

Nicaragua

Resumen Ejecutivo



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2003, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2003.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2003

El presente documento ha sido escrito por João Guimarães y Nestor Avendaño con los aportes de Geske Dijkstra, e Irene van Steveren.

Se agradecen los comentarios a sucesivos borradores de Rob Vos, Maritza Cabezas, y el resto de participantes de los seminarios celebrados en La Haya.

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Publicado por Asdi en 2004

Departamento de América Latina

Imprenta: Edita Sverige AB, 2004

Artículo número SIDA3628es

ISBN 91-586-8631-2

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Indice

1. Introducción	5
2. Los contextos político, económico y social de la ERCERP en Nicaragua	6
El contexto político	6
El contexto económico	6
El contexto social	8
3. Características del proceso de consulta y participación y apropiación de los involucrados en el proceso	10
4. El diagnóstico de la pobreza en la ERCERP y el contenido de la estrategia	12
Diagnóstico de la pobreza	12
El contenido de la estrategia y sus esfuerzos por reducir la pobreza	13
5. La implementación de la ERCERP: 2001–2003	14
6. El papel de los donantes	16
7. Aciertos, limitaciones y retos de la ERCERP	17
8. Lecciones y recomendaciones	19

1. Introducción

En el marco de las decisiones tomadas por los países del Grupo de los 7 y asumidas por los Organismos Financieros Internacionales, coordinados por el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno de Nicaragua formuló una Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERRP), con fecha de agosto de 2000, la que fue aprobada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en diciembre de 2000, fecha en que Nicaragua alcanzó el Punto de Decisión de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés).

La formulación de la estrategia ha sido precedida y seguida de un proceso de amplia consulta pública y discusión, que culminó en la formulación de una versión final – la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza o ERCERP – con fecha de julio de 2001.

El presente estudio tiene como objeto presentar las condiciones bajo las cuáles la ERCERP de Nicaragua ha sido formulada y adoptada mediante una presentación resumida de los contextos político, económico y social en el país, a lo que le sigue un análisis y una evaluación del proceso de consulta pública asociado a la elaboración de la ERCERP. Evalúa el diagnóstico de la pobreza en la ERCERP, su contenido e implementación, especialmente en lo que se refiere a la gestión del gasto público y los mecanismos de seguimiento de la estrategia. Se analiza el papel de los donantes y se formulan lecciones y recomendaciones. El estudio se basa en información primaria y secundaria recolectada entre enero y noviembre de 2003 por un equipo del ISS, y en la evaluación por ese mismo equipo de los procesos asociados con la ERCERP en ese país.

2. Los contextos político, económico y social de la ERCERP en Nicaragua

La formulación y la aprobación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua (ERCERP) no tuvieron lugar en el vacío, sino en un contexto político, social y económico específico, que inevitablemente influyó la estrategia.

El contexto político

La administración liberal que asumió el gobierno de Nicaragua el 10 de enero de 1997, en su primer año de gobierno trató de realizar su propio plan económico nacional, sin interferencias de las instituciones financieras internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), pero en marzo de 1998 se vio forzada a suscribir el segundo Programa “Servicio Reforzado de Ajuste Estructural” (SRAE) con el FMI.

A finales de 1998, se produce el Huracán Mitch y fue en un escenario de reconstrucción nacional post-Mitch, que el Partido Liberal Constitucionalista inició con el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional, su principal partido opositor, una serie de conversaciones a finales de 2000 que desembocaron en lo que la población llamó el “pacto” que profundizó la partidización de las principales instituciones públicas, tales como la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y el Consejo Supremo Electoral, previo a las elecciones generales de noviembre de 2001. En ese pacto liberal-sandinista, se disminuyó la proporción del total de votos para evitar una segunda vuelta electoral y el nombramiento como diputado del Presidente de la República saliente.

En ese ambiente se formula la estrategia de reducción de la pobreza, coordinada por un funcionario del Fondo Monetario Internacional que en ese entonces fungía como Secretario Técnico de la Presidencia.

El contexto económico

Nicaragua afrontó durante la década de los ochenta uno de los períodos más difíciles de su historia. Una combinación de factores políticos adversos, una política económica insostenible y desastres naturales de gran magnitud incidieron que la producción disminuyera aproximadamente 20% durante el período 1983–1989 y cayera a los niveles de 1950, y que la inflación se acelerara hasta 33,656.8% en 1988. El país se vio forzado

a depender fuertemente de la ayuda externa e incurrió en una gran mora en sus obligaciones del servicio de la deuda externa.

Desde 1988 la economía nicaragüense se vio sometida a una serie de programas de ajuste con el objetivo de reducir los graves desequilibrios macroeconómicos. Después de haber pasado por un periodo de hiperinflación que alcanzó su máximo en 1988, el restablecimiento progresivo de la disciplina fiscal llevó a partir del inicio de los 90 a un aumento de la estabilidad macroeconómica, con la tasa de inflación cayendo a cerca de 10 por ciento, y con un déficit fiscal moderado. Las reformas que se realizaron durante los noventa tuvieron leves efectos contractivos sobre la producción en los primeros años de su aplicación, y la economía prácticamente se estancó durante el período 1990–1993. Pero a partir de 1994 la producción comenzó a registrar tasas de crecimiento positivas en forma sostenida, aunque bastante cercanas a la tasa de crecimiento de la población, por lo cual las condiciones sociales de los nicaragüenses no han mejorado significativamente. Entre 1994 y 2001 la tasa media de crecimiento del PIB ha sido de 4.9 por ciento, lo que significa que el PIB *per capita* ha crecido, en el mismo periodo, a una tasa anual de 1.8 por ciento.

La administración de la economía nicaragüense durante el período 1997–2000 estuvo muy influenciada por un acuerdo trienal del gobierno con el Fondo Monetario Internacional, aprobado en marzo de 1998 y establecido para el período 1998–2000, y por la ayuda internacional asociada con el Programa de Reconstrucción de Centroamérica ejecutado en el período 1999–2001, ante los daños provocados por el huracán Mitch en diciembre de 1998.

Durante el período 1997–2000 la tasa de crecimiento económico medio anual fue de 5.0%. El valor del PIB nominal en 2000 alcanzó US\$3,953 millones. El crecimiento económico, por el lado de la oferta, ha descansado principalmente sobre las actividades de la agricultura, el comercio y la construcción; y por el lado de la demanda, sobre la inversión pública y las exportaciones. El crecimiento del PIB se aceleró en 1999 (a una tasa de 7.0 por ciento), pero debido al fin del programa de reconstrucción nacional a raíz del huracán Mitch y a una coyuntura internacional desfavorable se ha desacelerado a 4.2 por ciento en 2000, 3.0 por ciento en 2001 y a un anémico 1 por ciento en 2002. En este mismo año, Nicaragua tenía una población total estimada de 5.3 millones de habitantes y un 45.8% de las personas con un ingreso igual o menor de US\$1 diario. El desempleo global (abierto y equivalente asociado con el subempleo) afectaba al 26.3% de la población económicamente activa, lo que significa que un poco más de medio millón de nicaragüenses económicamente activos no generaron ingresos en ese año.

La agricultura y las exportaciones han dejado de ser los motores de la economía. El monto de recursos externos líquidos en la banca central disminuyó tanto por la ausencia de un acuerdo económico con el FMI como por el grave deterioro de la relación de precios de intercambio del país, y el alivio interino en el pago de la deuda externa, aunque importante, es insuficiente para avanzar en mejor forma en la lucha contra la pobreza.

Con el anémico crecimiento económico arriba señalado, el gobierno incursionó por diversas vías para elevar la carga tributaria, logrando un

La ERCERP se produce en un escenario de reconstrucción del Huracán Mitch, de alianzas preelectorales y partidización de las principales instituciones públicas. Se enfrenta un anémico crecimiento económico, atrasos en las reformas económicas y se empieza a alejar de los avances logrados en los indicadores sociales.

aumento marginal de ingresos tributarios equivalente a 0.6% del PIB en 2002, mientras se profundizaba la contracción monetaria, a costa de un mayor endeudamiento interno por las subastas de Certificados Negociables de Inversión emitidos por la banca central, con el fin de evitar una drástica caída de las reservas internacionales. El público cambia, poco a poco, sus preferencias en la tenencia de activos líquidos, refugiándose en el dólar estadounidense. En este escenario, no se visualizaron grandes presiones inflacionarias ni riesgos cambiarios, porque el gobierno pudo administrar su problema de iliquidez de recursos externos con fondos del sector privado.

El contexto social

En el plano social, durante la década de los noventa, y a pesar de todos los problemas y dificultades con los que Nicaragua se ha confrontado, los indicadores demográficos mostraron cierta mejoría de las condiciones sociales de la población nicaragüense, al observarse una mayor esperanza de vida que pasó de 66,1 años en 1993 a 68,0 años en 1998; la reducción de la tasa de mortalidad infantil de 48,0 en 1993 a 39,5 por cada 1.000 nacidos vivos en 1998, pero se contabilizó un gran aumento de la tasa de mortalidad materna, que pasó de 98 a 121 por cada 100.000 nacidos vivos registrados para el mismo período; finalmente, los primeros resultados de la estrategia de salud reproductiva, como parte de la atención primaria integral, se manifestaron en la disminución de la tasa bruta de natalidad de 38,0 a 35,3 por cada 1.000 habitantes y en la reducción media anual de 2,2% de la tasa global de fecundidad, al pasar de 4,9 a 4,4 hijos por mujer durante el período 1993–1998.

Por otro lado, los indicadores del mercado laboral y de alimentación y nutrición también reflejaron ciertos avances. En 1998, el 34,6% de la población total del país era económicamente activa y reflejaba una tasa de ocupación plena de 75,2%, al haberse registrado un crecimiento medio anual de 4,3% del Producto Interno Bruto real durante el período 1993–1998. Lo anterior implicó la consecuente disminución de la tasa de desempleo abierto desde 17,8% en 1993 a 13,2% en 1998, y también se redujo la tasa de desempleo equivalente, asociada con el sub-empleo, desde 13,1% a 11,6% en el mismo período considerado.

También asociado con el crecimiento de la producción antes mencionado, se destacaron el aumento medio anual de 2,4% del poder adquisitivo del salario nacional mensual medio anual, elevando su relación con el costo de la canasta de 53 productos de consumo básico de 119,1% en 1993 a 124,5% en 1998. Además, se observó la expansión de la cobertura de la seguridad social a un ritmo medio anual de 4.6%, pero se registró una baja relación del número de asegurados con respecto a la población económicamente activa, que aumentó de 15.2% en 1993 a 15.6% en 1998.

Dado el aumento del salario real nacional y de la producción de alimentos, especialmente de granos básicos, en el campo de la alimentación se dio el aumento del consumo diario *per capita* de 1.729 kilocalorías en 1993 a 1.799 kilocalorías en 1998, siendo el nivel recomendado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) de 2.200 kilocalorías. No obstante el problema de la desnutrición de la población

infantil continuó siendo severo, al observarse que el 19,7% de los niños menores de 5 años tenía un peso insuficiente en 1998.

En lo que se refiere a la evolución de los indicadores de educación 1993 y 1998, la tasa de analfabetismo pasó de 23,0% en 1993 a 23,4% en 1998, lo que se explica, en parte, por la disminución de la tasa neta de matrícula en la educación primaria de 78,9% a 73,1% en el mismo período considerado. El principal desafío para alcanzar mejorar y ampliar la educación primaria es la implementación del Plan Nacional de Educación, que incluye el incremento de la cobertura en educación preescolar, el incremento de las escuelas multigrados que ofrecen hasta el sexto grado y el aumento del número de aulas construidas y reemplazadas anualmente.

Por otro lado, existen otros indicadores que demuestran el deterioro de las condiciones de vida de la población. Ante el creciente déficit de viviendas, especialmente en los estratos de población de bajos ingresos, el hacinamiento afectó al 45,5% de la población total del país en 1998; adicionalmente, el 38,4% de la población total no tenía acceso al agua potable, el 67,7% de la población urbana no contaba con servicios de alcantarillado y el 52,5% no disponía del servicio de la energía eléctrica.

3. Características del proceso de consulta y participación y apropiación de los involucrados en el proceso

El proceso de elaboración del documento de la ERCERP se inició con discusiones y consultas a tres niveles: (a) a lo interno del gobierno; (b) con la sociedad civil; y (c) con representantes de la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral.

El proceso de consulta pública puede caracterizarse como un proceso ‘top-down’, liderado por el gobierno pero con base amplia. El gobierno, especialmente a través de la SETEC – Secretaría Técnica de la Presidencia – ha guardado la iniciativa durante todo el proceso y ha, en larga medida, determinado quienes tomaron parte en el proceso de consulta pública. Además, una fracción importante de las reuniones mencionadas en el documento de la ERCERP fueron reuniones de trabajo del gobierno o de sus agencias. La participación de la sociedad civil en el proceso de consulta ha ocurrido principalmente por medio del Consejo Nacional de Planificación Económica Social o CONPES, tanto en sesiones plenarios como en reuniones de las comisiones de trabajo. En todo este proceso, el Gobierno ha sido fuertemente respaldado por los principales donantes, tanto multilaterales como bilaterales. Este apoyo tomó la forma de asistencia técnica y financiera, estudios y documentación de apoyo, talleres y seminarios, comentarios a la estrategia o a algunos de sus puntos, etc.

Entre los principales implicados en el proceso de consulta pública se cuentan varios tipos de organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, los gremios, sindicatos y organizaciones de campesinos, la Universidad, los partidos políticos y los municipios. Los donantes han también jugado un papel activo en la consulta. En compensación, no han estado representados en el proceso de consulta pública los campesinos pobres, ni los grupos étnicos minoritarios.

En resumen, el documento interino de la estrategia fue elaborado por el Gobierno con el objetivo fundamental – y reconocido – de satisfacer a los requisitos de la iniciativa HIPC; fue elaborado (en inglés) en un proceso relativamente cerrado, pero informado por alguna consulta pública; y el documento interino fue a su vez – aunque quizás sin gran entusiasmo – sometido a consulta pública.

El proceso de consulta fue amplio, pero no hubo mucho tiempo para él, y hay indicaciones claras de que no fue llevado a efecto con mucho interés por parte del Gobierno; al contrario del Gobierno y de los donan-

El Gobierno organiza la consulta en forma amplia, aunque la sociedad civil y ONGs se quejan de la rapidez con que se da el proceso de consulta, de la falta de discusión del documento y de la falta de incorporación de sus aportes. Institucionalmente el logro es la organización de CONPES, como instancia de consulta.

tes, las organizaciones de la sociedad civil no tuvieron gran incidencia en este proceso; ha quedado fuera del documento final mucha de la información de retorno generada por el proceso; y a los pobres, tanto urbanos como rurales, se les asignó un papel secundario en la consulta.

En consecuencia de todo esto, muchos de los participantes en el proceso, en particular de la sociedad civil, no sienten que hayan sido escuchados, ni se identifican con el documento final, cuyo contenido además critican, por ejemplo en lo que se refiere al diagnóstico de la pobreza y a las medidas propuestas para combatirla. La apropiación de la estrategia por parte de la sociedad civil es, consecuentemente, bastante baja. Se encara a la estrategia como un documento que ofrece, por lo menos potencialmente, oportunidades que es importante no desperdiciar, pero sin grandes ilusiones sobre su capacidad de iniciar un proceso de cambio social significativo.

Cuanto a la cuestión de si el Gobierno se encuentra comprometido con la estrategia, si verdaderamente se la ha apropiado, no se observa un fuerte compromiso de su parte, como por ejemplo el que se nota relativamente al acuerdo económico trienal con el FMI. Esta falta de compromiso para con la ERP es muy clara cuando se consideran las críticas que la estrategia ha recibido de personalidades cercanas al Gobierno y al Presidente de la República, o los términos en los que está formulado el Plan Nacional de Desarrollo, recién propuesto por el Gobierno como una alternativa más que un complemento a la ERCERP, y en el cual se propone una lógica de inversión muy distinta de la que se presenta en la ERCERP.

De hecho, los más comprometidos con la ERCERP parecen ser los donantes: los multilaterales, porque la ERCERP es en gran medida su criatura; los bilaterales, porque encuentran en esta estrategia un argumento para respaldar un gobierno cuya lucha contra la corrupción apoyan, al mismo tiempo que la encaran como una oportunidad de comprometer ese mismo gobierno a seguir una política orientada hacia la reducción de la pobreza.

En compensación, parece claro que se han dado pasos importantes hacia una institucionalización de la consulta pública. La creación del CONPES, a pesar de las limitaciones bajo las cuales este organismo trabaja, representa un progreso importante que no debe subvalorarse. Lo mismo se puede decir de la adquisición por parte del ejecutivo – y también de la sociedad civil y del público en general – de algunos elementos de lo que podría designarse como una ‘cultura de la consulta pública’, y de los pasos dados en el sentido de diseñar e instalar estructuras e instituciones destinadas a estimular y facilitar la consulta, a los niveles nacional y local.

4. El diagnóstico de la pobreza en la ERCERP y el contenido de la estrategia

Diagnóstico de la pobreza

La descripción en la ERCERP del deterioro de las condiciones sociales de la población nicaragüense, basada en 3 encuestas de Medición de Nivel de Vida, enfatizando la multi-dimensionalidad de la pobreza y presentando el punto de vista de los mismos pobres sobre su situación, representa un gran avance en la caracterización de la situación de los pobres. Metodológicamente, la ERCERP sigue la orientación del Banco Mundial en las definiciones de pobreza y extrema pobreza que utiliza. El método utilizado para analizar la pobreza es por lo tanto el que se basa en los niveles relativos de consumo, lo que presenta algunas desventajas.

Tres aspectos de la pobreza señalados en el documento de la ERCERP merecen una referencia especial. Primero, el documento sostiene que la pobreza se ha reducido ligeramente entre 1993 y 1998, y que esta reducción ha incidido predominantemente en las zonas rurales (con excepción del Atlántico rural, donde la pobreza extrema ha aumentado), a raíz del crecimiento de la agricultura durante el periodo. Segundo, hay grandes diferencias entre la incidencia de la pobreza en zonas urbanas y en zonas rurales. Como se afirma en la ERCERP, ‘en términos relativos, la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo abrumadoramente rurales. Dos de cada tres personas en las áreas rurales son pobres, en comparación con una de cada tres en las áreas urbanas’. En tercer lugar, la incidencia regional de la pobreza es muy desigual, como se puede ver fácilmente en el mapa de la pobreza. El mapa de la pobreza presentado en el documento de la estrategia da una idea útil e interesante de la incidencia espacial de la pobreza y permite, por lo menos en principio, desarrollar políticas que tengan en cuenta las diferencias espaciales. Sin embargo, la definición de pobreza en términos de consumo, la concentración exclusiva, en la elaboración del mapa, en la brecha de extrema pobreza, y el hecho de que el mapa se basa en datos de 1998, constituyen limitaciones importantes a su potencial utilidad.

A su vez, y a pesar de una buena discusión de los factores que determinan el bajo crecimiento económico de Nicaragua y que por lo tanto ayudan a explicar la pobreza en el país, no hay en la ERCERP un análisis de las causas o de la dinámica de la pobreza. La estrategia ignora, en particular, las diferencias de poder, la exclusión, el impacto de

Al analizar los determinantes de la pobreza, la estrategia ignora, en particular, las diferencias de poder, la exclusión, el impacto de los ajustes estructurales, las desigualdades de acceso y otras variables del mismo estilo. Hay también la falta casi total de una perspectiva de género.

los ajustes estructurales, las desigualdades de acceso y otras variables del mismo estilo. La ERCERP se caracteriza también por la falta casi total de una perspectiva de género. La importancia de estas omisiones es que si estas variables no se encuentran en el diagnóstico, difícilmente se puede esperar que la estrategia, propuesta a partir del mismo diagnóstico, ataque estos problemas por la raíz y los resuelva de forma sostenible.

El contenido de la estrategia y sus esfuerzos por reducir la pobreza

El contenido de la ERCERP no representa una verdadera innovación frente a estrategias anteriores, lo que pretende es garantizar la estabilidad económica.

El contenido de la ERCERP no representa una verdadera innovación frente a estrategias anteriores, por dos razones principales. Primero, sus lineamientos están subordinados a la restrictiva política monetaria-fiscal del FMI. El PRGF no es mucho más que el ESAF con un poco más de gasto social, lo que llevaría uno a creer que en Nicaragua es más importante la política de estabilización macroeconómica que una política de crecimiento económico que reduzca los niveles de pobreza. Segundo, la ERCERP en la práctica reúne en un programa supuestamente nuevo cosas que ya se hacían antes. En la práctica, los programas que se han incluido en la estrategia coinciden en gran medida con los programas y proyectos que ya existían previamente y ya se venían ejecutando y de los cuales, además, una gran parte son proyectos de infraestructura. Esto debilita el carácter estratégico de la ERCERP.

En vez de asignar la prioridad a una mayor producción y a nuevos ingresos generados y concentrados entre la población pobre del país, o a reducir la inequidad en la distribución del ingreso actual, la ERCERP tiene un enfoque predominantemente asistencialista. Su base fundamental es el crecimiento económico, pero siempre dentro de las restricciones impuestas por la necesidad de garantizar la estabilidad macroeconómica, o sea la estabilidad del tipo de cambio oficial y del índice de precios al consumidor. La estrategia no aborda de forma satisfactoria los problemas cruciales de la distribución del ingreso, del combate a la exclusión, o de los sectores donde deberá concentrarse el futuro crecimiento económico.

La ERCERP también no sigue las recomendaciones del capítulo de género del Manual del Banco Mundial: no hay un capítulo, ni siquiera una sección dedicada a cuestiones de género; casi no existe desagregación de datos por género; no se integra la dimensión de género en el análisis de la pobreza y no se trata el género como un tema transversal. El género no parece considerarse una categoría relevante en el análisis de la pobreza, ni en el diseño de políticas, ni en la asignación de recursos presupuestarios. Sólo como mujeres abusadas se toman en cuenta las mujeres en cuanto sujeto de la estrategia.

En conclusión, la ERCERP no parece ser el marco más idóneo y viable en el mediano plazo para reducir la pobreza. Sigue haciendo falta discutir una política económica que impulse el crecimiento económico del país y lo oriente hacia los sectores en los cuales el impacto sobre la pobreza sea máximo. Las políticas económicas actualmente implementadas por el gobierno, con el visto bueno del FMI, sólo garantizan la estabilidad macroeconómica. Esta apreciación coincide con la de la mayoría de los principales implicados, especialmente las organizaciones no gubernamentales que representan a la sociedad civil y, entre ellas, los gremios de productores y sindicatos.

5. La implementación de la ERCERP: 2001–2003

La estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua contiene un conjunto de políticas que tienden a facilitar la articulación de las acciones gubernamentales para impulsar el desarrollo humano de Nicaragua.

En la práctica, las políticas propuestas y adoptadas han enfrentado algunas limitaciones institucionales, relacionadas en particular con la centralización de funciones y recursos, y con la insuficiente calificación de los recursos humanos en las administraciones centrales y municipales. En términos generales, una de las mayores limitaciones a la implementación de la estrategia es la insuficiente de capacidad institucional en el sector público, debido a la pérdida de recursos humanos calificados en la gestión pública. Generalmente, cuando una administración pública toma el gobierno del país, se sustituyen no sólo los funcionarios de “confianza” sino también técnicos de alto nivel y analistas en puestos intermedios. La cooperación externa ha servido para entrenar personal a cada gobierno; en otras palabras, el sector público es una gran escuela de administración pública, financiada con recursos externos. Esta es una de las principales razones por que urge la aprobación de la Ley de Servicio Civil, que permitiría estabilizar los cuadros de la función pública y lanzar las bases para una profesionalización de los funcionarios.

El primer año de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua se caracterizó por un entorno económico muy adverso: el déficit fiscal, antes de registrar las donaciones externas se elevó hasta 10,5% del Producto Interno Bruto, la inversión real privada disminuyó 7,5% con respecto a su nivel registrado en 2000, y la deuda pública interna con el sector privado se aproximó a los US\$1.500 millones después de las quiebras bancarias fraudulentas ocurridas a finales de la década de los noventa.

Sin embargo, la estrategia reflejó modestos resultados en la reducción de la pobreza en 2001. El índice de pobreza de ese año fue de 45.8 por ciento de la población total del país, indicando una reducción de 2.1 puntos porcentuales en relación con el nivel observado en 1998, pero la cantidad de personas pobres aumentó en 83,200 debido al aumento de la población. Además, la desigualdad en la distribución del consumo se mantuvo prácticamente constante, al pasar el coeficiente de Gini de 0.44 en 1998 a 0.43 en 2001.

Entre las mayores limitaciones a la implementación de la estrategia están la insuficiente capacidad institucional en el sector público, el contexto económico adverso y el hecho fundamental de que la ERP no ha logrado convertirse en un verdadero objetivo nacional.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno en muchos sectores, la ERCERP no ha logrado convertirse en un verdadero objetivo nacional. No se ha generado a su alrededor un verdadero consenso nacional. Ni para el mismo Gobierno parece ser un verdadero objetivo cuando se observa, como mencionado antes, una desviación en el Presupuesto Nacional de los recursos liberados del pago de la deuda externa hacia el pago de la deuda pública interna, contraída principalmente con los grupos financieros del país. Además, el combate a la pobreza no se perfila como un objetivo primario en la reciente propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, la cual por otro lado indica de la parte del Gobierno una actitud muy crítica en relación a la ERCERP. Por otro lado, y como se ha dicho anteriormente, tampoco la sociedad civil se apropió de la estrategia.

Por otro lado, la estrategia de reducción de la pobreza nunca ha sido parte del Programa “Servicio del Crecimiento y Reducción de la Pobreza” acordado con el Fondo Monetario Internacional (PRGF por sus siglas en inglés), que se limita a políticas de contracción de la demanda interna (fiscales y monetarias), mucho menos del Plan Nacional de Desarrollo arriba mencionado, cuya propuesta fue presentada oficialmente por las autoridades nacionales en septiembre de 2003 para ser discutida con la sociedad civil en el plazo de un año.

Así, y a pesar de algunos esfuerzos hechos por las autoridades gubernamentales para acrecentar la participación de la población en la implementación de la ERCERP, no se puede decir que en la implementación se hayan mantenido los objetivos de apropiación, asociación y participación del país.

6. El papel de los donantes

Los donantes han mostrado un claro respaldo a la ERCERP y la coordinación entre donantes se ha incrementado en los últimos años en Nicaragua, aunque esta coordinación ya se había iniciado antes de la existencia de la estrategia. Sin embargo, tanto por su contenido como por sus procesos, la ERCERP ha tenido un papel positivo sobre la coordinación de los donantes, entre ellos y también con el Gobierno de Nicaragua.

Por su parte, el presente gobierno ha estado dispuesto a coordinar a los esfuerzos de los donantes, para mejorar la eficiencia y la eficacia del uso de los fondos de la cooperación. Esto indica un proceso de apropiación creciente por parte del Gobierno de Nicaragua de la asistencia de los donantes. Señales claras de esta apropiación son la aceptación por parte del Gobierno de los objetivos (aumento de la eficacia de la ayuda) y de la responsabilidad por la coordinación. Los donantes, que tienen una confianza creciente en las intenciones del gobierno, están en general dispuestos a cooperar. Por su contribución a la formulación explícita de objetivos y estrategias, la ERCERP tuvo probablemente una influencia positiva en este proceso.

Por otro lado, y hasta ahora, la ERCERP en sí misma no ha dado lugar a cambios en las modalidades de cooperación. Más bien, el hecho de que hay un nuevo PRGF ha llevado a algunos donantes bilaterales a proveer ayuda al presupuesto para la ERCERP. Otros donantes están considerando apoyo sectorial, pero esto se debe sobretodo al aumento de confianza en el gobierno y a la existencia de planes sectoriales para los próximos 4 o 5 años.

Algo análogo ocurre con los diez proyectos y programas prioritarios a financiarse con los “recursos HIPC” y otros apoyos de los donantes. En su mayor parte, estos proyectos ya estaban siendo ejecutados con el apoyo de algunos donantes, sobre todo el BID y el Banco Mundial. El gobierno estableció un mecanismo de gestión y seguimiento para estos proyectos a través del FSS, el cual se usa también para dar seguimiento a la utilización de los “fondos HIPC”. En este caso la ERCERP ha sido la ocasión más que la causa del cambio.

La ERCERP ha tenido un papel positivo sobre la coordinación de los donantes, entre ellos y también con el Gobierno de Nicaragua. Hasta ahora no se han dado cambios en las modalidades de cooperación.

7. Aciertos, limitaciones y retos de la ERCERP

La formulación e implementación de ERCERP ha facilitado la obtención de un perfil más realista de lo que es la pobreza humana de Nicaragua y (aunque menos) de sus causas, así como la identificación de una serie de indicadores económicos y sociales que permiten evaluar las políticas y medidas estatales dirigidas a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la ERCERP como instrumento de reducción de la pobreza pierde eficacia porque se basa en un diagnóstico imperfecto de las causas de la pobreza, porque su diseño fue determinado en gran medida por consultores extranjeros, porque no se tomó en cuenta la opinión del pobre o del miserable que habita el país, porque no se han aprovechado las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil para formular, evaluar y mejorar la estrategia.

A pesar de todas las declaraciones de interés, la ERCERP es una estrategia de que nadie en Nicaragua realmente se apropia, a no ser posiblemente los donantes. La sociedad civil, muy consultada pero poco escuchada, no encuentra en la ERCERP prácticamente nada de lo que intentó aportarle, por lo que difícilmente podría identificarse con ella. El Gobierno, paradójicamente, tampoco se apropia de la ERCERP, a no ser como instrumento de alivio de la deuda externa. Más que reducir la pobreza parece interesarle, en el corto plazo el pago de la deuda interna, en el largo plazo el crecimiento económico. El pilar de crecimiento económico de la ERCERP, inicialmente el menos desarrollado, amenaza ahora remplazar enteramente la estrategia de reducción de la pobreza.

La implementación de la ERCERP se ha visto obstaculizada por la falta de voluntad política de descentralizar las funciones, los recursos y el poder político de la administración central del Estado hacia las administraciones municipales o alcaldías del país. Se descentralizan los ministerios sociales y de agricultura, pero se siguen concentrando en gran forma los recursos y las funciones en el gobierno central.

Aunque el avance de la ERCERP en el desempeño mostrado por los principales indicadores es bueno durante su periodo inicial de implementación, es probable que los resultados hubiesen sido mejores si existiese una correcta asignación de los recursos liberados del pago de la deuda en concepto del alivio interino de la Iniciativa HIPC, si el gobierno facilitara una mayor apropiación entre la población de los municipios pobres de los programas y proyectos que tiendan a elevar su nivel de vida

La ERP ofrece un perfil más realista de la pobreza, y en menor grado de sus causas. Su contenido todavía prioriza los aspectos macroeconómicos y no evalúa el impacto de las políticas económicas en la pobreza. No existe apropiación de la estrategia, salvo posiblemente por parte de los donantes.

y si el Fondo Monetario Internacional tuviese la voluntad política de integrar la estrategia al programa de ajuste de la demanda interna y de reformas estructurales a la economía, por lo menos evaluando *ex ante* a los impactos de estas políticas sobre la población pobre del país.

Una de las debilidades más marcadas es la falta de complementariedad entre el programa económico del FMI y la estrategia de reducción de la pobreza. Esto se manifiesta al no evaluarse el impacto en los segmentos más pobres de la población de determinadas medidas económicas adoptadas para fortalecer la gestión fiscal, y en la desviación de recursos liberados del pago de la deuda externa, gracias al alivio interino de la Iniciativa HIPC, hacia el pago de la deuda pública interna generada por el Banco Central de Nicaragua, en lugar de ser asignados exclusivamente hacia la ejecución de proyectos para la reducción de la pobreza. Adicionalmente, cabe señalar que la ERCERP se fundamenta sólo en el crecimiento económico para reducir la pobreza, pero no aborda políticas tan importantes como las de reducción de la inequidad de la distribución del ingreso y la futura concentración del crecimiento económico entre las actividades económicas y los agentes económicos del país.

8. Lecciones y recomendaciones

A continuación se señalan algunas de las lecciones principales de la ERCERP en Nicaragua:

Mejorar la implementación de la ERCERP en el corto plazo equivale a formular e implementar una política de crecimiento económico, basada en la selección de las líneas de producción por parte de los empresarios, propietarios de grandes, medianas y pequeñas empresas. Para eso es necesario restablecer la confianza entre los diferentes gremios como un paso inicial para la formulación de una estrategia de producción nacional que privilegie el aumento y el fortalecimiento de los rendimientos agropecuarios y el desarrollo de la agroindustria.

Así, el tema central de la agenda diaria gubernamental en materia económica sería el incremento de la competitividad empresarial, o sea, ofrecer más educación técnica, realizar más transferencia de tecnología a las micro y pequeñas empresas del país, crear financiamiento de largo plazo y mejorar la infraestructura económica del país. Sin ese tema central, el impacto del tratado de libre comercio que actualmente se negocia con los Estados Unidos de América se concentrará, primero, en el mercado laboral ya caracterizado por su gran precariedad y, segundo, en las actividades agropecuarias, que enfrentarán una competencia desleal con los productores estadounidenses que, además de eficientes, gozan de subsidios considerables.

La pobreza se reduce creando más y mejores empleos, pero no a través de grandes áreas de zonas francas a lo largo y ancho del territorio nacional, cuyas empresas no pagan impuestos al Estado y toman ventaja de la mano de obra barata por la insuficiente educación técnica de la fuerza laboral. El modelo típico de producción de los tratados de libre comercio es el de la industria maquiladora para la exportación. Esta inversión extranjera directa solo producirá una mayor generación de empleos y una mayor tasa de crecimiento si se logra vincularla con las cadenas de producción locales, si posee y transfiere una adecuada tecnología sin dañar el ambiente, y si crea empleos para las personas económicamente activas del país y garantiza una apropiada remuneración. Todo esto podría ser reglamentado con una apropiada voluntad estatal.

Por otro lado, es urgente iniciar el proceso de reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, y para ello se sugiere revisar y mejorar la reforma de la tenencia de la tierra, reducir la tasa media

impositiva pagada por la población de más bajos ingresos (o sea reducir la inequidad en la distribución de la carga tributaria), aumentar el gasto social a favor de los pobres asignando correctamente los recursos liberados del pago de la deuda pública externa, y facilitar a los propietarios de micros, pequeñas y medianas empresas su acceso al mercado de crédito convencional.

En el manejo de las finanzas públicas, no basta que el gobierno sea transparente en el uso de los recursos públicos, sino también debe ser transparente en la formulación del presupuesto nacional y en el establecimiento de una relación explícita entre el presupuesto y los objetivos de política. La Comunidad Internacional, que en la actualidad ayuda a Nicaragua más por la vía de la condonación del pago y del saldo de la deuda externa, no debe permitir al FMI que autorice, en una forma complaciente, la desviación de recursos destinados a reducir la pobreza hacia el pago de la deuda interna con el sistema financiero nacional, apelando al estribillo del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

También es necesaria la formulación, aprobación e implementación de un marco presupuestario nacional de mediano plazo, al menos para tres años con cortes anuales, con el fin de determinar y asignar adecuadamente los recursos nacionales y los proveídos por la Comunidad Internacional, para facilitar y mejorar la lucha contra la pobreza. El perfil de los proyectos públicos no debería ser asistencialista ya que sólo aliviarían la pobreza; por eso, debe darse preferencia a la ejecución de proyectos productivos sostenibles por las comunidades pobres, que tiendan a reducir efectivamente sus niveles de pobreza.

Pero más importante es garantizar la plena participación de la sociedad civil para resolver el problema de la pobreza. La sociedad civil debe apropiarse no sólo de la estrategia, sino de los programas y proyectos que reduzcan la pobreza. Debe contribuir a mejorar la lucha contra la pobreza, con el respaldo no solo gubernamental sino también de todas las fuerzas políticas del país. En ese sentido, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social requiere no sólo de la intención de apoyo gubernamental, sino de un efectivo respaldo político para que las organizaciones de la sociedad civil aporten los insumos necesarios para avanzar en la solución de este problema.

Es importante que se haga un seguimiento eficaz no solamente de la utilización de los fondos HIPC en los 10 proyectos, sino de la ERCERP en general, y también de la ejecución del presupuesto. Sería bueno que la sociedad civil y la cooperación internacional estuvieran involucradas en este seguimiento, pero el principal responsable es, o debería ser, la Asamblea Nacional. Los donantes, de forma coordinada, podrían apoyar a que la Asamblea asuma este papel, apoyarla en ese mismo papel y también promover el debate sobre los logros del combate a la pobreza en la sociedad en general, a través de apoyos a las organizaciones de la sociedad civil.

Los donantes podrán también jugar un papel crucial de velar por el correcto uso de los recursos atados a programas y proyectos para la reducción de la pobreza, incluyendo aquellos liberados del pago del servicio de la deuda externa en el marco de la Iniciativa HIPC, asistir a las autoridades en la formulación de un marco de políticas públicas que

tiendan a impulsar un efectivo crecimiento económico y reducción de la pobreza, así como establecer un perfil del presupuesto nacional para garantizar al menos el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza. En estas funciones cruciales, es importante que los donantes bilaterales mantengan su independencia intelectual y su espíritu crítico con respecto a los organismos financieros internacionales, particularmente cuándo estos intentan presentar la disciplina macroeconómica más cruda como si se tratara de reducción de la pobreza. Sida, con su prestigio y su combinación de capacidad técnica y de compromiso para con el desarrollo de Nicaragua, puede jugar aquí un papel de liderazgo particularmente importante.

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org