

Título:

El análisis de la eficacia de la ayuda al desarrollo en la lucha contra la pobreza en Nicaragua

Autor: Edwin Montes Ojeda

Universidad de Valladolid

Tutora: Mariola Gozalo Delgado

Curso 2015-16

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



ÍNDICE

RESUMEN.....	6
CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. Justificación.....	7
1.2. Objetivos e hipótesis de la investigación.....	7
1.3. Diseño metodológico	8
CAPÍTULO 2. LA AYUDA AL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA: MARCO TEÓRICO.....	11
2.1. La ayuda al desarrollo: delimitación conceptual.....	11
2.1.1. Origen y configuración histórica del sistema de ayuda al desarrollo	11
2.1.2. Definición y características de la ayuda al desarrollo	12
2.2. Modalidades de ayuda al desarrollo.....	13
2.2.1. Ayuda reembolsable y ayuda no reembolsable	14
2.2.2. Ayuda bilateral y ayuda multilateral.....	15
2.2.3. Ayuda para proyectos, programas y asistencia técnica.....	16
2.3. Pobreza: desarrollo conceptual.....	17
2.3.1 Delimitación conceptual de la pobreza	17
2.3.2. Enfoques de medición de la pobreza	18
2.4. Ayuda al desarrollo, crecimiento y reducción de la pobreza: una revisión de la literatura	24
2.4.1. Los estudios tradicionales sobre eficacia de la ayuda	25
2.4.2. Los nuevos estudios sobre eficacia de la ayuda	29
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE NICARAGUA	31
3.1. Etapa de la Dictadura Somocista (1937-1979).....	32
3.2. Etapa de la Revolución Sandinista (1979-1989).....	33
3.3. Etapa de Gobiernos Neoliberales: Economía de Mercado (1990-2006).....	37
3.4. Etapa del Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional: Economía Mixta (2007-actualidad).....	39
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AYUDA AL DESARROLLO Y LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA	46

4.1. Principales tendencias de la ayuda al desarrollo recibida por Nicaragua	46
4.2. Variación en la participación de los donantes: ayuda al desarrollo bilateral, multilateral y Cooperación Sur-Sur	50
4.3. Evolución del crecimiento y la reducción de la pobreza en Nicaragua	53
4.4. Factores explicativos del impacto de la ayuda al desarrollo sobre la pobreza en Nicaragua	57
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	69
ANEXOS	80

LISTA DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AFD	Agencia de Fomento al Desarrollo
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSS	Cooperación Sur - Sur
CT	Cooperación Técnica
DP	Declaración de París
EMNV	Encuesta de Medición del Nivel de Vida
FMI	Encuesta de Medición del Nivel de Vida
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GAP	Grupo de Apoyo Presupuestario
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONGD	Organismos No Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programas de Ajustes Estructurales
PIB	Producto Interior Bruto
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea

LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1	Importancia relativa de los créditos concesionales según Institución Financiera Internacional (1980-2005).....	15
Figura 2	Nicaragua: Evolución de la balanza comercial, 1960-2014 (en millones de dólares).....	41
Figura 3	Apertura comercial de Nicaragua, 1990-2014.....	42
Figura 4	Nicaragua: Principales fuentes de recursos externos, I Trimestre 2015(en porcentaje del PIB).....	43
Figura 5	Centroamérica: Desembolsos de ayuda al desarrollo neta, promedio anual (en millones de dólares a precios 2013).....	46
Figura 6	Nicaragua: Evolución en los desembolsos de ayuda al desarrollo, 1990-2014 (en millones de dólares a precios corrientes).....	47
Figura 7	Nicaragua: Desembolsos de donaciones y préstamos, 2007-2015 (en millones de dólares).....	48
Figura 8	Desembolso de ayuda en concepto de Apoyo Presupuestario recibido por Nicaragua, 2005-2009 (en millones de dólares).....	50
Figura 9	Nicaragua: Desembolsos de Ayuda al Desarrollo y Cooperación Sur-Sur, 2007-2014 (en millones de dólares).....	51
Figura 10	Nicaragua: Desembolsos de ayuda por sector económico 2005 versus 2015 (en porcentaje).....	53
Figura 11	Nicaragua: Evolución del crecimiento económico y reducción de la pobreza, 1990-2010 (en porcentajes).....	55
Tabla 1	Dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional.....	24
Tabla 2	Nicaragua: empréstitos y líneas de crédito contratados desde julio de 1979 hasta junio de 1984 (en millones de dólares).....	37

RESUMEN

La ayuda al desarrollo continúa siendo una de las principales herramientas en la lucha contra la pobreza en numerosos países en desarrollo. El objetivo de esta investigación es analizar la relación entre los flujos de ayuda al desarrollo y la evolución de la pobreza tanto desde una perspectiva teórica como empírica. El estudio de caso elegido ha sido Nicaragua debido a que, pese haber recibido un importante volumen de ayuda al desarrollo en las cuatro últimas décadas, se mantiene como el segundo país más pobre de América Latina. Asimismo, se trata de un país piloto en la evaluación de la Eficacia de la Ayuda dentro del marco de la Declaración de París y ha formado parte de diferentes Iniciativas de Alivio de la Deuda, lo que le convierten en un interesante caso de estudio. Los resultados de la investigación revelan la complejidad de los factores internos y externos que influyen en el impacto de la ayuda sobre la pobreza, destacando especialmente en el caso de Nicaragua, los factores institucionales y políticos, los conflictos bélicos y desastres naturales, el entorno económico internacional y el comportamiento de los donantes.

Palabras Claves

Ayuda al desarrollo; Eficacia de la ayuda; Pobreza; Crecimiento económico; Nicaragua

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación

El año 2015 representó un año emblemático no sólo para las Naciones Unidas al conmemorarse su 70 aniversario, sino para toda la comunidad internacional al ser el año fijado para el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el inicio de un proyecto más ambicioso y prospectivo como es la Agenda de Desarrollo Post-2015 en la que se han establecido los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este contexto, resulta necesario apreciar que esta Agenda de Desarrollo Post-2015 se circunscribe a un escenario internacional donde el sistema tradicional de cooperación¹, ha demostrado la marcada vulnerabilidad y fragmentación a que se encuentra sometida la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) debido a las fluctuaciones del entorno y a las cambiantes relaciones de poder que han definido los procesos económicos (crisis financieras), sociales (emergencias humanitarias), políticos (guerra, terrorismo, etc.) y medioambientales (cambio climático). Los datos oficiales muestran que los flujos de ayuda computados como AOD no han alcanzado las metas estipuladas, siendo pocos los países que cumplen el objetivo de destinar el 0,7% del PIB. Además, la capacidad operativa y de gestión de los donantes ha sido poco eficaz en la provisión de bienes públicos globales y la reducción de la pobreza establecidos en sus objetivos constitutivos.

Por los motivos antes expuestos, resulta meritorio analizar en qué forma la AOD resulta eficaz en la reducción de la pobreza en aquellos países en vías de desarrollo.

1.2. Objetivos e hipótesis de la investigación

El objetivo general del trabajo es analizar la eficacia de la ayuda al desarrollo en la lucha contra la pobreza tanto desde una perspectiva teórica como empírica.

Para alcanzar el objetivo general, se plantean los tres siguientes objetivos específicos:

- a) Describir los mecanismos a través de los cuales la ayuda al desarrollo puede incidir en la reducción de la pobreza.

¹ El sistema tradicional de cooperación hace referencia a la cooperación oficial Norte-Sur en contraposición a las nuevas formas de cooperación alternativas, entre las que destacan la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular.

- b) Analizar las principales tendencias en la evolución de la pobreza y los flujos de ayuda -al desarrollo recibidos por Nicaragua entre 1990 y 2015.
- c) Determinar los factores que explican el impacto de la ayuda al desarrollo sobre la reducción de la pobreza en Nicaragua (factores políticos, sociales, institucionales, económicos, etc.)

La hipótesis de trabajo plantea que la ayuda al desarrollo ha sido poco eficaz en la reducción de la pobreza en Nicaragua debido a la débil apropiación ejercida por el gobierno en la gestión de los recursos de cooperación, como consecuencia de la inseguridad institucional percibida por la comunidad donante perteneciente al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

1.3. Diseño metodológico

El enfoque de investigación adoptado para la realización de este estudio es doble: por un lado, se utiliza un enfoque cualitativo, apoyado en la revisión de la literatura básica sobre ayuda y los principales estudios sobre el análisis de los factores a través de los cuáles la ayuda puede influir en la pobreza; por otro lado, se emplea un enfoque cuantitativo, basado en el estudio de la relación entre las diferentes variables del estudio de caso elegido, esto es, Nicaragua consultando las principales bases de datos nacionales, regionales e internacionales.

El estudio se apoya en un enfoque holístico de acuerdo con la propuesta de Seveso Zanin (2013) sobre la pobreza: “se orienta a captar la complejidad y sinopsis de la problemática, se debe asumir como fundante al menos una triada relacional, histórica y conflictual”, tratando en todo caso de elaborar una visión de conjuntos, ya que se pretende incursionar en el estudio de aquellas variables o dimensiones que propicien una visión de conjunto de las múltiples interacciones que caracterizan el fenómeno de la pobreza.

El método de estudio de caso es considerado apropiado para alcanzar los objetivos diseñados en esta investigación por el hecho de que “examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real” que puede estudiar múltiples o un único caso (Martínez, 2006, p.174). La ventaja de esta metodología es que permite estudiar el fenómeno a tratar desde múltiples perspectivas y no desde una única variable. La relevancia de Nicaragua como estudio de caso se sustenta en las siguientes características: haber sido uno de los países incluidos en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE o HIPC, por

sus siglas en inglés); ser considerado el segundo país más pobre de América Latina; ser un país receptor de ayuda desde hace más de 35 años; haber sido catalogado como país piloto en el análisis de los principios de Eficacia de la Ayuda en el marco de la Declaración de París (DP)²; y por último, ser un país influenciado por las dinámicas de las cambiantes relaciones de poder Norte – Sur.

El enfoque análogo-comparativo propiciará establecer semejanzas y diferencias entre los dos modelos económicos y de desarrollo puestos en práctica en Nicaragua durante el período analizado y las estrategias de las agencias donantes. El análisis se centra en la Etapa Neoliberal basada en un modelo de economía de mercado (1990 – 2006) y la etapa de Gobierno de Izquierda con un enfoque más populista y de economía mixta (2007 – 2015).

El análisis y la síntesis son dos procesos complementarios entre sí. El primero consiste en la separación o disección de las partes que configuran el fenómeno a tratar hasta conocer los elementos fundamentales que lo definen y las relaciones que se establecen entre estos. La síntesis, por su parte, consistirá en retomar las partes fundamentales extraídas del proceso de análisis y brindarle una unidad (Morales, 2013).

Las herramientas utilizadas dentro del proceso de análisis han sido la identificación de las relaciones entre el contexto-país, las estrategias emprendidas por los cooperantes, el comportamiento de los flujos de ayuda, la evolución de la pobreza y las tendencias en la tasa de crecimiento económico. También se propiciará señalar aquellas dimensiones o factores que más han influido en el comportamiento del fenómeno analizado (dimensiones políticas, económicas y sociales).

Dentro de las herramientas que facilitan la síntesis está la realización de cuadros comparativos y gráficos que reflejen el comportamiento de las variables económicas y sociales analizadas entre las que destacan: la pobreza y el crecimiento económico, las exportaciones e importaciones, las principales fuentes de recursos externos de Nicaragua, el comportamiento de las donaciones y préstamos, los principales sectores donde se destina cooperación internacional y los desembolsos de cooperación por donante bilateral y multilateral.

² La DP es un acuerdo internacional fruto del II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda efectuado en París en 2005 por medio del cual los donantes y países socios acordaron en común una serie de compromisos y principios (apropiación, alineamiento, armonización, rendición de cuentas y gestión por resultados) para avanzar en la lucha contra la pobreza. Para mayor información consultar el siguiente sitio WEB de la OCDE: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Para conseguir los objetivos e hipótesis planteados la investigación ha sido estructurada en tres capítulos además de este capítulo de Introducción y una última sección destinada a Conclusiones. En este capítulo introductorio se incluyen las directrices que sustentan y guían el trabajo, esto es, los objetivos, hipótesis, métodos y técnicas de investigación empleados, así como una exposición de los argumentos que justifican la relevancia académica y social del mismo.

El Capítulo 2 establece las bases teóricas, conceptuales y principales características sobre la ayuda al desarrollo y la pobreza. Asimismo, se incluye una descripción de aquellas modalidades o instrumentos de ayuda que, según los estudios empíricos en la materia, pueden resultar más eficaces en la lucha contra la pobreza.

El Capítulo 3 aporta un breve estudio sobre el proceso evolutivo de Nicaragua a través del análisis de las coyunturas políticas, económicas y sociales que han marcado la historia de este país centroamericano, explicando a la vez el contexto en que la ayuda al desarrollo comienza hacer presencia y el comportamiento de los gobiernos de turno respecto a la gestión de la misma.

Por su parte, el Capítulo 4 está destinado al estudio empírico de la relación entre los flujos de ayuda al desarrollo recibidos por Nicaragua durante el periodo 1990-2015 y su consecuente efecto en la evolución de la tasa de crecimiento y la reducción de la pobreza. Este Capítulo analiza el comportamiento de las modalidades de cooperación como las donaciones y préstamos, las iniciativas de alivio de deuda y ayudas programas como el apoyo presupuestario y su implicación en el desarrollo del país. Se incorpora también un análisis comparativo entre los desembolsos de AOD y Cooperación Sur-Sur (CSS) recibidos por Nicaragua durante el Gobierno actual.

Finalmente, en la sección de conclusiones se resumen los principales resultados del análisis de la relación entre ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza a partir del estudio de caso de Nicaragua, determinando aquellos aspectos donde la ayuda al desarrollo resulta eficaz para promover el desarrollo económico del país y la lucha contra la pobreza.

CAPÍTULO 2. LA AYUDA AL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA: MARCO TEÓRICO

2.1. La ayuda al desarrollo: delimitación conceptual

2.1.1. Origen y configuración histórica del sistema de ayuda al desarrollo

Después de la Segunda Guerra Mundial, el entorno internacional estuvo dominado por el interés de aportar ayuda humanitaria por dos motivos fundamentales: en primer lugar, por la gran demanda de atención de decenas de millones de heridos, poblaciones desplazadas y naciones devastadas que de alguna manera se vieron involucradas directamente en dicha conflagración; y en segundo lugar, por la liberación nacional de las colonias en los años cincuenta que dio como resultado la aparición de nuevos Estados, revelando serias dificultades para lograr responder por sí mismos a las dinámicas mundiales del crecimiento económico.

En este contexto, a través de la Carta de San Francisco, se creó en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual se erige hasta la actualidad –junto con sus agencias especializadas³— como el organismo multilateral más relevante en la promoción del desarrollo (RACI, 2014).

Como lo sustenta Griffin (1991) el nacimiento y consecuente evolución del sistema de cooperación internacional estará marcado por el contexto de guerra fría entre el bloque capitalista liderado por Estados Unidos y el socialista liderado por la Unión Soviética, lo que determinaría en gran medida los flujos de ayuda.

En este sentido, Estados Unidos⁴ empezó a facilitar ayuda a Europa a través de varias organizaciones, sobre todo la Administración de las Naciones Unidas para la Ayuda y Rehabilitación. Estados Unidos será el primer país en conceder ayuda al desarrollo, lanzando en 1947 una propuesta de plan de ayuda para la reconstrucción de Europa y a la vez frenar la influencia soviética en el continente europeo, conocido como el Plan Marshall (Calabuig y Gómez-Torres, 2010, p. 15). Europa, fue así el primer continente en recibir ayuda al desarrollo.

³ En este periodo se estableció en diversos países la figura de los Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Junta de Asistencia Técnica y el Fondo Especial eran los dos brazos del sistema de Naciones Unidas para ayudar a los países que solicitaban cooperación técnica. Ambas entidades tenían propósitos comunes lo que dio sustento a su fusión en 1965 naciendo de esta forma el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁴ Para esa época la economía de Estados Unidos representaba casi la mitad de la producción del comercio mundial y su Reserva Federal almacenaba el 80% de las reservas de oro mundiales (Calabuig y Gómez-Torres, 2010, p.14).

En esta misma época la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) sirvió de fundamento al considerar la cooperación al desarrollo dentro de los principios constitutivos del naciente orden internacional.

A principios de los años sesenta surge la OCDE, considerado el organismo más relevante en la gestión y ejecución de la ayuda al desarrollo y que reúne a los países más desarrollados. Esta Organización tiene su cimiento en la Organización para la Cooperación Económica Europea creada en 1948 con el objetivo de administrar el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. En 1960 el Plan Marshall había cumplido su objetivo y los países que lo integraban decidieron invitar a los Estados Unidos y Canadá para la creación de una organización que coordinara las políticas entre los países occidentales, y de esta forma surgirá este organismo internacional⁵ (OCDE, 2016a).

Dentro de la OCDE la principal instancia encargada de gestionar la ayuda al desarrollo y de las políticas de cooperación en los países en vías de desarrollo es el CAD. El Presidente del CAD presenta anualmente un “Informe de la Cooperación y el Desarrollo” donde se examinan las tendencias y estadísticas básicas de la ayuda en los países destinatarios.

Las principales funciones del CAD son las siguientes: fijar las características de la ayuda al desarrollo, elaborar las tendencias en los desembolsos de AOD tanto para los países donantes como los receptores, evaluar las políticas de cooperación de los donantes y hacer recomendaciones que sirvan para mejorar su eficacia y coherencia, definir y revisar la lista de países y territorios susceptibles de recibir ayuda al desarrollo. Los países donantes de ayuda miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Suiza, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia (OECD, 2016a).

2.1.2. Definición y características de la ayuda al desarrollo

⁵ El enfoque de la OCDE es principalmente económico, pero se ha extendido a otros campos, para los que se ha creado una dirección u órgano de competencia: Economía (ECO), Medio Ambiente (ENV), Administración Pública y Desarrollo Territorial (GOV), Asuntos Financieros y Territoriales (DAF), Iniciativa Empresarial (CFE), Educación (EDU), Agricultura (AGR), Cooperación con Países No Miembros (CCNM), Estadísticas (STD), Desarrollo (DCD), Comercio (ECH), Asuntos Fiscales (CTPA), Ciencia, Tecnología e Industria (STI), Empleo y Cohesión Social (ELS), Energía (AIE).

La ayuda al desarrollo⁶ forma parte de la denominada Cooperación Internacional al Desarrollo, es decir, constituye sólo un segmento de esta última. La AOD se define como la transferencia de recursos -económicos, materiales, técnicos o humanos- de origen público -agencias oficiales, gobiernos regionales y locales-, entregada directamente o a través de agencias multilaterales, con el fin de fomentar el desarrollo en las zonas más empobrecidas del planeta (OCDE, 2008).

Para que la ayuda pueda ser catalogada como AOD debe cumplir con los siguientes requisitos o características:

- Los recursos tienen que ser públicos, es decir, provenir de los presupuestos de las administraciones que conforman los Estados de los países donantes⁷.
- El objetivo principal debe ser la promoción del desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida en países con situaciones de marginalidad y pobreza extrema. Se excluye la cooperación con fines militares así como actividades destinadas a la lucha contra el terrorismo.
- Los términos de transferencia deben incluir un “elemento de concesionalidad” como mínimo del 25%. En caso de las donaciones la concesionalidad equivale al 100% y los préstamos deben de otorgarse bajo criterios favorables o concesionales, donde un porcentaje debe ser donado y el restante a pagar en mejores condiciones que las del mercado (menor interés y mayor plazo de cancelación) (Gómez y Sanahuja, 1999, p.20).

2.2. Modalidades de ayuda al desarrollo

En el ámbito de la cooperación internacional, los términos “modalidad” e “instrumentos” tienden a ser utilizados indistintamente para designar las diferentes opciones en que la AOD es distribuida y materializada por los agentes donantes. Independientemente de cualquier

⁶ El concepto de ayuda al desarrollo que se va a utilizar en este trabajo es el de AOD. La definición oficial de AOD data de 1973 y alude al hecho de ser cooperación gestada por medio de agencias oficiales de cooperación creadas por las administraciones centrales de los donantes y al principio rector o regulador en que ésta se sustenta.

⁷ En el caso de España, además de la administración central, cabe destacar la ayuda concedida por las entidades autonómicas y locales y denominada “ayuda descentralizada”. Esta ayuda es también sinónimo de “ayuda gestionada por las administraciones locales”. El término suele ser muy amplio, por ejemplo en el caso de la Unión Europea éste es asociado con la ayuda procedente de Organismos No Gubernamentales y otros actores de la Sociedad Civil; sin embargo en el caso que nos atiende hace referencia exclusivamente a la ayuda gestionada por entes públicos que no forman parte de la Administración Central de los Estados. Dentro del CAD-OCDE, los únicos países además de España que utilizan este tipo de cooperación al desarrollo son Alemania, Bélgica y Francia (Foro aod, 2007, pp.1-2).

otro criterio que oriente el análisis de las modalidades e instrumentos de ayuda, el siguiente debate se ubica dentro del marco de reflexiones y recomendaciones que en los últimos años viene realizando la comunidad de donantes respecto aquellas modalidades e instrumentos que mejor se ajustan a los criterios de calidad y eficacia de la ayuda (AECID, 2014, p.1). Partiendo de esas reflexiones y recomendaciones brindadas por la comunidad internacional de cooperantes, las modalidades de AOD se clasifican atendiendo a diferentes criterios entre los que destacan: la obligación de reembolso de los recursos (reembolsable y no reembolsable), el tipo de gestión (bilateral o multilateral) y el tipo de instrumento empleado (proyecto, programa y cooperación técnica). De igual forma, las modalidades sugeridas en este análisis atienden a aquellos aspectos de AOD que son observables o se aplican para el caso de Nicaragua.

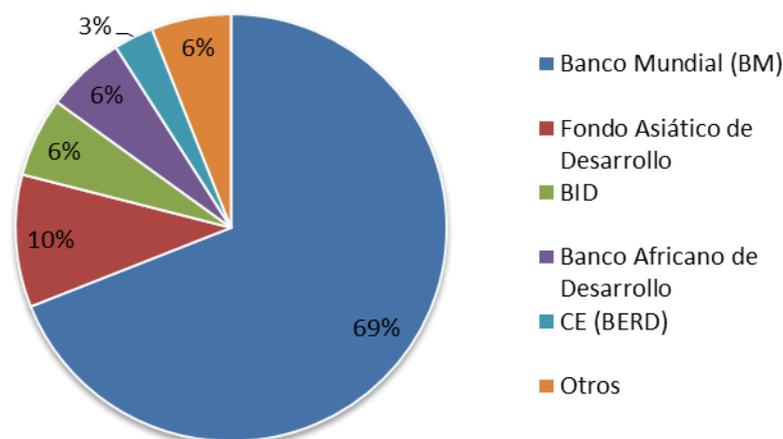
2.2.1. Ayuda reembolsable y ayuda no reembolsable

Atendiendo a la obligación de reembolso de los recursos, la ayuda al desarrollo puede ser:

- *La ayuda reembolsable:* son créditos concesionales que los gobiernos de los países donantes o agencias multilaterales otorgan a los países socios con la finalidad de financiar áreas vitales de desarrollo (como el sector agropecuario, infraestructura y servicios). La AOD multilateral otorgada bajo la modalidad de créditos concesionales tuvo su auge después de la II Guerra Mundial, tras los acuerdos de Bretton Woods (1944) y la proliferación de las denominadas Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Es importante resaltar que desde los inicios del sistema de cooperación la concesión de créditos ha sido mayor que la de donaciones (Calabuig y Gómez-Torres, 2010, p. 57). En la Figura 1 se observa que el Grupo del Banco Mundial (BM)⁸ es la IFI más destacada en cuanto a desembolsos brutos de créditos concesionales concedidos a países en vías de desarrollo.

⁸ El Grupo del BM está integrado por 185 países. Para que un país pueda acceder a un crédito del BM tiene que pasar por un Programa de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI). El Grupo del BM está integrado por: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Asociación Internacional de Fomento (AIF), Corporación Financiera Internacional (CFI), Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Para más información, véase la página Web del Banco Mundial en la siguiente dirección: <http://www.worldbank.org/>.

Figura 1. Importancia relativa de los créditos concesionales según Institución Financiera Internacional (1980-2005)



Fuente: *Elaboración propia con datos de Calabuig y Gómez-Torres, 2010, p.57.*

- *La ayuda no reembolsable o donaciones:* son las transferencias efectuadas por el donante ya sean en efectivo, o mediante bienes o servicios sin que la parte socia contraiga deuda alguna en concepto a la adquisición de la misma. De acuerdo con Iglesia-Caruncho y Atienza (2004, p. 88) *“las ventajas de las donaciones son el reverso de los inconvenientes de los créditos, pues ni incrementan la posición deudora del país ni resultan inadecuadas para el país de menor desarrollo y sectores con tasas bajas de retorno en el corto-mediano plazo”*, aunque suele asociarse como una de sus desventajas su carácter fungible⁹.

2.2.2. Ayuda bilateral y ayuda multilateral

Atendiendo a su gestión, la ayuda al desarrollo puede ser:

- *Ayuda bilateral:* cuando fluye de país a país por medio de las administraciones públicas, es decir, los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean estos los propios gobiernos del país receptor u otras organizaciones e instancias que en la mayoría de los casos resultan ser Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).
- *Ayuda multilateral:* cuando se canaliza por medio de organismos internacionales en los que los fondos provienen de los Estados miembros, como es el caso del Fondo Monetario

⁹ La ayuda resulta fungible *“cuando su uso por el gobierno socio para financiar una intervención de desarrollo reemplaza la financiación interna destinada a este mismo fin. De esta forma, la ayuda permite involuntariamente la liberación de fondos nacionales y la consiguiente desviación hacia usos alternativos que no tienen por qué estar relacionados con la intervención de desarrollo inicial”* (AECID, 2015)

Internacional (FMI), el BM, las Agencias Especializadas, los Programas y Fondos de las Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, FAO, OMS, OIT, etc.), y Fondos Multilaterales como el Fondo Europeo de Desarrollo, por mencionar algunos ejemplos.

2.2.3. Ayuda para proyectos, programas y asistencia técnica

El proyecto¹⁰ constituye la unidad básica de intervención en la cooperación al desarrollo (Camacho *et al.*, 2001). El proyecto representa un instrumento adecuado cuando, en una primera fase, se trata de incentivar el crecimiento económico de un país receptor procurando potenciar sus habilidades y capacidades domésticas. Sin embargo, cuando en una fase posterior la brecha en términos del ahorro y la brecha comercial representan restricciones al desarrollo del país, se optimiza la intervención vía ayuda-programa (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004, p.82).

El proyecto posee ciertas ventajas en cuanto a que permite focalizar el impacto que se pretende lograr directamente a través de la localización del problema a tratar y la definición de la población objetivo, además de resultar menos fungible que la ayuda-programa¹¹; no obstante, posee ciertos inconvenientes entre los que destaca el hecho de dar poca importancia al “aprender-haciendo”, ya que prácticamente suplanta al país receptor en el proceso de gestión de la ayuda y las prioridades estratégicas consideradas, visualizándose en la mayoría de los casos un sesgo hacia los intereses del donante (el caso de la ayuda ligada). Así mismo, la proliferación de actuaciones de agentes donantes en el país receptor conlleva un ingente número de proyectos sin plena coordinación en muchos casos (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004, p.83).

Por lo que se refiere a la *ayuda-programa*, según el CAD se entiende como las contribuciones otorgadas a los gobiernos de países receptores con el propósito de contribuir a sus fines estratégicos del desarrollo y sin estar vinculadas a proyectos concretos. Dentro de los tipos de ayuda-programa se destacan:

¹⁰ Un proyecto es un conjunto autónomo de intervenciones, actividades políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un período determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyo efectos perduran una vez finaliza la ejecución (González, 2007, p. 9).

¹¹ Existen diferencias entre lo que es un proyecto, programa y política. Los tres términos están interconectados pero implican una jerarquía y espacio distinto en el proceso de gestión del desarrollo; así cuando se habla de políticas hace referencia a “grandes objetivos de desarrollo insertados en una estrategia global de una entidad, mientras que cuando se habla de programas se hace alusión a las intervenciones específicas de esa política, y de proyectos cuando su actuación se refiere a una dimensión local interactuando con el colectivo beneficiario” (Ibídem, p.10). En su temporalidad, generalmente el proyecto tiene una duración corta de entre 6 meses y dos años, en cambio, el programa es más extenso en duración, además de poseer un carácter integral.

- a) *Ayuda alimentaria*: representa la transferencia de recursos en forma de alimentos a países en vías de desarrollo, que pueden ser donados o bien vendidos, contando para este último caso con un 25% de concesionalidad, así como en forma de donaciones monetarias o créditos “ligados” a compras alimentarias (Shaw y Clay, 1993, p.1).
- b) *Apoyo a la balanza de pagos*: engloba diferentes instrumentos como los programas de reducción de deuda que resultan idóneos por su impacto económico, principalmente en aquellos países sobre-endeudados; el apoyo a las importaciones a través de insumos que consiste en una forma de entrega en especie (materias primas, fertilizantes o combustibles) o divisas vinculadas a la compra de bienes, generalmente del país donante y que a su vez suelen estar materializadas en listas restrictivas para la adquisición de ciertos tipos de mercancías; y el apoyo a la balanza de pagos con divisas líquidas no atadas.
- c) *Apoyo presupuestario*: consiste en la entrega de divisas al gobierno del país receptor con la finalidad de subsanar el déficit del presupuesto público, no estando vinculada a proyectos o partidas de gastos. Este tipo de ayuda “se desembolsa a través del sistema de gestión financiera del propio gobierno en cuestión, y está específicamente dirigido a apoyar las estrategias de reducción de la pobreza en los países receptores” (Álvarez, 2010, p. 1).

Por su parte, Rosestein-Rodan (1961) sustenta que la absorción de recursos externos por parte de un país con bajos niveles de desarrollo limitaba la capacidad de gestión de estos países, por lo que aconsejaba aumentar la proporción de asistencia técnica. La *Cooperación Técnica* (CT) resulta apropiada cuando se busca lograr un impacto en acrecentar el capital humano del país receptor, ya sea a través de la transferencia de tecnología o de conocimientos considerados estratégicos en el desarrollo de ese país. Es importante destacar que la CT resulta eficaz cuando se adecua a las necesidades o prioridades del país beneficiario y cuando procura fomentar la participación de los actores de su homólogo nacional.

2.3. Pobreza: desarrollo conceptual

2.3.1 Delimitación conceptual de la pobreza

La medición de la pobreza no resulta una tarea sencilla debido a la variedad de aspectos conceptuales y metodológicos que involucra. Aunque el estudio científico de la pobreza se remonta a principios del siglo XX¹², la definición más utilizada ha sido la brindada por el PNUD en 1997 que entiende la pobreza como la incapacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida tolerable o alcanzar un nivel de vida mínimo (BM, 1990, p. 26).

Esta definición incluye aspectos vinculantes como el acceso a la educación, la posibilidad de disfrutar de una vida larga, saludable y decente, así como elementos de seguridad personal, libertades políticas y derechos humanos. Sin embargo, debido a la naturaleza variable y multidimensional de los elementos que constituyen el concepto de pobreza en cuanto a la “calidad de vida”, es habitual reducir el concepto a términos cuantificables de “nivel de vida”. De esta manera, la mayoría de los estudios utilizan acepciones concernientes a la “necesidad” (carencia de bienes y servicios materiales), el “estándar de vida” (privaciones y vivir con menos ingresos que otras personas) o la “insuficiencia de recursos” (carencia de riqueza para adquirir bienes y servicios necesarios)¹³ (Feres y Mancero, 2001, p. 7).

Una vez han sido abarcado los elementos que integran la definición de pobreza resulta necesario observar que el proceso de medición de ésta involucra dos componentes a considerar: por un lado, la “identificación” del espectro de la personas catalogadas como pobres, consistente en la comparación del bienestar de distintos individuos para valorar si alguno de ellos se encuentra en un nivel por debajo del “mínimo razonable” fijado socialmente; y por otro lado, la “agregación” del bienestar de esas personas en una medida de la pobreza (Feres y Mancero, 2001, pp. 13-31).

2.3.2. Enfoques de medición de la pobreza

Los dos enfoques asumidos por la literatura tradicional sobre la medición de la pobreza son el enfoque económico y el enfoque multidimensional.

A) Enfoque económico

¹² Algunos autores como Atkinson (1987) señalan que existieron intentos previos a esa fecha, pero que fueron los aportes de Charles Booth quien entre 1892 y 1897 realizó un primer intento sistemático con la elaboración de un mapa de pobreza de Londres. El principal aporte de Booth fue la utilización del concepto de línea de pobreza distinguiendo entre “muy pobres” (personas con una situación crónica de necesidad) y “pobres” (aquellos con dificultades para sobrevivir pero con la capacidad para superarla). Para Booth el problema de la pobreza se debía a una cuestión de carácter en la persona que la experimentaba. Posteriormente, Rowtree (1901) realiza una contribución adicional al realizar una aproximación a la medición de la pobreza en York apoyado en requerimientos nutricionales (Tezanos *et al.*, 2013, pp. 64-66).

¹³ Desde la perspectiva sociológica la definición de pobreza puede asumir distintas acepciones: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.

El desarrollo del capitalismo propició que la definición de pobreza asumiera una connotación basada exclusivamente en las dimensiones materiales de la vida humana. Uno de los debates más destacados sobre la pobreza en la esfera pública encuentra su antecedente en la Inglaterra del siglo XVIII con las “Leyes para los pobres”, que consistía en un sistema de normas para regular la asistencia a los pobres de la época, y su consecuente modificación con la “Enmienda a la Ley de Pobres” realizada en 1834 por medio de la cual se restringieron los mecanismos asistenciales precedentes¹⁴. En este contexto histórico surgirían los aportes de Charles Booth y Seboohm Rowntree –ambos fueron herederos de importantes fortunas familiares—; para el primero de estos autores la pobreza se debía a una cuestión de “carácter” de las personas que la experimentaban; en cambio, para Rowntree –apoyado en los aportes de Booth— estableció un umbral crítico de pobreza basado en el nivel de ingresos requeridos para mantener lo que él denominaba “la eficiencia física” (desarrollo de un trabajo remunerado y garantizar la supervivencia de los miembros de su familia). El aporte más relevante de estos autores ha sido la introducción metodológica de medición de este fenómeno a partir de una línea de pobreza (procedimiento que posee aún vigencia) (Tezanos, *et al.*, 2013, p. 63-64).

Principales indicadores económicos de la pobreza

A pesar del consenso alcanzado en la conceptualización de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, es apreciable aún el predominio de indicadores de la pobreza unidimensional desde un enfoque economicista:

- *Elección de la medida de bienestar*

La medida de la pobreza desde la perspectiva del bienestar ha asumido, generalmente, dos elementos básicos: el ingreso (medida indirecta) y el consumo (medida directa). El axioma utilitarista de esta medición de bienestar tiende a asumir que el nivel material de vida (consumo de bienes y servicios) al que puede acceder un individuo estaría representado por el ingreso (ingreso sería igual a nivel de vida).

¹⁴ Esta “Enmienda a la Ley de Pobres” fue el resultado de argumentos sostenidos por economistas políticos destacados de la época como David Ricardo, Thomas Malthus y Jeremy Bentham (considerado el padre del utilitarismo). El planteamiento de Bentham fue crucial en el resultado de esa enmienda ya que supuso el criterio de “menor elegibilidad” según el cual “las condiciones ofrecidas por el sistema asistencial debían ser siempre sensiblemente peores que las peores condiciones experimentadas por los trabajadores asalariados (tanto en términos de remuneración, como en lo relativo a lo penoso del trabajo obligatorio que se les encomendaba)” (Tezanos, *et al.*, 2013, p. 64).

Sin embargo, en la práctica se han detectado algunas limitaciones en la utilización de este tipo de axiomas de medición del bienestar: primero, se suelen brindar definiciones erróneas del ingreso al restringir su conceptualización al ingreso monetario percibido por un individuo o familia de alguna actividad económica, omitiendo otras variables (ahorro, endeudamiento); segundo, asumir el ingreso como indicador de bienestar es asumir que el mercado está desprovisto de fluctuaciones y por tanto asegurar que los individuos pueden acceder a los bienes y servicios con facilidad, cuando en realidad se ha demostrado que el mercado no funciona perfectamente; tercero, el ingreso no sustenta en sí mismo cómo los individuos gastan o distribuyen sus ingresos monetarios en la adquisición de bienes y servicios; y por último, emplear definiciones de consumo o ingreso limitadas con el objetivo de simplificar la medida de la pobreza podría no incluir los bienes y servicios de provisión pública¹⁵ (Tezanos *et al.*, 2013, p. 81).

- *Líneas de pobreza*

Las líneas de pobreza pueden entenderse como umbrales críticos que permiten cotejar el grado o medida de bienestar económico que posee un individuo o grupo poblacional determinado. Se trata, por tanto, de un criterio económico de separación de unas personas respecto a otras asumiendo un patrón conceptual “técnico” en la definición de pobreza. Existen distintas metodologías aplicables para la medición de las líneas de pobreza:

- i) Absolutas versus relativas

La diferencia entre el término “absoluto” y “relativo” no está directamente asociado a la definición de pobreza sino que según Spicker (1993) son interpretaciones que derivan de la manera en que se forman socialmente las necesidades. Mientras la pobreza absoluta se entiende como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe una carencia de bienes y servicios básicos; la pobreza relativa considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno (INE, 2006, p.3).

De acuerdo con este segundo enfoque de “privación relativa”, la condición de pobreza de una persona estará determinada por cuánto posea su grupo social de referencia, lo que ha

¹⁵ Para este caso, podría mencionarse por ejemplo la implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos encaminados a la provisión de bienes y servicios favorables a las familias en la lucha contra la pobreza.

llevado a algunos autores a interpretar la pobreza como un subconjunto de otro tema mayor: la desigual distribución del ingreso (Feres y Mancero, 2001, p. 11). Sin embargo, retomando nuevamente los aportes de Sen (1984) sostiene que si bien la pobreza y la inequidad son fenómenos relacionados, estos deben entenderse como aspectos diferentes. Para este autor, la pobreza sería absoluta en el espacio de las capacidades, pero relativa en cuanto al acceso a bienes.

Para las líneas de pobreza absoluta suelen utilizarse métodos como el de ingesta de energía alimentaria, cuyo umbral crítico de pobreza está apoyado en estudios nutricionales que determinan el aporte calórico necesario para la realización de ciertas actividades físicas. De igual forma el método del coste de las necesidades básicas, que es el método más utilizado y se basa en la definición de una canasta básica de bienes y servicios cuyos cálculos están determinados por precios de mercado.

Referente a la metodología de medición de la línea de pobreza relativa, comúnmente suele construirse a partir del ingreso, cuyo umbral crítico depende del nivel de vida de la sociedad estudiada. Según este criterio se cataloga a una persona como pobre en virtud de un nivel de renta inferior a cierto porcentaje del ingreso representativo del conjunto de la población estudiada.

ii) Objetivas versus subjetivas

Esta medición refleja una contradicción en el sentido de que no es posible por una parte, medir la pobreza como nivel de vida y la posibilidad de participación de la población según estándares sociales imperantes; y por otra parte, fijar de forma arbitraria un umbral de pobreza según porcentaje del ingreso (medida objetiva). Por tal motivo, se ha llegado también a hablar de pobreza subjetiva, en la que se propone que sea la misma población objeto de estudio quien defina los criterios de pobreza y la manera en que se traduce ésta en términos de ingresos o gastos de consumo. Además, se han establecido líneas de pobreza internacional entre las que destaca la propuesta del BM conocidas como la línea de “un dólar al día”¹⁶ o “dos dólares al día” que posibilitan la comparación entre países (Tezanos *et al.*, 2013, pp. 83-85).

B) Enfoque multidimensional de la Pobreza

¹⁶ Esta línea de pobreza de “un dólar al día” está apoyada en un esquema riguroso de subsistencia por lo que suele asociarse con la definición de pobreza extrema.

La perspectiva de las necesidades básicas y el Informe de Desarrollo Mundial del BM en 1980 propiciaron el alejamiento puramente economicista de la pobreza al afirmar que la “pobreza significa algo más que renta baja [...] también significa desnutrición, mala salud y carencias educativas” (BM, 1990, p.26). El PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 consagró la necesidad de vincular pobreza con bienestar y desarrollo humano. Estas conclusiones del PNUD se cimentaban en las contribuciones de algunos autores como Dudley Seers, Paul Streeten y principalmente Amartya Sen.

El enfoque de la pobreza basado en la perspectiva de las capacidades está sustentado en el aporte realizado por Amartya Sen en el que critica la noción de pobreza según el “estándar de vida” por considerarlo un elemento utilitarista que propende a los individuos hacia el consumo de bienes, argumentando que “el desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente” (Cejudo, 2007, p.10).

De acuerdo con el planteamiento de Sen (1984, p. 334) la posesión de un bien no induce a comprender por sí solo las distintas actividades que un individuo pueda realizar, sino que ello depende también de las facultades o limitaciones que éste presente para un buen desempeño de las mismas. En este sentido, para Sen la pobreza no se basa exclusivamente en la carencia de recursos materiales o necesidades insatisfechas por los individuos para llevar una vida efectiva, sino que hace referencia también a la carencia de oportunidad real y al conjunto de barreras que impiden vivir dignamente.

Indicadores de pobreza multidimensional

En este apartado se aborda el análisis de las dos medidas de pobreza multidimensional más importantes: el Índice de Pobreza Humana y su sucesor, el Índice de Pobreza Multidimensional.

- *Índice de Pobreza Humana*

El Índice de Pobreza Humana (IPH) fue propuesto por Sen y Anand (1997), incorporándose por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1997. El IPH¹⁷ es

¹⁷ Resulta necesario aclarar la diferencia existente entre el índice de Desarrollo Humano (IDH) e IPH. Ambos se apoyan en tres dimensiones principales como son la esperanza de vida, la educación y el nivel de vida digno medido a partir del PIB per cápita;

considerada como una medida simple de la pobreza por estar apoyada en las tres siguientes dimensiones: salud, educación y nivel de vida. En sus orígenes se había construido como un único indicador para todos los países, pero en 1998 se desagrega en dos indicadores: IPH-1 (para países en desarrollo) e IPH-2 (para países desarrollados). Esta diferenciación obedece a las nociones de pobreza absoluta y pobreza relativa.

El IPH presenta la ventaja de su sencillez, sin embargo precisamente esa característica ha generado ciertas críticas entre las que destacan la incorporación de insuficientes indicadores y la no consideración de la correlación existente entre cada una de las dimensiones que lo integran (Tezanos *et al.*, 2013, p. 90).

- *Índice de Pobreza Multidimensional*

A partir de las críticas y limitaciones del IPH surge una nueva propuesta de medición de la pobreza conocida como Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). La propuesta es realizada por el PNUD en colaboración con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford, en el año 2010 (Ibídem, p. 91).

Cabe destacar que el IPM se construye sobre tres dimensiones de manera similar al IPH (salud, educación y nivel de vida). Sin embargo, la batería de indicadores se amplía hasta un total de 10 (véase la Tabla 2). El IPM constituye un índice compuesto en el que no sólo se toma en consideración la incidencia (H) de la pobreza sino también la intensidad (A) de las privaciones¹⁸. Una de las innovaciones o relevancias de este índice es que proporciona datos según nivel geográfico (nacional o regional), grupo étnico o zonas rurales y urbanas, en la que sus indicadores han estado orientados por procesos participativos, acuerdos internacionales en materia de pobreza y la disponibilidad de datos (Ibídem, p. 92).

sin embargo, mientras el IDH mide el desarrollo humano de los países, el segundo mide el nivel de privaciones de las personas a partir de las tres dimensiones básicas del IDH.

¹⁸ Su cálculo está representado por la ecuación: $IPM = H * A$.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional			
Dimensión	Ponderación	Indicador	Ponderación
Salud	1/3	Mortalidad infantil	1/6
		Nutrición	1/6
Educación	1/3	Escolaridad	1/6
		Tasa bruta de matriculación	1/6
Nivel de vida digno	1/3	Electricidad	1/18
		Agua potable	1/18
		Alcantarillado	1/18
		suelo	1/18
		Combustible para cocinar	1/18
		Existencia de bienes como radio, televisor, teléfono y otros.	1/18
<i>Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2010, p.8)</i>			

Hasta el momento el IPM se ha calculado para un total de 109 países¹⁹. Una de sus principales limitaciones es que se trata de un instrumento de medición diseñado para países en desarrollo, por lo que resulta poco relevante su aplicación en países desarrollados. Por otra parte, a pesar de su amplia variedad de indicadores, este Índice aún se considera limitado al no incorporar o valorar otros elementos como la seguridad física y la calidad del empleo. Por último, se ha considerado también que en vista que la salud y educación poseen un papel instrumental en el nivel de vida se debería otorgar una mayor ponderación a estas dimensiones.

2.4. Ayuda al desarrollo, crecimiento y reducción de la pobreza: una revisión de la literatura

A pesar del más de medio siglo de existencia del sistema de AOD, la eficacia de estos recursos en la promoción del crecimiento económico y la lucha contra la pobreza aún continúa siendo cuestionada. Esta situación, ha conllevado a que los estudios dominantes sobre los determinantes del crecimiento económico no hayan tomado en consideración el impacto de la ayuda en el progreso económico de los países en desarrollo (Tezanos, 2010). Sin embargo, esta relación no ha sido desatendida por completo en las investigaciones económicas. A continuación se presentan los principales estudios y aportaciones que se han realizado referentes a la eficacia de la ayuda al desarrollo.

¹⁹ Para más información, véase la página Web del PNUD en la siguiente dirección: <http://hdr.undp.org/es/content/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm>

2.4.1. Los estudios tradicionales sobre eficacia de la ayuda

La literatura tradicional sobre eficacia de la ayuda es posible dividirla en dos subgrupos de estudios: los estudios sobre los efectos de la ayuda en el país receptor y los estudios sobre los determinantes de la ayuda.

A) Los estudios sobre los efectos de la ayuda en el país receptor

El análisis sobre la eficacia de la AOD en la reducción de la pobreza se ha focalizado principalmente en el impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. Alonso (2014, p. 157) sustenta esta situación afirmando que “es, con diferencia, la relación que goza de una mejor fundamentación analítica, sobre la que se ha centrado el debate académico y la que ha dado lugar a los estudios empíricos más solventes”. Esta categoría de estudios se subdividen en tres generaciones:

En una *primera generación*, los estudios sobre la eficacia de la ayuda se apoyaron en el modelo de análisis de Harrod-Domar, cuya base teórica considera que el ritmo de crecimiento de un país depende de dos factores: la oferta de trabajo y el stock de capital. De acuerdo con este planteamiento “el proceso de acumulación de capital que impulsa el crecimiento se financia por medio de la transformación del ahorro en inversión” (Tezanos, 2010, p. 4).

De esta forma, autores como Rosenstein-Rodan (1961) o Millikan y Rostow (1957) – apoyados en el modelo teórico de Harrod-Domar— señalan que uno de los factores explicativos del “subdesarrollo” estaba asociado a la insuficiencia del ahorro interno disponible y a la tasa de acumulación de capital requerida para incentivar el crecimiento económico.

Posteriormente, autores como Chenery y Strout (1966) proponen el denominado “modelo de las dos brechas”, que representa una ampliación del enfoque original de Harrod-Domar. De acuerdo con este nuevo enfoque, además de la brecha entre ahorro y el stock de capital, se considera relevante la brecha existente entre la capacidad de las exportaciones para generar divisas y la necesidad de éstas últimas para financiar las importaciones indispensables para dinamizar el proceso de crecimiento.

No obstante, estos argumentos y estrategias fueron cuestionados en la década de los años setenta tras situaciones como la crisis de la deuda en América Latina²⁰ y el infructuoso enfoque de sustitución de las importaciones. Las críticas procedían sobre todo de sectores relacionados con la teoría de la dependencia²¹, quienes sostuvieron la idea de la “fungibilidad de la ayuda” aduciendo que gran parte de la ayuda se perdía en los sistemas burocráticos estatales (Alonso, 2014, p. 164).

En una *segunda generación* de estudios, se cambiaría la relación ayuda-ahorro por la tríada ayuda-inversión-crecimiento. Hasen y Tarp (2000) señalan dos conclusiones relevantes respecto al enfoque asumido por los estudios de segunda generación: por una parte, la existencia de un vínculo positivo entre ayuda e inversión; y en segundo lugar, la valoración positiva de la relación entre ayuda y crecimiento, especialmente, en aquellos países donde el ahorro incentiva o tiene un impacto positivo en el crecimiento.

Por su parte, los estudios de *tercera generación* se apoyan en modelos de crecimiento endógeno en los que se valora una diversidad de variables más allá del capital fijo. Dentro de esas variables a considerar están la tecnología, el capital humano, los bienes intermedios, el capital empresarial, el capital social y sobre todo, las instituciones. Las conclusiones de estos estudios determinan que el impacto de la ayuda depende de las circunstancias específicas del país receptor, estableciendo por tanto mecanismos de condicionalidad en la relación ayuda-crecimiento (Tezanos, 2010, p. 9).

Estos estudios de tercera generación estuvieron motivados principalmente a finales de la década de los 90 como resultado de la “fatiga del donante” registrada en esta década, donde el enfoque de las necesidades básicas resultaría cuestionado y el tema de la pobreza volvería a ser objeto de debate en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague de 1995.

Respecto al tema de la AOD y la reducción de la pobreza, las aportaciones más influyentes llegan con las investigaciones realizadas por Burnside y Dollar (2000). Este trabajo propicia

²⁰ De acuerdo con Fernández (2012), la crisis de la deuda en América Latina se gestaría durante los años setenta como consecuencia de tres factores económicos: primero, un exceso de ahorro en países exportadores de petróleo que tendían a canalizarse hacia países con un elevado nivel de crecimiento económico en Latinoamérica; segundo, bajos tipos de interés reales (negativos en su mayoría del tiempo) que empujaban a estos países de la región a endeudarse fuertemente; tercero, los créditos concedidos a los países latinoamericanos eran de tipo de interés variable los que a la vez estaban expresados en moneda que estos países no controlaban (el dólar).

²¹ La Teoría de la Dependencia surgió en América Latina en los años sesenta y setenta. Sustenta que el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados. Entre los autores más destacados se encuentran: Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, André Gunder Frank, Otto Kreye, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Ronald Chilcote, Samir Amin, Pierre Salama y Vladimir Dadydov (Mauro, 2007)

que el Banco Mundial publicara el informe “Assessing Aid, What Works, What Doesn’t and Why” en el que se señalaba que una ayuda efectiva requería de buenas prácticas políticas por parte de los países receptores de ayuda (Unceta y Gutiérrez-Goiria, 2012, p. 2). De esta forma, los resultados de estas investigaciones propiciaron el cambio hacia el enfoque de la condicionalidad “ex ante” que había caracterizado la década de los años 80 por la condicionalidad “ex post”, según la cual sólo se destinaría ayuda aquellos países que presentaran un buen marco de políticas.

De acuerdo con Tezanos (2010, p. 12), los resultados de estos estudios de tercera generación sugieren que la ayuda puede resultar eficaz a partir de la consideración de cuatro escenarios concretos:

- Cuando los países socios disponen de instituciones de calidad (libertades políticas y civiles y el imperio de la ley).
- Cuando se presentan efectos desfavorables para el crecimiento originados por condiciones climáticas adversas o la existencia de shocks comerciales negativos.
- Por motivos de desventajas estructurales, usualmente asociadas a la ubicación geográfica del país receptor entre los trópicos.
- En escenarios post-conflicto.

B) Los estudios sobre los determinantes de la ayuda

En un segundo grupo de estudios sobre la ayuda se ubican aquellos autores cuyos trabajos no se han centrado precisamente en medir los efectos de la ayuda sobre el crecimiento, sino en tratar de explicar y comprender aquellos factores que determinan o inciden en las motivaciones de los donantes para realizar los desembolsos de ayuda a países del sur; siendo su propósito central responder a la siguiente pregunta ¿quiénes, a quiénes y por qué se otorga la ayuda internacional? (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, 2003).

Desde el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales existe una vasta literatura que aborda la relación entre de la ayuda externa y el tema de la seguridad nacional de los países

cooperantes. Así, por ejemplo, Morgenthau²² (1962) sustenta en su ensayo que la formación y diseño de las agendas de ayuda internacional por parte de las grandes potencias está vinculado con intereses nacionales estratégicos de estos países en las regiones geográficas o países receptores de AOD.

Desde una perspectiva económica, se incluyen estudios apoyados en una metodología por contraste de hipótesis y medición de indicadores, en los que se analizan tanto variables de control relacionadas con los intereses de los donantes como variables relacionadas con las necesidades de los receptores. En este ámbito destaca el modelo de análisis de McKinlay y Little (1977), cuyos aportes influyeron posteriormente en los trabajos de Maizels y Nissanke (1984). Estos autores llegan a la conclusión de que la ayuda multilateral tiende armonizarse con las necesidades del país receptor, mientras que la ayuda bilateral está propensa a los intereses de los donantes. En esta misma línea, una de las investigaciones más influyentes será la de Alesina y Dollar (2000) quienes sostienen que más allá del tipo de régimen político del país receptor, se ha logrado percibir un estrecho vínculo entre los flujos de ayuda y los intereses estratégicos del donante (Lengyel *et al.*, 2010, pp. 13-14).

Por último, se destacan los determinantes de los flujos de ayuda motivados por aspectos morales y de acción humanitaria respecto al comportamiento asumible por los donantes. La mayoría de esta línea de trabajos parten del Informe Pearson de 1969 que había evaluado los aspectos positivos y negativos encontrados en las primeras dos décadas de existencia del sistema de cooperación internacional. Desde un punto de vista tanto teórico como práctico, la evolución de la ayuda humanitaria ha dado un paso decisivo con el surgimiento de los organismos internacionales y las ONGD, cuyo mayor precedente fue la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja en 1964. Así por ejemplo, la década de los setenta y ochenta supondrían un desarrollo del campo humanitario con la proliferación de organizaciones internacionales (Médicos Sin Frontera, Médicos del Mundo, Acción contra el Hambre, Intermón Oxfam, Care, otros), lo que llevaría a una mayor reflexión teórica de este campo y un mayor porcentaje de ayuda destinado a este fin solidario (Abrisketa y Pérez de Armiño, 2006). De esta forma, en los años noventa se observaría un desarrollo vigoroso de la acción humanitaria; mientras en 1988 ésta representaba tan sólo un 2% de la ayuda destinada por cooperantes del CAD, en 1995 ésta llegaría a representar el 10% (Munslow y Brown, 1999, p. 213).

²² Este autor es considerado el fundador del realismo clásico en la teoría de las relaciones internacionales.

2.4.2. Los nuevos estudios sobre eficacia de la ayuda

En la última década ha surgido una proliferación de “nuevos estudios” sobre la ayuda al desarrollo que poseen la peculiaridad de no proceder exclusivamente de académicos originarios de países pertenecientes al CAD de la OCDE, sino también de académicos provenientes de países donantes emergentes. Este nuevo grupo de estudios no centra su atención solamente en la cooperación Norte-Sur, sino también en la CSS²³ y en la Cooperación Triangular²⁴, incentivados además por consensos internacionales como los ODM, la DP, así como acontecimientos como los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos²⁵ y el protagonismo de economías emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) en el escenario internacional.

De igual forma, la focalización de estos nuevos estudios se ha centrado en visualizar la asistencia internacional como una estrategia para apoyar los procesos de reconstrucción en aquellos Estados considerados frágiles, débiles o fallidos. El enfoque adoptado por esta nueva línea de investigación comprende áreas como la seguridad nacional, el desarrollo económico y el fortalecimiento estatal de los países receptores. (Lengyel *et al.*, 2010). Una parte de estos estudios sostiene que para derrotar el terrorismo, la comunidad donante debe redirigir sus esfuerzos hacia aquellos espacios territoriales donde se denota debilidad o ausencia del Estado y que es propicio para la formación de agrupaciones terroristas. Collier y Hoeffler (2002), en base a un análisis de 17 guerras civiles, argumentan que la ayuda resulta más efectiva en la promoción del crecimiento económico en aquellas situaciones post-conflicto, debido a que la capacidad de absorción de la ayuda de estos países resulta mayor que en circunstancias normales.

Por otra parte, se encuentran también estudios cuyo propósito ha sido analizar los cambios experimentados en la arquitectura del sistema de cooperación internacional tras el fin de la Guerra Fría y la formulación de nuevas reglas como la adopción de los principios y acuerdos sustentados en la DP sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005. En este sentido, es posible encontrar trabajos que analizan la capacidad de apropiación de los países receptores

²³ De acuerdo con la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, la Cooperación Sur-Sur “es un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Según la Unidad Especial, los países en desarrollo comparten conocimiento, habilidades, experticia y recursos para alcanzar sus metas de desarrollo a través de esfuerzos concertados” (PNUD, 2016).

²⁴ La Cooperación Triangular consiste en una relación de partenariado (asociación) en la que participan tres actores: un donante del CAD u organismo internacional (primer socio), un país cooperante emergente (país de renta media), quien actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un país socio receptor de un nivel menor de desarrollo (Gómez *et al.*, 2011, p. 13).

²⁵ De acuerdo con Prado y Ochoa (2009, p. 46) los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos supuso un retroceso al desplazar al desarrollo como objetivo general, estableciendo a la seguridad nacional e internacional, vinculada a los países donantes, como eje central de buena parte de las acciones de cooperación actual.

o la vinculación de estos principios enunciados en la DP con el cumplimiento de los ODM, llegando a proponer en la mayoría de los casos la necesidad de reformar la DP. En esta línea de estudios, Sanahuja (2007) señala que frente a los actuales compromisos internacionales en materia de desarrollo, la comunidad cooperante debe aunar sus esfuerzos por aumentar la calidad y la eficacia de la AOD; así también sostiene que aunque los principios de la DP expresa un esfuerzo y voluntad política de los donantes en la mejora de la eficacia de la ayuda, su aplicación ha resultado lenta y no exenta de riesgos.

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE NICARAGUA

El proceso evolutivo de desarrollo económico de Nicaragua se ha visto ralentizado por diversos factores políticos, económicos, sociales y desastres naturales que han marcado su dependencia estructural de la cooperación internacional. Durante la época colonial y primeros años como república independiente²⁶, el país poseía una marcada dependencia del exterior. La producción nacional de bienes consistía básicamente en bienes de consumo elementales; el resto de bienes más elaborados procedían de España, Inglaterra o de otro país europeo. En esta etapa, los dos principales productos de exportación eran el añil y el cacao, que permitían al país obtener divisas para asumir sus gastos internos y de importación. Durante esta primera etapa no se lograron muchos avances en materia económica debido al conflicto o diferencias político-económicas entre las dos principales ciudades que eran León y Granada, cuyas guerras ocasionaron muchos daños materiales y humanos al naciente Estado.

A mediados del siglo XIX, la introducción de un nuevo producto de exportación propiciará cambios en la estructura económica de Nicaragua. El cultivo de café favoreció la transformación de la infraestructura de transporte y de comunicación, principalmente en la zona del pacífico. De igual forma, se dieron cambios en la estructura de tenencia de la tierra al desaparecer las tierras en posesión de la Iglesia, los ejidos y las tierras comunales indígenas. Estos cambios económicos profundizaron la jerarquía y la polarización social entre una élite económica –conformada por hacendados ganaderos y cafetaleros— y una población trabajadora en condiciones de vida precarias e incluso de semi-esclavitud (Solá, 2007, p. 9).

A continuación se analizan con más detalle las cuatro principales etapas en la evolución política, económica y social que marcaron el contexto a AOD en Nicaragua a partir del siglo XX. Primeramente se presenta la etapa de la Dictadura Somocista (1937-1979) donde se expondrán aquellos factores que propiciaron la situación de pobreza y vulnerabilidad social (analfabetismo, desigualdad social, etc.) de la población nicaragüense, los orígenes del endeudamiento externo y las acciones autoritarias e inhumanas de la dictadura respecto a la ayuda internacional recibida a consecuencia del terremoto de 1972. En una segunda etapa se expone la gestión gubernamental del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) tras el triunfo revolucionario en 1979 hasta su derrota en las elecciones generales de 1990,

²⁶ Nicaragua se constituye en República a partir de la firma del Acta de Independencia de América Central el 15 de septiembre de 1821.

se explican además las políticas adoptadas durante este periodo y sus efectos económicos y sociales, así como las acciones de la cooperación internacional en el contexto de guerra de Nicaragua. Seguidamente se presenta la etapa de Gobiernos neoliberales (1990-2006), destacando las políticas de ajustes estructurales motivadas por organismos financieros internacionales (FMI, BM) y su efecto en la estructura económica y social, el ingreso de Nicaragua a la Iniciativa PPAE y el papel de la cooperación internacional durante este periodo gubernamental. Por último, se destaca la etapa de Gobierno actual del FSLN (2007-2015), poniendo énfasis en los programas sociales y su impacto en la reducción de la pobreza, de igual forma se expone brevemente los cambios en la estructura económica del país a través del análisis del comportamiento de algunas variables y de manera importante se analizan las estrategias del Gobierno actual en la conducción y gestión de la cooperación internacional.

3.1. Etapa de la Dictadura Somocista (1937-1979)

Durante el período comprendido entre 1909 y 1932, Nicaragua estuvo sometida al dominio norteamericano. Estados Unidos ejerció un control sobre las empresas bananeras, madereras, mineras, controlando incluso la exportación de café, el telégrafo, teléfono, el sector de energía, además de la deuda pública y del mismo Banco Central.

No obstante, la crisis de los años treinta, junto con la caída de los precios del café a nivel internacional y la guerra de liberación nacional emprendida por Augusto C. Sandino marcaron el escenario político y económico subsiguiente. En este escenario de crisis aparece Anastasio Somoza García, quien siendo jefe de la Guardia Nacional –creada por el Gobierno de Estados Unidos– asumiría el control político del país en 1937²⁷.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Somoza aprovechó el estímulo experimentado en el alza de los precios internacionales de materias primas para acrecentar los volúmenes en las exportaciones de productos tradicionales como el café, agregando a la vez otros nuevos productos como el algodón, la carne y el azúcar, logrando insertar de esta forma la economía nicaragüense al mercado mundial. En este mismo sentido, en 1960 se inició un dinámico proceso de industrialización motivado, en principio, por la llamada política de “Alianza para el progreso” impulsada por Estados Unidos para evadir la influencia de la Revolución Cubana (Wheelock, 1984, p. 5) y, en segundo lugar, por la

²⁷ Para su llegada efectiva al poder político Somoza García tuvo que deshacerse de Augusto C. Sandino, ordenando su asesinato el 21 de febrero de 1934 y, posteriormente, perpetrar un golpe de Estado contra Juan Bautista Sacasa (Romero, 2002).

creación del Mercado Común Centroamericano impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esto coadyuvaría a un proceso de industrialización en Nicaragua cuyo valor añadido aumentó su peso en el PIB desde un 15.5% en 1964 a un 21.1% en 1971 (Solá, 2007, p. 11).

Sin embargo, el autoritarismo y el limitado apoyo del Gobierno somocista para fortalecer este proceso de industrialización a través de la construcción de carreteras y centrales eléctricas, así como la crisis del petróleo a escala mundial, aunado a las exacerbadas condiciones de marginalidad y pobreza de grandes capas de la población, propiciaron un largo proceso de guerra civil en Nicaragua que terminó apaciguando todo avance de desarrollo económico, evaluado positivamente en 1951 por el BM²⁸.

En la época de los años setenta, el modelo económico instaurado por los somocistas presentaba muchas debilidades. El Gobierno somocista experimentó un creciente déficit motivado, en gran medida, por la inestabilidad política y los efectos catastróficos del terremoto de 1972. La catástrofe natural dio lugar al saqueo de los bienes que habían quedado en pie así como de la ayuda internacional por parte de la dictadura. Esta actitud provocó que a finales de la década, el Gobierno tuviera dificultad para conseguir financiamiento externo por lo que el déficit público tuvo que ser cubierto con financiación interna. Los gastos del Gobierno pasaron de 600 millones de córdobas en 1970 a 1.680 millones de córdobas en 1978, y la inversión privada se redujo. Nicaragua se convirtió a finales de los años setenta en una de las economías con mayor endeudamiento público externo en Centroamérica y con la estructura económica menos favorable de la región, aumentando con ello aún más la conmoción civil y lucha revolucionaria (García, 2010, p. 1).

3.2. Etapa de la Revolución Sandinista (1979-1989)

La llegada del FSLN al poder tras la Revolución en el año 1979, se encontró con una situación inesperada, debido a que tanto la demanda como los precios de los productos de exportación nicaragüense estaban cayendo. La situación encontrada por el Gobierno sandinista, heredada del Gobierno de Somoza, se caracteriza por una gran fuga de capitales, un extremo endeudamiento externo y una caída de la producción del 25,9% en el año 1979. Frente a esta disyuntiva el Gobierno revolucionario emprendió una profunda reforma

²⁸ En 1951, una misión del BM presentó un informe de Desarrollo Económico al Gobierno de Nicaragua; en dicho documento se destacó el considerable potencial económico que presentaba este país respecto al resto de países de la región centroamericana, poseyendo la mayor extensión territorial y la menor densidad poblacional (7 habitantes por km²). La Misión del Banco Mundial se sentía confiada en que Nicaragua contaba con las condiciones necesarias para el "take off" económico. Para tales objetivos el Gobierno requería de un programa adecuado y de financiamiento externo (Cruz-Sequeira, 2006, pp. 2-4).

agraria consistente en la expropiación de las tierras que estaban en manos de la familia Somoza y sus allegados y la eliminación de los latifundios para dedicarlos a los campesinos, quienes fueron organizados en cooperativas²⁹.

El modelo económico del Gobierno sandinista se caracterizó por ser de corte estatista³⁰, esto es, con la reforma agraria gran parte de las tierras pasaron a ser del Estado, el analfabetismo se redujo de un 60% a un 15%, el número de funcionarios públicos aumentó en un 75% y se generaron nuevos empleos. No obstante, esta última política social no tendría efectos positivos pues el país carecía de financiación debido al bloqueo económico impuesto por Estados Unidos (García, 2010, p.2).

Los elevados índices de inflación³¹ que se presentaron en los años ochenta a consecuencia de los desajustes en política social emprendidas por el Gobierno –sobre todo un gasto público muy expandido y subsidios a la producción- y por los excesivos gastos militares, llevaron también al Gobierno sandinista a controlar los precios con el objetivo de beneficiar al comprador local³². Sin embargo, esta medida afectó a los productores quienes veían que sus productos eran pagados a precios baratos cuando en el mercado internacional se encontraban más caros, esto hizo que la mayor parte de los productores apoyaran a la contrarrevolución impulsada por el Gobierno norteamericano de Reagan (Velázquez, 1998, p.14).

El gasto social del Gobierno nicaragüense fue tan excesivo que para 1985 dichos gastos tuvieron que reducirse en un 30%. La tasa de funcionarios públicos que había aumentado a principios de este período, también se redujo en este mismo año³³ (Solá, 2007, p.18).

La cooperación internacional desempeñó un papel trascendental a partir de esta década en comparación con otros países de la región en los que la cooperación externa poseía un carácter complementario a sus planes nacionales. En el caso de Nicaragua su importancia fue medular, permitiendo al país afrontar el adverso entorno comercial y financiero. Los

²⁹ Es importante indicar que antes de la reforma agraria tan solo el 35% de las familias campesinas contaba con tierras. Sin embargo, con la reforma agraria emprendida en los años ochenta ese porcentaje aumentó hasta el 60%.

³⁰ Su programa político estaba direccionado al cumplimiento de tres principios: pluralismo político, economía mixta (con una planificación centralizada del sistema de producción nacional) y no alineamiento.

³¹ En esta etapa Nicaragua llegaría a registrar uno de los procesos hiperinflacionarios más largos de la historia nacional a consecuencia de su déficit fiscal. Es así que la economía nicaragüense acumuló una inflación insostenible que llegó a alcanzar cifras record del 23.833% mensual a mediados de 1990 (Velázquez, 1998, p.14).

³² A la luz de los progresivos desequilibrios macroeconómicos y de la situación de guerra que enfrentaba el Gobierno entre 1984–1988, se adoptaron una serie de políticas restrictivas tales como reducción del gasto público, ajustes a la tarifa de los servicios públicos, reducción del cuantioso sistema de subsidios, aumento de la carga tributaria y acomodos cambiarios y salariales frente a los efectos de la hiperinflación (CEPAL, 1990, p. 4).

³³ Para 1988 se despidieron aproximadamente 35.000 funcionarios públicos.

organismos financieros multilaterales habían suspendido sus operaciones dada la situación de bloqueo económico impuesta por Estados Unidos y las fuentes oficiales multilaterales fueron sustituidas por fuentes bilaterales y por ONGD (CEPAL, 1990, p. 9).

En este sentido, la cooperación desinteresada de los países nórdicos no se hizo esperar, del mismo modo que la cooperación petrolera de México y de cooperantes como España, Italia y Canadá, así como los países del bloque socialista.

La situación de emergencia del país requirió la necesidad de buscar ayuda externa para aliviar los problemas macroeconómicos y sociales. De esta forma, a solicitud de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional se llevaron a efecto, a nivel internacional, distintas conferencias a fin de recaudar fondos, tal es el caso de la reunión del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe del 30 de julio al 2 de agosto de 1979, por medio del cual se constituye el Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua. Seguidamente, en septiembre de 1979 la CEPAL aprobó una resolución económica en la que invitaba a países de la ONU a cooperar con Nicaragua y a facilitar el acceso a fondos comerciales similares a los concedidos a países con menor desarrollo relativo. En junio de 1989 se realizó en Estocolmo (Suecia) una Conferencia en la que se lograron recaudar fondos de cooperación y que fue catalogada como exitosa.

A partir de 1983, Nicaragua fue objeto de sanciones en relación con la ayuda externa, condicionalidad negativa en palabras de Prado (2006). Estados Unidos decretó un embargo comercial y a la vez politizó las decisiones de organismos financieros internacionales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional utilizó la ayuda en la región - tanto en Honduras como en Costa Rica- con el objetivo de fortalecer las lealtades y alianzas necesarias para aislar políticamente al Gobierno sandinista y en ese sentido contribuir a la estrategia regional del Gobierno norteamericano³⁴.

La ayuda estuvo subordinada a la estrategia antisandinista, incluso después de la derrota electoral del FSLN en 1990. De esta forma, Nicaragua sería excluida de toda ayuda canalizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), tampoco le fue posible beneficiarse del régimen preferencial de comercio e inversiones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, vigente desde 1984. Adicionalmente, el Gobierno de Reagan estableció unilateralmente un recorte del 90% de la cuota azucarera de Nicaragua

³⁴ En El Salvador y en Guatemala la ayuda brindada por Estados Unidos fue también esencial para impedir el triunfo de movimientos insurreccionales.

hacia el mercado norteamericano (Sanahuja, 1996, p. 634). Estados Unidos bloqueó préstamos por importe de 390,9 millones de dólares que habían sido aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y se suspendieron a la vez programas bilaterales en marcha entre Nicaragua y Estados Unidos, por un monto de 32 millones de dólares. Frente a las estrategias de sabotaje económico emprendidas por La Contra –financiada por Estados Unidos–, en 1985 el Gobierno se vio en la necesidad de abandonar sus objetivos de crecimiento económico y comenzó una fase de “supervivencia económica”. Como consecuencia, entre 1985 a 1989 la deuda externa se duplicó pasando de 5.750 a 10.454 millones de dólares convirtiéndose en uno de los países más endeudados del mundo (Ibídem, p. 637).

Resulta necesario destacar que durante los años ochenta la ayuda recibida por Nicaragua estuvo influenciada por el conflicto ideológico Este-Oeste, debido a que muchas de las ONGD presentes durante ese período provenían del bloque socialista (una condicionalidad política-ideológica cuyo objetivo era tratar de ganar aliados a nivel internacional). De acuerdo con la CEPAL (1990, p.9), la cooperación también tendría un efecto adverso en el saldo de la deuda externa registrado en 1989, por ser mayoritariamente bajo la modalidad de préstamos³⁵. Este argumento es sustentado por Sebastián (1986, p. 66-70):

“La deuda de Nicaragua en su etapa sandinista ha sido contraída normalmente con instituciones de crédito oficial o directamente con gobiernos y con agencias multilaterales. A fines de 1980, Nicaragua logró retrasar, sin que interviniera el Fondo Monetario Internacional, el pago a los bancos comerciales, mayoritariamente norteamericanos, de 390 millones de dólares de préstamos que vencían entre 1979 y 1982. Nicaragua consigue mantener la balanza global equilibrada a base de los préstamos y de la ayuda oficial que continúa recibiendo de muchos países del mundo, cosa que no conseguiría con sus recursos propios”

En 1984 a consecuencia del bloqueo económico decretado por Estados Unidos, Nicaragua dejó de recibir ayuda bajo la modalidad multilateral y un gran porcentaje de esta ayuda fue percibida en calidad de préstamos proveniente de países aliados. En la Tabla 2 se aprecia la composición de los préstamos y líneas de crédito contraídos por el gobierno del FSLN entre 1979 y 1984.

³⁵ Por brindar un ejemplo de este tipo de ayuda, el apoyo oficial del gobierno libio de Gadafi a su similar de Nicaragua terminó dejando una deuda de 313,6 millones de dólares, que sería condonada parcialmente en febrero 2011 (Wallace, 2011).

Tabla 2. Nicaragua: empréstitos y líneas de crédito contratados desde julio de 1979 hasta junio de 1984 (en millones de dólares)

	Total	Porcentaje
1. Organizaciones multilaterales	632,2	25,3
– Banco Centroamericano de Integración Económica	125,9	
– Banco Mundial	106,1	
– Banco Interamericano de Desarrollo	256,7	
– Otros	143,5	
2. Empréstitos bilaterales y líneas de crédito oficiales	1.844,70	73,7
– Norteamérica	83	3,3
Estados Unidos	72,6	
– Europa Occidental	258,3	10,3
España	82,9	
– América Latina	758	30
México	519	
– Países Socialistas	605,6	24,2
– África y Asia	139,8	5,6
3. Proveedores	24,6	1,1
4. TOTAL	2.501,50	

Fuente: *Elaboración propia a partir de Sebastián (1986, p.67)*

3.3. Etapa de Gobiernos Neoliberales: Economía de Mercado (1990-2006)

Tras la derrota del Sandinismo en las elecciones presidenciales de 1990, Nicaragua formó parte de la oleada de Programas de Ajuste Estructural (PAE)³⁶ que se emprendieron paralelamente en muchos países de América Latina estipulados por el FMI y el BM. El Gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro introdujo cambios estructurales en la política económica -basada en la intervención del Estado, con una orientación al interior-

³⁶ Los PAE tratan, entre otras cosas, de desregular el mercado de trabajo, reducir el tamaño del Estado y sus competencias, liberalizar el comercio interno y externo y desregularlo. Durante la década de los años noventa la economía nicaragüense estuvo bajo el control de los PAE. El primer acuerdo fue firmado por el Gobierno con el FMI el 25 de mayo de 1994, y a la vez, se negoció la concesión de un crédito para la recuperación económica con el BM. Sin embargo, el incumplimiento por parte del Gobierno de las metas establecidas para el déficit público, conllevó a la suspensión de los desembolsos acordados con el FMI y el BM. Durante la administración de Arnoldo Alemán en 1998 se firmará el segundo PAE, en virtud de la condicionalidad que la comunidad donante impuso a Nicaragua de no brindar ayuda a menos que firmara otro acuerdo y de cumplir con las medidas que no se lograron concretar con el primer acuerdo (Rodríguez, 2006, pp. 41-42).

hacia una política dirigida al mercado, acompañada a la vez por una progresiva apertura comercial y por la liberalización de la Inversión Extranjera Directa.

Con el Gobierno de Chamorro y en un contexto de crisis del país, Estados Unidos levantó el embargo comercial. Durante el primer año de gobierno se recibieron 600 millones de dólares en concepto de donaciones externas. Esta ayuda estaba condicionada a la cancelación inmediata de la deuda³⁷ y a los acuerdos con la Agencia de Fomento al Desarrollo (AFD o IDA, por sus siglas en inglés), el BM y el FMI.

La administración de Chamorro se encontró con la difícil tarea de reducir el gasto público a niveles muy bajos con el propósito de obtener recursos para el pago de la deuda externa. Este esfuerzo de reducción del gasto para el servicio de la deuda le permitió tener acceso a las operaciones de alivio de deuda, las cuales se llevaron a cabo en dos ocasiones: primera, en 1996 Rusia y México condonaron 3.000 y 1.000 millones de dólares, respectivamente; segunda, en 2005 durante la administración de Bolaños se condonaron 5,000 millones de dólares bajo la Iniciativa PPAE³⁸.

Para lograr su inserción progresiva en el mercado mundial, Nicaragua estimuló la transferencia de capital y tecnología a través de la firma de nueve acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de las inversiones con los siguientes países: la República de China (Taiwán) en 1992, España en 1994, Dinamarca y Estados Unidos en 1995, Alemania y Reino Unido en 1996, Francia y Argentina en 1998, y con El Salvador en 1999 (PNUD, 2000, p. 26).

Durante casi dos décadas Nicaragua estuvo sometida a los dictados de las instituciones financieras internacionales, las cuales habían predicado a los gobiernos de este período reducir el gasto público, desregularización y privatizaciones de recursos estatales. Estas políticas de ajuste estructural no fueron del todo eficaces desde el punto de vista social debido a que las desigualdades aumentaron de forma insostenible, los salarios fueron recortados y los derechos laborales fueron subordinados a las políticas del mercado.

³⁷ A finales de 1990 la deuda externa de Nicaragua era de 10.715 millones de dólares, equivalente a 6,8 veces el valor del PIB y 27,4 veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios. Para 1996 el saldo de la deuda sufrió una reducción sustancial quedando en 6.094,3 millones de dólares gracias a condonaciones generosas como las otorgadas por la República Federal de Rusia y México.

³⁸ Esta Iniciativa fue adoptada por el FMI y el BM en 1996 para resolver los problemas de los países pobres con alta deuda pública. La Iniciativa PPAE proponía la condonación del 90% de la deuda que el Gobierno había contraído con el Club de París hasta 1989 (281 millones de dólares). Por otra parte en julio de 2006 el Banco Mundial condonó 694 millones en el marco de la Iniciativa del Alivio de la Deuda Multilateral del Grupo de los 8 (PNUD, 2007, pp. 5-6). Para más información véase por ejemplo la siguiente dirección de Internet: <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>.

De acuerdo con el sociólogo y economista nicaragüense Oscar René Vargas entre 1990 y 2006 más de dos millones de personas se situaron por debajo de la línea de pobreza. Por ejemplo, en 1989 el Estado invertía en gasto social 35 dólares por persona al año, en 2005 fue de 12 dólares (Vargas, 2006, p. 2).

Por otra parte, durante el proceso de transición política y de apertura de los años noventa y que coincide con los gobiernos de tendencia liberal es cuando uno de los mayores males en la gestión política –la corrupción- se hace profundamente visible. ¿Por qué se produce esta situación en este periodo de transición política? Vargas (2000, p. 105) considera lo siguiente:

“Cuando el gobierno Chamorro llega al poder, se instala un puñado de tecnócratas, neófitos en la vida política, que van a necesitar cubrir centenares de puestos públicos en todos los niveles. A la sombra del poder acuden arribistas y aventureros de la política que son los que van a privatizar todas las empresas estatales. Eso y la necesidad de no tocar demasiado las estructuras heredadas del sandinismo, provocarán que los casos de corrupción se multipliquen por toda la geografía de Nicaragua”

La frágil democracia nicaragüense iniciada tras el proceso de paz en Centroamérica no fue capaz de hacer efectivo el bienestar generalizado entre los sectores sociales, al contrario, se abrió una rígida grieta entre el sector privado y el sector público³⁹ acentuándose aún más la pobreza y la desigualdad social.

3.4. Etapa del Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional: Economía Mixta (2007-actualidad)

A partir de 2007, con la llegada nuevamente al poder del Gobierno sandinista se reabre otro proceso de cambio político y económico. El pilar fundamental del nuevo modelo económico de tipo mixto -una combinación estatal y de mercado- será el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH). En palabras del economista nicaragüense Israel Benavides, el sistema económico de Nicaragua –al que el Gobierno denomina “sistema con justicia social”- se caracteriza por ser “una organización de tipo izquierdista y con un discurso populista orientado a los pobres, pero fuertemente ligado al gran capital” (Sánchez, 2009).

³⁹ Con la derrota electoral del sandinismo en 1990 se propiciaría un decaimiento del “Estado Social” y con ello se daría inicio a una transformación hacia un proyecto político de acumulación de capital a favor de una nueva élite dirigente y empresarial (Vargas, 2000).

La relativa estabilidad social y económica que ha alcanzado el país durante este periodo –y que ha sido destacada por algunos organismos internacionales⁴⁰– se debe en cierta medida a las políticas aplicadas gracias al consenso alcanzado por el Gobierno sandinista con los principales sectores económicos y sociales del país. El sector empresarial en Nicaragua ha reconocido los beneficios de esta estabilidad para la apertura a la inversión privada. En este sentido, José Adán Aguerri, Presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada destaca que: “somos el país con la mayor apertura económica y comercial de Centroamérica. En los últimos tres años, en relación al PIB, Nicaragua ha sido la economía de mayor crecimiento en Centroamérica” (FMI, 2011a, pp. 8-9).

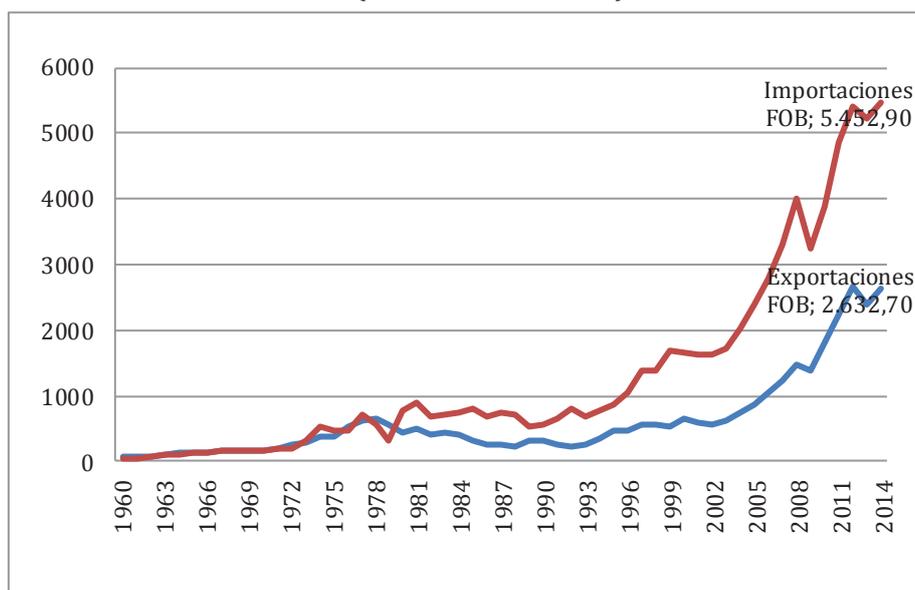
Desde 2010, año en el que Nicaragua logró alcanzar un crecimiento económico de 4,5%, a pesar de los efectos de la crisis económica internacional, el país ha logrado mantener un crecimiento del PIB sostenido. Sin embargo, el economista Néstor Avendaño señala que urge un cambio de estrategia económica para resolver el principal problema de la economía nicaragüense que es el subempleo (en 2011 se identificó una tasa de subempleo de 50% y una tasa de informalidad laboral del 77,2%). Una reorientación en el modelo económico del Gobierno actual permitiría salvar el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, que es la principal reforma estructural recomendada por el FMI en su informe de evaluación de estabilidad económica (Avendaño, 2013).

Por otra parte, resulta necesario resaltar que las exportaciones per cápita de Nicaragua continúan aun siendo las más bajas de Centroamérica. De acuerdo con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), de enero a noviembre de 2013 el total de las exportaciones centroamericanas ascendió a los 27.611 millones de dólares, de las cuales el 38% fueron realizadas por Costa Rica, el 23,2% por Guatemala, el 14,6% por El Salvador, seguida de 13% en Honduras, el 8,2% en Nicaragua y en Panamá 2,9% (SIECA, 2014, p.1).

A pesar que en estos años de gestión gubernamental del FSLN el comercio exterior de Nicaragua ha experimentado un notable incremento (véase la Figura 2), cabe destacar que su balanza comercial posee un déficit muy elevado en el intercambio de bienes. En concreto, en 2014 presentó un déficit de 2.820,2 millones de dólares (BCN, 2015a, p.2).

⁴⁰ En 2011, el FMI presentó un informe donde destacaba los avances alcanzados por Nicaragua respecto al cumplimiento del PNDH, sin obviar los desafíos que debe afrontar en los años venideros.

**Figura 2. Nicaragua: Evolución de la balanza comercial, 1960-2014
(en millones de dólares)**



Fuente: *Elaboración propia con datos del BCN (2015b)*

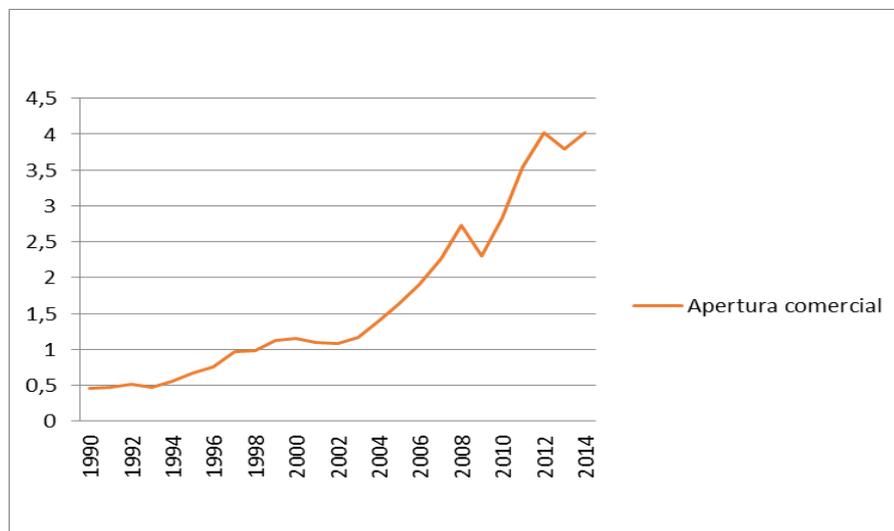
De igual forma, es necesario resaltar que en el sector externo se denota un amplio peso de las exportaciones de productos agropecuarios y de Zonas Francas (productos textiles). En 2013 las exportaciones de productos de Zonas Francas sumaron un total de 2.197 millones de dólares llegando a representar un 48% del total de las exportaciones de Nicaragua y generando 108.000 empleos (Guerrero, 2014). Asimismo, es necesario mencionar que la mayoría de las agro-exportaciones están concentradas en productores dominantes (grupos económicos dominantes) dedicados a la producción de café, azúcar y maní que se destinan al mercado estadounidense y europeo, mientras que la comercialización de los pequeños productores es muy limitada, centrándose principalmente en productos como frijoles, plátanos y productos lácteos destinados al mercado centroamericano (BID, 2007).

Excluyendo las Zonas Francas, las exportaciones pueden dividirse en dos categorías: tradicionales (café, carne, azúcar, etc.) y no tradicionales (maní, frijol, plátano, etc.). Esta base de productos que conforman en cierta medida el peso de las exportaciones de Nicaragua presenta un aspecto negativo “dado que las exportaciones de Nicaragua se componen mayoritariamente de productos agrícolas y los términos de intercambio del país son bastantes sensibles al cambio en los precios internacionales de las materias primas” (Ibídem, p.9).

En los últimos años, Nicaragua se ha caracterizado por presentar una mayor apertura comercial a través del aumento y dinamismo del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa (véase la Figura 3). Sin embargo, como se ha destacado

anteriormente la mayor parte de los productos de exportación son materias primas lo que le hace muy sensible a las fluctuaciones de los precios internacionales y le resta competitividad a la economía nacional⁴¹.

Figura 3. Apertura comercial de Nicaragua, 1990-2014



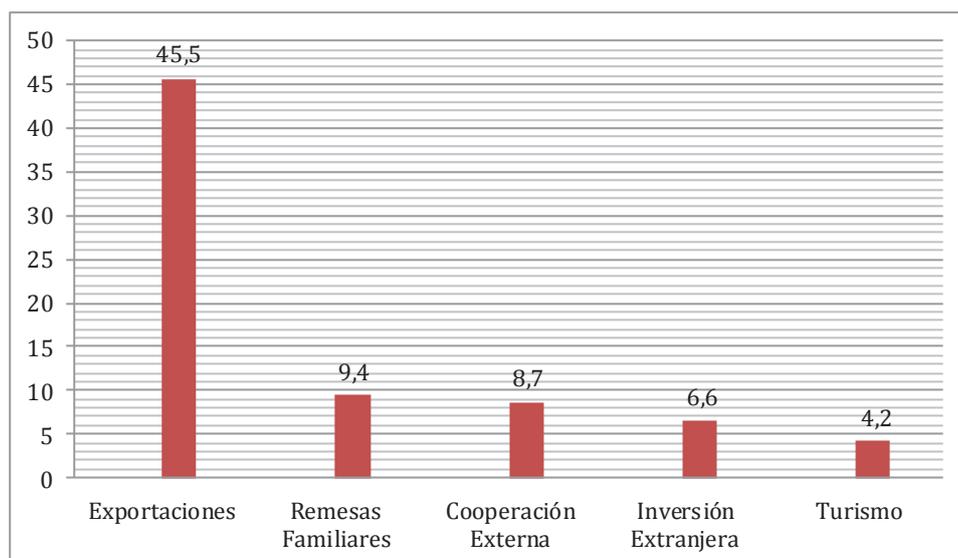
Fuente: *Elaboración propia con datos del BCN (2015b)*

Frente a todos estos retos que se han destacado, es importante mencionar el peso que tiene la deuda pública en el limitado desarrollo del país. En 2014 la deuda pública de Nicaragua cerró en 5.800,3 millones de dólares, de ese monto total el 82,7% corresponde a la deuda pública externa y el 17,3% a la deuda doméstica. El saldo de la deuda pública en términos del PIB se contabilizó en un 49,1% del PIB en 2014. Esta situación limita la capacidad del Estado en el desarrollo de políticas públicas más eficaces respecto a la consecución de recursos económicos que posibiliten mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza, a pesar que la comunidad internacional ha condonado deuda externa por un monto de 14.542 millones de dólares desde 1985 hasta 2014 (BID, 2007, p.75).

Otra variable que también ha demostrado un significativo peso económico en relación al PIB de Nicaragua son las remesas (véase la Figura 4), constituyendo la segunda fuente de divisas del país, después de las exportaciones de bienes y servicios. En 2015 se contabilizaron 289,2 millones de dólares en concepto de remesas que llegaron a representar el 9,4% del PIB.

⁴¹ Nicaragua ha venido promoviendo el comercio internacional a través de la firma simultánea de acuerdos comerciales notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre los que destacan: el Tratado de Libre Comercio (TLC) con México (1998); el TLC con Centroamérica y la República Dominicana (2002); el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés) (2006); el TLC suscrito con el Territorio Aduanero Distinto de Taiwan, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipéi Chino) (2008); el TLC entre Centroamérica y Panamá (2009); el TLC con Chile (2012); el Acuerdo de Asociación Centroamérica y la Unión Europea (2013).

**Figura 4. Nicaragua: Principales fuentes de recursos externos, I Trimestre 2015
(en porcentaje del PIB)**



Fuente: *Elaboración propia con datos de BCN (2016a, p.5)*

Ahora bien, respecto a la cooperación internacional, durante el actual periodo de gobierno del FSLN, en 2008 se realizó una encuesta de medición de la DP para Nicaragua con datos del 2007. De acuerdo con los resultados de esa encuesta, Nicaragua se ubica en una posición moderada respecto al cumplimiento de los cinco principios de la DP⁴². Tras los resultados de esta evaluación, y en correspondencia con lo establecido en la DP y en el Programa de Acción Accra⁴³, el Gobierno de Nicaragua presentó en noviembre de 2009, con motivo de la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda en París, un "Conjunto de Acciones para el Aumento de la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2009-2011". (Palacios, 2011, p. 16).

Una parte de estas políticas se constituye a través de la definición de un sistema de diálogo articulado entre donantes e instituciones gubernamentales basado en relaciones respetuosas del proceso de apropiación nacional ejercido respecto a la cooperación internacional.

⁴² Los cinco principios de la DP son: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión por resultados y Responsabilidad mutua.

⁴³ El párrafo 28 del Programa establece que: "Los compromisos que asumimos hoy tendrán que adaptarse a las distintas circunstancias de cada país, incluidas las de países de ingreso mediano, pequeños Estados y países en situación de fragilidad. A tal fin, alentamos a los países en desarrollo a diseñar -con el apoyo activo de los donantes- planes de acción basados en el país, que definan propuestas con límite de tiempo y controlables para implementar la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra".

Así también, a nivel gubernamental se formularon programas sectoriales con el propósito de seguir la línea de cumplimiento de los ODM: Educación (Batalla por 6to.Grado⁴⁴), el Modelo de Salud Familiar y Comunitario (Fondo Nicaragüense para la Salud⁴⁵), Producción rural y urbana (Bono Productivo Alimentario⁴⁶ y Usura Cero⁴⁷), e infraestructura (por ejemplo, Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable⁴⁸). El eje articulador de estas acciones lo constituirá el PNDH que plantea las prioridades de desarrollo alrededor de la lucha en la reducción de la pobreza extrema (Gobierno de Nicaragua, 2010, p.4).

El Gobierno de Nicaragua ha hecho grandes esfuerzos y diseñado acciones destinadas a la armonización y alineación de las políticas nacionales con las estrategias trazadas por los donantes desde el año 2002⁴⁹. Sin embargo hay un principio clave incluido en la DP —y que constituye a la vez un factor propicio para alcanzar la eficacia en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza—, que en Nicaragua aún no se ha logrado alcanzar y es el referente al liderazgo o la apropiación que el Gobierno debe ejercer en la gestión de la ayuda. De acuerdo a la OCDE (2010, p.3) "para que la ayuda sea eficaz, los donantes deben respetar las prioridades y los procesos de desarrollo del país socio antes que sus propias políticas y prácticas de desarrollo".

De esta forma, el Gobierno de Nicaragua (2010, p. 5) diseñó un "Plan para la Gestión Estratégica de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2010-2013", cuyo objetivo principal ha sido lograr el liderazgo en la gestión de la ayuda, para ello enfatiza en la creación de un "Espacio Global de Diálogo" entre Instituciones Globales (Secretaría de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Relaciones Exteriores), Jefes de Misiones Diplomáticas y Representantes de Organizaciones Internacionales, de donde surjan

⁴⁴ El programa social "Batalla por el 6to. grado" se ha constituido en la principal estrategia del Gobierno sandinista en materia educativa destinada en lograr el ODM 2 "Lograr la enseñanza primaria universal", cuyo propósito elemental consiste en crear las condiciones necesarias para que todos los niños y niñas del país puedan lograr alcanzar el 6to. grado de educación primaria.

⁴⁵ El Fondo Nicaragüense para la Salud es un programa sectorial que forma parte integral del PNDH en el han contribuido donantes como Austria, Suecia, Finlandia, los Países Bajos, España, UNFPA y el BM (ADA, 2011, p.7).

⁴⁶ El Bono Productivo Alimentario consiste en una estrategia de seguridad alimentaria adoptada por el gobierno del FSLN en fomento a la economía familiar sostenible que consiste en la entrega de vacas, aves de corral, semillas y frutas, protagonizado principalmente por la mujer rural.

⁴⁷ El Programa Usura Cero consiste en una estrategia del actual Gobierno sandinista en la restitución de derechos a las mujeres a través del acceso al crédito con tasas de interés justas y mecanismos sencillos para financiar los pequeños negocios. Para mayor información, véase por ejemplo la siguiente dirección de Internet: <http://www.radiolaprimerisima.com/keyword/Usura%20Cero>.

⁴⁸ De acuerdo con los datos de CLIMATOSCOPE (2012) se ubica a Nicaragua en segundo lugar después de Brasil como los países de América Latina que cuentan con el mejor clima y condiciones de inversión en energía limpia y renovable. Para mayor información consultar la siguiente dirección electrónica: <http://global-climatescope.org/en/country/nicaragua/#/details>

⁴⁹ Nicaragua es considerada un país ejemplar porque su iniciativa de llevar a cabo un proceso de coordinación de los recursos externos tuvo origen mucho antes de la DP. En este sentido, entre 2002-2006 se establecieron mesas sectoriales de trabajo, espacios de coordinación de donantes, grupos multi-actorales del proceso nacional de alineamiento y armonización, espacios de discusión a nivel político y foros públicos anuales de seguimiento del proceso de coordinación de la cooperación; y es a la vez, un país que ha logrado avanzar hacia nuevas modalidades de cooperación: fondo común, apoyo presupuestario y enfoques sectoriales (Artiada, 2007).

acuerdos comunes entre los cooperantes y el Gobierno, referentes a las prioridades nacionales de desarrollo y a los nuevos modelos de cooperación.

El actual gobierno ha intentado dejar a un lado el modelo de desarrollo implementado durante los gobiernos neoliberales, denominado "Donor Driven", en el que los planes nacionales de desarrollo giraban en torno a las políticas de los donantes, para pasar hacia un modelo denominado "Country Driven", con el que se ha pretendido que las políticas de cooperación se realizaran a través de la apropiación nacional. Sin embargo, pese a los esfuerzos del Gobierno sandinista en pro de una mayor coordinación y apropiación nacional en la gestión de los recursos de cooperación, los donantes aún se muestran renuentes a brindar los espacios necesarios en el proceso de apropiación de la ayuda; ¿a qué obedece que los donantes no permitan una verdadera apropiación en Nicaragua? Como señala la OCDE (2010, p.3):

“Por temor a la corrupción o por falta de capacidad, por ejemplo, a muchos cooperantes les parece demasiado arriesgado permitir que un país en desarrollo tenga pleno poder de decisión sobre lo que hace con el dinero recibido en ayuda. Sin embargo, hay que sopesar los riesgos que se perciben en el uso de los sistemas nacionales, y los beneficios, que a menudo no se comprenden o no se comunican lo suficiente. Una razón es que los beneficios son institucionales, de largo plazo y difusos”.

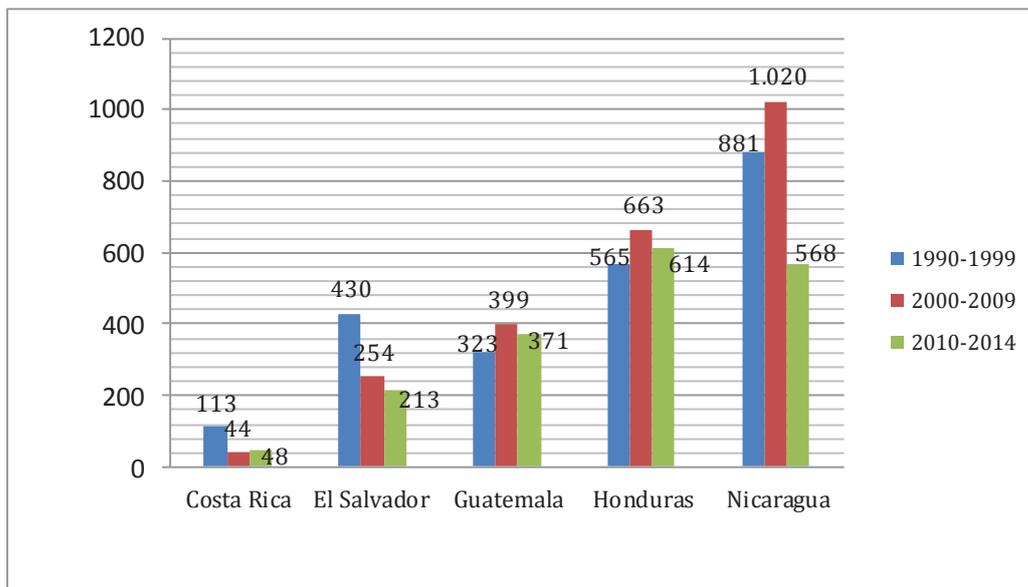
A pesar de los avances que se lograron en la armonización y el alineamiento con respecto a fondos comunes y apoyo presupuestario, y en los indicadores proporcionados por la Encuesta 2008 de Evaluación de Progreso de la Declaración de París, las capacidades y el liderazgo de las autoridades nacionales se ha visto limitada debido a las condiciones de los donantes, puesto que "todavía persiste una gran cantidad de proyectos atados a unidades y mecanismos de implementación con normas y procedimientos establecidos por la cooperación, los cuales causan un gran desgaste y dispersión" (Ibídem, pp. 29-30)

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AYUDA AL DESARROLLO Y LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA

4.1. Principales tendencias de la ayuda al desarrollo recibida por Nicaragua

La cooperación externa en Nicaragua ha evolucionado desde un enfoque marcado por la condicionalidad en los años ochenta hacia un enfoque basado en el crecimiento económico en los años noventa, y a una cooperación netamente concesional en los primeros años del presente siglo. De esta forma, en comparación con el resto de países de la región centroamericana, entre 1990 y 1999 Nicaragua recibió un gran volumen de ayuda al desarrollo (881 millones de dólares en promedio anual) con el objetivo de apoyar el surgimiento de “gobiernos democráticos” que se sucedieron durante esa década, incluso algunos países borraron sus deudas unilateralmente y otros destinaron su ayuda a la reconstrucción de una economía de mercado. El enfoque en el desembolso de AOD mayormente concesional se observa entre el periodo 2000-2009 (llegando a promedios anuales de 1.020 millones de dólares en concepto de AOD neta) a través de programas de condonación de deuda, la cooperación vinculada a proyectos, adoptando también una de las modalidades de libre disponibilidad como es el apoyo presupuestario (véase la Figura 5).

Figura 5. Centroamérica: Desembolsos de ayuda al desarrollo neta, promedio anual (en millones de dólares a precios 2013)

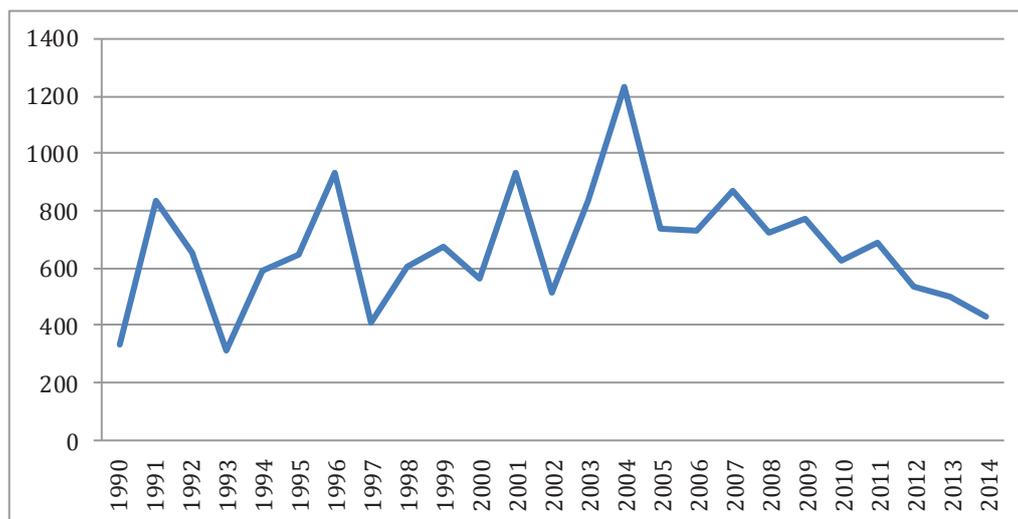


Fuente: *Elaboración propia con datos de OCDE (2016b, p. 8)*

No obstante, la Figura 6 muestra el declive experimentado por la AOD en Nicaragua en los años recientes, situándose en 430 millones de dólares en 2014 (OCDE, 2016b, p.7). Este

declive está motivado por el retiro de las agencias de cooperación bilateral⁵⁰, asociado a factores externos como la crisis económica mundial y a episodios políticos internos vinculados a denuncias de irregularidades en los procesos electorales por parte de sectores de oposición al Gobierno actual del FSLN, así como “a la focalización de su ayuda a países de África y la entrada de Nicaragua a los *Middle Income Countries*” (BID, 2012, p.3).

Figura 6. Nicaragua: Evolución en los desembolsos de ayuda al desarrollo, 1990-2014 (en millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: *Elaboración propia con datos de OCDE (2016c)*

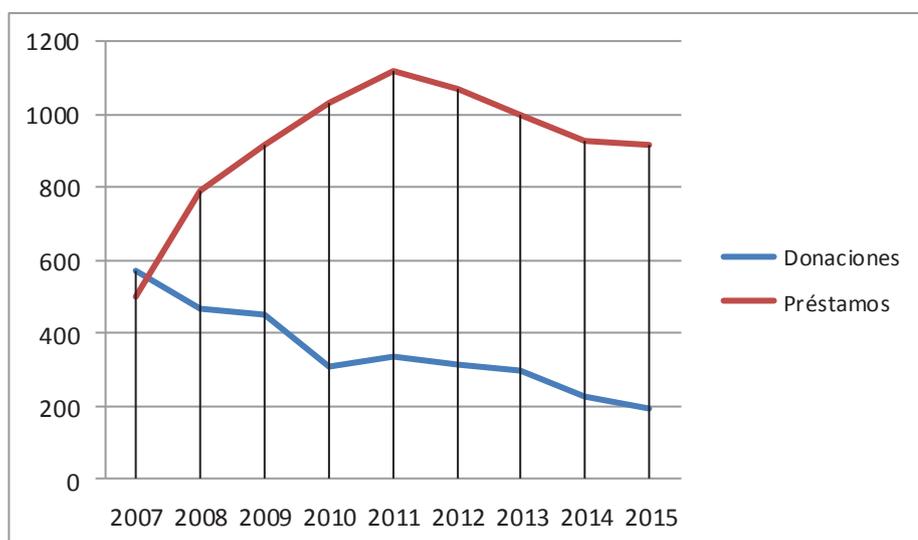
Otro aspecto que resulta meritorio analizar en la evolución de los flujos de AOD está relacionado con el comportamiento de las donaciones y préstamos. Entre 1990 y 2009, las donaciones (ayuda no reembolsable) se constituyó en la segunda modalidad de ayuda internacional⁵¹ recibida por Nicaragua, representando el 24% (6.427 millones de dólares). Los desembolsos de préstamos (ayuda reembolsable) sólo llegaron a representar el 16% (4.165 millones de dólares), ocupando el tercer lugar de importancia durante este periodo (Morales *et al.*, 2010, pp. 33-34). Sin embargo, en lo que va del periodo 2007-2015 se observa un incremento en los desembolsos de préstamos y un descenso en las donaciones (véase la Figura 7). De esta forma, en 2015 los préstamos llegaron a representar el 82,6% del total de la ayuda (914 millones de dólares), en cambio las donaciones representaron tan sólo un 17,4% (192,7 millones de dólares) que en comparación con el 2007 significó una disminución del 66% (BCN, 2016a, p. 6).

⁵⁰ Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia (BID, 2012, p. 3).

⁵¹ Durante el periodo 1990-2009, la primera modalidad de ayuda internacional recibida por Nicaragua fue la condonación de deuda que representó el 54% de la cooperación total (14.313 millones de dólares) (Morales, *et al.*, 2010, p.33).

La disminución de las donaciones se justifica en primer lugar, por el ingreso de Nicaragua a la categoría de países de renta media baja del BM, lo que implica que el país podrá continuar accediendo a un tratamiento de concesionalidad, pero ya no lo hará en términos de una concesionalidad mínima del 35% como se estipulaba, por ejemplo, en el cuarto programa trienal suscrito con el FMI, el cual expiró en 2012 (Avendaño, 2015); y en segundo lugar, se explica por el hecho de que gran parte de los cooperantes europeos se han ido retirando del territorio nacional, lo que conlleva que el Gobierno actual tenga que recurrir a la modalidad de préstamos para financiar los proyectos de desarrollo.

Figura 7. Nicaragua: Desembolsos de donaciones y préstamos, 2007-2015 (en millones de dólares)



Fuente: *Elaboración propia con datos de BCN (2016a, p.12)*

Por otra parte, Nicaragua también ha sido catalogado país piloto a nivel de América Latina⁵² en la implementación de la modalidad de apoyo presupuestario, considerada por el CAD eficaz en la promoción del crecimiento económico y lucha contra la pobreza en virtud de las expectativas siguientes: mejora la coordinación y armonización entre los donantes, propicia el alineamiento con los sistemas y políticas del país socio, se reducen los costes de transacción posibilitando a la vez una eficiente asignación en el gasto público, además de hacer énfasis en la utilización de los canales domésticos de rendición de cuentas (Lister y Carter, 2006, p.1). Esta modalidad de apoyo presupuestario atiende a tres principios de la DP (apropiación, alineación y armonización). De acuerdo a Iglesia-Caruncho y Atienza (2004, p.85) las ventajas de este tipo de ayuda-programa es que confiere mayor protagonismo al país receptor, permitiéndole aprovechar el “aprender haciendo” en su

⁵² La modalidad de apoyo presupuestario en América Latina será muy reciente, y tiene su precedente en 2003 con el caso de Nicaragua.

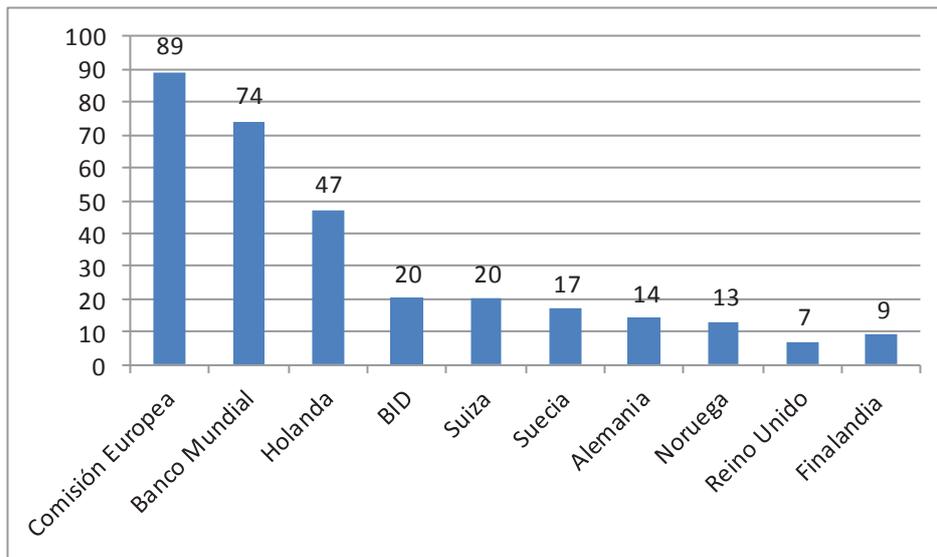
proceso de desarrollo, su ejecución es más sencilla y rápida evitando los inconvenientes con el “ciclo de vida del proyecto”, además de propiciar un genuino diálogo de políticas entre el donante y el receptor actuando como verdaderos socios.

La potencialidad del presupuesto de Nicaragua está determinada por el tamaño de su economía, de sus compromisos externos de deuda y de los desembolsos de cooperación oficial externa. El endeudamiento externo del país superaba cuatro veces el tamaño del PIB en 1994; sin embargo, la condonación de una parte significativa de esta deuda en 2004 permitió que su saldo actual se situara por debajo de los niveles del PIB (49,1% del PIB en 2014) (BID, 2007, p.75).

En 2005 se firmó el Acuerdo Conjunto de Financiamiento conformándose así el Grupo de Apoyo Presupuestario (GAP) en vista de que el gobierno de turno había manifestado a la comunidad donante la “confianza en la lucha contra la corrupción y por los avances que en democracia había evidenciado el país” (IEEPP, 2010, p. 7). A la vez, el GAP desarrolló una serie de indicadores necesarios para la evaluación y el seguimiento conforme a las metas económicas y sociales del país considerando para tal efecto cinco sectores prioritarios: sector social, sector productivo, gobernabilidad, las finanzas públicas y las condiciones macroeconómicas.

En este sentido, durante el periodo 2005-2009 los cooperantes aportaron 309 millones de dólares al Gobierno de Nicaragua en concepto de apoyo presupuestario. No obstante, tras las denuncias por parte de sectores de la sociedad civil en oposición al Gobierno del FSLN de anomalías en las elecciones municipales de 2008, los donantes que conformaban el GAP decidieron congelar los desembolsos para el presupuesto 2009, manteniéndose tal posición en los presupuestos siguientes (véase la Figura 8). Para solventar esa situación el gobierno se ha visto obligado a gestionar mayores recursos vía BM y BID, así como aumentar el endeudamiento interno mediante la emisión de títulos del Tesoro.

Figura 8. Desembolso de ayuda en concepto de apoyo presupuestario recibido por Nicaragua, 2005-2009 (en millones de dólares)



Fuente: *Elaboración propia con datos de Avendaño (2010)*

4.2. Variación en la participación de los donantes: ayuda al desarrollo bilateral, multilateral y Cooperación Sur-Sur

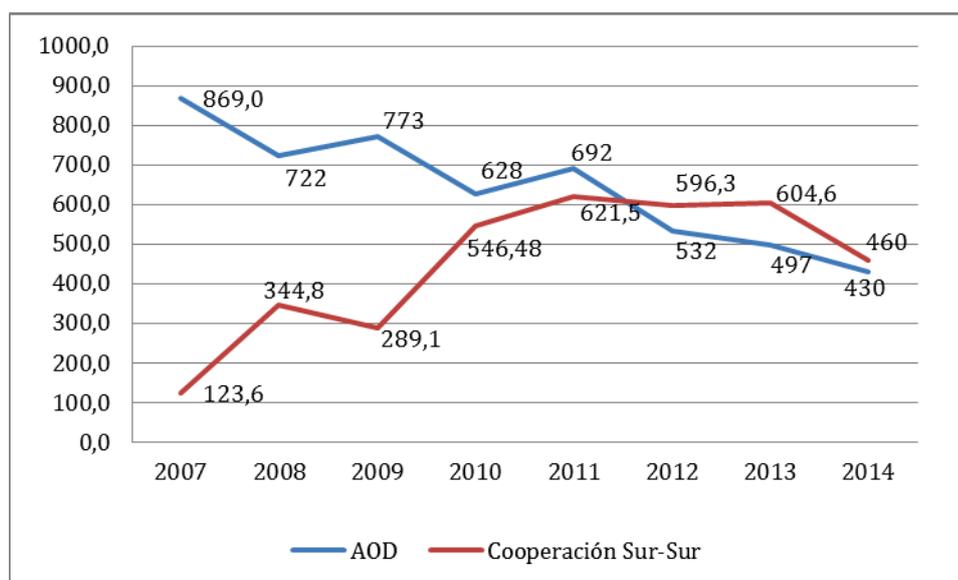
Un aspecto importante que hay que destacar también en esta evolución en los desembolsos de AOD en Nicaragua está asociado con la variación en la participación de los distintos donantes en el territorio nacional. La presencia de organismos multilaterales y agencias bilaterales de cooperación aumentó en los inicios de la década de los noventa “en el marco de la reconstrucción del país, la restauración de la democracia y la reinstauración de la economía de mercado” (IEEPP, 2010, p. 3). Así por ejemplo, entre 1991 y 2001, el mayor porcentaje de AOD recibida procedía de 37 agencias de cooperación, de las cuales 24 eran cooperantes bilaterales miembros del CAD —con una aportación del 71,23% del total de la ayuda— siendo seis los cooperantes bilaterales más destacados (Estados Unidos, España, Noruega, Japón, Alemania y Suecia (Chacón y James, 2012, p.9). Por su parte, en 2005 se observa un significativo equilibrio en ambas modalidades con un 45% bilateral y 55% multilateral⁵³ (Fundación Enrique Bolaños, 2005, pp. 147-148); sin embargo, para 2015 se manifiesta un cambio rotundo en esta participación de los cooperantes propiciándose un descenso en la participación de cooperantes bilaterales miembros del CAD (15% en promedio de participación) mientras que la cooperación multilateral mantendrá su participación alrededor de un 55%⁵⁴ (BCN, 2016a, p. 12).

⁵³ Para una información más detallada, véase el Anexo1.

⁵⁴ Para una información más detallada, véase el Anexo2.

En el contexto de crisis económica y configuración del sistema internacional de cooperación, la reducción de la AOD en Nicaragua comienza a notarse especialmente a partir del año 2007 (véase la Figura 9). Nicaragua experimentó un cambio de gobierno adoptando una nueva filosofía política “Cristiana, socialista y solidaria”, con la que el Gobierno asume la intención de recuperar la dirección en la agenda de cooperación nacional y reducir la dependencia externa del país en materia de cooperación tradicional. De esta forma, durante el periodo 2007-2015, surgieron en la escena nacional nuevos cooperantes bilaterales bajo la categoría de CSS, quienes aportaron en promedio durante este periodo un 30% (3916,58 millones de dólares) del total de los desembolsos de cooperación recibida por el país (destaca Venezuela con 3.634,3 millones de dólares; Rusia con 149,8 millones; China-Taiwán con 125,58 millones; Brasil con 4,7 millones; Irán con 1,2 millones y la India con 1 millón) (BCN, 2016a, p. 12).

Figura 9. Nicaragua: Desembolsos de Ayuda al Desarrollo y Cooperación Sur-Sur, 2007-2014 (en millones de dólares)



Fuente: *Elaboración propia con datos de OCDE (2016a, p. 8) y BCN (2016, p. 12)*

De esta forma, la cooperación tradicional irá perdiendo presencia en Nicaragua, en tanto el gobierno del FSLN apostará por la cooperación alternativa, principalmente la CSS. De acuerdo con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2011) en su Informe de la CSS en América Latina, seis fueron los principales países que ofrecieron proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur en la región (96% de 529 proyectos): Brasil, Cuba, México, Argentina, Chile y Colombia. Los países que más se beneficiaron o figuraron como principales

receptores fueron: El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Paraguay. De acuerdo con la OCDE (2010b, p.12):

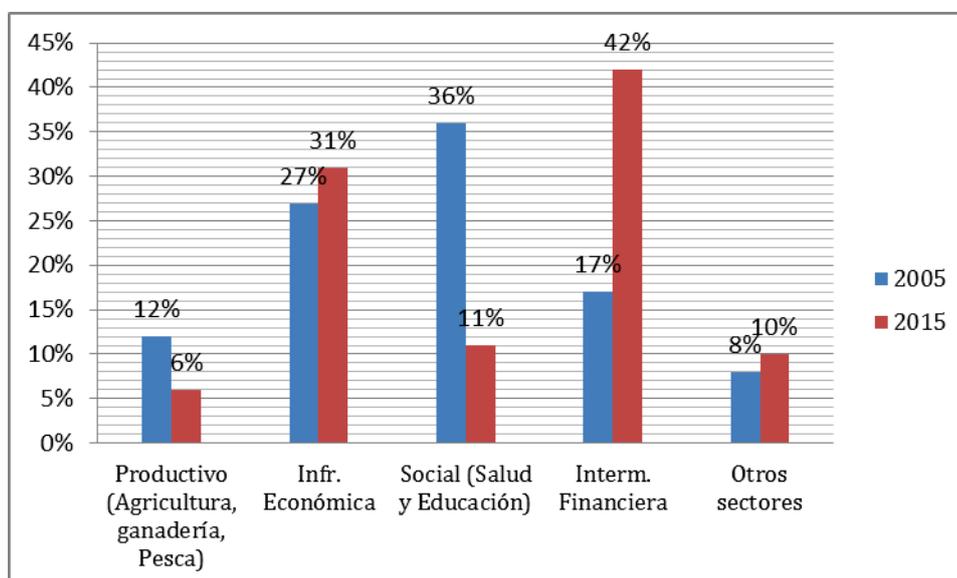
“En medio de una crisis global multifacética, responsables políticos y técnicos en los países en desarrollo y sus socios comparten la percepción de que el aprendizaje y el intercambio de conocimiento Sur-Sur es una herramienta potente para evaluar los retos del desarrollo y generar mecanismos para hacerle frente “desde adentro”. Existe la sensación de que, más allá de las transferencias de experiencias y tecnologías entre el Norte y el Sur, las habilidades y soluciones que proponen los países en desarrollo pueden ser altamente relevantes para sus socios y pares”

Los resultados encontrados con este tipo de CSS es que los donantes emergentes se encuentran más alineados con las estrategias de desarrollo de Nicaragua. Se observó que las acciones de cooperación de los donantes tradicionales miembros del CAD no estaban completamente alineados con las estrategias y programas de desarrollo establecidas en el PNDH de Nicaragua lo que limitaba al Gobierno nicaragüense en la consecución de los ODM, dejando a un lado temas prioritarios como cambio climática, agua, saneamiento, tecnología, innovación y comunicaciones (Chacón y James, 2012, p. 18). En cambio para 2015 se percibe un mayor entrelazamiento de los desembolsos de cooperación con las estrategias del Gobierno. Esto se debe en parte a que la CSS recibida por este país centroamericano proviene de países afines ideológicamente y que comparten objetivos recíprocos y complementarios en las estrategias de cooperación y desarrollo, permitiendo de esta forma un mayor liderazgo y autonomía en la toma de decisiones.

El BCN (2016a, p.12) clasifica los desembolsos de cooperación según los siguientes sectores y subsectores económicos: productivo (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, otros), infraestructura económica (electricidad, gas, agua, construcción, otros), social (salud y educación), intermediación financiera y otros sectores (comercio y administración pública). Al analizar la tendencia en los desembolsos de cooperación por sectores económicos (véase la Figura 10), se aprecia que en 2005 el sector social de educación y salud obtuvo el mayor aporte de cooperación externa con el 36%, seguido de infraestructura económica con el 27%; en cambio, en 2015 el sector con mayor aporte fue intermediación financiera con el 42% seguido igualmente por infraestructura económica con el 31%. Este comportamiento evidencia el efecto que está teniendo el incremento en la modalidad de préstamos en el país, lo que conlleva a que el mayor peso de la cooperación se destine en estos últimos años a la cancelación de deuda contraída por el Gobierno del FSLN, lo que a la vez produce un efecto negativo en las estrategias de lucha contra la pobreza porque se descuidan sectores

prioritarios como el productivo (agricultura, ganadería, pesca, etc.) y el social (educación y salud).

Figura 10. Nicaragua: Desembolsos de ayuda por sector económico 2005 versus 2015 (en porcentaje)



Fuente: *Elaboración propia con datos de Fundación Enrique Bolaños (2005, p. 158) y BCN (2016a, p.7).*

4.3. Evolución del crecimiento y la reducción de la pobreza en Nicaragua

Durante el actual Gobierno del FSLN, Nicaragua ha experimentado un crecimiento económico sostenido (4,5% en 2010 y 4,9% en 2015) dinamizado principalmente por el aumento de la demanda interna gracias al consumo de los hogares⁵⁵ y al incremento en el volumen de las exportaciones (BCN, 2016b, p. xv). Este dinámico crecimiento ha permitido lograr una reducción de la desigualdad al bajar el coeficiente de GINI⁵⁶ desde el 0,51 en 2005 hasta el 0,46 en 2009 motivado por políticas sociales redistributivas dirigidas a los sectores sociales más empobrecidos y con un enfoque de género (FMI, 2011a, p. 6). Sin embargo, pese a estos esfuerzos gubernamentales y de sectores de la sociedad civil, principalmente de ONGD, por mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, el país sigue ocupando uno de los puestos más bajos de la región en la

⁵⁵ Es importante señalar el peso que tienen las remesas en el aumento de la demanda interna y el consumo de los hogares nicaragüenses. En lo que va de 2015, las remesas se han situado en un 9,4% del PIB de Nicaragua, lo que ha permitido en cierta medida ayudar a los hogares nicaragüenses.

⁵⁶ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución considerada perfectamente equitativa. Así, un índice de 0 representa una equidad perfecta, en cambio un índice de 100 equivale a una inequidad perfecta. Para más información, véase la página web del BM en la siguiente dirección: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

clasificación mundial del Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵⁷. En concreto, con un valor del 0,614 ocupa el puesto 132 de 133 a nivel de la región⁵⁸ en 2014, convirtiéndose así la pobreza en un factor crítico del desarrollo del país.

Al analizar la evolución en la tendencia del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, se aprecia que en el periodo de 1990-1994 el país presentó un crecimiento económico promedio anual de 0,6%, mientras la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV)⁵⁹ de 1993 refleja una incidencia de la pobreza de 50,3% (véase la Figura 11) lo que indica que los PAE y los flujos de AOD –que como se ha indicado en el apartado anterior osciló en unos 800 millones de dólares de media anual— no ejercieron un efecto positivo a nivel social de Nicaragua. Por su parte, en el periodo comprendido entre 1995-1999, Nicaragua presentó un mayor dinamismo en términos de crecimiento económico (5,4%), sin embargo el efecto de éste en la reducción de la pobreza no sería significativo ya que de acuerdo con los datos brindados por la EMNV, en un lapsus de seis años (1993 a 1998) la pobreza sólo se redujo un 2,4%.

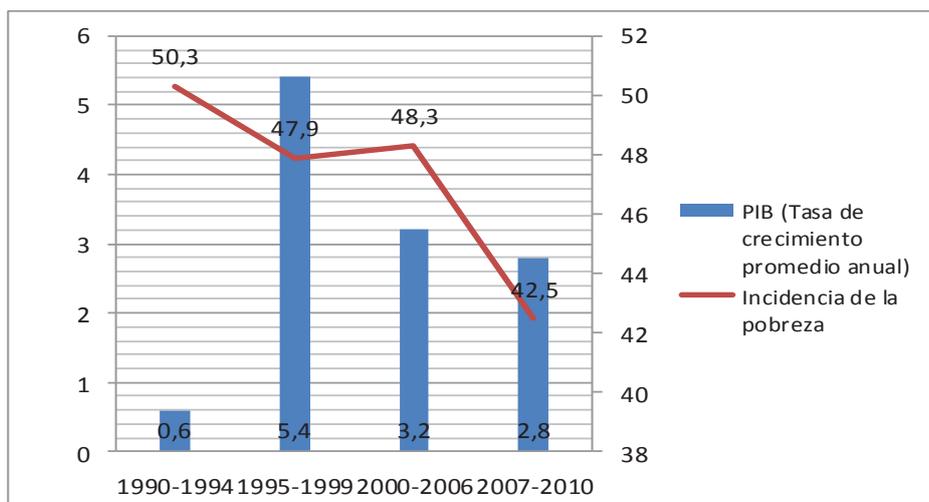
En 2004 Nicaragua sería el país de América Latina que más AOD recibió, producto de programas de condonación de deuda y modalidades de apoyo presupuestario, con un monto de 1.234,65 millones de dólares (OCDE, 2016c). No obstante, la proporción de la población que se encontraba bajo el umbral de la pobreza en 2005 era del 48,3%, mientras la tasa de crecimiento económico fue de alrededor de un 3,2%. Esto indica que la proporción de los flujos de ayuda no se evidenció en la reducción de la pobreza; por el contrario, en 2005 se propició un incremento de 2,5% respecto a la ENMV de 2001 (45,8%) (BID, 2007, p.22).

⁵⁷ El IDH es un indicador elaborado por el PNUD, el cual hace hincapié en que las personas y sus capacidades son el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país y no el crecimiento económico. Toma en consideración aspectos fundamentales del desarrollo humano como tener una vida larga y saludable, adquirir conocimiento y disfrutar de una vida digna. Para más información, véase la página web del PNUD en la siguiente dirección: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

⁵⁸ Haití ocupa el último puesto 133 a nivel de la región latinoamericana.

⁵⁹ La EMNV es un instrumento elaborado por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo con asesoramiento técnico del BM que tiene el objetivo de medir la pobreza del país.

Figura 11. Nicaragua: Evolución del crecimiento económico y reducción de la pobreza, 1990-2010 (en porcentajes)



Fuente: *Elaboración propia con datos de BID (2007, p. 6), BCN (2014, p. xii) y las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (EMNV) de 1993, 1998, 2001, 2005 y 2009.*

La AOD en Nicaragua comienza a registrar un descenso a partir de 2007, llegando a promedios anuales de 568 millones de dólares⁶⁰ (OCDE, 2016a, p.8). A pesar de los efectos adversos en el cambio en la agenda de los cooperantes a nivel nacional y los efectos de la crisis económica internacional, el Gobierno de Nicaragua logrará una reducción de la pobreza de 5,8% en 2009 (42,5%) respecto a la EMNV de 2005 (48,3%). El FMI (2011a, pp.30-32) justifica esta reducción de la pobreza de la siguiente manera:

“Entre 2005 y 2009 Nicaragua creció a una tasa promedio anual de 1.69 por ciento, cifra menor a la tasa de crecimiento de América Latina en su conjunto, pero a pesar de ello Nicaragua ha experimentado una brusca caída de la pobreza debido a que el crecimiento económico está siendo acompañado por una mejor distribución del ingreso. Esta notable disminución de la pobreza, está siendo determinada en su mayor parte, primeramente por programas dirigidos a proveer recursos financieros y en especies a micro, pequeñas y medianas productoras, y en segundo lugar, por el aumento de los precios internacionales de las materias primas”⁶¹

No obstante, al analizar comparativamente estos datos con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide la pobreza según el grado de privaciones que padecen las personas, señala un rango de incidencia de 16,1%. Si bien Nicaragua ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza en 2009 a través de políticas distributivas con la implementación de programas y proyectos sociales, tales políticas han sido básicamente un paliativo para

⁶⁰ Véase la Sección 4.1, Capítulo 4.

⁶¹ De acuerdo con el FMI (2011a, p.30) durante 2009 y 2010 Nicaragua presentó un excelente desempeño económico a nivel de la región centroamericana en la resistencia y luego recuperación económica a la crisis financiera internacional.

ayudar a las familias a afrontar los dilemas de la pobreza y la exclusión, pero no se presenta lo que Amartya Sen denomina un desarrollo humano basado en las capacidades. En otras palabras, las personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad al verse privadas en alguna de sus condiciones o estándar de vida debido a que el mismo sistema económico y social imperante no es autosuficiente. En particular, se aprecia un déficit público a nivel del Presupuesto General de la República que limita el gasto en educación y salud, una deuda pública situada en un 49,1% del PIB y unas exportaciones cuyo peso está supeditado a productos catalogados como materias primas.

Las mencionadas circunstancias conllevan a que en cualquier momento las personas se vean desplazadas a una de las líneas de pobreza más bajas de las que se encuentran actualmente puesto que las políticas sociales resultan temporales al depender de fondos de cooperación internacional –principalmente de la República de China-Taiwán y de Venezuela en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)⁶². Todo lo anterior marca aún la dependencia externa del país y vulnera la capacidad de los gobiernos ante las demandas sociales. De los once países analizados por el IPM en la región latinoamericana⁶³, Nicaragua ocupa el puesto 7 junto con Honduras con un índice cuyo valor es 0,072, pero en relación con la incidencia de la pobreza (H) en Nicaragua se acentúa en mayor medida al alcanzar el 16,1% puesto que la incidencia en Honduras es de 15,8% (OPHI, 2015, pp. 1-2).

Este análisis realizado para el caso de Nicaragua, respecto a la relación ayuda, crecimiento económico y reducción de la pobreza, permite extraer dos momentos en la eficacia ejercida por la ayuda:

1. El periodo de 1990-2006 demuestra que la ayuda ejerció un efecto moderado sobre el ritmo de crecimiento económico del país tras sobreponerse a un proceso de crisis económica y guerra civil en los años ochenta. Sin embargo, dado la proporción de los recursos de AOD destinados al país durante este mismo periodo, se observa que Nicaragua no logró alcanzar al límite la absorción productiva del volumen de ayuda recibida, motivado mayormente por aspectos institucionales y de corrupción.
2. Por su parte, en el periodo 2007-2015 se aprecia que el peso de la ayuda al desarrollo sobre el ritmo de crecimiento económico de Nicaragua será poco

⁶² El ALBA es una plataforma de integración de los pueblos de América Latina y el Caribe, con el objetivo de promover un comercio más justo y solidario, en un marco de colaboración y complementación política, social y económica promovida inicialmente por Cuba y Venezuela (RT, 2015).

⁶³ Dentro de los países analizados se encuentran: Argentina y Brasil (0,011), Ecuador (0,013), Belice (0,018), República Dominicana (0,020), Colombia (0,022), Perú (0,043), Honduras y Nicaragua (0,072), Bolivia (0,089) y Haití (0,248).

significativo debido a la reducida proporción de la ayuda respecto al PIB del país; sin embargo, la mayor absorción ejercida por parte del Gobierno actual sobre estos limitados recursos de AOD ha servido de apoyo en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

4.4. Factores explicativos del impacto de la ayuda al desarrollo sobre la pobreza en Nicaragua

A continuación se exponen aquellos factores que para el caso de Nicaragua se ha observado que han ejercido un efecto en la relación AOD y lucha contra la pobreza. En primer lugar se destaca la influencia de aspectos institucionales (corrupción, democracia, Estado de Derecho e irregularidad en los procesos electorales), poniendo énfasis a la vez en la condicionalidad política aplicada por la comunidad cooperante. En segundo lugar, se explican los factores asociados al incumplimiento de principios de la DP, principalmente los referentes a Apropiación, Alineación y Armonización. En tercer lugar, se pone énfasis en aspectos relacionados con la disfuncionalidad en el destino de la AOD por sector económico con mayor peso en la lucha contra la pobreza en Nicaragua como lo es el sector agropecuario. En cuarto lugar, se presentan factores relacionados con el impacto de la deuda externa en la economía nicaragüense y las iniciativas de alivio de deuda en la lucha contra la pobreza. En quinto lugar, se destaca el efecto que ha ejercido a nivel económico y de lucha contra la pobreza la estrategia de diversificación de las fuentes de cooperación e inversión extranjera directa por parte del Gobierno actual del FSLN. Por último, se incluyen los efectos de otros factores como el conflicto armado en los ochenta, el crecimiento económico sin una distribución justa de la riqueza, así como factores relacionados con desastres naturales y la crisis económica internacional.

a) Factores institucionales y la condicionalidad política

Uno de los principales factores que ha marcado el poco impacto de la ayuda en la reducción de la pobreza en Nicaragua ha sido su debilidad institucional. El desarrollo institucional es sinónimo de buen gobierno (governabilidad) y de fortalecimiento institucional y democrático. Las instituciones establecen las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos que se producen en la sociedad y las instituciones políticas son fundamentales para incentivar el crecimiento económico y el desarrollo social. En este sentido, Burnside y Dollar (2000, pp. 847-868) señalan que la ayuda sólo tiene efectos positivos en el crecimiento económico de los países receptores cuando ponen en práctica

“buenas políticas”. Pero también se ha demostrado que cuanto más ayuda recibe un país, más empeoran sus índices de corrupción, la actividad burocrática y el Estado de Derecho (Knack 2000).

En el caso de Nicaragua, entre 1990 y 1996 se recibieron alrededor de 4.522,4 millones de dólares en concepto de AOD. Sin embargo, la mayor parte del dinero no fue ingresada en el presupuesto general, se manejó como un presupuesto paralelo o “caja chica”, sin control de la Asamblea Nacional y violando las leyes vigentes. La discrecionalidad sería el eje central en el manejo de los fondos de cooperación internacional, de los cuales se conocieron muchos casos de corrupción y abusos en el uso de estos recursos por parte de altos funcionarios públicos en sus viáticos al exterior. Al respecto Vargas (2000, p. 131) señala:

“El Gobierno de Nicaragua para no cumplir con el 6% del Presupuesto General de la República para las Universidades como lo estipula la Constitución Política y para no someterse al control de la Asamblea Nacional, utilizó un presupuesto paralelo, conformado con el dinero proveniente de la cooperación internacional, el cual no era aprobado por la Asamblea Nacional y tampoco se rendía cuenta a las autoridades nacionales de la Contraloría General de la República”.

Esta situación poco transparente observada en la gestión de los recursos de cooperación durante el periodo de Gobiernos neoliberales justifica, en cierta medida, que si el país recibió entre 1990 y 1999, una cantidad de 881 millones de dólares en promedio anual de AOD (OCDE, 2016a, p.8), la pobreza sólo haya disminuido un 2,4% (50,3% en 1993 y 47,9% en 1998) (BID, 2007, p. 21).

Por otra parte, respecto al Gobierno actual del FSLN, se ha observado que muchos cooperantes –principalmente donantes europeos y de Estados Unidos— han utilizado como principios rectores en el otorgamiento de la ayuda y la promoción del desarrollo aspectos institucionales (la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos). El ex Embajador de Noruega en Nicaragua, Tom Tyrihjell señaló en una entrevista brindada a El Nuevo Diario: “En la mesa de cooperantes hemos contribuido a abrir espacios de diálogo, hemos logrado avances y espero que esa relación un poco más balanceada y no solamente crítica, rinda frutos. Democracia y transparencia han sido temas recurrentes. En la Mesa Global (de donantes) nosotros enfatizamos en estos estándares y en las expectativas de la comunidad donante” (Córdoba, 2010).

Dentro de la percepción de los cooperantes el escaso avance en el desarrollo y lucha contra la pobreza en Nicaragua se destaca la debilidad institucional que este país presenta. Esta es

la forma en que lo afirma el Asistente de la Dirección de la Cooperación Técnica Alemana en Nicaragua (GÍZ), Martin Walter (2010), "si hablamos de 30 años de cooperación, el principal problema en los 80 fue la guerra, pero luego caímos en la política, el caudillismo, (...) en la política y la gobernanza está un gran problema".

Los cooperantes al plantearse el desembolso de la ayuda, tienen presente la baja capacidad de control de las instituciones políticas de Nicaragua, lo que les lleva a practicar cierta condicionalidad. Fernández y Balbis (2009, p. 67) señalan que "la baja consolidación institucional es obstáculo para que los gobiernos faciliten procesos de desarrollo sostenibles. La dificultad del Estado para controlar las crisis internas y dar solución a los conflictos distributivos es respuesta de su baja capacidad y equipamiento para proveer bienes públicos especializados".

La condicionalidad de la ayuda internacional opera de forma pragmática y adaptativa respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas, de manera que en caso de que el receptor cumpla los compromisos planteados, se mantiene o mejor aún, aumenta la ayuda prestada o donada, este tipo de condicionalidad se supone que es positiva. Al contrario de lo anterior, se activan mecanismos que van desde el diálogo político hasta el reforzamiento de la colaboración que contribuya a la solución de una problemática suscitada. En el caso de no lograrse la solución se aplican medidas como el retraso, disminución o en casos extremos, la suspensión de la asistencia otorgada, aspecto muy negativo de la condicionalidad, por ser sanciones rígidas que no aportan al deseado desarrollo (Agné, 2009).

El caso presenciado con la cooperación danesa es muy representativo de este tipo de condicionalidad punitiva. El Gobierno danés decidió retirar su ayuda a Nicaragua tras la negativa gubernamental de suscribir un acuerdo bilateral con Dinamarca para la implementación del Programa de Apoyo a la Democracia, la Gobernabilidad y el Acceso a la Justicia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, 2011), cuyo propósito fundamental era asegurar y financiar la vigilancia electoral en noviembre 2011 a través de ONGD nacionales como Ética y Transparencia y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia.

En palabras del Ministro de Cooperación de Dinamarca Søren Pin, se puede destacar:

"La decisión sobre la salida adelantada de la Cooperación Danesa en Nicaragua se toma después de deliberaciones durante mucho tiempo con el Gobierno de Nicaragua, sobre un acuerdo que facilita la continuación del

apoyo danés a la sociedad civil. El Gobierno nicaragüense ha expresado su objeción al apoyo danés para este objetivo. Es una decisión que el Gobierno de Nicaragua ha tomado. Afectará a otros socios, lo cual yo lamento profundamente. Para Dinamarca es indispensable que podamos apoyar a la sociedad civil. Eso ya no es posible" (Navarro, 2011).

En junio de 2009, países y organismos miembros del GAP y demás entes de cooperación, se reunieron para constituir una Mesa de Donantes⁶⁴ en la que se analizó la situación vivida en el país tras los resultados de las elecciones municipales de 2008. De esta Mesa resultó una recomendación pública indicando que para reanudar la ayuda en el país era necesario "perfeccionar el Sistema Electoral" destacando a la vez que "un ambiente positivo para la cooperación para el desarrollo, requiere de una muestra clara de compromiso de los principios democráticos fundamentales [...] el derecho a las elecciones libres, transparentes y justas por parte de las autoridades públicas y los dirigentes políticos" (EFE, 2008).

El Embajador de Estados Unidos en Nicaragua, Robert Callahan, en el mismo sentido destacó: "seguimos pidiéndole al gobierno que encuentre una solución [...] a las irregularidades que existieron con respecto a las elecciones municipales, para sí recuperar la confianza en su sistema electoral" (AFP, 2009). Producto de la inobservancia de la recomendación por parte del Gobierno nicaragüense, Estados Unidos decidió retirar la Cuenta Reto del Milenio⁶⁵ en el Occidente del país (León y Chinandega) como resultado del supuesto fraude electoral y ante la negativa gubernamental de reformar el sistema electoral (EFE, 2011).

Holanda es otro caso a destacar dentro de esta categoría de condicionalidad política. En un Seminario sobre la Cooperación Internacional desarrollada en el Centro Medioambiental Parque Japonés – Nicaragüense (Embajada de Japón en Nicaragua y Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, 2006, p. 27), el Embajador de este país Bert van Geel destacó las siguientes palabras: "es claro que es imposible lograr desarrollo económico sostenible sin tener en cuenta los factores políticos, especialmente el ataque para desarmar bombas de tiempo como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y política".

Es necesario destacar también el comunicado de prensa publicado en el sitio web de la Embajada de este mismo país con sede en Managua donde se afirmaba que "mientras el

⁶⁴ La Mesa de Donantes estaba conformada por las embajadas de Alemania, Luxemburgo, España, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Japón, Holanda, Suecia, Francia, Canadá, Estados Unidos, la Comisión Europea, Islandia, Italia, Austria y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

⁶⁵ El retiro de la Cuenta Reto del Milenio al Occidente de Nicaragua significó un monto de 62 millones de dólares de un total de 175 millones de dólares "no reembolsables" para un período de cinco años destinados a proyectos de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza en las provincias de León y Chinandega.

gobierno de Nicaragua cumpla con los principios fundamentales, establecidos en la JFA, se seguirá (en principio) dando el apoyo presupuestario", y con respecto a la gobernabilidad vemos que la percepción que se tiene de Nicaragua por parte de este país donante es bastante negativa lo que deja entrever que el retiro de la ayuda holandesa es por motivos meramente políticos:

"En Nicaragua se puede observar una especie de péndulo que se mueve entre tendencias hacia la modernización e institucionalización del Estado y movimientos contrarios que quieren revivir el autoritarismo y el clientelismo político. El país tiene un marco legal bastante completo, pero en algunas ocasiones falta la voluntad política para cumplir las leyes y los políticos aprovechen el Estado y el gobierno para sus propios fines y ventajas (Estado Botín)"⁶⁶.

La pregunta que se plantea a continuación es si estas medidas son realmente eficaces para incentivar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población del país receptor, en este caso, de Nicaragua.

Para poder dar respuesta a dicho interrogante hay que tener presente las siguientes premisas: primera, si las condiciones solicitadas por el donante son capaces de lograr en el receptor las reformas esperadas; segunda, si la instrumentación de esas condiciones han logrado consolidar los objetivos para los cuales fueron instrumentadas, es decir, mejorar las condiciones de vida de la población en situación de marginalidad (Sttoke, 1994, p.41). En otras palabras, la condicionalidad será eficaz en un doble sentido: a nivel formal, si logra que los receptores cumplan con las reformas solicitadas a su sistema económico y político; y a nivel de la materia, si las reformas solicitadas son capaces de incentivar el desarrollo de ese país. En el caso de Nicaragua, las reformas solicitadas por la comunidad donante a la Ley No. 331 (Ley Electoral) no se hicieron efectivas y los cooperantes europeos decidieron suspender la ayuda vía Apoyo Presupuestario. Estados Unidos suspendió la ayuda destinada al programa Cuenta Reto del Milenio destinada a estrategias de lucha contra la pobreza en el país y también algunas agencias de cooperación (Suecia, Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca, Luxemburgo) recurrieron a su retiro definitivo del territorio nacional.

b) Incumplimiento a los principios de la DP

Uno de los principales factores externos que restó eficacia a las estrategias de lucha contra la pobreza en Nicaragua está asociado con el incumplimiento de los principios

⁶⁶ Para mayor información consultar la página web de la Embajada del Reino de los Países Bajos, sección Cooperación al Desarrollo, Apoyo Presupuestario, Gobernabilidad, disponible en: www.nicaragua.nlembajada.org.

fundamentales de la DP (principalmente Apropiación, Alineación y Armonización) por parte de los cooperantes miembros del CAD. En el caso de Nicaragua, se observaron limitaciones importantes durante el periodo 1990-2006 respecto a los programas y proyectos impulsados por las agencias de cooperación, debido principalmente a la enorme cantidad de proyectos financiados y ejecutados en el país de manera aislada, sin plena coordinación entre los donantes, cada uno de ellos con sus propios métodos y procedimientos. Todo ello ha restado liderazgo al Gobierno a la hora de determinar sus propias prioridades de desarrollo (Rouquayrol, 2007, p. 68).

De igual forma, el tipo de eficacia que se ha aplicado por parte de los cooperantes del CAD con la ejecución de los programas y proyectos es un tipo de eficacia organizativa, en la que lo primordial es la consecución del proyecto, independientemente de la situación obtenida con los beneficiarios (PNUD, 2001). En primer lugar, los donantes impulsan muchos proyectos de manera particular y dispersa. En segundo lugar y tomando en cuenta el hecho de que no todos los proyectos logran cumplir los objetivos que se habían trazado, los resultados de cumplimiento del proyecto no se evalúan conforme indicadores generales que evidencien mejoras en el nivel de desarrollo nacional, esto es, el nivel micro no trasciende al nivel macro de la eficacia en el desarrollo. En tercer lugar, no todos los proyectos se hacen conforme el PNDH. Aragón (2010)⁶⁷ señala que durante el período 1990-2006 el modelo de cooperación aplicado en el país fue el "*Donor Driven*" y el PNDH estuvo guiado por las políticas o estrategias de los donantes, resaltando las siguientes características: el 75% de los desembolsos estuvieron vinculados a condiciones, un alto porcentaje de los proyectos no respondían a los planes nacionales, se producía una gran dispersión de proyectos, la ayuda estuvo gestionada mayoritariamente a través de ONGD y había una notable multiplicidad de interlocutores. El resultado de estas acciones fue un bajo impacto de la ayuda al desarrollo y un incremento significativo de la pobreza. A esto es posible agregar las declaraciones brindadas por el economista nicaragüense Adolfo Acevedo en 2010:

“Hasta ahora las políticas nacionales de desarrollo han estado pre-determinadas por la condicionalidad de los organismos financieros internacionales, los cuales han establecido no sólo qué cosas hacer, sino también qué opciones o alternativas ni siquiera podían ser consideradas. Por esto digo que estos organismos deberían aceptar su responsabilidad por los resultados de las políticas que promovieron. Estos documentos (PNDH), también, han sido documentos de los funcionarios públicos, más que el resultado de un proceso nacional de deliberación y construcción de consensos”.

⁶⁷ Aragón ha sido Coordinador de Proyectos de la Secretaría de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua en 2010.

c) El destino de AOD por sector económico

Otro de los factores que podría indicar que la AOD no ha ejercido un efecto positivo en la reducción de la pobreza está ligado con los flujos de cooperación por sector económico. Como se apreció anteriormente en la Figura 10 los cooperantes han descuidado un sector estratégico en el desarrollo de Nicaragua como lo es el sector productivo (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) destinando sólo el 12% en 2005 y el 6% en 2015 de los desembolsos totales recibidos en términos de cooperación. Resulta necesario recordar que uno de los principales sectores de la economía de Nicaragua es el sector agropecuario. A diferencia del resto de países de la región centroamericana, en Nicaragua el sector agropecuario se mantiene con un peso predominante en el PIB con aportes superiores al 20%⁶⁸ (Lacayo, 2011).

En 2001 la contribución de este sector a la población económicamente activa fue del 39,1% mientras que en el 2011 fue del 31,87%, lo que denota que su evolución sigue siendo importante para la economía nacional. No obstante, considerando que más del 76% de la pobreza rural y el 80% de la pobreza extrema se encuentra localizada en la Región Central y Atlántica con alta capacidad productiva, el desempeño de este sector en la economía no ha logrado traducirse en una mejora significativa de las variables que limitan el desarrollo, principalmente las asociadas a la pobreza. De esta forma, para que la AOD sea mayormente eficaz en la lucha contra la pobreza se tiene que destinar mayor porcentaje de AOD a este sector clave de la economía nicaragüense. Así lo sustenta el BID (2007, p.23) “Nicaragua enfrenta el reto de traducir su vocación agropecuaria y su potencial agroexportador en una reducción más efectiva de la pobreza, particularmente la rural”, concentrándose su mayor incidencia en mujeres jefas de hogar y población indígena.

d) Deuda Externa

Un factor que ha repercutido en gran medida en las estrategias de desarrollo del país y de la cooperación internacional es el referente a la deuda externa. La cooperación ha influido en dos formas a esta situación externa que resulta ineficaz en la lucha contra la pobreza:

⁶⁸ Por ejemplo, en Costa Rica que posee un PIB mayor que el de Nicaragua, el sector agropecuario sólo contribuyó con un 6,1% al PIB.

1. Por una parte, es necesario resaltar que la cooperación que Nicaragua recibió durante el periodo 1980-1989 repercutió en el saldo de la deuda externa en virtud que esta ayuda fue brindada principalmente en modalidad de préstamos, en gran parte por países del bloque socialista, quienes aportaban bienes militares al Gobierno del FSLN en los ochenta para hacer frente a la guerra de agresión a cargo de La Contra; y en la actualidad, el retiro de cooperantes bilaterales del país ha propiciado que Nicaragua reciba menos donaciones e incremente la modalidad de préstamos a organismos multilaterales de cooperación acrecentando el saldo de la deuda externa, incentivando por tanto a que el Gobierno del FSLN destine el mayor porcentaje de cooperación hacia la cancelación de esta deuda y no hacia sectores considerados estratégicos para el desarrollo.
2. Otra de las formas en que la cooperación internacional recibida por Nicaragua se ha visto afectada en los objetivos de lucha contra la pobreza están relacionadas con las iniciativas de condonación de deuda, denominadas PPAE y Alivio de la Deuda Multilateral. Una de las condicionantes para que el país se favoreciera de estas iniciativas era que el Gobierno diseñara una Estrategia de Combate a la Pobreza la cual debía ser financiada con los recursos que el país dejaba de invertir en el pago de la deuda. Sin embargo, según informes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, del monto total que representaron dichos alivios entre 2002-2009 (1.762,1 millones de dólares), sólo el 49,3% fue destinado por parte del Gobierno de Nicaragua hacia esa Estrategia de Combate a la Pobreza, lo que indica que el 50,7% restante se desvió hacia otros fines distintos a los de lucha contra la pobreza (Morales *et al.*, 2010, p. 35).

e) Diversificación en las fuentes de cooperación e inversión extranjera directa

A pesar del declive observado en los flujos de AOD en 2007, el Gobierno del FSLN logró una reducción de la pobreza del 5,8% en 2009 (42,5%) respecto a la EMNV de 2005 (48,3%) (BID, 2007, p.21). Este aporte en la reducción de la pobreza se justifica a partir de la estrategia de diversificación de las fuentes de cooperación e inversión extranjera directa por parte del actual Gobierno, así como por los diversos programas sociales financiados con fondos de CSS.

Entre 2007 y 2014, por ejemplo, China-Taiwán ha donado más de 34 millones de dólares al país llegando a financiar alrededor de 27 programas y proyectos de carácter social, en áreas

de producción de alimentos, gobernabilidad y agropecuario dentro del marco de lucha contra la pobreza. (Vado, 2015). Por su parte, la cooperación venezolana durante este mismo periodo donó recursos para atender la emergencia provocada por el huracán Félix en 2007, la tecnificación de producción de cooperativas agrícolas, subsidios al servicio de transporte colectivo urbano con el objetivo de mantener la tarifa social, descuento especial al precio de combustible para el transporte colectivo interurbano, financiamiento al programa “Hambre Cero o Bono Productivo Alimentario⁶⁹”, así como la entrega de cocinas y cilindros de gas a las familias pobres. En relación a la inversión extranjera directa, Venezuela ha posibilitado expandir la capacidad de generación eléctrica, la ampliación de la capacidad de almacenamiento de petróleo y sus derivados, así como la adquisición de maquinaria y equipo para fortalecer el desarrollo de obras de infraestructura económica y social (Morales *et al.*, 2010, p. 39).

De igual forma, se encontró que de los cooperantes bilaterales pertenecientes al CAD que más han aportado a la promoción del desarrollo económico de Nicaragua han sido Estados Unidos, España y Alemania, quienes en los últimos años han redirigido sus donaciones al sector privado. En 2015, las aportaciones de estos tres cooperantes en concepto de donaciones al sector privado sumaron 35,6 millones de dólares. Por su parte, Japón mantiene gran parte de su cooperación al sector público aportando 5,9 millones de dólares en donaciones en 2015 y 1,8 millones de dólares en préstamos (BCN, 2016, p.12).

f) Otros factores

Respecto a las tendencias en la evolución de la tasa de crecimiento económico y reducción de la pobreza, se puede decir que Nicaragua ha crecido en términos económicos sin una generación significativa en empleo y sin una reducción significativa en los niveles de pobreza, creándose una especie de "crecimiento empobrecedor" como lo definen muchos economistas especializados en países latinoamericanos clasificados dentro de la categoría de países de renta media baja como resulta ser el caso de Nicaragua (Intermón Oxfam, 2010, p.31):

“Latinoamérica y el sur de Asia han experimentado largos períodos de crecimiento económico que coexisten con incrementos significativos del empleo informal. En algunos países en desarrollo la proporción de trabajadores informales puede representar más del 90% si se incluye a la

⁶⁹ Hambre Cero es uno de los programas sociales más importantes y de mayor impacto implementado por el Gobierno del FSLN, contribuyendo a garantizar la soberanía alimentaria de las familias nicaragüenses, al “garantizar la producción de alimentos en escala suficiente para no depender de la importación” (Quiróz, 2011, p.17).

agricultura en la estimación. La gran correlación entre informalidad, pobreza y vulnerabilidad es una manifestación de la *paradoja del crecimiento empobrecedor*. Como mínimo los donantes deben focalizarse en apoyar procesos que incrementen las capacidades de las personas pobres para aprovechar efectivamente el crecimiento económico”.

Asimismo, no se puede omitir los efectos que han tenido en la pobreza y la ineficacia de la AOD las catástrofes naturales como el terremoto de 1972 en que la Dictadura Somocista se apoderaría de gran parte de los fondos de cooperación destinados a la rehabilitación del país; así también el efecto del Huracán Mitch en 1998, que se convertiría en factor negativo para las estrategias de desarrollo, a tal punto que los niveles de pobreza sólo descendió de 50,3 en 1993 a 47,9 en 1998 (véase la Figura 11). En este mismo sentido se ubican los efectos causados por la situación de guerra en los años ochenta (1980-1989) en los que Nicaragua recibió 385 millones de dólares de AOD en promedio anual (OCDE, 2016, p.8), sin embargo la mayor parte de estos desembolsos ingresaron en calidad de préstamos lo que ejercería un efecto negativo a nivel de la deuda externa del país.

De igual forma, hay que destacar los efectos de la crisis económica internacional además de elementos asociados a la situación de hambre en muchas regiones de África, así como los movimientos de liberación nacional y conflictos bélicos que se desataron principalmente en países del área norte de África (Egipto, Túnez, Libia, Siria) desde 2010, que han ocasionado una oleada migratoria hacia el continente europeo y que ha repercutido en que muchos cooperantes europeos en Nicaragua decidan retirar su ayuda hacia nuevas prioridades en el continente africano:

“[...] Estos cambios en la política de ayuda también están acompañados por una mayor focalización de las acciones hacia aquellos países en donde es más aguda la pobreza. Por consiguiente, se ha pasado a reclamar más atención a los países o regiones que padecen más sufrimiento, desplazando o reduciendo la ayuda a países con mejores niveles de ingreso y mejor capacidad de absorción de la ayuda” (Fernández y Balbis, 2009, p. 67).

Esta situación de retiro de cooperantes en el país ha propiciado, por un lado, que Nicaragua reciba menos desembolsos de cooperación vía donaciones y, en segundo lugar, el Gobierno del FSLN se vea en la necesidad de dirigir gran parte de los fondos de cooperación (42% en 2015) hacia la cancelación de la deuda contraída con préstamos principalmente de organismos multilaterales (véase la Figura 10) descuidando por tanto otras áreas estratégicas en la lucha contra la pobreza.

CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación muestran en primer lugar, que en el estudio de caso elegido –Nicaragua- la ayuda ha coincidido con su rol de fuente de financiación externa en la cobertura del déficit existente a nivel del Presupuesto General de estos países en vías de desarrollo, que limitan el desarrollo humano y crecimiento económico (principalmente aquellas brechas relacionadas a la inversión y la generación de divisas a consecuencia de un déficit en la balanza comercial).

En segundo lugar, la eficacia de la ayuda sobre la reducción de la pobreza en Nicaragua ha estado determinada por diferentes factores entre los que destacan:

- a) La situación institucional y política del país receptor. Se observa que cuando en el país receptor no existen los canales institucionales sólidos y transparentes que propicien una adecuada gestión de recursos de AOD, su efecto en el desarrollo y la reducción de la pobreza no resulta eficaz.
- b) El tipo de modalidad que se utiliza para gestionar la ayuda. Cuando el país receptor posee una marcada dependencia externa, gestionar la ayuda a través de préstamos tiene un efecto negativo en las estrategias de lucha contra la pobreza como se observa en el caso de Nicaragua durante el periodo 1980-1989 y 2007-2015.
- c) La coordinación entre los donantes. Los proyectos de desarrollo ejecutados por las agencias de cooperación tienden a ser ineficaces cuando no existe una coordinación entre donantes que trabajan en el mismo territorio nacional y cuando no poseen estrecha relación con los planes de desarrollo del país socio.
- d) La apropiación y liderazgo que ejerza el Gobierno del país socio en la gestión de la ayuda. En el caso de Nicaragua se observa que la mayor absorción y liderazgo que el Gobierno del FSLN está ejerciendo actualmente con los desembolsos obtenidos de la cooperación internacional (AOD y CSS), hacia las estrategias establecidas en el PNDH, ha servido de fortaleza en la lucha contra la pobreza.
- e) La cantidad en los desembolsos de ayuda. Desde la DP en 2005 se ha puesto énfasis en que para lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza de los países receptores era prioritario incrementar los desembolsos de ayuda. Sin embargo, a

través del estudio de caso de Nicaragua se demuestra que no es tanto la cantidad de ayuda lo que determina su eficacia, sino el hecho de que la ayuda otorgada se destine hacia aquellos sectores y áreas estratégicas del desarrollo del país socio que mayor peso tengan en la reducción de la pobreza de este país. En este sentido, es recomendable que los países cooperantes realicen diagnósticos sobre las áreas y sectores que mayor peso significativo otorgan a la lucha contra la pobreza de ese país y así direccionar la ayuda a través de la modalidad de ayuda más eficaz como resulta el caso del apoyo presupuestario en Nicaragua.

Referente a la relación AOD y crecimiento económico, el estudio de caso (Nicaragua) demuestra que la proporción de los desembolsos de ayuda (US\$ 881 millones entre 1990-1999 y US\$ 1.020 millones entre 2000 y 2009, en promedio anual) no se corresponden con la tasa de ritmo de crecimiento registrados, lo que sustenta por tanto un escenario de aparente ineficacia de la ayuda, motivado en parte por factores antes mencionados.

En todo caso, para que la AOD a través del crecimiento económico tenga un impacto significativo en el desarrollo del país socio debe garantizarse una distribución justa de la riqueza, propiciando la mejora de las capacidades y del nivel de vida de los sectores poblacionales en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Para finalizar, cabe destacar que con la realización de este trabajo queda abierta la posibilidad de realizar futuras investigaciones centradas en el análisis de la eficacia de la ayuda en la reducción de la pobreza a través de modalidades específicas como el apoyo presupuestario o las iniciativas de alivio de la deuda de las que se han beneficiado países como Nicaragua. Asimismo, en trabajos futuros se pretende profundizar de forma más directa en las aportaciones que de forma individual realizan cada donante en la lucha contra la pobreza y en la ayuda ligada.

BIBLIOGRAFÍA

Abrisketa, J. y Pérez de Armiño, K. (2006). *Acción humanitaria: concepto y evolución*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. HEGOA: País Vasco. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fxd-7CWX_gMJ:www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es (Consultado el 20 de mayo de 2016)

ADA (Agencia de la Cooperación Austríaca para el Desarrollo) (2011). *Nicaragua Estrategia de País 2011-2013*. Viena, Ministerio Federal de Asuntos Europeos e Internacionales.

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo) (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID*. Manuales Cooperación Española 2014. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf> (Consultado el 4 de mayo de 2016).

AECID (2015). *Glosario 99: Términos de eficacia de la ayuda en la cooperación española*. Disponible en: www.aecid.es, (Consultado el 12 de marzo de 2016)

AFP (Agence France-Presse) (2009). "Cooperantes exigen reformas al sistema electoral de Nicaragua para dar ayuda". Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/internacionales/latinoamerica/39118-cooperantes-exigen-reformas-al-sistema-electoral-de-nicaragua-para-dar-ayuda> (Consultado el 5 de junio 2016)

Agné, H. (2009). "European Union Conditionality: Coercion o voluntarity adaptation?". *Alternatives*, Vol. 8, No. 1, Ankara, pp. 1-18.

Agudo, A. (2015). *España, el país de la OCDE que más recortó en ayuda al desarrollo*. El País, 8 de abril de 2015. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/04/08/planeta_futuro/1428509093_127822.html (Consultado el 18 de marzo de 2016).

Alesina, A. y Dollar, D. (2000). "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?". *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, pp. 33-63.

Alonso, J. A. (2014). "Eficacia agregada de la ayuda: Incidencia sobre el crecimiento del receptor". *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, nº 3, pp. 154-188.

Álvarez, R. (2010). "El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea". *Policy Brief* nº 30. FRIDE, pp.1-5

Amnistía Internacional. (2009). *El Embargo Estadounidense contra Cuba, su impacto en los derechos económicos y sociales*. Disponible en:

<http://amnistiainternacional.org/publicaciones/85-el-embargo-estadounidense-contracuba-su-impacto-en-los-derechos-economicos-y-sociales.html> (Consultado el 4 de mayo de 2016).

Aragón, B. (2010). Sesión 6: Hitos Nacionales de la Cooperación. Curso Postgrado, "Formulación y Evaluación de Proyectos para la Gestión y Alineamiento de la Cooperación Externa". Managua, MINREX.

Artiada, L. M. (2007). *La Declaración de París y la eficacia de la ayuda en América Latina y el Caribe. Breve análisis comparativo de su aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú*. Taller Regional de América Latina y El Caribe: "Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo". Managua.

Atkinson, A. (1987). "On the measurement of poverty". *Econometría*, Vol. 55, pp. 749-764
Banco Mundial (BM). (1990_a). "La medición de la pobreza". *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 323-327. México.

Avendaño, N (2010). "La cooperación del Grupo de Apoyo Presupuestario". *Blog de Néstor Avendaño*. Disponible en: <https://nestoravendano.wordpress.com/2010/09/29/la-cooperacion-del-grupo-de-apoyo-presupuestario/> (Consultado el 20 de junio de 2016).

Avendaño, N. (2012). "33 años continuos de sobrevaluación del Córdoba". *Blog de Néstor Avendaño*. Disponible en: <https://nestoravendano.wordpress.com/tag/precio-relativo/> (Consultado el 28 de octubre de 2015).

Avendaño, N. (2013). "Economía y Política de Nicaragua en 2013". *Trinchera de la Noticia*. Disponible en: <http://www.trincheraonline.com/2013/01/21/economia-y-politica-de-nicaragua-en-2013/> (Consultado el 30 de octubre de 2015).

Avendaño, N. (2015). "Dejamos de ser un país pobre en el Banco Mundial". *Blog de Néstor Avendaño*. Disponible en: <https://nestoravendano.wordpress.com/2015/05/29/dejamos-de-ser-un-pais-pobre-en-el-banco-mundial/> (Consultado el 20 de junio de 2016).

BCN (Banco Central de Nicaragua) (2011). Informe Anual 2010. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/2010/informe_anual_2010.pdf (Consultado el 17 de junio de 2016)

BCN (2015a). Informe Anual 2014. División Económica. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/annbv/Destacar/BCN-2014.pdf> (Consultado el 12 de noviembre de 2015).

BCN (2015b). *Anuario Estadístico*. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/anuario_estadistico/index.php (Consultado el 4 de junio de 2016).

BCN (2016a). *Informe de Cooperación Oficial Externa 2015*. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/semestral/cooperacion/ICOE_2.pdf (Consultado el 12 de junio de 2016).

BCN (2016b). *Informe Anual 2015*. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/informe_anual_2015.pdf (Consultado el 21 de junio de 2016).

Bello, O. (2010). *Remesas y Tipo de Cambio Real en Nicaragua*. Managua, Banco Central de Nicaragua.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2007). *Nicaragua: Inserción internacional en beneficio de las mayorías*. Washington, D.C., Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID-INTAL.

BID (2012). "Coordinación de cooperantes" (Anexo IV). En: *Nicaragua, Estrategia del BID con el País (2012-2017)*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37303269> (Consultado el 5 de junio de 2016). Pp-1-5.

BM (Banco Mundial) (1990). *Informe de Desarrollo Mundial 1990: pobreza*. Washington D.C.: Banco Mundial.

BM (2000). *Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001*. Washington D.C.: Banco Mundial

BM (2016). Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida (% INB). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS> (consultado el 4 de junio de 2016)

Burnside, C. y Dollar, D. (2000). "Ayuda, Políticas y Crecimiento". *The American Economic Review*, vol. 90, n° 4, pp. 847-868.

Calabuig, C. y Gómez-Torres, M. (2010). "La Cooperación Internacional para el Desarrollo". *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo No. 1*. Centro de Cooperación al Desarrollo: Valencia.

Camacho, H.; Cámara, L., Cascante, R. y Sainz, H. (2001). *El Enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos*. Cuaderno para la Identificación y Diseño de Proyectos de Desarrollo. Madrid, ADC y Fundación CIDEAL.

Cejudo Córdoba, R. (2007). "Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen". *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, No. 47.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990). *Nicaragua: Evolución económica reciente y la cooperación internacional*. México, Biblioteca Naciones Unidas.

CEPAL (2015). *Panorama Social de América Latina 2014*. Repositorio CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf (Consultado el 3 de mayo de 2016).

Chacón, L. y James, J. (2012). *Ayuda Oficial al Desarrollo: de la retórica de la dependencia hacia un cambio en la cooperación de Nicaragua (1990-2012)*. Universidad de Cantabria.

Disponible en: http://www.uhu.es/IICIED/pdf/4_8_retoric.pdf (Consultado el 21 de febrero de 2016).

Collier, P. y Hoeffler, A. (2002). "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies". *World Bank Policy Research Working Paper* 2902.

Córdoba, M. (2010). "Nicaragua no es de Interés para Noruega". Política. El Nuevo Diario, 5 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/84995-nicaragua-no-es-interes-noruega/> (Consultado el 22 de abril de 2016)

Cruz-Sequeira, A.J. (2006). "Un relato de medio siglo: ¿Qué ocurrió con Nicaragua?". Estudio realizado para el Proyecto Análisis Político Escenarios Prospectivos del PNUD. Managua, INCAE.

Das, De Silva, Zhou (2007). *Towards an inclusive Development paradigm South South Development Cooperation*. Foro sobre Desarrollo Sur-Sur. Unidad Técnica de Cooperación del PNUD.

Degnbol-Martinussen, J. y Engberg-Pedersen, P. (2003). *Aid. Understanding International Development Cooperation*. Danish Association for International Cooperation: Copenhagen.

EFE (Agencia de Noticias Efe) (2008). "Países Cooperantes piden transparencia y paz en el conflicto electoral en Nicaragua". Disponible en: http://www.elconfidencial.com/archivo/2008/11/19/57_paises_cooperantes_piden_transparencia_conflicto_electoral.html (Consultado el 20 de abril de 2016)

EFE (2011). "EE.UU. Oficializa Cierre en Nicaragua del Programa Cuenta Reto del Milenio". Disponible en: <http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/4083/ee-uu-oficializa-cierre-en-nicaragua-de-programa-cuenta-reto-del-milenio> (Consultado el 20 de abril de 2016)

Embajada del Japón y Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua (2006). "Seminario sobre la Cooperación Económica: Crecimiento o Reducción de la Pobreza". Centro Medioambiental del Parque Japonés - Nicaragüense, Managua. Disponible en: <http://www.enriquebolanos.org/> (Consultado el 15 de mayo de 2010).

Esquivel, G. (2014). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México: OXFAM.

Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Estudios Estadísticos y Prospectivos, serie 4. CEPAL: Santiago de Chile.

Fernández, R., y Balbis, J. (2009). Mito y Realidad de la Ayuda Externa América Latina al 2009/ Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP. México.

Fernández Kranz, D. (2012). *La crisis de deuda Latinoamericana de los 80 y la crisis de deuda europea actual: ¿Qué lecciones se pueden extraer?*. Disponible en:

<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2012/10/la-crisis-de-deuda-latinoamericana-de-los-80-y-la-crisis-de-deuda-europea-actual-que-lecciones-se-pueden-extraer.php> (Consultado el 20 de marzo de 2016)

FMI (Fondo Monetario Internacional). (2011a). *Nicaragua: Informe de avance sobre el Plan Nacional de Desarrollo Humano hasta 2010*. Informe No. 11/323. Washington, D.C. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2011/cr11323s.pdf> (Consultado el 22 de Febrero de 2016)

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011b). La Condicionalidad del FMI. (Ficha Técnica). Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm> (Consultado el 12 de marzo de 2016).

Foroaid (2007). *La cooperación descentralizada en España*. FRIDE. Disponible en: http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_ES.pdf (Consultado el 29 de marzo de 2016).

Fundación Enrique Bolaños (2005). *Memoria 2005: Cooperación Externa* (Capítulo V). Disponible en: www.enriquebolanos.org (Consultado el 10 de junio de 2016).

García, H. (2010). *Historia Económica de Nicaragua*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos81/historia-economica-nicaragua/historia-economica-nicaragua.shtml> (Consultado el 28 de octubre de 2015).

Gobierno de Nicaragua (2010). *Plan para la Gestión Estratégica de la Ayuda oficial al Desarrollo 2010-2013*. Managua, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Gómez, M., y Sanahuja, J. A. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid.

Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. 2001). *La Cooperación al Desarrollo en un Mundo de Cambio/ Perspectivas sobre Nuevos Ámbitos de Intervención*. CIDEAL, Madrid.

Gómez Galán, M.; Ayllón Pino, B. y Albarrán Calvo, M. (2011). *Reflexiones Prácticas sobre Cooperación Triangular*. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, Madrid.

González, L. (2007). *Guía para la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo*. Instituto HEGOA: Bilbao.

González, M. (2006). "Gobernanza, Desarrollo y Ayuda Internacional". *Revista de Fomento Social* No. 241-Volumen 61. Pp. 25-55. Córdoba.

Griffin, K. (1991). "Foreign Aid and the Cold War". *Development and Change*, Vol. 22. Pp. 645 – 85.

Guerrero, R. (2014). "Zonas Francas, punta de lanza de las exportaciones". *El Nuevo Diario*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/327038-zona-franca-punta-lanza-exportaciones/> (Consultado el 8 de noviembre de 2015).

Hasen, H. y Tarp, F. (2000). "Aid effectiveness disputed". *Journal of International Development*, No.12. Pp. 375-398.

IEEPP (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas) (2010). "Tendencias de la cooperación externa al Presupuesto General de la República, 2005-2009". Presupuesto Ciudadano No.2, Año 4. Pp.1-21. Managua, Embajada de Finlandia.

Iglesia-Caruncho, M., y Atienza, J. (2004). *Nuevos y viejos instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo*. Plataforma 2015 y Más.

Iglesia-Caruncho, M. (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid, Catarata.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006). *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de medida de pobreza*. Consultado el 10 de Marzo de 2016, disponible en: <http://www.ine.es> (Consultado el 4 de marzo de 2016).

INE (2007). *¿Qué es la OCDE?*. Disponible en: www.ine.cl/canales/menu/OCDE/Queesla_OCDE/Queesla_OCDE.pdf (Consultado el 26 de marzo de 2016)

Intermón Oxfam (2011). *La Realidad de la Ayuda 2010. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Disponible en: <http://www.compromisorse.com/upload/estudios/000/194/Realidaddelaayuda2011.pdf> (Consultado el 17 de abril de 2016)

Knack, S. (2000), "Aid dependence and the quality of governance. A cross-country empirical analysis". *Policy Research Working Paper*, No 2396, July, World Bank, Washington D.C.

Lacayo, L. N. (2011). "Sector agropecuario predomina en la economía". *El Nuevo Diario*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/289479-sector-agropecuario-predomina-economia/> (Consultado el 14 de mayo de 2016).

Lengyel, M.; Thury Cornejo, V. y Malacalzauan, B. (2010). *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*. Avances de Investigación, No. 34. Madrid, Fundación Carolina.

Lister, S. y Carter, R. (2006). "Apoyo Presupuestario General de Socios- Hallazgos Globales. La evaluación conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994-2004 ". *Joint Evaluation of General Budget Support*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/37426475.pdf> (Consultado el 20 de junio de 2016).

March, J. y Olsen, J. (2009). *"The Logic of appropriateness"*. En: Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática. Una visión desde el contexto centroamericano. FLACSO: San José.

Martínez, P. C. (2006). "El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica". *Pensamiento y Gestión No. 20*. Universidad del Norte. Pp. 165-193.

Mauro, R. (2007). América Latina, dependencia y globalización. *Colección de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Buenos Aires, CLACSO.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015). "Cooperación Externa". Disponible en: <http://www.snip.gob.ni/fuentes/> (Consultado el 14 de noviembre de 2015).

Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2011). La salida de la Cooperación Danesa con Nicaragua se adelanta. (Comunicado de Prensa). Disponible en: www.ambmanagua.um.dk (Consultado el 20 de septiembre de 2011)

Morales, C.; Sierra, R; Avendaño, N. y Cardona, M. (2010). *Cooperación internacional en Centroamérica: avances normativos e institucionales*. Cuarto Informe Estado de la Región, CONARE.

Morales, E. (2013). *Análisis y Síntesis*. Consultado el 10 de Marzo de 2016, disponible en: <https://investigar1.files.wordpress.com/2010/05/anc3a1lisis-y-sc3adntesis-ycomprensic3b3n-lectora.pdf> (Consultado el 6 de marzo de 2016).

Morgenthau, H. (1962). "A Political Theory of Foreign Aid". *American Political Science Review, Volume 56, Issue 02, pp 301-309*.

Munslow, B. y Brown, Ch. (1999). "Complex Emergencies: the Institutional Impasse". *Third World Quarterly*, vol. 20, nº 1, pp. 207-221.

Navarro, A. (2011). *Suspensión de ayuda danesa impactará en lucha contra la pobreza*. Confidencial. Disponible en: <http://confidencial.com.ni/archivos/articulo/3252/suspension-de-ayuda-danesa-impactara-en-lucha-contr-la-pobreza> (Consultado el 13 de junio de 2016)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción Accra*. París. Foro de Alto Nivel. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (Consultado el 19 de mayo de 2016).

OCDE (2008). *¿Es AOD?*. Factsheet. Disponible en: www.oecd.org/dac/stats. (Consultado el 24 de mayo de 2016)

OCDE (2010a). *Cooperación para el Desarrollo: Informe 2010*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/45052252.pdf> (Consultado el 20 de marzo de 2016).

OCDE (2010b). “La Cooperación Sur – Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda/ 110 historias de caso de socios en cooperación sur- sur y triangular”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf> (consultado el 4 de junio de 2016)

OCDE (2016a). “The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)”. Disponible en: <http://www.oecd.org/about/> (Consultado el 23 de mayo de 2016).

OCDE (2016b). “Development Aid at a Glance. Statistics by Region (3. América)”. (Edición 2016). Disponible en:

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/3%20America%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf> (Consultado el 3 de mayo de 2016)

OCDE (2016c). *Países receptores: Nicaragua*. Disponible en: https://public.tableau.com/views/OECDACAidataglancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no (Consultado el 4 de junio de 2016).

OMC (Organización Mundial de Comercio) (2012). Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Nicaragua. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/tratop s/tpr s/tp374 s.htm> (Consultado el 14 de mayo de 2016).

OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). (2015). “Nicaragua Country Briefing”, *Multidimensional Poverty Index Data Bank*. OPHI, University of Oxford. Disponible en: www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-country-briefings/. (Consultado el 24 de noviembre de 2015).

Ortiz Roca, H. (2003). *Los fondos de contravalor y canjes de deuda por inversión social y ambiental en el Perú*. Mesa de Deuda y Desarrollo. Lima.

Oxfam Internacional (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en: www.comercioconjusticia.com (Consultado el 12 de marzo de 2016)

Palacios, A. (2011). Análisis de la participación social en la definición de políticas y estrategias de desarrollo. Memoria: “*Taller Nacional Nicaragua: La eficacia de la ayuda y el desarrollo. Hacia el 4to. foro de alto nivel en Busán, noviembre 2011*”. (25 y 26 de agosto). Managua.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000*. (1ra. Ed.), Managua, Impresiones y Troqueles, S. A.

PNUD (2001). *Development Effectiveness Review of Evaluative Evidence*. New York, UNDP. Disponible en: <http://web.undp.org/evaluation/documents/der2001.pdf> (Consultado el 20 de marzo de 2016)

PNUD (2007). *Evaluación de los Resultados de Desarrollo Nicaragua/ Evaluación de la Contribución del PNUD*. Disponible en: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:5b318> (Consultado el 16 de marzo de 2016).

PNUD (2009). “La Gobernanza Democrática y el PNUD”. Inforápida. Nueva York. Disponible en: www.undp.org/governance (Consultado el 20 de febrero de 2016).

PNUD. (2010). *Medición de pobreza y desarrollo humano, dos extremos de los mismos ejes*. Escuela Virtual-PNUD. Disponible en: www.escuelapnud.org (Consultado el 15 de mayo de 2016).

PNUD (2016). “What Is South-South Cooperation?”. Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNOSSC). Disponible en: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html (Consultado el 12 de marzo de 2016)

Prado, J. P. y Ochoa, L. (2009). “El sistema de cooperación internacional al desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”. *Revista de Relaciones Internacional, No. 105, UNAM, Pp. 37-61*.

Prado, J. P. (2010). *La Condicionalidad de la Ayuda y el Enfoque de los Derechos Humanos: Propuestas Prácticas para la Cooperación Española*. Madrid, Fundación Carolina CeALCI,

Prado, J. P. (2006). *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: Las sanciones a la ayuda internacional*. UCM: Madrid.

Quiróz, A. (2011). *Hambre Cero: avances y desafíos*. Tercer Informe de Evaluación del Programa Productivo Agropecuario. Managua, Instituto de Estudios Estadísticos y Políticas Públicas (IEEPP).

RACI (Red Argentina para la Cooperación Internacional) (2014). *Manual de Cooperación Internacional-Una herramienta de Fortalecimiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, 4ta. Edición. Consultado el 25 de marzo de 2016 en: <http://www.raci.org.ar> (Consultado el 14 de mayo de 2016)

Rodríguez, T. (2006). Ajuste estructural y desarrollo rural en Nicaragua. Cuadernos de Investigación No.16. Managua. Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán, UCA.

Romero Arrechavala, J., (Coord.). (2002). *Historia de Nicaragua: Texto Básico*. Managua, UNAN.

Rosenstein-Rodan, P. N. (1961). “Ayuda Internacional para los países subdesarrollados”. *Review For Economic And Statistics* (No.43), p. 107-138.

Roussel, L (2013). “The Changing Donor Landscape in Nicaragua: Rising Competition Enhances Ownership and Fosters Cooperation”. *Journal of International Development*, Canadá, Pp 1-17.

Russia Today (2015). *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA)*. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/rtpedia/180446-alba-tcp-alianza-bolivariana-pueblos-america> (Consultado el 22 de junio de 2016).

Sanahuja, J. A. (2007). “¿Más o mayor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”. *Anuario CEIPAZ no. 4*, p. 71- 101

Sánchez, E. (2009). ¿Qué sistema económico y social vive Nicaragua? Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/especiales/54302-que-sistema-economico-social-vive-nicaragua/> (Consultado el 30 de octubre de 2015).

Sánchez, M. y Vargas, L. (2013). *Variables, Operacionalización de Variables*. Universidad Alas Peruanas (UAP).

Sebastián, Luis De. (1986). “La deuda externa de Nicaragua”. *Afers Internationals No. 9, Estiu-Tardor*, pp. 63-71.

SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011). *Informe de Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2011*. Estudios SEGIB, No. 6.

Sen, A. (1984). “*Values, Resources and Development*”. Harvard University Press, Cambridge

Sen, A. y Anand, S. “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”. *Poverty and Human Development: Human Development Papers*. New York: United Nations Development Programme; Pp. 1-20.

Seveso Zanin, E. (2013). “Sobre los estudios de la pobreza en América Latina: hacia un examen holístico de las experiencias”. *Pacarina del Sur [En línea]*, año 5, núm. 18, enero-marzo, 2014. ISSN: 2007-2309. Disponible en: www.pacarinadelsur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=881&catid=14&Itemid=31 (Consultado el 4 de junio de 2016).

Shaw, J., y Clay, E. (1993). “*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*”. James Currey & Heinemann: Londres.

SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2014). “Comercio total e intrarregional de Centroamérica, Enero-Noviembre 2013”. Guatemala, Dirección de Estadísticas, Estudios y Políticas.

Spicker, P. (1993). “*Poverty and Social Security*”. London, Routledge.

Solá, R. (2007). *Un Siglo y Medio de Economía Nicaragüense: Las Raíces del Presente*. Managua, IHNCA-UCA.

Stokke, O. (1994). *Aid and political conditionality*. London, The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI).

Tezanos, S., Quiñones, A., Gutierrez, D. y Madrueño, R. (2013). *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades*. Manuales sobre Cooperación al Desarrollo. Universidad de Cantabria: Santander.

Tezanos, S. (2010). *Ayuda y Crecimiento: una relación en disputa*. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Universidad de Cantabria: Santander.

Unceta, K. y Gutiérrez-Goiria, J. (2012). "Identidad y Legitimidad de la Cooperación al Desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30 (No. 3), Valladolid, pp 1-27.

Vado, M. (2015). *China Taiwán priorizará sector agropecuario*. Asamblea Nacional de Nicaragua. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/339975/china-taiwan-priorizara-sector-agropecuario/> (Consultado el 5 de junio de 2016)

Van Geel, B. (2006). "Ownership, Buen Gobierno y Desarrollo Sostenible". En Embajada del Japón y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua. "Seminario sobre la Cooperación Económica: Crecimiento o Reducción de la Pobreza". Centro Medioambiental del Parque Japonés – Nicaragüense, 8 de junio de 2006.

Vargas, O. R. (2000). *Círculos del Infierno: Corrupción, dinero y poder*. Managua, CEREN.

Vargas, O. R. (2006). *Nicaragua: el fracaso neoliberal*. Universidad de Santiago de Compostela, Fírgoa.

Velázquez, J. (1998). "Interpretación Histórica de la Década de 1980 en Nicaragua". IV Congreso Centroamericano de Historia. Managua, Universidad Thomas More.

Wallace, A. (2011). *Los vínculos de la Libia de Gadafi con las guerrillas de América Latina*. BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110525_historia_libia_gadafi_guerrillas_america_latina_aw.shtml (Consultado el 14 de junio de 2016).

Walter, M. (20 de octubre de 2010). "Ayuda Oficial Bilateral de Europa en Nicaragua". (Comunicación Personal). Managua.

Wheelock Román, J. (1984). "El sector agropecuario en la transformación revolucionaria". *Revolución y Desarrollo* No. 1, Managua, CIERA-MIDINRA: 5-14.

ANEXOS

Anexo 1. Desembolsos de donaciones y préstamos según agente cooperante, 2005 (Millones de dólares)

Donaciones			
Cooperante Bilateral	Monto	Cooperante Multilateral	Monto
Estados Unidos	37,5	Unión Europea	47,6
Japón	34,9	PMA	7,8
Suecia	32,7	UNICEF	5,9
Dinamarca	29,5	PNUD	4
Holanda	17,9	BID	3,5
Alemania	13,5	Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	3,1
Finlandia	7,1	GEF	2,9
Suiza	5,8	UNFPA	2,7
República de China	5,8	OPS/OMS	2,1
Luxemburgo	4,8	OIEA	1
Noruega	4,8	FAO	0,9
España	4,2	BCIE	0,5
Austria	3,4	OIT	0,2
Canadá	2,1	UNIFEM	0,03
Gran Bretaña	1,1		
Francia	0,7		
Irlanda	0,5		
República de Corea	0,2		
Total	206,5	Total	82,2
Préstamos			
Cooperante Bilateral	Monto	Cooperante Multilateral	Monto
España	27,5	BID	116,9
Alemania	5,8	BM	63,2
		BCIE	19,9
		OPEP FUND	17,9
		FIDA	0,7
		FDN	0,4
Total	33,3	Total	219

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Fundación Enrique Bolaños (2005, pp. 147-148)*

**Anexo 2. Desembolsos de donaciones y préstamos según agente cooperante, 2015
(en millones de dólares)**

Donaciones			
Cooperante Bilateral	Monto	Cooperante Multilateral	Monto
1. CAD-OCDE			
Alemania	15,4	Asociación Internacional de Fomento	20,9
Canadá	12,5	BID	1,1
Corea del Sur	0,2	BCIE	0,5
España	10,3	FIDA	1,5
Estados Unidos	17,9	Fondo Nórdico de Desarrollo	0,5
Holanda	6,1	UNFPA	1,4
Japón	6,8	UNICEF	1,2
Luxemburgo	4,6	Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	4,2
Noruega	0,6	Fondo Mundial para el Medio Ambiente	0,1
Suiza	12,6	FAO	1,9
2. Cooperación Sur-Sur		UNESCO	0,5
República de China	15,6	Organización de Estados Iberoamericano	0,2
Federación de Rusia	1,4	OPS/OMS	4
		PNUD	2,5
		Programa Mundial de Alimentos	5,8
		Unión Europea	42,7
Total	104	Total	89
Préstamos			
Cooperante Bilateral	Monto	Cooperante Multilateral	Monto
1. CAD-OCDE			
Alemania	18,7	Asociación Internacional de Fomento	37,8
Corea del Sur	8,6	Corporación Financiera Internacional (IFC/BM)	4
		BID	207,2
		Cooperación Interamericana de Inversiones	46,6
Holanda	45,5	Fondo Multilateral de Inversiones	0,1
Japón	1,8	BCIE	197,7
Suiza	10	FIDA	3
2. Cooperación Sur-Sur		Banco Europeo de Inversiones	3
Brasil	0,6	Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional	16,9
República de China	3,2		
Venezuela	309,4		
Total	397,8	Total	516,3

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos obtenidos en BCN (2016a, p. 12)*