibles de alcanzar entre ejes temáticos como la gobernabilidad, la reducción de pobreza y el medio ambiente

Si el PNUD desea dar mayor continuidad y coherencia a sus intervenciones debería hacer esfuerzos por reducir la alta rotación de personal, sobre todo de oficiales de programas. Así como maximizar resultados de desarrollo en un diálogo abierto con actores nacionales que genere un equilibrio entre tareas sustantivas y de administración de servicios y alinear las capacidades internas de la oficina con las necesidades de apoyo identificadas por las contrapartes en Nicaragua.

Se recomienda al PNUD ejercer un rol más activo de coordinación de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en las nuevas modalidades de cooperación. Además el PNUD debería impulsar un proceso de reflexión sobre las implicaciones de las nuevas modalidades de financiamiento sobre los procesos de descentralización y territorialidad de las iniciativas de desarrollo.

b) Respetto a la reducción de la pobreza

La desagregación de datos poblacionales y el seguimiento del efecto de políticas públicas en sectores vulnerables de la población es una necesidad pat-

ente en Nicaragua. El PNUD podría contribuir aún más a que se fortalezca la capacidad técnica del INEC y no se politice. Ello supone apoyar la constitución, entre otras iniciativas, de una estrategia nacional de desarrollo estadístico.

El PNUD podría reforzar el área de generación de información y análisis del país desde una perspectiva de desarrollo humano y convertir los Informes sobre Desarrollo Humano en una práctica bianual permanente.

Si el PNUD decide continuar apoyando el desarrollo productivo, se requeriría una mayor articulación con los consejos departamentales de desarrollo para ser efectivos en satisfacer la demanda, con énfasis en programas que reduzcan el desempleo. Además se requeriría una mayor armonización entre donantes para contar con estrategias únicas de abordaje y de administración.

En el tema de la prestación directa de servicios como el caso de vivienda, el PNUD debería dejar de promover la construcción de vivienda nueva, o hacerlo a través de esquemas que sean sostenibles financieramente y no dependan exclusivamente de los subsidios del Estado. En tal sentido debería valorar la pertinencia de continuar este trabajo, articulándose con iniciativas existentes en el país de mejoramiento de vivienda que contienen esquemas de recuperación de créditos que tienen más visos de sostenibilidad.

En el tema de género, debería definir una estrategia institucional que integre el tema dentro de los diferentes programas que realiza, dándoles prioridad a aquellos proyectos de formación que pueden generar mayores habilidades para producir cambios y resultados concretos. Se recomienda trabajar en un programa de partidos políticos y mujeres.

c) Respetto a temas de gobernabilidad

El PNUD debería continuar trabajando en temas de gobernabilidad democrática, basando su trabajo en principios normativos firmes, compartidos y coherentes, más allá de las coyunturas, a través de condicionalidades claras y fiscalizables.

En tal sentido, el PNUD debería ser un agente que contribuya en una dirección clara en las directrices políticas de Nicaragua del desarrollo humano sostenible. Es preciso que el PNUD genere resulta-

dos que, a la larga, sean reproducibles y sostenibles. También debería tener la opción de abandonar ámbitos de trabajo, en el apoyo a la Asamblea Nacional y a los partidos políticos, si las contrapartes caen bajo dinámicas partidistas que desnaturalicen o bloqueen sus funciones y responsabilidades.

El PNUD debería también apoyar la ejecución del programa nacional de descentralización para el desarrollo local, en el tema de las transferencias fiscales a los municipios y el fortalecimiento de la administración municipal. Debería ser también un apoyo de los Comités de Desarrollo Local para que puedan impulsar procesos de auditoría social. El PNUD podría ampliar el trabajo con las asociaciones de municipios a través del apoyo en normas de control interno, montaje de sistemas de información, diseño de un programa para hacer de la equidad de género una cuestión interrelacionada y sensibilizar sobre objetivos de desarrollo del milenio a nivel municipal.

La importancia de la participación de la sociedad civil para alcanzar las metas del Milenio y democratizar el país es innegable. El PNUD debería tener presente la estructura económica real de la sociedad en la cual una de las principales fuentes de ingresos proviene de personas que emigraron del país. El diálogo económico y político ha dejado fuera a micro y pequeños empresarios del campo y la ciudad. La masa fundamental de fuerzas sociales de Nicaragua no pareciera tener representatividad. El PNUD podría hacer esfuerzos para incluir estas fuerzas sociales en los diálogos políticos y las discusiones sobre políticas públicas y el modelo de desarrollo a seguir.

d) Respecto a temas de medioambiente y prevención de crisis

La asistencia técnica del PNUD en el tema ambiental podría mejorarse para generar mayores capacidades a nivel nacional y local para facilitar el cumplimiento de acuerdos internacionales que ha suscrito Nicaragua como las convenciones de conservación de la biodiversidad, el cambio climático o los contaminantes orgánicos persistentes. El énfasis debería ser en asegurar una alta calidad de la transferencia de conocimientos que complementa el buen manejo en la intermediación de recursos. PNUD debería asegurar que la mesa sectorial de

medio ambiente tenga en cuenta las prioridades que el país propone y no sólo las prioridades propuestas por los donantes.

En el tema de la prevención de crisis, además de mantener un enfoque sectorial, el PNUD debería trabajar de manera intersectorial, la gestión de riesgo. El PNUD también debería ayudar a estructurar indicadores para medir el impacto y las repercusiones económicas de los desastres no sólo de grandes fenómenos, sino de la sumatoria de los desastres cotidianos que afectan a la población.

e) Respecto a temas específicos: la Costa Atlántica

Dados los resultados obtenidos, el PNUD debería continuar su presencia e intervención en el territorio, en particular en la Costa Atlántica. Para ello debería coordinar aún más el trabajo con los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas y con otros actores de la cooperación internacional con los que se comparten objetivos comunes en la región. Además debería acelerar la capacitación a los dirigentes de las instituciones autonómicas para que sean éstos los que lleven a cabo la formulación y seguimiento de políticas públicas en el territorio.

En tal sentido, el trabajo en el territorio y con actores locales ofrece al PNUD excelentes oportunidades para tener intervenciones más coherentes, efectivas y con el tiempo reproducibles y sostenibles.

En síntesis, el PNUD podría fortalecer su posicionamiento como un aliado estratégico para el desarrollo de Nicaragua estrechando su relación con los poderes del Estado a partir de su reconocido rol de neutralidad política, pero a partir de una firme posición a favor de los más pobres, una mayor transparencia, y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Para ello, puede seguir ejerciendo un rol facilitador y concertador de diálogos entre agentes de la cooperación internacional, el gobierno y la sociedad civil, poniendo en el centro de las discusiones las condiciones de vida y el futuro de los excluidos. Podría fortalecer tareas de incidencia en las políticas públicas promotoras del desarrollo humano en el marco de las prioridades del gobierno nacional, y focalizar el programa de cooperación alrededor de ejes temáticos consensuados, priorizando dentro de ellos la lucha contra la pobreza y la inequidad a favor de una mayor descentralización del Estado.

TÉRMINOS DE REFERENCIA

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento establece los parámetros principales de la Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ADR, por sus siglas en inglés) que la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva adelante en Nicaragua y sintetiza los resultados de la misión de exploración realizada entre los días 20 y 24 de marzo de 2006.

El documento define los objetivos y el alcance de la evaluación, identifica los temas y las áreas que serán evaluadas, describe el abordaje metodológico, explicita los supuestos y establece las actividades, tiempos y resultados esperados del proceso de evaluación.

Este texto, de naturaleza fundamentalmente metodológica y propositiva se basa en la información obtenida a través de los documentos recopilados por la oficina de evaluación del PNUD en Nueva York, en los documentos obtenidos directamente de la Oficina del PNUD en Nicaragua y de la información recabada a través de entrevistas directas y grupos de discusión realizados por el equipo evaluador durante su estancia en Nicaragua los días 20 a 24 de marzo de 2006.

2. TIPOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

2.1. ESPECIFICIDAD DE LOS ADR

Las Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo son evaluaciones independientes que identifican la contribución que el PNUD realiza a los países. Tienen como objetivo incrementar la efectividad de acciones de desarrollo, por ello tienen una concentración en resultados y examinan de manera crítica los factores que contribuyen y limitan el logro de resultados en las áreas de interés del PNUD. Las evaluaciones pretenden extraer lecciones aprendidas de prácticas pasadas y proveer recomendaciones

orientadas a mejorar el posicionamiento futuro del PNUD tomando en cuenta el contexto de cada país. Las ADR son así un vehículo para asegurar la calidad de las intervenciones del PNUD en los países.

Las ADR realizan una revisión exhaustiva del programa del PNUD en el país. La evaluación debe responder a la necesidad de saber con base en evidencias si la cooperación al desarrollo está haciendo alguna diferencia en los resultados de desarrollo alcanzados por el país.

Las ADR presentan una oportunidad para las contrapartes del PNUD en el país de contar con una evaluación objetiva sobre los alcances y limitaciones de alianzas estratégicas necesarias para lograr objetivos de desarrollo. En ese sentido, son procesos participativos que pretenden incrementar el grado de apropiación de las acciones del PNUD de parte de contrapartes nacionales.

2.2. CRITERIOS NORMATIVOS

Los criterios normativos que dirigen la presente evaluación se constituyen a partir del marco ético que se desprende de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido es necesario apuntar que los dos conceptos clave son el respeto de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano.

Derechos humanos

“Cuando me preguntan cual es la violación más seria a los derechos humanos hoy en el mundo mi respuesta es constante: la extrema pobreza” Mary Robinson⁵²

Pese a innumerables esfuerzos, Nicaragua mantiene índices de pobreza muy altos y la extrema pobreza es en si misma una negación de los derechos humanos. Por ello, la presente evaluación se alinea a los esfuerzos del PNUD de abrazar el enfoque de derechos en sus propuestas de reducción de pobreza y de desarrollo humano sostenible.

52. UNDP Poverty Reduction and Human Rights: a practice note, junio 2003 pág. iv

La presente evaluación toma el marco ético de las Naciones Unidas como un marco de referencia necesario a la hora de evaluar las acciones de desarrollo. Los principios de igualdad de las personas y de no discriminación atacan causas centrales de la pobreza. Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una misma visión y un mismo propósito. El de asegurar para cada persona libertad, bienestar y dignidad. Las acciones del PNUD deben estar orientadas por esta visión. La expresión de la intencionalidad de las acciones del PNUD en el país está enmarcada en los instrumentos de programación y planificación como el CCF o el UNDAF que reconocen la validez del enfoque de derechos. Sin embargo, el equipo evaluador desea hacer explícito el abordaje y la adopción del enfoque de derechos humanos para el caso específico de Nicaragua.

Desarrollo humano

Las personas son la verdadera riqueza de una nación y el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que las personas tienen para vivir de acuerdo a sus valores. El enfoque de desarrollo humano toma en cuenta la necesidad de desarrollar las capacidades de las personas, todas las capacidades que las personas valoran para realizar su potencial. El índice de desarrollo humano recoge las capacidades elementales como vivir una vida larga y saludable, tener una buena educación y acceso al conocimiento y disfrutar de un nivel decente de vida. Por ello, el concepto de desarrollo humano esta estrechamente relacionado con libertades; con la ampliación de las opciones que las personas tienen para realizar su potencial y florecer como individuos y como pueblos⁵³.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano del 2005, Nicaragua tiene un índice de desarrollo humano (IDH) de 0.690, lo que corresponde a un nivel de desarrollo humano medio, sin embargo el IDH medio para los países de América Latina y el Caribe es 0.797 y en ese entorno regional Nicaragua tiene uno de los IDH más bajo después de Haití (que tiene 0.475). A nivel mundial Nicaragua esta ubicado en el puesto 112 entre 177 países del globo.

3. METODOLOGÍA

Las ADR se concentran en evaluar el valor agregado que el PNUD ofrece a sus contrapartes para atender las necesidades de desarrollo del país, tomando en cuenta el logro de resultados de desarrollo y el posicionamiento estratégico.

3.1 EVALUACIÓN DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD EN NICARAGUA

La revisión del posicionamiento estratégico del PNUD incluye una revisión de la relevancia del programa frente a las necesidades y prioridades nacionales para lo que se utilizará de referencia la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) además de otros compromisos internacionales. Contiene también una revisión de la capacidad de anticipación y respuesta que tiene el PNUD a cambios en el contexto de desarrollo incluyendo un análisis de riesgos que la oficina pueda realizar en el país, así como un análisis de los desafíos y de las oportunidades perdidas para hacer una contribución más significativa. En síntesis, el ADR proveerá de una visión sucinta de cómo el PNUD se ha posicionado en el contexto de desarrollo nicaragüense.

En el caso de la identificación del posicionamiento estratégico del PNUD en el país se requiere:

1. Un análisis del contexto general del país durante el período evaluado.
2. Una sistematización y evaluación crítica de la información secundaria existente en la oficina de PNUD.
3. La elaboración de un mapa de actores para identificar los informantes claves con relación al posicionamiento del PNUD, que cumplan dos condiciones, ser actores que juegan un papel clave en el país en los temas de posicionamiento y tener algún tipo de vínculo o conocimiento del quehacer del PNUD.

53. Informe sobre Desarrollo humano: Concept and Measurement of Human Development. 1990. pág. 10

4. Por último, el equipo de evaluación conducirá entrevistas directamente como una fuente primaria de información. En ese caso, deberá consultar más de una fuente para poder establecer el posicionamiento alcanzado por el PNUD, utilizando nuevamente el principio de la triangulación.

3.2 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

El ADR analiza la contribución que hizo el PNUD al logro de resultados de desarrollo en el país en el período de tiempo que se evalúa, tomando como referencia el Documento de Programación CCF/NIC/2. Para ello se formulan las siguientes preguntas:

- e) ¿Cuáles son los cambios significativos que se han producido a nivel nacional en las áreas programáticas de gobernabilidad democrática, medio ambiente y energía, y desarrollo económico sostenible?⁵⁴
- f) ¿Cual ha sido el logro de resultados en los programas del PNUD en estas áreas?
- g) ¿Cuáles fueron los cambios previstos? ¿Cuales fueron los cambios no deseados?
- h) En el caso de los cambios deseados, ¿Cómo se alcanzaron? ¿Cuáles fueron las alianzas que facilitaron el logro de los resultados?

La evaluación indagará en la relación existente entre los resultados producidos por el PNUD (outputs) y los cambios en situaciones de desarrollo (outcomes) para poder establecer las conexiones y cuando sea posible, las relaciones causales.

La evidencia empírica en la cual se basa el ADR se recoge a través de tres fuentes principales de información: documentación existente⁵⁵, percep-

ción y validación, utilizando en todos los casos el concepto de triangulación. El concepto de triangulación es fundamental para la metodología de los ADR siendo ésta la herramienta analítica disponible que facilita el proceso de atribución del logro de resultados.

Al realizar un análisis de la documentación, el equipo de evaluación pondrá particular énfasis en evaluaciones previamente conducidas en el país sobre resultados de desarrollo (outcome evaluations).

Se consultaran diversas fuentes secundarias para identificar con evidencia evaluativa el grado en el que los outcomes fueron alcanzados. Si esto es así, durante la misión de evaluación se realizaran entrevistas para validar los resultados reportados en las fuentes secundarias de información, poniendo en práctica el principio de triangulación. Si, por el contrario como resultado de la investigación documental no hay suficiente evidencia para verificar el avance en el cumplimiento del outcome, entonces se tomaran medidas para cerrar esa brecha de información.

Las ADR utilizarán primordialmente un abordaje de arriba hacia abajo (top-down) mirando a los resultados de desarrollo alcanzados por el país, luego mirando los sectores o áreas de interés del PNUD, tratando de identificar los elementos positivos o negativos atribuibles a la acción compartida de un determinado actor de desarrollo.

Este enfoque se complementará, en caso de ser necesario, con un abordaje de abajo hacia arriba (bottom-up) a efecto de establecer vínculos más directos entre la evidencia hallada en los resultados de proyectos del PNUD con cambios en las situaciones nacionales de desarrollo⁵⁶. Se considerará un proyecto como punto de partida en los casos en que el mismo tenga un tamaño suficiente para poder influir directamente en los resultados de desarrollo, cuando existan pocos proyectos directamente rela-

54. Según el documento DP/CCF/NIC/2 las esferas programáticas son cuatro: gobernabilidad democrática, medio ambiente y energía, desarrollo económico sostenible, y tecnologías de la información para el desarrollo. Sin embargo en el ADR se utilizarán las cinco áreas que figuran en el apartado 6 y que se corresponden al organigrama de trabajo de la Oficina del PNUD en Nicaragua.

55. Cabe destacar en esta dirección que a la fecha existen diversos informes de evaluación de los resultados del PNUD en áreas específicas (fortalecimiento de capacidades nacionales y gobernabilidad; el uso del concepto de desarrollo humano; implementación de la ERCERP) así como evaluaciones de proyectos y auditorías de la oficina del país (Rep N°. RCP 0088).

56. Parte de las tareas del ADR será la evaluación de los resultados de ciertos proyectos específicos que sean representativos de cada una de los ámbitos temáticos que se exponen en el apartado 6. A la vez, también se utilizará como herramienta complementaria los resultados que se presentan en la auditoría de la oficina del país (Rep n°. RCP 0088) sobre ocho proyectos específicos que aparecen en el Anexo 1.

cionados con el resultado de desarrollo estudiado o cuando se trate de una innovación o experiencia piloto cuyo resultado pueda ser una contribución metodológica en el área de interés del PNUD.

3.3 SOBRE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Los criterios de evaluación utilizados se basan en las normas y estándares definidos por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG), referidos a la necesaria efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los programas de desarrollo del sistema.

- **Relevancia**
Considera la pertinencia y coherencia de los programas implementados tomando en cuenta las necesidades nacionales y la prioridad de las mismas en una estrategia de desarrollo económico sostenible o de reducción de pobreza con un diagnóstico exhaustivo de las condicionantes del nivel de desarrollo alcanzado por el país.
- **Efectividad**
Considera el grado de logro de los objetivos esperados por cada programa, tomando en cuenta la importancia relativa de los mismos, la calidad de las alianzas estratégicas realizadas para el logro de los objetivos y la oportunidad con que se responde a las necesidades nacionales.
- **Eficiencia**
Considera el uso de los recursos empleados para el logro de los resultados esperados. Sin llegar a realizar un análisis de costo beneficio, las ADR consideran el uso apropiado de recursos tomando en cuenta la estrategia de movilización de recursos y la coordinación necesaria para la ejecución de los programas.
- **Sostenibilidad**
Considera el nivel de apropiación de las iniciativas de desarrollo de parte de la contraparte ejecutora o de la población directamente afectada por las mismas.⁵⁷

- **Reproducibilidad**
Considera el grado de posible repetición de las experiencias de desarrollo efectuadas por el PNUD en un contexto similar.

4. RESULTADOS DE DESARROLLO

4.1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS

En base a los criterios de evaluación expuestos, y analizando los roles del PNUD en los diversos ámbitos en que la oficina de Nicaragua trabaja, en este apartado se elaborará un análisis general de los resultados de desarrollo a través de las preguntas formuladas en el apartado 3. Para ello se focalizará tanto en el qué se hace como en el cómo se hace, a sabiendas que las dinámicas de desarrollo son lógicas que operan a medio y largo plazo.

En este apartado también se realizará un cuadro de resultados en cada una de las esferas programáticas de acuerdo a los objetivos que se plantearon en el CCF/NIC/2, señalando –en caso de existir y poder mostrar evidencia a través de indicadores– de qué orden han sido, y señalando: a) si han impactado directamente a las condiciones de los grupos meta; b) si han creado capacidades orgánicas o institucionales; c) si han supuesto cambios en las percepciones de los actores implicados (mostrando en este punto cuál ha sido el “mapa de actores” presentes y el rol desempeñado por el PNUD). Esta información se sintetizará en las parrillas de resultados que se exponen en el anexo 2.

4.2 ANÁLISIS SOBRE EL PNUD COMO AGENTE DE DESARROLLO

Además del análisis de los resultados de desarrollo generados por el PNUD en este apartado se trabajará también las especificidades, retos y problemas del mismo PNUD como agente de desarrollo.

Para ello, en primer lugar, se analizará cuáles son las ventajas comparativas de esta oficina del SNU y las posibilidades (a través de lecciones aprendidas) en la tarea de promover el desarrollo. En

57. El criterio de evaluación de impacto ha sido excluido al no contarse con una línea de base ni se analiza un periodo de tiempo suficientemente largo, tampoco se pretende evaluar el impacto de todas las intervenciones del PNUD en el país. Sin embargo, los efectos del programa y los resultados obtenidos de la cooperación al desarrollo son atacados en las preguntas centrales de efectividad y posicionamiento.

segundo lugar se expondrán las fortalezas y debilidades de la misma institución a nivel interno, apuntando qué efectos tiene el elevado nivel de rotación de personal, su singular espíritu corporativo, o los estilos que marcan periódicamente los Representantes Residentes.

Y en tercer lugar se intentará hacer un balance del impacto que tienen, también en el PNUD las diversas “modas” que insertan periódicamente nuevos temas en la agenda en detrimento de otros y las ur-

gencias que de la coyuntura que a menudo disipan los objetivos primordiales de su mandato (como es el de la promoción del desarrollo humano sostenible) y dificultan asentar cierta “memoria institucional” de la institución en el país.

En el texto se evaluará el nivel de implantación territorial del PNUD y la intensidad sectorial de sus tareas con el objetivo de sacar conclusiones sobre los espacios y ámbitos preferentes de trabajo durante el periodo evaluado.

Anexo 2

DOCUMENTOS ESTUDIADOS Y REFERENCIAS

- Achard, Diego y González, Luis E. eds. (2004). *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*. San José. Banco Mundial-IDEA-OEA-PNUD.
- Anderson A, Fuentes E. y Schindler L. (2003). *Informe de la misión de evaluación de medio término del proyecto: "Establecimiento de un programa para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)"*. Managua: Mimeo.
- Anderson Leslie E. and Lawrence C. Dood. (2005) *Learning Democracy. Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua, 1990–2001* Chicago, Chicago University Press.
- Banco Central de Nicaragua (2006). *Informe Anual 2005*. Managua: Banco Central de Nicaragua.
- Braddock M, Grainger C & Moreira F. (2003). *Addressing the Reproductive Health Needs and Rights of Young People since ICPD: The Contribution of UNFPA and IPPF. Nicaragua Country Evaluation Report*. University of Heidelberg.
- Bulmer-Thomas Victor (1987). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Close David (1998) *The Chamorro Years* NY: Lynne Rienner Publishers
- Close David et al (2004) *Undoing Democracy: the Politics of Electoral Caudillismo* NY: Lynne Rienner Publishers
- CGAP (2005). *Iniciativa para la efectividad de la ayuda. Evaluación sobre la efectividad y responsabilidad a nivel nacional*. (CLEAR) Nicaragua. Mimeo.
- Dye David R., with Jack Spence and George Vickers (2000) *Patchwork Democracy, Nicaraguan Politics Ten Years After the Fall* Washington: Hemisphere Initiatives Joint report.
- Dye David (2004) *La democracia a la deriva: La política caudillista de Nicaragua*. Washington: Hemisphere Initiatives.
- Economist Intelligence Unit (2005). "Country Profile Nicaragua 2005". United Kingdom: EIU.
- (2006) "Country Report Nicaragua at a Glance: 2006–2007". United Kingdom: EIU.
- Garretón, Antonio Ed. (2003). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North/South Center Press.
- Gobierno de Nicaragua (2001). *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*. Managua: SETEC.
- (2002). *Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*. First Progress Report. Mimeo.
- (2003). *Coordination and Strategy Secretariat of the Presidency. Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*. Second Progress Report. Mimeo.
- (2004). *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza II, ERCERP II*. Managua: SETEC.

- (2005). *Plan Nacional de Desarrollo Operativo*. Nicaragua, 2005-2009. Managua: SETEC
- Gobierno de la República de Nicaragua y PNUD (2002). *Documento de proyecto. Apoyo al fortalecimiento del Consejo Nacional de planificación económica y social*. Managua. Mimeo.
- (2004). *Documento de Proyecto NIC /03/004. Desarrollo de Capacidades para la promoción del Desarrollo Humano en la Costa Caribe de Nicaragua*. Mimeo.
- (2006). *Documento de Programa para la Transversalización del Enfoque de Equidad de Género en el PNUD-Nicaragua (2006-2007)*. Managua: Oficina Sede. Mimeo.
- Gobierno de la República de Nicaragua, PNUD y Comunidad Europea (CE). (2004) Documento de Proyecto NIC 10-00042841. “Mejoramiento Habitacional en el Municipio de Ciudad Sandino – Managua”. Mimeo.
- Gobierno de la República de Nicaragua, INATEC y PNUD. Documento de Proyecto NIC 10-00038093 “INATEC- Capacitación en Autoconstrucción de Viviendas”. Mimeo.
- Gobierno de Nicaragua, Banco Mundial, Gobierno de Suecia, Gobierno de Noruega y PNUD (1999). Documento de Proyecto NIC/02/002/B/01/99. MECOVI II. Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en la Republica de Nicaragua. Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos. Managua. Mimeo.
- Gobierno de Nicaragua, Comisión Europea (CE), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y PNUD (2005). Documento de Proyecto NIC10-00043474 Fase II. Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP y el Plan Nacional de Desarrollo. Managua. Mimeo.
- Grupo Temático de las Agencias (2003). “Metas de Desarrollo. Seguimiento a la Cumbre del Milenio Nicaragua.” Primer Informe. Managua: Imprimatur.
- Gurdián, G., Hale, Ch y Gordon, E.T. (2004). “Derechos, recursos y memoria social de lucha: Reflexiones sobre un estudio acerca de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y negras en la Costa Caribe de Nicaragua” en: Salvador Martí-Puig y Josep M. Sanahuja. *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Hale Charles. (1994) *Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the State, 1894-1987*. Stanford: Stanford University Press.
- Horton Lynn (1998) *Peasants in Arms. War and Peace in the Mountains of Nicaragua, 1979-1994*. Athens: Ohio University Centre for International Studies.
- INEC (2002). *Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua 2001* (Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2001). Managua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- (2003). *Perfil Comparativo de la Pobreza en Nicaragua 1993-1998-2001*. Managua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Institute of Social Studies (2004). *Evaluation and monitoring of Poverty Reduction Strategies 2003. Nicaragua Executive Summary*. SIDA: Swedish International Development Cooperation Agency. Department for Latin America. Edita Svereger.
- Machinea, J.L. (2005) *Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL*.
- Martí, Salvador (1997). *Nicaragua 1977-1996: La Revolución Enredada*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) (2005). *Sistematización de experiencias para la transformación productiva*. Managua: Programa de Transformación Productiva 2003 – 2004.

- O'Donnell, G. (2001). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en: Méndez, J.E., O'Donnell, G. y Pinheiro, S.P. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- PNUD (1990). *Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development*. New York: PNUD.
- (1996). *Direct Line II: Igualdad de Género y el Avance de las Mujeres*. New York: PNUD. Mimeo.
- Evaluaciones de proyectos y auditorías. Rep N°. RCP 0088 Oficina Sede PNUD Nicaragua. Mimeo:
- Proyecto 00014025. "Apoyo a la Modernización del Ministerio Público".
- Proyecto 00014029. "Pro-Nicaragua, será tenido en cuenta en esta evaluación".
- Proyecto 00014045. "Usos productivos de la hidroelectricidad a pequeña escala".
- Proyecto 00034189. "Fortalecimiento de la Asamblea Nacional".
- (2000). Informe Anual 2000 del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.
- (2001). Informe Anual 2001 del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.
- (2002a). Informe Anual 2002 del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.
- (2002b). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza*. Managua: Primera Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2003a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, Libros S.A.
- (2003b). Poverty Reduction and Human Rights: a practice note June 2003. Mimeo.
- (2003c). Informe 2003 del Coordinador Residente, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.
- (2003d). Evaluaciones de resultados de desarrollo. El uso del concepto de desarrollo humano. Managua: Oficina Sede: Área de Gobernabilidad. Mimeo.
- (2004a). Evaluaciones de resultados de desarrollo. Fortalecimiento de capacidades nacionales y gobernabilidad. Managua: Oficina Sede: Área de Gobernabilidad. Mimeo.
- (2004b). Informe 2004 del Coordinador Residente, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.
- (2004c). Informe Final Evaluación del Resultado "Fortalecidas las capacidades nacionales para la implementación de acciones integrales basada en principios y prácticas democráticas y el respeto a los derechos humanos". Managua: Área de Gobernabilidad. Mimeo.
- (2004d). Evaluación del Resultado. "La ERCERP formulada y los actores a nivel nacional y local alineados para apoyar su implementación. El aporte global del PNUD". Managua. Mimeo.
- (2004e). Diagnóstico y recomendaciones para un plan de modernización de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Nicaragüense Norte y Sur. Managua. Managua. Mimeo.
- (2004f). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La diversidad cultural*. Barcelona: PNUD.
- (2004g). *Marco estratégico regional de género del PNUD en América Latina y Caribe 2004-2006*. PNUD: Mimeo.
- (2005a). *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2005b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Las regiones de la Costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?* Managua: PNUD.

(2005c). *Programme and Operational Guidelines UNDP Role in Changing Aid Environment: Direct Budget Support, SWAP, Basket Funds*. A UNDP Capacity Development Resource, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, UNDP, New York.

(2005d). Informe 2005 del Coordinador Residente, Nicaragua. Managua. Oficina Sede. Mimeo.

(2005e). *Diagnóstico institucional de género*. Managua: Grupo de género. Oficina Sede. Mimeo.

(2006). *Revisión del cumplimiento de las recomendaciones de la misión de evaluación de medio término*. Proyecto COSUDE - PNUD/FMAM “Desarrollo de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas para Usos Productivos fuera de Red - NIC140045”. Managua: Mimeo.

Puri, Jyotsna and Uitto, Juha. (2006). *A Review of Other Aid Delivery Modalities: What can GEF find Relevant? UNDP Evaluation Office*. Working Paper. New York.

PRODDAL (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Managua: PNUD

Remis Rijs y Thomas Scheutzlich (2006) “Evaluación de Medio Término Proyecto COSUDE-PNUD/FMAM Desarrollo de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas para Uso Productivo Fuera de la Red”, NIC-140045, ADviSE-NLBV (Países Bajos) y Projekt Consult GmbH, (Alemania) Septiembre.

Spalding Rose (1994) *Capitalists and Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Sistema de las Naciones Unidas (1998). United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). Marco de cooperación al desarrollo con Nicaragua (1998-2001). DP/CCF/ NIC 1-98-01. Managua: Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (UNCT). Mimeo.

(2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio y Metas Nacionales de Nicaragua. Escenarios de Inversión Social al 2015 para alcanzar los objetivos en Educación, Salud, Agua y Saneamiento. Managua: PNUD.

(2002). United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). Marco de cooperación al desarrollo con Nicaragua (2002-2006) DP/CCF/NIC 2-2002-2006. Managua: Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (UNCT). Mimeo.

(2003). Posición común del Sistema de las Naciones Unidas para el Grupo Consultivo. Managua. Mimeo.

(2005). Standards for Evaluation in the UN System. United Nations Evaluation Group (UNEG). Mimeo.

(2006). *Informe Respuesta de las Naciones Unidas y de la Cooperación Internacional (USAID, BID, Dinamarca y Francia) ante la emergencia en las Regiones Autónomas del Atlántico Sur y Norte-RAAS y RAAN*. Managua: Mimeo.

UCA-SJM-UNFPA (2005). Migración Internacional en Centroamérica. Mapeo regional de flujos, legislación, políticas públicas, organismos e investigaciones. Managua. Mimeo.

Vilas, Carlos M. (1991) *Del colonialismo a la Autonomía: Modernización capitalista y Revolución social en la Costa Atlántica*. Managua: Nueva Nicaragua.

(1995) *Between Earthquakes and Volcanoes*. New York: Monthly Review Press.

Walker Tom H. ed. (1991) *Revolution & Counterrevolution in Nicaragua*. Westview Press, Boulder.

Walker Tom H. (1997) *Nicaragua Without Illusions: Regime Transformation and Structural Adjustment in the 1990's* NY: Scholarly Press.

PÁGINAS WEB:

www.aidharmonization.org Coordinación de Donantes en Nicaragua.

www.cejamericas.org Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas.

www.eiu.com/schedule

www.freedomhouse.org Freedom House.

www.inec.gob.ni. Censo Nacional de Población 2005.

www.latinobarometro.org Latinobarómetro.

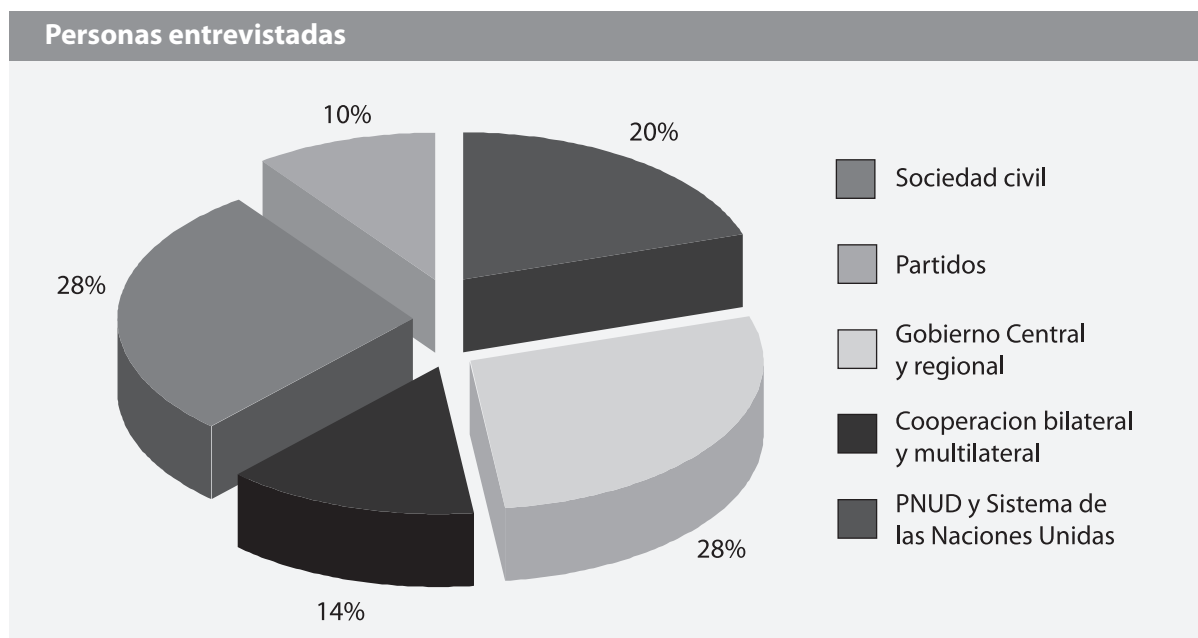
www.pnd.gob.ni Plan Nacional de Desarrollo.

www.policia.gob.ni Estadísticas de Delitos.

www.undp.org Información sobre el PNUD.

Anexo 3

PERSONAS ENTREVISTADAS



PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Sociedad Civil		
Violeta Granera	Secretaria Ejecutiva	Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES)
Ana Quirós Víquez	Directora General	Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS)
Alejandro Martínez Cuenca	Presidente	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG)
Araceli Trejos Talamante	Especialista en Género	Oficina de Cooperación Canadiense
Patricia Padilla L.	Gerente General	ADIM
Martha Isabel Cranshaw	Coordinadora	Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones
Claudia Pineda Gadea	Consultora políticas públicas y cooperación al desarrollo	
Patricia Delgado Sáenz	Directora Ejecutiva	Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
Wendy Madriz	Administradora	Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
Adfell Vega	Sub-Director	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE)

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Edwin J. Krüger	Presidente	Consejo Superior Empresa Privada de Nicaragua (COSEP)
Gabriel Álvarez Argüello	Director	Consultoría Jurídica & Empresarial (CCA & Asociados)
Ninette Morales	Directora Ejecutiva	HABITAR
Edgar Herrera	Encargado de Proyecto	HABITAR
Doña Margarita del Socorro	Pobladora/beneficiaria	Ciudad Sandino
Doña Ramona	Pobladora/beneficiaria	Ciudad Sandino
Doña Rosa	Pobladora/beneficiaria	Ciudad Sandino
Claudia Paniagua	Directora Ejecutiva	Fundación Nicaragua Nuestra
Clara Avilés F.	Subdirectora	Fundación Nicaragua Nuestra
Arellys Cano	Presidenta	Asociación de Personas que viven con Sida (ASONVIHSIDA)
Víctor Rivera	Director Ejecutivo	Asociación de Personas que viven con Sida (ASONVIHSIDA)
Marlon Olivas	Director Ejecutivo	Fundación Para la Promoción del Desarrollo Local (PRODEL)
Irene Vance	Consultora	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)
Nadine Cardenal	Consultora	
Víctor Zúñiga Morales	Investigador	Universidad de las Regiones de la Costa Caribe del Atlántico Nicaragüense (URACCAN)
Gabriel Álvarez	Investigador y consultor	UNAN-León
Alejandro Bravo	Consultor	Centro de Estudios Constitucionales
Montse Julbe	Directora	ACSUR-Nicaragua
David Dye	Consultor	
Javier Green	Presidente de la Comunidad de Tuapi (RAAN) y gestor del PEI	
Stedman Bent	Superintendente	Iglesia Morava en Bilwi
Elba McCleans	Directora	Sede de CIDCA en la RAAN
Alta Hooker	Rectora	Universidad de las Regiones de la Costa Caribe del Atlántico Nicaragüense (URACCAN)
Ander López	Coordinador	Proyecto de recogida selectiva y reciclaje de desechos sólidos en Bluefields y Corn Island
Pedro Ruíz	Consultor e investigador	Universidad de las Regiones de la Costa Caribe del Atlántico Nicaragüense (URACCAN)

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Wiston Federicks	Decano de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales	Bluefields Indian and Caribbean University (BICU)
Miriam Hooker	Directora Ejecutiva	Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autónomos (CEDEHCA)
Oliver Hodgson	Obispo	Iglesia Morava
William Schwart	Coordinador	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP-Nicaragua)
Hugo Sujo	Director	Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica (FADCANIC)
Luís Guillén	Técnico FADCANIC del proyecto de cacao	Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica (FADCANIC)
Partidos Políticos-Legislativo		
Miguel Rosales Ortega	Diputado de la AN y Secretario Nacional de Formación Política	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
Jamilette Bonilla	Diputada de la AN	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
María Eugenia Sequeiro	Diputada de la AN	Alianza Liberal Nicaragüense
Wilfredo Navarro	Diputado de la AN, miembro de la Comisión de modernización de la AN	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
Wálmaro Gutiérrez	Diputado de la AN, miembro de la Comisión de modernización de la AN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
José Santos Figueroa	Diputado de la AN, miembro de la Comisión de modernización de la AN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Dora María Téllez	Secretaria General	Movimiento de Renovación Sandinista (MRS)
Manuel Coronel	Comisión Política	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Luís Barsenas	Director de capacitación	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Carlos Sanders	Presidente de la Junta Directiva del Consejero Regional Autónomo	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Carlos Alemán	Segundo Vicepresidente del Consejero Regional Autónomo	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Moisés Absalón Pastora	Encargado Comunicaciones	Asamblea Nacional
Rudy Contreras	Director del Canal Parlamentario	Asamblea Nacional
Glenda A. Ramírez Noguera	Directora Información Legislativa	Asamblea Nacional

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Gobierno Central		
Álvaro Montalbán Pallais	Secretario	Secretaría Técnica Presidencia de la República
Carlos Guillermo Sequeiro	Secretario	Secretaría Técnica Presidencia de la República
Mauricio Díaz Dávila	Director General de Organismos y conferencias Internacionales	Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
Mauricio Gómez Lacayo	Vice Ministro-Secretario	Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
Rossana Espinoza Ordóñez	Directora de Centroamérica y el Caribe	Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
María Lourdes Bolaños	Fiscal Adjunta	Fiscalía General de la República
Carlos Hurtado	Secretario	Secretaria Presidencial para la Costa Atlántica – SEPCA
Jerónimo J. Giusto-Robelo	Secretario Ejecutivo	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SI-NAPRED)
Ana Isabel Izaguirre	Consultora	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SI-NAPRED)
Alfonso Sandino	Intendente	Intendencia de la Propiedad
José Santos Mendoza Arteaga	Secretario General	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)
Bayardo Quintero Guatemala	Director General Áreas Protegidas	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)
Denis Fuentes Ortega	Director General de Planificación	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA)
Deyanira Arguello	Vice-Ministra	Ministerio de Gobernación (MINGOB)
Gloria Tellería	Secretaria General	Ministerio de Gobernación (MINGOB)
Ramón O. Uriza Rodríguez	Director General	Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobernación (MINGOB)
Lucía Salazar	Directora Ejecutiva	Proyecto Metrobus
John Pérez Alam	Director de Promoción de Inversiones	Agencia de Promoción de Inversiones (PRO-NICARAGUA)
Dulce Mayorga E.	Directora de Estadísticas Económicas	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Marvin Elías N		INATEC

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Eduardo Bolaños Jones	Director	Dirección General de Fomento Empresarial, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)
Guillermo Vargas Sandino	Magistrado	Corte Suprema de Justicia
Selene Guevara	Asesora	Corte Suprema de Justicia
Paola Barreto	Asesora	Corte Suprema de Justicia
Zacarías Duarte	Director General	Instituto de Medicina Legal
Manuel de Jesús Rocha	Comisionado	Policía Nacional
María de los Ángeles Reyes		INIM
David Chávez	Secretario General	INIM
Ernesto Espinoza	Presidente	Comisión Nacional de Energía
Raúl Solórzano	Ex Presidente	Comisión Nacional de Energía
Celia MENA	Directora	Oficina Igualdad no discriminación al empleo
Steve Hayes	Delegado Regional	MAGFOR
Reinaldo Francis	Presidente del Consejo	Gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)
Delano Martín	Director Ejecutivo	Gobierno de la RAAN
Evelyn Taylor	Coordinadora del Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica (financiado por el BID)	Gobierno de la RAAN
Myrna Cunningham	Consultora	
Lourdes Aguilar	Presidenta del Consejo	Gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)
Rayfield Hodgson	Ex presidente y vicepresidente de la Junta Directiva del Consejo Regional	Consejo de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)
Erica Aldana	Coordinadora del Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica (financiado por el BID)	Gobierno de la RAAS
Luis Gutiérrez	Alcalde	Bluefields
Cooperación Bilateral y Multilateral		
Amparo Ballivián	Representante	Banco Mundial
Graciela Cintora	Representante Encargada	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Edmundo Quintanilla A.	Especialista Sectorial	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Pedro Vuskovic	Oficial a Cargo	Organización de los Estados Americanos (OEA)

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
José Luis Martínez Prada	Delegación de la Comisión Europea	Unión Europea
Emilio Canda Moreno	Delegación de la Comisión Europea	Unión Europea
Enrique Saenz	Asesor para Asuntos de Cooperación	Unión Europea
Orlando Guerrero	Secretario General	Corte Centroamericana de Justicia
Maria Dolores Monge	Asistente de Cooperación	Unión Europea
Mitsuhiro Kagami	Embajador del Japón	Embajada de Japón
Takashi Fuchigami	Consejero	Embajada de Japón
Eva Zetterberg	Embajadora	Embajada de Suecia
Karin Rohlin	Consejera	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)
María José Jarquín	Asesora en Gobernabilidad	Departamento de Desarrollo Internacional (DFID)
Arturo Wallace	Asesor en Gobernabilidad	Departamento de Desarrollo Internacional (DFID)
Elena Montobbio	Directora	Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
Margarita Andersen	Directora	Organismo Danés de Desarrollo Internacional I (DANIDA)
Patricia Gómez	Asistente de Cooperación	Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)
Jorge Canales	Coordinador de Asdi en la RAAN	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)
Loyd Bushey	Coordinador del PRODEP en la RAAN	PRODEP, Banco Mundial
Dolene Millar	Coordinadora de Asdi en la RAAS	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)
PNUD		
Alfredo Missair	Representante Residente	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Jafet Enríquez	Representante Residente Adjunto	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Léonie Argüello Y.	Coordinadora Área Medio Ambiente y Energía	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Kasper Andersen	Oficina del Coordinador Residente	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Álvaro Herdocia	Encargado de Temas Especiales	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
María Rosa Renzi	Asesora Económica	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Galio Gurdíán	Consultor Proyecto Costa Caribe	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
María del Carmen Sacasa	Coordinadora Área de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Eddy Jerez	Coordinador Área Desarrollo Económico	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Isabel Cristina Avilés	Oficial de Programa, Programa de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Adolfo Castrillo	Oficial de Programa del Proyecto Costa Atlántica	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Walter Lacayo	Responsable de comunicación	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Valdrak Jaentschke	Miembro del equipo de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Juan Carlos Gutiérrez	Miembro del equipo de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Saara Barnes	Miembro del equipo de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Jacob Andersen	Miembro del equipo de Gobernabilidad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Kristina Fernández	Miembro del equipo de Desarrollo Económico	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Roger Pérez Marengo	Miembro del equipo de Desarrollo Económico	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Analisa Martínez	Responsable del Área de Operaciones	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Virgilio Ribera	Oficial de Enlace en la RAAN	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Norman Hooward	Oficial de Enlace en la RAAS	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Otilio Reyes	Director	Unidad Territorial de Inversión Pública (UTIP) de la RAAN
Thomas Gordon	Director	Unidad Territorial de Inversión Pública (UTIP) de la RAAS
María Antonia Zelaya	Oficial de Programa Medioambiente- COSUDE	COSUDE
Juan Fernández Ramírez	Jefe de Operaciones	ONUDI

PERSONA	CARGO	INSTITUCIÓN
Sistema Naciones Unidas		
Socorro Gross Galiano	Representante	Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)
Loy Van Crowder	Representante	FAO
Débora Comino	Representante	UNICEF
Pedro Pablo Villanueva	Representante	UNFPA