

Nicaragua

Informe País



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

Proyecto comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El presente documento ha sido escrito por João Guimarães and 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: Sida3629ex

ISBN 91-586-8633-9

This publication can be downloaded/ordered from www.sida.se/publications

Indice

1	Introducción	9
1.1	Antecedentes de las ERP	9
1.2	El análisis de los implicados (stakeholder analysis)	11
1.3	Plano del informe	12
2.	El contexto político, económico y social de Nicaragua	13
2.1	Introducción	13
2.2	El contexto político	14
2.3	Condiciones macro-económicas durante el periodo de formulación de la estrategia	16
2.4	El bienestar social	19
2.5	Políticas sociales en Nicaragua	24
2.6	La deuda externa y el contexto de la ayuda internacional	26
2.6.1	<i>La iniciativa HIPC</i>	26
2.6.2	<i>El alivio interino de la deuda externa de Nicaragua en 2003: expectativas de mediano plazo</i>	28
2.6.3	<i>El alivio interino de la deuda externa de Nicaragua esperado para 2003</i>	29
3.	El proceso de consulta de la ERCERP en Nicaragua	31
3.1	Introducción	31
3.2	Cronología resumida del proceso de la ERCERP	32
3.3	La descripción oficial del proceso de consulta pública	33
3.4	La metodología de la consulta pública	35
3.5	Los principales implicados en el proceso de consulta: participación y opiniones sobre el proceso	38
3.6	La institucionalización de la consulta	41
3.7	Balance del proceso de consulta	42
4.	El diagnóstico de la pobreza en la ERCERP	44
4.1	Introducción	44
4.2	El perfil de la pobreza en Nicaragua: definiciones cuantitativas	44
4.3	El mapa de la pobreza	45
4.4	Análisis de las causas y efectos de la pobreza en la ERCERP ...	46
4.4.1	<i>La pobreza en Nicaragua</i>	46
4.4.2	<i>El análisis de la pobreza en la ERCERP</i>	50

4.5	Consistencia con otras percepciones de la pobreza	52
4.5.1	<i>La perspectiva de la CCER</i>	52
4.5.2	<i>Otras perspectivas</i>	54
4.6	Conclusiones: una buena descripción, un análisis deficiente, un consenso por alcanzar	55
5.	La estrategia de reducción de la pobreza	57
5.1	Introducción	57
5.2	Principales aspectos y componentes de la Estrategia	58
5.3	Evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza propuesta	65
5.3.1	<i>Críticas de los principales implicados</i>	65
5.3.2	<i>Consistencia interna y prioridades</i>	66
5.3.3	<i>El género en la ERCERP</i>	67
5.3.4	<i>Balance del contenido de la ERCERP</i>	68
6.	La implementación de la ERCERP: 2001–2003	70
6.1	Introducción	70
6.2	La implementación de la estrategia: consideraciones generales	71
6.3	Avances en la implementación de los programas de la ERCERP	73
6.3.1	<i>Políticas resultantes de la ERCERP</i>	73
6.3.2	<i>La descentralización y la implementación de la ERCERP</i>	79
6.4	La gestión del gasto público	84
6.4.1	<i>Situación actual</i>	84
6.4.2	<i>El mapa institucional del gasto con la reducción de la pobreza</i>	87
6.5	El seguimiento y la evaluación de la ERCERP	88
6.6	Balance de la implementación de la ERCERP	90
7.	El papel de los donantes e implicaciones para Asdi	92
7.1	Introducción	92
7.2	La cooperación internacional en Nicaragua	92
7.3	El papel de los donantes en la ERCERP	95
7.3.1	<i>Los donantes y el proceso de la ERCERP</i>	95
7.3.2	<i>Incidencia de los donantes en el contenido de la estrategia</i>	96
7.3.3	<i>Incidencia en el seguimiento y la ejecución</i>	97
7.4	La coordinación entre donantes y la apropiación nacional de la asistencia extranjera	97
7.5	Algunas conclusiones	99
7.6	Recomendaciones e implicaciones para Asdi	100
8.	Retos inmediatos de la ERCERP	102
8.1	Principales conclusiones	102
8.2	Lecciones y recomendaciones	104
	Bibliografía	106
	Anexos	109

Glosario

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América y Estados Unidos ('US-Central American Free Trade Agreement')
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
CENIS	Certificados Negociables de Inversión
CNDEL	Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
CNT	Congreso Nacional de los Trabajadores
CNU	Consejo Nacional de Universidades
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
CST	Central Sandinista de Trabajadores
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud
ENITEL	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERRP	Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (documento interino)
ESAF	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural ('Enhanced Structural Adjustment Facility')
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la

	Agricultura y la Alimentación
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
FUNDEMOS	ONG Nacional
GGG	Grupo de Gobernabilidad
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (sigla en inglés)
IDA	Agencia Internacional para el Desarrollo ('International Development Agency')
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IDRN	Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IR	Impuesto sobre la Renta
ISC	Impuesto Selectivo de Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JSA	'Joint Staff Appraisal' (evaluación conjunta) del BM y del FMI
MAG-FOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MECOVI	Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINREX	Ministerio de Relaciones exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MTEF	Marco de Mediano Plazo para los Gastos Públicos ('Medium Term Expenditure Framework')
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- Comité de Asistencia al Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PANic	Plan Ambiental de Nicaragua
PAI	Programa de Apoyo para la Implementación de la ERCERP
PAINAR	Programa de Atención Integral de la Niñez en Alto Riesgo
PAININ	Programa de Atención Integral de la Niñez Nicaragüense

PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de la Alimentación
PNB	Producto Nacional Bruto
PNDL	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRANAFP	Programa Nacional de Asesoría para la Formulación de Políticas
PRGF	Servicio de Crecimiento y de Reducción de Pobreza ('Poverty Reduction and Growth Facility')
PROCONSULTA	Proceso de Consulta de la ERCERP
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación de México
PRSC	Préstamo de Apoyo a la Reducción de la Pobreza ('Poverty Reduction Support Credit')
PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza ('Poverty Reduction Strategy Paper')
PRSP-I	Documento Interino de Estrategia de Reducción de la Pobreza ('Interim Poverty Reduction Strategy Paper')
PSAC	Crédito Programático de Ajuste Estructural, ('Programmatic Structural Adjustment Credit')
PTI	Plan de Trabajo Integral
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
RESAL	Red Europea de Seguridad Alimentar
RPS	Red de Protección Social
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SILAIS	Sistemas Locales de Atención Integral en Salud
SDG	Secretarías Departamentales de Gobierno
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento a los Indicadores de la Pobreza
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UCA	Universidad Centro Americana
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
UTIP	Unidad Coordinadora Territorial de la Inversión Pública

1 Introducción

1.1 Antecedentes de las ERP

¿Cómo se insertan las ERP en las iniciativas recientes para detener la fatiga de la deuda, combatir la pobreza y ampliar la co-responsabilidad entre países altamente endeudados y donantes?

El excesivo endeudamiento y la carga que representa para algunos países en desarrollo, particularmente los así denominados países altamente endeudados, a más de ser insostenible, se ha traducido en un conflicto entre las estrategias para mejorar el bienestar de la población y el cumplimiento de las obligaciones financieras.

En este contexto, la ERP busca una ruptura con los esquemas tradicionales de ajuste estructural, en el diseño, seguimiento y financiamiento y recoge una nueva modalidad de lucha contra la pobreza. Sus antecedentes más inmediatos nos llevan a inicios de 1999, cuando el Banco Mundial planteó el Comprehensive Development Framework (CDF), una estrategia de largo plazo concebida con el fin de alcanzar un desarrollo integral, en el que se vincula los aspectos macroeconómicos y financieros, con los aspectos sociales humanos y estructurales y en que se define los principales "implicados" (stakeholders) del proceso, con sus responsabilidades para facilitar el sentido de asociación, coordinación y rendición de cuentas.

En diciembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aprobaron una iniciativa conjunta de lucha contra la pobreza que se enmarca en, y de cierta forma operacionaliza, el CDF. Bajo esta iniciativa, designada Poverty Reduction Strategy Papers o PRSP, un país de bajo ingreso que desee acceder a financiamiento de los organismos financieros internacionales o a esquemas de reducción de deuda en el marco HIPC deberá presentar documentos elaborados por el país que describan la situación macroeconómica, las políticas sociales, los programas para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza y las necesidades de financiamiento para llevar a cabo esta estrategia.

Los objetivos básicos del PRSP son: que el país considere a la estrategia como propia, que sea comprensible en el diagnóstico de la pobreza, con metas concretas para hacer el seguimiento y reducir la pobreza, con una orientación y viabilidad de largo plazo y que sea participativa y asociativa¹.

¹ El Manual de los PRSP, o *PRSP Sourcebook*, elaborado por el Banco Mundial, contiene una serie de principios que podrían ser utilizados para construir un PRSP, aunque no hay obligatoriedad en su inclusión.

De esta manera se pretende hacer a los gobiernos receptores de ayuda externa co-responsables de los resultados de los programas a adoptarse, no sólo desde la perspectiva de su implementación sino de su creación, en la medida en que las prioridades estarían definidas de acuerdo con la sociedad civil, y especialmente los pobres, lo que permitiría mayor refuerzo y seguimiento local.

Entre las modalidades de apoyo financiero a las ERP, se puede citar el "Poverty Reduction and Growth Facility" (PRGF) del Fondo Monetario Internacional. La aprobación de la visión de la estrategia es una condición para la suscripción de un PRGF. Se conoce que todavía se está tratando de hacer compatibles al PRSP y las exigencias macroeconómicas detrás de una modalidad de financiamiento de esta índole².

En cuanto a la gestión de la deuda pública externa en el marco de las ERP, tres características generales han sido identificadas. Primero, el vínculo operacional entre la ERP y la iniciativa HPIC ha sido diseñado de tal manera que para alcanzar un acuerdo de reducción de deuda en el marco HIPC³, es necesario disponer al menos de un documento Interino de ERP, que es un documento más corto que contiene el diagnóstico y las políticas para reducir la pobreza, mientras se elabora el documento más extenso. Segundo, el uso de recursos de alivio de la deuda está destinado a apoyar exclusivamente la reducción de la pobreza. Tercero, de manera más general el financiamiento externo en el marco de las ERP favorece el apoyo sectorial frente al financiamiento de proyectos, con lo que los acreedores deberán coordinar sus políticas de apoyo a la ERP y más bien utilizar los reportes de avance de la ERP como herramienta de seguimiento y monitoreo del uso eficiente de los recursos.

Adicionalmente, para comprometer al mundo en la lucha contra la pobreza, los países miembros de las Naciones Unidas definieron en septiembre de 2000 un conjunto de objetivos (8), metas (18) e indicadores (48) para el período 1990–2015, denominadas las Metas del Milenio (MDM)⁴, cuyo fin es encaminar las políticas definiendo determinados *puntos de referencia* que permitan mejorar el ingreso de los pobres, la educación, la situación de la mujer, la salud, el medio ambiente y la cooperación.

Su cuantificación se hace sobre la base de los siguientes objetivos: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal y la igualdad entre los sexos, reducir la mortalidad de menores de 5 años y la mortalidad materna en dos terceras partes y en tres cuartas partes respectivamente, detener la propagación del VIH/SIDA y el paludismo y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. También comprenden el objetivo de fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de

² Ver FMI (2002).

³ Después de varios intentos frustrados para mejorar la capacidad de pago de estos países, las instituciones de Bretton Woods ponen en operación la iniciativa HIPC (1996) de alivio de la deuda, en que se integra a los diferentes acreedores externos, incluyendo a los multilaterales, que habían estado ausentes de anteriores esquemas de alivio en miras de dar sostenibilidad a la deuda. Esta iniciativa fue revisada y ampliada a finales de 1999 con el fin de dar una solución más inmediata y profunda a la sostenibilidad de la deuda, haciéndola más amplia en su enfoque para aquellos países que demuestren estar comprometidos en reducir la pobreza (ver Sección 2.6.1, adelante).

⁴ Las Metas del Milenio son una versión ampliada de los International Development Goals planteados por la OECD (ver Quentin Wodon, *Reaching the Millenium Development Goals in Latin America*, 2002).

la carga de la deuda. El seguimiento de las metas está a cargo de la Naciones Unidas.⁵

En el año 2002, el Consenso de Monterrey ligó a las ERP el cumplimiento de las MDM. Esto definió un horizonte de tiempo para reducir la pobreza y amplió aún más el ámbito de coordinación entre las políticas públicas y el apoyo de los donantes.

Hasta abril del 2003, 26 países han completado su informe de implementación de la ERP, 45 países tienen un programa interino de reducción de la pobreza y 7 países ya han presentado sus informes de avance. La relación entre documentos interinos de estrategia presentados e informes de progreso aprobados permite ver el lento avance en la implementación de este enfoque. En América Latina, la continuidad y efectiva implementación de las ERP ha estado sujeta a un sin número de condiciones y circunstancias. Nicaragua es el único país Latinoamericano que ha presentado su primer reporte de avance.

1.2 El análisis de los implicados (stakeholder analysis)

Una característica especial del presente estudio es el énfasis a lo que se designa normalmente en inglés por ‘stakeholder analysis’, y que podría traducirse en español por ‘análisis de los implicados’. Este análisis es utilizado aquí para arrojar luz sobre los múltiples intereses económicos, políticos y sociales en juego en los procesos de formulación, discusión pública, aprobación y ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, lo que a su vez contribuye para una comprensión más clara de los mismos procesos.

El término ‘stakeholder’ o implicado se utilizó inicialmente para designar a los principales grupos de beneficiarios de un proyecto o política, cuya participación en su planificación y ejecución, así como en la gestión en el largo plazo de los cambios así introducidos, se consideraba deseable sino esencial para su éxito. El concepto se generalizó después a todos los grupos o individuos con algún interés en el proyecto o política y por lo tanto capaces de apoyarlos y de ‘apropiarse’ de ellos. La tendencia actual es adoptar un ámbito aún más amplio del concepto, incluyendo también a los grupos o personas cuyos intereses son lesionados por el proyecto o política y que podrían, por lo tanto, oponérsele e incluso intentar bloquearlo.

Todos los ciudadanos de Nicaragua se encuentran implicados, de una forma u otra, en la estrategia de reducción de la pobreza. La dificultad y el desafío de un análisis de implicados en una iniciativa de este alcance y magnitud es la de elegir a quienes incluir en el análisis, especialmente teniendo en cuenta que no es posible incluir a todos. En este estudio se sigue MacArthur (1997) en la definición de tres clases de implicados: los *implicados primarios*, que son los grupos o individuos a los que se pretende beneficiar con la ERCERP, especialmente los pobres, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales; los *implicados secundarios*, que incluyen a los grupos, organizaciones y agencias – del Gobierno o no-gubernamentales – que juegan algún papel en el proceso de formular, discutir, apro-

⁵ Ver en PNUD, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

bar e implementar la estrategia, o que por ella son afectados, positiva o negativamente; y los *implicados externos*, que incluyen a grupos o organizaciones que, a pesar de no encontraren involucrados en la implementación de la estrategia, tienen un interés en sus resultados. Sin embargo, más que la utilización de una metodología específica como por ejemplo la propuesta en el artículo citado, el análisis de implicados se ha adoptado aquí como una forma general de encarar la ERCERP y de formular interrogaciones sobre la estrategia y sobre las posiciones de distintos implicados con respecto a sus propuestas y realizaciones.

1.3 Plano del informe

Después de este capítulo introductorio, el Capítulo 2 lanza las bases para una comprensión adecuada de las condiciones bajo las cuáles la ERP de Nicaragua ha sido formulada y adoptada mediante una presentación resumida de los contextos político, económico y social en el país. A esto se sigue un análisis y una evaluación, en el Capítulo 3, del proceso de consulta pública asociado a la elaboración de la ERP (dando especial atención a las perspectivas y papeles de los principales implicados), en el Capítulo 4 del diagnóstico de la pobreza en la ERP, y en el Capítulo 5 del contenido de la estrategia.

El Capítulo 6 contiene un análisis de la implementación de la ERP en Nicaragua, desde su aprobación en 2001 hasta el presente. Las secciones en este capítulo se ocupan sucesivamente de la estrategia de implementación, de los avances en la implementación de los programas relacionados con la ERP, la gestión del gasto público, y el seguimiento y evaluación de la ERP. El papel de los donantes y las implicaciones de este reporte para la política de Asdi se tratan en el Capítulo 7. Finalmente, el Capítulo 8 cierra el informe con algunas conclusiones y lecciones de la experiencia con la ERP en Nicaragua.

2. El contexto político, económico y social de Nicaragua

2.1 Introducción

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 en la estrategia. Por esta razón, un conocimiento y una comprensión de ese contexto son necesarios para la comprensión plena de la ERCERP. En este capítulo se presenta una descripción sumaria de algunos de los aspectos más importantes del contexto político, social y económico en Nicaragua durante el periodo de aprobación de la ERCERP.

Entre las preguntas a las que este capítulo trata de responder se cuentan las siguientes:

- ¿Cuál era el entorno político en Nicaragua, antes y durante el periodo de formulación y discusión de la estrategia?
- ¿Cuáles eran las condiciones macroeconómicas en el momento en el que se formuló la ERCERP (crecimiento económico, inflación, deuda/PIB, déficit fiscal, X/PIB)?
- ¿Cuál ha sido el desempeño de los programas de estabilización con apoyo de las instituciones de Bretton Woods en la década de los 90?
- ¿Cuenta el Gobierno con apoyo parlamentario para introducir las reformas necesarias que viabilicen la ERP?
- ¿El contexto político es favorable a la discusión de una ERP?
- **Conclusión:** ¿Cuáles son las limitaciones más importantes que enfrenta esta o cualquier estrategia de lucha contra la pobreza en Nicaragua?

El contexto político se presenta en la sección 2.2, el contexto macroeconómico durante el periodo de formulación de la estrategia en la sección 2.3, el bienestar social en la sección 2.4 y las políticas sociales en la sección 2.5. A esto sigue, en la sección 2.5, un esbozo del contexto externo, en particular en lo que se refiere a la deuda externa de Nicaragua. Para dar una visión de conjunto de la situación en lo que se refiere a la deuda externa y su alivio, esta sección no trata solamente del periodo inmediatamente anterior a la aprobación de la ERCERP, sino que incluye un periodo anterior alargado y el periodo desde entonces hasta el

presente. De la deuda interna, que es actualmente también un serio problema, se hablará más tarde.

2.2 El contexto político

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 incidencia negativa 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. A medida que se incrementaba el déficit del Gobierno Central, que se elevó hasta más del 30% del PIB entre 1983 y 1986, el país dependió fuertemente de la ayuda externa e incurrió en una gran mora en sus obligaciones del servicio de la deuda externa. El país todavía se está recuperando de los traumas de las dos décadas pasadas (a veces agravados por desastres naturales de los cuales el huracán Mitch, en octubre de 1998, ha sido el más reciente y uno de los más graves), y continúa a soportar las consecuencias económicas y sociales de las convulsiones que han destrozado infraestructura, disminuido la productividad y aumentado substancialmente el nivel de pobreza. El consumo *per capita* en 1994 se situaba a apenas 48% del nivel de 1978, y entre 1994 y 1998 ha crecido de apenas unos 5% (World Bank, 2001: 2).

Nicaragua ha sufrido una transición política y económica de grandes proporciones en la década de los 90. En 1990 el ambiente político era muy difícil y la situación social muy tensa. El fin de la guerra civil y el cambio de régimen fueron acompañados de reformas y de un programa de ajuste estructural que restablecieron la estabilidad macroeconómica y lanzaron las bases para una economía de mercado, liderada por el sector privado. Las reformas económicas introducidas en Nicaragua en la última década del Siglo XX se caracterizaron por la reducción del tamaño e incidencia en el mercado del aparato gubernamental, la liberalización comercial y del mercado financiero, las reformas fiscales, el cambio de las relaciones financieras internacionales del país y el desendeudamiento externo antes del surgimiento de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC), la reinserción del país en sus relaciones comerciales externas y la apertura de la cuenta de capital, la privatización y la reforma al mercado laboral. La simultaneidad con que se han aplicado varias de esas políticas y los ritmos con que se realizaron, provocaron importantes alteraciones en la estructura económica y social del país.

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%, 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 (podría aseverarse que la economía se estancó durante el período 1990–1993).

Pero es a partir de 1994 que 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%, lo que significa que el PIB *per capita* ha crecido, en el mismo periodo, a una tasa anual de 1,8%.

La administración liberal, presidida por el Dr. Arnoldo Alemán, que asumió el gobierno de Nicaragua el 10 de enero de 1997, en unas elecciones generales con la participación de 23 candidatos a Presidente de la República, 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 forzado a suscribir el segundo Programa "Servicio Reforzado de Ajuste Estructural" (SRAE) con el FMI, después de haber realizado una reforma tributaria en julio de 1997 que elevó la protección arancelaria a los productores agropecuarios, especialmente a los campesinos, y redujo las barreras proteccionistas a la producción industrial manufacturera, cuyo capital está concentrado principalmente en manos de políticos conservadores.

La destrucción provocada por el Huracán Mitch en octubre de 1998 facilitó un mayor acercamiento del Presidente de la República con la población campesina, la más afectada por el fenómeno natural. La cooperación externa extraordinaria para financiar el programa de reconstrucción nacional facilitó también el origen del slogan político del Dr. Alemán, consistente en "Obras, no palabras". Se observó, así, con los continuos y prologados viajes del presidente de la república al interior del país, una fuerte relación entre el líder político liberal y la población de las zonas rurales.

En ese escenario de reconstrucción nacional post-Mitch, la administración pública, mejor dicho 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 político se inició la formulación de 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. Además, el Consejo Superior de la Empresa Privada comenzó a realizar señalamientos públicos de la corrupción en el sector estatal, especialmente en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tensionándose en forma extrema las relaciones político-empresariales en el país.

En lo que se refiere a la estructura político-administrativa del país, en Nicaragua hay cuatro Poderes del Estado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

El Poder Ejecutivo, responsable de la implementación de la ERP, encabezado por la Presidencia de la República, cuenta con doce ministerios, de los cuales cuatro son del área social (trabajo, educación, salud y familia), cuatro del área económica (agropecuario, industrial y comercial, transporte y comunicaciones, y medio ambiente), dos del área administrativa (relaciones exteriores y hacienda) y dos del área de seguridad y defensa (gobernación y defensa).

Esta estructura organizativa del gobierno no facilitó el diseño de la estrategia de reducción de la pobreza porque, inclusive, varios ministerios desconocen las interioridades y particularidades más importantes de dicha la estrategia. La estructura organizativa gubernamental ha facilitado la concentración de las actividades derivadas de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, mejor dicho ha dificultado la descentralización de la estrategia.

2.3 Condiciones macro-económicas durante el periodo de formulación de la estrategia

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.

Del programa trienal denominado ESAF2 (Servicio Reforzado de Ajuste Estructural) sólo se pudo cumplir año y medio, debido a una política fiscal más expansiva de lo prevista, la caída drástica de las reservas internacionales resultante de un desalineamiento monetario y los atrasos en la ejecución de las reformas estructurales de la economía.

Entre los principales resultados de la gestión macroeconómica de Nicaragua durante el período 1997–2000, se destacan los siguientes:

- La tasa de crecimiento económico medio anual fue de 5,0%. El valor del PIB nominal en 2000 alcanzó US\$ 3.953 millones. La mayor tasa de crecimiento económico anual se registró en 1999, 7,0%, y la más baja en 1997, 4,0%. 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.
- La tasa de inflación anual observó su más alto nivel en 9,9% en 2000 y el más bajo, en 7,2% en 1999, excepto en 1998 cuando se elevó hasta 18,5% debido a los efectos del Huracán Mitch sobre la producción de bienes perecederos de origen agrícola.
- La tasa de desempleo abierto disminuyó desde 14,3% en 1997 hasta 9,8% en 2000, pero debido al subempleo, que es el principal problema en el mercado laboral, la tasa de sub-utilización laboral global fue aproximadamente igual a 22% en 2000, implicando que aproximadamente 398.000 personas económicamente activas no generaron ingresos en el país.

- La política salarial ha facilitado el mejoramiento de los salarios en el sector gubernamental, al ajustarse los salarios de los maestros, el personal paramédico y la policía nacional. El salario medio nacional incrementó su cobertura sobre el costo de la canasta de 53 productos de consumo básico de 113% en diciembre de 1997 a 137% en diciembre de 2000.
- En el ámbito del comercio exterior, no obstante que el volumen de las exportaciones de bienes FOB creciera 10,2% en promedio anual entre 1996 y 2000, el valor de dichas exportaciones pasó de US\$577 millones en 1997 a US\$643 millones en 2000, lo cual se explica principalmente con la caída del precio medio de exportación del café de US\$146,7/quintal en 1998 a US\$93,2/quintal en 2000. Por otro lado, el valor de las importaciones de bienes CIF mostró una tendencia creciente debido a la reducción de los aranceles, que alcanzaron un rango de [0%, 10%], y a la ayuda externa adicional media anual de US\$200 millones durante el período 1999–2001 relacionada con el programa de reconstrucción nacional a raíz del Huracán Mitch. Así, el valor de las importaciones de bienes CIF pasó de US\$1.454 millones en 1997 a US\$1.805 millones en 2001, y su volumen mostró un aumento medio anual de 7,0% durante el período analizado. El déficit comercial (exportaciones FOB – importaciones FOB), que en 1996 era igual a 17,4% del PIB, se elevó a 25,6% en 2000.
- El tipo de cambio oficial disminuyó su ritmo de deslizamiento anual de 12% a 6%, y la brecha cambiaria media anual entre los mercados financiero y oficial ha variado en el rango de [0,2%, 0,5%].
- El pago efectivo de la deuda externa ha sido de US\$230 millones en media anual en los últimos cuatro años. Dicho pago está acompañado de dos moras con el Club de París: una, ofrecida unilateralmente por dicho Club a raíz del Huracán Mitch, que sumó US\$226 millones durante el período diciembre 1998-febrero 2001; otra, la incurrida por Nicaragua al no recibir el alivio interino del pago de la deuda al mismo Club por falta de "track record" con el FMI, que sumó aproximadamente US\$40 millones correspondientes al período marzo-diciembre de 2001.
- Las reservas internacionales brutas alcanzaron el nivel más alto, US\$513 millones, en diciembre de 1999. Excluyendo las condonaciones de deuda externa y el alivio interino del pago de la deuda externa, el flujo de cooperación externa recibida por Nicaragua durante el período 1997–2000 ascendió a US\$1.880 millones, o sea un monto medio anual de US\$470 millones. El saldo de la deuda externa se incrementó de US\$6.094 millones en diciembre de 1996 a US\$6.660 millones en diciembre de 2000.
- En el área fiscal, el presupuesto del gobierno central reflejó la reducción del déficit de 3,3% del PIB en 1997 a 1,9% del PIB en 1998, pero luego se elevó hasta 8,4% del PIB en 2000 debido a los gastos de reconstrucción que fueron financiados plenamente con recursos de la cooperación internacional.

- El gasto gubernamental pasó de 17,9% del PIB en 1997 a 23,5% del PIB con la ejecución del programa de reconstrucción en 2000. Por otro lado, como resultado de la reforma tributaria implementada a partir de julio de 1997, conocida como Ley de Justicia Tributaria y Comercial, la recaudación tributaria del Gobierno Central se incrementó 2,6 puntos porcentuales del PIB, alcanzando el nivel de 14,9% del PIB en 1998, la cual disminuyó a 14,5% del PIB en 2000 (a esa carga tributaria se deben agregar 5 puntos porcentuales del PIB en concepto de los impuestos que recaudan las alcaldías municipales).
- En el mercado monetario, se observó una política monetaria bastante restrictiva con el fin de mantener la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, lo cual contribuyó a una pronunciada desaceleración del crecimiento económico y a un creciente desempleo desde marzo de 2000.
- Desde junio de 1999, quebraron seis bancos en el país: Banco del Sur (BANCOSUR), Banco de Crédito Popular (BCP), Banco Intercontinental (INTERBANK), Banco del Café (BANCAFÉ), Banco Mercantil (BAMER) y Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC). Las quiebras bancarias tienen un costo aproximado de US\$530 millones para los contribuyentes, monto que es superior al alivio interino esperado de los países miembros del Club de París en los próximos tres años, que suma US\$406 millones.
- Finalmente, en cuanto a las principales reformas estructurales de economía nacional, ejecutadas por la Administración del Dr. Arnoldo Alemán, se distinguen: la reforma tributaria y arancelaria, en la cual se disminuyeron los aranceles a la importación; el avance en la solución de los problemas de la propiedad en conflicto; la reducción del empleo en el sector público; la privatización de las líneas de distribución de energía eléctrica; la privatización del 40% del capital accionario de la empresa telefónica; la emisión de la ley y reglamento sobre la administración privada de los fondos de pensiones de seguridad social; el inicio de la implementación del Sistema de Información Gerencial Financiero-Administrativo (SIGFA) para garantizar la transparencia en el uso de los recursos del presupuesto nacional; la reorganización del Poder Ejecutivo; la modificación de la ley de inversiones extranjeras; la emisión de una nueva ley de la procuraduría general; y la modernización de las leyes de la banca central, de la banca comercial y de la superintendencia de bancos, así como el fortalecimiento de las normas prudenciales en el sistema financiero nacional.

El crecimiento del PIB se aceleró en 1999 (a una tasa de 7,0%), pero debido al fin del programa de reconstrucción nacional a raíz del huracán Mitch y a una coyuntura internacional desfavorable, caracterizada por choques externos que redujeron los precios de sus productos primarios de exportación, principalmente café, e incrementaron los precios de importación del petróleo y sus derivados, se ha desacelerado a 4,2% en 2000, 3,0% en 2001 y a un anémico 1% en 2002.

Es así que, con una población total de 5,3 millones de habitantes y un 45,8% de las personas con un ingreso igual o menor de US\$1 diario,

Nicaragua mostró un crecimiento económico de 1% en 2002. El desempleo global (abierto y equivalente asociada con el subempleo) afectaba al 26,3% de la población económicamente activa, o sea 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 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.

La incertidumbre económica y política, generada por una extrema lentitud y un excesivo ruido político en la lucha contra la corrupción en el sector público provocó no sólo desgastes en la conducción política nacional sino también atrasos en la implementación de la política económica y en el cumplimiento de las reformas estructurales que se han negociado, aunque no acordadas formalmente, con el Fondo Monetario Internacional en el marco del Programa "Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza 2002–2005" (SCLP o, por sus siglas en inglés, PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility).

La paz es una realidad en Nicaragua, el poder político se consolidó a través de la institucionalidad de sus poderes, la economía avanzó en el marco de un programa de estabilidad y ajuste estructural apoyado por la Comunidad Internacional. Aunque el proceso de transición ha avanzado grandemente, quedan las tareas de consolidar el nuevo Estado y la nueva cultura democrática, y la economía de mercado, incluso la creación de mercados, dando el espacio necesario a la empresa privada para que se pueda desarrollar con una mayor competitividad y enfrente con éxito la globalización de las economías del mundo, reduciendo los riesgos del libre comercio, y procurar, en general, un país que pueda auto sostenerse económicamente.

2.4 El bienestar social

La Tabla 2.1 (ver página siguiente) presenta valores para varios indicadores sociales en 1993 (antes del programa de ajuste estructural reforzado), y para 1998 y 2001, o sea después de la implementación del mismo programa.

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.

Tabla 2.1: Nicaragua: indicadores sociales 1993, 1998 y 2001.

VARIACIÓN RELATIVA MEDIA ANNUAL (%)

Concepto	1993	1998	2001	1998/1993	2001/1998	2001/1993
I. INDICADORES DEMOGRÁFICOS						
1. Población (Miles de Habitantes)	4.174,9	4.803,1	5.205,0	2,84	2,71	2,79
2. Estructura de la Población por Área (%)						
Urbana	55,9	54,5	58,3	-0,51	2,27	0,53
Rural	44,1	45,5	41,7	0,63	-2,87	-0,70
3. Esperanza de Vida (Años) ^{1/}	66,1	68,0	68,8	0,57	0,42	0,51
4. Tasa Bruta de Natalidad (Por 1,000 Habitantes)	38,0	35,3	32,2	-1,46	-3,04	-2,06
5. Tasa Global de Fecundidad (Hijos/Mujer)	4,9	4,4	3,8	-2,16	-4,91	-3,20
6. Tasa de Mortalidad (por 1,000 Habitantes)	6,3	5,6	5,2	-2,38	-2,56	-2,45
7. Tasa de Mortalidad Infantil (Por 1,000 Nacidos Vivos)	48,0	39,5	31,0	-3,82	-7,76	-5,32
8. Tasa de Mortalidad Materna (Por cada 100,000 Nacidos Vivos Registrados)	98,0	121,0	87,0	4,31	-10,41	-1,48
II. INDICADORES DE POBREZA						
9. Estructura de la Población por Condiciones de Pobreza (%)						
Población Afectada por la Pobreza	50,3	47,9	45,8	-0,97	-1,48	-1,16
Severamente Pobre	19,3	17,3	15,1	-2,16	-4,43	-3,02
Pobre	31,0	30,6	30,7	-0,26	0,11	-0,12
Población No Pobre	49,7	52,1	54,2	0,95	1,33	1,09
10. Producto Interno Bruto Real Per Cápita (Dólares de 1994)	n,d,	752,5	797,3	-	1,95	-
11. Producto Interno Bruto Per Cápita (Dólares)	n,d,	743,8	766,7	-	1,02	-
12. Salario Nacional Medio Mensual Real (Dólares de 1994)	169,21	164,68	187,69	-0,54	4,46	1,30

13. Salario Nacional Medio Mensual Nominal (Dólares)	172,63	185,60	215,49	1,46	5,10	2,81
14. Costo Medio Mensual de la Canasta de Consumo Básico (Dólares)	144,93	149,09	147,21	0,57	-0,42	0,20
15. Cobertura del Salario sobre la Canasta de Consumo Básico (%)	119,1	124,5	134,7	0,89	2,66	1,55
16. Tamaño Medio de los Hogares	5,5	5,7	5,3	0,72	-2,40	-0,46
17. Jefas Mujeres (%)	28,5	27,7	28,3	-0,57	0,72	-0,09
18. Hacinamiento (Porcentaje de la Población Total)	47,7	45,5	43,7	-0,94	-1,34	-1,09
Urbano	44,4	44,9	44,2	0,22	-0,52	-0,06
Rural	52,2	46,4	42,8	-2,33	-2,66	-2,45
19. Población sin Acceso a:						
Agua Potable (%)	42,5	38,4	31,5	-2,01	-6,39	-3,67
Alcantarillado Sanitario Urbano (%)	72,0	67,7	65,2	-1,22	-1,25	-1,23
Electricidad (%)	52,6	52,5	47,7	-0,04	-3,15	-1,21
Servicios de Salud (%)	7,9	8,5	13,1	1,47	15,51	6,53
20. Proporción del Gasto Público en:						
Salud	12,8	10,9	12,5	-3,04	4,49	-0,28
Educación	14,3	14,3	16,2	-0,03	4,28	1,56
Vivienda	1,1	0,0	0,5	-	-	-9,02
Defensa y Seguridad	12,7	8,0	7,4	-8,95	-2,41	-6,55
Servicio de la Deuda Pública	23,4	24,9	18,3	1,28	-9,87	-3,06
III. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN						
21. Producción de Granos Básicos (Miles de Quintales) ^{2/}	12.637,0	14.823,6	18.477,0	3,24	7,62	4,86
22. Importación Comercial de Granos Básicos (Miles de Quintales)	1.448,8	2.380,3	1.512,9	10,44	-14,02	0,54
23. Donaciones de Granos Básicos (Toneladas Métricas)	24.395,4	0,0	17.231,6	-	-	-4,25
24. Consumo Kilocaloría/Día/Persona	1.728,6	1.799,2	1.895,0	0,80	1,74	1,16
25. Proporción de Consumo Kcal/Día/Persona del Nivel Requerido ^{3/}	78,6	81,8	86,1	0,80	1,72	1,15
26. Porcentaje de Niños Menores de 5 Años Desnutridos	23,7	19,7	17,8	-3,63	-3,32	-3,52
IV. BIENESTAR SOCIAL						
27. Número de Asegurados	207.492	259.506	314.181	4,58	6,58	5,32
28. Asegurados/PEA (%)	15,2	15,6	16,5	0,55	1,91	1,06
29. Número de Pensiones	92.000	95.341	102.537	0,72	2,46	1,36
Ordinarias	43.567	55.316	69.575	4,89	7,94	6,03
Defensa	36.838	31.229	25.150	-3,25	-6,96	-4,66
Especiales	11.595	8.796	7.812	-5,38	-3,88	-4,82

30. Pensión Media Mensual Real (Dólares de 1993)	31,7	42,3	63,4	5,94	14,45	9,05
31. Pensión Media Mensual Nominal (Dólares)	31,7	44,4	63,5	7,0	12,68	9,08

V. SALUD

32. Número de Enfermeras Profesionales por 10,000 Hab.	2,4	3,2	3,0	5,92	-2,13	2,83
33. Número de Médicos por 10,000 Habitantes	4,9	5,7	4,0	3,07	-11,14	-2,50
34. Número de Odontólogos por 10,000 Habitantes	0,8	0,7	0,5	-2,64	-10,61	-5,71
35. Camas por 1,000 Habitantes	1,2	0,9	1,0	-5,81	6,20	-1,47

VI. EDUCACIÓN

36. Tasa de Analfabetismo ^{4/}	23,0	23,4	22,3	0,35	-1,59	-0,39
Mujeres	22,6	23,2	22,9	0,53	-0,43	0,16
Hombres	23,5	23,5	22,2	0,00	-1,88	-0,71
37. Tasa Bruta de Matrícula (%)	55,1	51,3	,,,,	-1,41	-	-
Primaria	102,1	99,4	104,4	-0,53	1,64	0,28
Secundaria	32,0	41,2	45,0	5,22	2,96	4,37
Terciaria	8,5	12,2	,,,,	7,46	-	-
38. Tasa Neta de Matrícula (%)	,,,,	31,8	,,,,	-	-	-
Primaria	78,9	73,1	81,1	-1,52	3,52	0,34
Secundaria	23,9	32,0	37,2	6,01	5,15	5,69
Terciaria	,,,,	4,9	,,,,	-	-	-

VII. FUERZA DE TRABAJO

39. Población Económicamente Activa (Miles de Personas)	1.365,2	1.661,3	1.900,4	4,00	4,58	4,22
40. Población Económicamente Inactiva (Miles de Personas)	2.809,7	3.141,8	3.304,6	2,26	1,70	2,05
41. Población Económicamente Activa/Población Total (%)	32,7	34,6	36,5	1,13	1,82	1,39
42. Total de Ocupados Plenos (Miles de Personas)	943,4	1.249,0	1.459,5	5,77	5,33	5,61
43. Tasa de Ocupación Plena (%)	69,1	75,2	76,8	1,70	0,71	1,33
44. Tasa de Subutilización de la Fuerza Laboral (%)	30,9	24,8	23,2	-4,30	-2,20	-3,52
Tasa de Desocupación Abierta	17,8	13,2	10,8	-5,80	-6,47	-6,05
Tasa de Desempleo Equivalente Asociada al Subempleo	13,1	11,6	12,4	-2,40	2,25	-0,68
45. Tasa de Subempleo	31,5	40,0	41,2	4,89	0,99	3,41

VIII. SEGURIDAD CIUDADANA

46. Tasa Nacional de Ocurrencia de Delitos (Por 100,000 Habitantes)	1.015,46	1.354,20	1.731,90	5,93	8,55	6,90
Contra las Personas	313,52	537,24	615,00	11,37	4,61	8,79

Contra las Propiedad	651,78	770,63	893,80	3,41	5,07	4,03
Narcotráfico	23,11	22,80	23,50	-0,27	1,01	0,21
47. Policías por 10,000 Habitantes		13	13	-	0,00	-
IX. DESARROLLO HUMANO						
48. Índice de Desarrollo Humano	0,500	0,547	0,635	1,81	5,10	3,03
49. Índice de Desarrollo Relativo al Género		0,526	0,628	-	6,09	-
50. Índice de Pobreza Humana		26,2	23,3	-	-3,83	-

1/: En 2001, corresponde al dato oficial de 2000.

2/: Corresponde a la producción del ciclo agrícola. Incluye arroz, frijol, maíz y sorgo.

3/: El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) recomienda el consumo per cápita diario de 2.200 kilocalorías.

4/: De la población con 15 años o más de edad, o sea la tasa de analfabetismo de adultos.

Fuente: Elaborado por Néstor Avendaño, con base en datos de las Encuestas de Medición de Nivel de Vida de 1993, 1998 y 2001, y datos oficiales.

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 subempleo, 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.

En relación con los indicadores de salud, durante el período 1993–1998, se observó que el número de enfermeras profesionales y el número de médicos por 10.000 habitantes tuvieron ritmos positivos de crecimiento de 5,9% y 3,1% como promedio anual respectivamente, mientras que la tasa de crecimiento del número de odontólogos por 10.000 habitantes disminuyó 2,6% y la de camas hospitalarias por 1.000 habitantes también fue negativa en 5,8%; además, el 8,5% de la población total del país no tuvo acceso a los servicios de salud en 1998.

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.

2.5 Políticas sociales en Nicaragua

Ante el entorno social descrito arriba, y antes de que surgiera la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), en 1998 el Gobierno de Nicaragua diseñó una estrategia de desarrollo social que descansaba en cuatro pilares: (i) la promoción del crecimiento económico con equidad; (ii) la inversión en capital humano; (iii) el fortalecimiento de la red de seguridad social; y (iv) la promoción del desarrollo rural.

La política social definida por las autoridades gubernamentales se concentró principalmente en dos aspectos fundamentales: (a) la inversión en el desarrollo del capital humano y (b) la implementación de una red de protección a grupos vulnerables. Para su implementación, se adoptaron reformas estructurales en las áreas de gobernabilidad, población, protección social, infraestructura social, vivienda, educación, nutrición y salud, que, de maneras integrales y coordinadas, permitirían aliviar y mejorar las condiciones sociales de la población en una forma efectiva, gradual y sostenida.

En el área de *capital humano*, la reforma consistía en una mayor inversión en capital humano, planteándose como actividades principales una política de compensación a sectores vulnerables y la priorización del desarrollo rural y de la actividad agropecuaria en el contexto de la política global del crecimiento económico.

En el área de *población*, se presentó como una reforma la estrategia de salud reproductiva, como parte de la atención primaria integral. Las acciones principales desarrolladas fueron la reducción de la incidencia del embarazo adolescente y de alto riesgo, la disminución de la mortalidad materna e infantil y el mejoramiento de la cobertura del paquete integral de servicios de salud para la mujer, que incluye el fortalecimiento de la planificación familiar.

En relación con el área de *protección social*, la reforma se orientó a la creación y desarrollo de una red social de seguridad para proteger a los hogares de pobreza temporal y a los grupos vulnerables en pobreza crónica, así como reformar el sistema de seguridad social. Con este fin, se formuló una serie de actividades, entre las cuales se destacaron la generación de empleo temporal a través del Programa Alimentos por Trabajo del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); la implementación de programas de reconversión laboral para reducir los riesgos de la pobreza asociados con la movilidad de la mano de obra; la revisión de las necesidades de asistencia, con base en los resultados de encuestas sobre condiciones de vida de los hogares, a través del Programa de Medición de Condiciones de Vida de los Hogares (MECOVI); y la definición de la naturaleza y alcance de los servicios para ser garantizados bajo un sistema reformado de seguridad social.

En el área de *infraestructura social*, la reforma abarcó los aspectos del suministro de agua e infraestructura sanitaria y vivienda. La reforma en el sector de agua e infraestructura sanitaria persiguió el incremento tanto del acceso de la población urbana y rural como de la calidad de dichos servicios, siendo las actividades más importantes la expansión de los servicios de agua en zonas rurales dispersas y el fortalecimiento de las municipalidades y comisiones locales para el mantenimiento de dichos sistemas; el mejoramiento y expansión de los sistemas de agua en áreas urbanas priorizadas; y la promoción de la inversión privada y la inversión municipal en la provisión de agua.

En relación con la *vivienda*, la reforma planteó la creación de un mercado eficiente con el fin de facilitar su adquisición por parte de la población urbana y rural. Las actividades principales en esta área fueron la creación de un mercado privado funcional de viviendas, la creación del Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), y la asignación de fondos de inversión dirigidos a los pobres para el financiamiento de sus viviendas.

En el área de la *educación*, la reforma abarcó la descentralización del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y el mejoramiento de la retención, la relevancia y la calidad escolar. Los principales objetivos de corto y mediano plazo fueron la consolidación de la autonomía escolar en todas las escuelas primarias y secundarias en el año 2000, el suministro gratuito de libros e incremento de la calidad de los materiales educativos, la modernización de los *currícula* de primaria y secundaria, la capacitación a los profesores empíricos, y el incremento salarial de los profesores a niveles más competitivos.

En el área de la *nutrición*, la reforma pretendió diseñar e implementar una estrategia nacional a favor de los grupos más vulnerables, promover el consumo de alimentos nutritivos, mejorar los mecanismos de alerta para detectar y responder a los problemas nutricionales, y salvaguardar la nutrición de la población. Para alcanzar estos fines, se priorizó la atención directa al binomio madre-hijo, mujeres embarazadas y niños menores de 5 años, el entrenamiento del personal en atención nutricional, la entrega de complementos nutricionales a los más necesitados, la preparación del marco legal y las normas para la fortificación de alimentos y la definición e implementación de estándares de calidad para los alimentos.

En el área de la *salud*, la reforma se orientó a la ampliación del modelo integrado de atención primaria, y la rehabilitación y equipamiento de la infraestructura de primer nivel, priorizando las áreas más pobres, al mejoramiento de los servicios secundarios, y a la modernización del sector y del sistema de salud pública. Para lograr estos objetivos, se reorganizaron y equiparon los puestos y centros de salud y los hospitales para implementar el nuevo modelo, así como el fortalecimiento de los controles epidemiológicos, la reorganización del Ministerio de Salud, y la modernización del marco legal de los sectores de salud, farmacéuticos y seguro social con el fin de promover la participación del sector privado.

En síntesis, la política de salud enfatizó el fortalecimiento del cuidado preventivo y primario, así como el control epidemiológico. El soporte de esta política se refleja en la proyección del gasto público en salud, que aumentó de 4,0% del PIB en 1997–1998 a 5,5% del PIB anualmente en el período 1999–2001, elevando el gasto público *per capita* en salud de US\$17 en 1997–1998 a US\$27 en 2000–2001.

El gobierno continuó mejorando la disponibilidad de servicios de salud reproductiva y la introducción de asistencia nutricional dirigida a las madres y niños. Los programas de alimentación escolar se extendieron en las áreas más pobres, así como el programa de entrega dirigida de suplementos nutricionales a los más necesitados.

La provisión de agua potable y sanidad básica apuntó a reducir las enfermedades y es un complemento esencial para la estrategia de salud y nutrición. Los proyectos de expansión de los servicios de agua potable incluyeron la asistencia para fortalecer la capacidad local de planificar, operar y mantener estos sistemas una vez instalados.

Cabe señalar que los programas y proyectos relacionados con las áreas de educación, salud y protección social están integrados en el Fondo Social Suplementario, el cual constituye el instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza principalmente en el área rural.

Todas estas políticas y medidas de carácter social se formularon e implementaron en el marco del segundo programa trienal "Servicio Reforzado de Ajuste Estructural 1998–2000" (SRAE, o ESAF en inglés) acordado entre el Gobierno de Nicaragua y el Fondo Monetario Internacional en marzo de 1998.

2.6 La deuda externa y el contexto de la ayuda internacional

2.6.1 La iniciativa HIPC

En 1996, respondiendo a presiones internacionales, el FMI y el Banco Mundial crearon la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, sigla de su designación en inglés). Este es un enfoque de reducción de la deuda que requiere la participación de todos los acreedores – bilaterales, multilaterales y comerciales, con el objetivo de reducir la carga que representa para los países endeudados el servicio de la deuda, a través de una mezcla de políticas adecuadas, alivio de la deuda y nuevos flujos de asistencia. Para que un país pueda beneficiarse de esta iniciativa, es necesario que su ingreso *per capita* sea suficientemente bajo para que el país tenga derecho a préstamos concesionales del FMI y del Banco Mundial, y que se soporte una carga de deuda insostenible, aún después del alivio tradicional de la deuda (como por las condiciones

de Nápoles del Club de París). Una característica novedosa de la Iniciativa HIPC es que está basada en la participación plena de los acreedores multilaterales. El FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo – instituciones que, históricamente, han asumido el papel de acreedores preferenciales y no han reprogramado sus préstamos – conceden alivio de deuda en el contexto de la Iniciativa HIPC, reduciendo significativamente las deudas que los países habilitados tienen para con ellas.

Cuando fue puesta en marcha la Iniciativa HIPC, el alivio de la deuda se hacía de acuerdo a las siguientes reglas: una vez que los países hubieron dado muestras de su empeño en reducir los desequilibrios macro-económicos y en adoptar políticas orientadas hacia el crecimiento, normalmente a lo largo de un periodo de tres años, llegaban al ‘punto de decisión’. En ese momento, se hacía una evaluación de la asistencia necesaria y se comprometía el alivio adecuado, incluyendo reducciones en el monto total de la deuda. La reducción plena de la deuda se realizaba, después de un periodo adicional de buenas políticas, en el así llamado ‘punto de culminación’.

Después de una recepción poco entusiasta, la iniciativa HIPC fue alargada hacia el fin de 1999. Se introdujo un alivio interino de la deuda entre el punto de decisión y el punto de culminación, de forma a reducir el coste del servicio de la deuda inmediatamente después de haberse alcanzado el punto de decisión. Por otro lado, la asistencia pasó a entregarse más temprano, para liberar recursos con el fin de aumentar los gastos en el combate a la pobreza. También se adoptó un punto de culminación ‘fluctuante’, lo que significa que el punto de culminación se alcanza cuando el país en cuestión haya implementado un conjunto de reformas definidas anticipadamente, destinadas a acelerar el crecimiento y a reducir la pobreza. Para aumentar el monto de alivio ofrecido, se redefinió el monto total de deuda que un país puede soportar de forma sostenible como siendo no más que 150% de las exportaciones anuales, y menos en el caso de que exista una pesada carga fiscal de deuda. Estos cambios han conducido a una aceleración del alivio de deuda HIPC.

Más o menos al mismo tiempo en que se propuso la iniciativa HIPC alargada, y conectada con ella, el Banco Mundial introdujo las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), o Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), e hizo depender los préstamos del FMI y de la IDA (la ventana de asistencia concesional del Banco Mundial), así como la condonación de la deuda bajo la iniciativa HIPC, de que los países preparasen documentos detallados de Estrategia de Reducción de la Pobreza. El nuevo enfoque tiene como elemento central una ERP que es supuestamente propiedad de todo el país. Se espera que el país y el pueblo asuman el liderazgo en la preparación de la ERP. El documento de la estrategia es preparado por el gobierno con base en un proceso en el que participan activamente la sociedad civil, las ONGs, los donantes y las instituciones internacionales. Se espera que las ERPs producidas localmente den origen a nuevas ideas sobre las estrategias y las medidas necesarias para alcanzar objetivos compartidos de crecimiento y de reducción de la pobreza, y para ayudar al apareamiento de un sentido de apropiación y de compromiso nacional en relación a esos objetivos. La ERP puede entonces ser aprobada por los Consejos de Administración del FMI y del Banco Mundial como la base

de los préstamos concesionales de ambas instituciones y de la condonación de la deuda bajo la Iniciativa HIPC alargada.

Al mismo tiempo, el FMI estableció un nuevo servicio, el Servicio de Reducción de la Pobreza y de Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facility* o PRGF), para reemplazar el Servicio Alargado de Ajuste Estructural (ESAF), con el objetivo de conseguir una mejor integración de los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento económico en sus operaciones en los países más pobres. El PRGF está disponible para 80 países de bajo ingreso, ofreciendo préstamos a diez años a un tipo de interés de 0,5%. Se supone que la ERP constituye la fundación para los préstamos concesionales bajo el PRGF. De esta forma, el programa PRGF se encontrará integrado en la estrategia global de crecimiento y reducción de la pobreza, al mismo tiempo que se espera una mayor participación y apropiación del programa por parte del país. Bajo el PRGF, se espera que la condicionalidad de la ayuda sea más selectiva, con mayor énfasis en la evaluación del impacto social de las principales reformas. Habrá también más énfasis sobre la gobernabilidad, con medidas destinadas a aumentar la responsabilidad por la gestión de los recursos públicos, presupuestos que serán más pro-pobres y pro-crecimiento, y mayor flexibilidad para las metas de los presupuestos gubernamentales, de forma a permitirles reaccionar a circunstancias imprevistas.

A finales del año 1990, Nicaragua, con una pesada carga de la deuda externa de US\$10.715 millones, igual a 7 veces el Producto Interno Bruto (PIB), apeló a la Comunidad Internacional que no podía pagar sus obligaciones contractuales y pidió una condonación y una reestructuración del saldo adeudado. Aún antes de la Iniciativa HIPC, ya que ésta surgió en octubre de 1996, el mundo perdonó US\$6.640 millones en el período 1990–1996. Luego, con la Iniciativa HIPC, entre 1997 y 2002, y especialmente después de la decisión de diciembre 2000, Nicaragua recibió una condonación de US\$1.550 millones⁶. Todo lo anterior, junto a una nueva deuda concesional, en gran parte de origen multilateral, condujo a un saldo de la deuda externa de Nicaragua de US\$6.563 millones a finales de 2002, equivalentes a 2,3 veces el PIB de ese año.

2.6.2 El alivio interino de la deuda externa de Nicaragua en 2003: expectativas de mediano plazo

El 4 de diciembre de 2002, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el Programa PRGF para Nicaragua, con lo cual el país pudo concluir la IV Ronda de Negociaciones con el Club de París el 13 de diciembre de 2002⁷. Este paso siguió a la aprobación de la versión final de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), que tuvo lugar en agosto de 2001.

⁶ Nicaragua ha recibido condonación de deuda sin y con Iniciativa HIPC, tanto original como alargada. Es cierto que Nicaragua llegó al Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC en septiembre de 1999, tres meses después que dicha iniciativa fuera ampliada por el G-7 en Colonia. Pero el FMI manejó la tesis que los 3 primeros años del primer ESAF, incumplido en todos los años por el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, podría ser considerado como 1 año en el arco de tiempo para llegar al punto de culminación de la Iniciativa HIPC.

⁷ Entre febrero de 2002, cuando se venció la moratoria debida al huracán Mitch, y diciembre del mismo año, Nicaragua no pagó servicio de la deuda "pre-cut-off date" al Club de París, sino que apenas pagó servicio de la deuda "post-cut-off date". Sin tener track record con el FMI, Nicaragua estaba obligada a pagar el servicio contractual al Club, pero no pagó, y al negociarse la IV Ronda en diciembre de 2002, se formalizó ese no pago y se contabilizó oficialmente como alivio, y los recursos presupuestarios que no se destinaron a ese compromiso del servicio de la deuda con el Club fueron reconocidos como financiamiento a la lucha contra la pobreza en el presupuesto de 2002.

Dicho acuerdo, sobre la base de los "Términos de Colonia" establece que el Club de París condonará el 90% de la deuda comercial "pre-cut-off-date" de Nicaragua que se vence después del 30 de septiembre de 2002, tomando en cuenta las cancelaciones previas prometidas por los acreedores del Club de París; el restante 10% será reestructurado a 23 años, con 6 años de gracia, a tasa de interés del mercado. Los préstamos ODA (Official Development Assistance), que suman US\$19 millones, serán reestructurados a 40 años incluyendo 16 años de gracia.

Grosso modo, el monto de la deuda reestructurada es de US\$579 millones, de los cuales US\$560 millones están relacionados con la deuda comercial "pre-cut-off-date" que vencen entre el 1 de octubre de 2002 y el 30 de septiembre de 2005.

Este alivio interino conducirá a la cancelación inmediata por parte de los acreedores del Club de París de aproximadamente US\$405 millones de la deuda externa de Nicaragua, que es consistente con la implementación de la Iniciativa HIPC. Estas medidas prevén la reducción del servicio de la deuda (o del pago de intereses y amortizaciones) a los acreedores del Club de París entre el 1 de octubre de 2002 y el 30 de septiembre de 2005 desde US\$657 millones hasta aproximadamente US\$90 millones. Los otros pagos consisten principalmente de los intereses sobre los montos reestructurados y los vencimientos de la deuda "post-cut-off-date".

Nicaragua, por su parte, se comprometió a destinar los recursos liberados por el presente tratamiento excepcional de la deuda a las áreas priorizadas en la estrategia de reducción de la pobreza del país. Finalmente, los países acreedores del Club de París expresaron su buena disposición para reducir el saldo de la deuda de Nicaragua, tan pronto como Nicaragua alcance el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC.

2.6.3 El alivio interino de la deuda externa de Nicaragua esperado para 2003

Nicaragua ha recibido alivio en el pago de su deuda externa por US\$49 millones en 2001 y US\$73 millones en 2002, a través de donaciones del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El total de fondos en concepto de dicho alivio interino ha sido usado para financiar gastos dirigidos a la reducción de la pobreza en salud, educación y los programas de la red de atención social.

Para 2003, de acuerdo con los datos del Gobierno de Nicaragua, el servicio de la deuda externa antes de la deducción del alivio interino de la Iniciativa HIPC, o sea el pago de intereses y amortizaciones de la deuda contractual de Nicaragua, totaliza US\$331 millones.

Por su parte, el alivio total del pago de la deuda identificado y a ser concedido por el Club de París y las instituciones financieras multilaterales suma US\$213.9 millones⁸, que deben financiar la lucha contra la pobreza. Los receptores de este alivio son el Gobierno Central, con US\$199.2 millones, y el Banco Central de Nicaragua, con US\$14.7 millones (a ser transferidos al Gobierno Central).

⁸ Las cifras de Club de París eran provisionales y deberán ser actualizadas con la información al momento que Nicaragua alcance su punto de culminación bajo el acuerdo HIPC.

Las fuentes de ese alivio correspondiente a 2003 son las siguientes: (a) el Club de París, con US\$137.0 millones, siendo los principales acreedores Alemania, España, Francia e Italia en orden de importancia; y (b) las instituciones financieras multilaterales, con US\$76.9 millones, a través del BID, US\$39.3 millones; BCIE, US\$20.7 millones; BM/IDA, US\$8.5 millones; OPEP, US\$4.3 millones; y FMI, US\$4.1 millones.

3. El proceso de consulta de la ERCERP en Nicaragua

3.1 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.

Este capítulo contiene una descripción, análisis y evaluación del proceso de consulta pública asociado con la ERCERP. Su principal objetivo es describir y caracterizar el proceso de consulta, identificar los principales interesados en él y describir sus percepciones acerca del proceso, evaluar hasta qué punto sus demandas y sugerencias han sido tomados en cuenta en la versión final de la estrategia, caracterizar el papel de los donantes y evaluar el grado de compromiso de los principales interesados en la estrategia. De esta forma, el capítulo intenta responder a las siguientes cuestiones principales:

- ¿Quién escribió el documento y coordinó el proceso de consulta?
- ¿Qué tipo de metodología (‘desde arriba’ o ‘desde abajo’) se ha adoptado en el proceso consultivo, y cuál ha sido su alcance: amplio e inclusivo (por ejemplo con enfoque de género, enfoque urbano-rural marginal, actores del sector público y privado), restringido, o exclusivo?
- ¿Se han dado reformas institucionales o legales para facilitar el proceso de consulta?

- ¿Qué acciones o tópicos críticos fueron dejados de lado en el proceso de consulta de la ERP?
- ¿Cuáles son las iniciativas que se han adoptado para que el proceso de consulta sea permanente y retroalimente a la ERP?
- ¿Tienen los pobres instancias formales de representación que faciliten el proceso de consulta?
- ¿Cuáles fueron los principales implicados ('stakeholders') invitados al diálogo? ¿Cómo fueron escogidos?
- ¿Qué implicados cruciales a la ERP no fueron tomados en cuenta?
- ¿Quiénes fueron los implicados que tuvieron más influencia en el proceso de consulta?
- ¿Cómo perciben los principales implicados el proceso de consulta, y habrán cambiado de posición durante el proceso?
- ¿Se tomaron en cuenta las opiniones y sugerencias de la sociedad civil?
- ¿Cuál fue el papel de los donantes en el proceso de consulta (financiamiento para el proceso consultivo, asistencia técnica, grado de participación en el proceso de consulta)?
- ¿Cuál es el grado de compromiso del gobierno con la ERP?
- ¿Cuál es el grado de compromiso de los otros principales implicados con la ERP?
- ¿Ha permitido el proceso de consulta un sentido de apropiación, asociación y participación del país?

El capítulo se encuentra organizado de la siguiente forma. La sección 3.2 contiene un resumen de la cronología de todo el proceso de formulación, consulta pública y aprobación de la estrategia. Sigue, en la sección 3.3, una descripción sumaria, basada en reportes oficiales, del proceso de consulta pública y, en la sección 3.4, una breve caracterización del enfoque adoptado en ese proceso. La sección 3.5 se refiere entonces al papel de los principales implicados y a su incidencia y sus opiniones sobre el proceso de consulta. Finalmente, la sección 3.6 contiene una evaluación del proceso y de sus resultados, en términos de las preguntas mencionadas arriba.

3.2 Cronología resumida del proceso de la ERCERP

Por una cuestión de claridad parece importante indicar las fechas de algunos de los más importantes eventos asociados con la formulación, consulta pública, aprobación y medidas de seguimiento asociadas con la ERCERP. La Tabla 3.1 contiene una cronología de esos eventos; para situar la estrategia, darle contexto y facilitar la consulta, la tabla incluye también algunas otras fechas de eventos de importancia nacional, importantes para la comprensión del proceso.

Tabla 3.1 Cronología resumida de la ERCERP

Régimen de Somoza	1930 – 79
Terremoto de Managua	1972
Revolución Sandinista	1979
Embargo impuesto por EEUU	1983 – 90
Guerra civil	1983 – 90
Huracán Joan	1988
Elección de la presidente Violeta Barrios de Chamorro	1990
Huracán Mitch	oct. 1998
Acuerdos de Estocolmo	mayo 1999
Creación del CONPES	1999
Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza, ERRP – (Interim PRSP)	mayo 2000 (primer borrador) ago. 2000 (borrador final)
FMI/BM Joint Staff Assessment (JSA) de la ERRP	sep. 2000
Proceso de discusión de la ERRP por la CCER	feb. – mayo 2000
Punto de decisión para la Iniciativa HIPC reforzada	dic. 2000
Implementación del PAI	abr. 2001 – abr. 2004
Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas – SNIP	jun. 2001
ERCERP – VERSIÓN FINAL	jul. 2001
FMI/BM JSA de la ERCERP	ago. 2001
Propuesta de Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL)	mayo 2002
Informe final de diseño del SINASIP	ago. 2002
Primer reporte de progreso de la ERCERP	nov. 2002
FMI/BM JSA del reporte de progreso de la ERCERP	nov. 2002
Aprobación del PRGF para Nicaragua por el FMI	dic. 2002
Conclusión de negociaciones Nicaragua – Club de París	dic. 2002
Informe de diseño del PASE	dic. 2002
Presentación del primer borrador de la Estrategia Nacional de Desarrollo (ENADES)	dic. 2002
ENADES: segundo borrador para discusión	feb. 2003
Presentación oficial del Plan Nacional de Desarrollo	oct. 2003

3.3 La descripción oficial del proceso de consulta pública

El proceso de consulta pública organizado por el Gobierno alrededor de la formulación y aprobación de la ERCERP se encuentra descrito de una forma pormenorizada en el Anexo 1 al documento oficial de la ERCERP. Aquí nos limitaremos a dar una breve descripción de ese proceso, acentuando ciertos aspectos que parecen especialmente relevantes.

El proceso de consulta pública presentaba algunas características novedosas en el contexto de Nicaragua. Sin embargo, no fue este el primer proceso de este tipo en el país, una vez que recientemente se habían realizado otras discusiones y consultas públicas, entre las cuales se incluyen las siguientes:

- La presentación, en 1988, del Programa de Reforma y Modernización del Sector de la Salud, que se hizo mediante la organización de un cierto número de seminarios con amplia participación de los implicados, realizados en los SILAIS y en los hospitales del país.
- El proceso de participación con el cual, después de diciembre de 1998, se han lanzado las bases del plan estratégico nacional para el sector de la educación.
- Los procesos de preparación de las reuniones de Ginebra, Estocolmo y Washington del grupo consultivo, en los cuales se discutió el tema de la reducción de la pobreza con los representantes de la sociedad civil. De estos, ha sido particularmente importante la discusión pública en la cual, con amplia participación de la sociedad civil, se identificaron necesidades, planificaron intervenciones y movilizaron esfuerzos para la reconstrucción nacional, inmediatamente después del huracán Mitch, en octubre del 1998. Este proceso culminó en los Acuerdos de Estocolmo, y muchas organizaciones de la sociedad civil consideran este periodo, y especialmente las negociaciones de Estocolmo, como un periodo clave en el desarrollo de la sociedad civil en Nicaragua.

La elaboración de la ERRP (documento interino de la estrategia) y de la ERCERP (versión final) ha estado a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), cuyo nombre más tarde fue cambiado a ‘Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia’ (SECEP). Durante el proceso de elaboración y de consulta, el equipo de la SETEC encargado de la redacción de los documentos interino y final recibió un fuerte apoyo tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional.

En el Anexo 1 del documento ERCERP (GN, 2001: 116–118), se describe resumidamente la elaboración de la ERCERP y la consulta pública a su rededor de la forma siguiente:

El proceso de elaboración del documento de la ERCERP se inició con discusiones y consultas a tres niveles: (a) a lo interno del gobierno, a través de reuniones conjuntas del Gabinete Económico y Social, reuniones con los delegados y equipos técnicos de las instituciones, representantes de gobiernos municipales, gobiernos regionales del Atlántico y Secretarías Departamentales de Gobierno; (b) con la sociedad civil, principalmente por medio del CONPES [cf. sección 3.4, abajo], además de reuniones complementarias con sectores específicos de la sociedad civil; y (c) con representantes de la cooperación internacional, tanto bilateral como de organismos multilaterales.

Dentro de este marco participativo de la consulta, las autoridades han mantenido un flujo constante de información, ampliando el proceso de consulta pública a los departamentos y regiones, promoviendo una amplia discusión entre el gobierno, sociedad civil y donantes, y fortaleciendo las capacidades para la formulación, monitoreo y seguimiento de políticas. Se está proporcionando a los ciudadanos información sobre la cartera de programas de inversión a nivel local, así como de su papel y el proceso de formulación. El objetivo no es sólo llegar al consenso, sino también asegurarse que esta estrategia llegue a ser verdaderamente un proyecto de nación.

Los comentarios y recomendaciones de los consultados en cada fase de la estrategia – desde la evaluación de la pobreza y estrategias hasta la selección de metas, la cartera de programas y el documento ERRP – han sido incluidos en unas matrices. Los comentarios y recomendaciones realizadas antes de la elaboración de la ERRP están incluidos en dicho documento y aquellos que se hicieron posteriormente están incluidos en este anexo.

[...]

Las presentaciones, talleres y recomendaciones desarrolladas en las sesiones con los Alcaldes, Secretarios Departamentales de Gobierno y delegados del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) en el territorio, fueron el primer paso para la consulta en el interior del país[...] Desde septiembre de 2000 (es decir después de la difusión de la ERRP) se han llevado a cabo una serie de talleres en nueve departamentos ... con miembros de la sociedad civil (ciudadanos y miembros de instituciones no necesariamente afiliados al CONPES) y delegados de las instituciones de gobierno en los departamentos para discutir en detalle la ERRP y obtener sus ideas y comentarios sobre el proceso.

Entre 1999 y 2001 se han organizado muchas más sesiones de consulta que lo que sería estrictamente necesario para que el gobierno pudiera afirmar que la ERCERP ha sido elaborada con el auxilio de un proceso de consulta pública. La mayor parte de los implicados están de acuerdo en que el gobierno ha hecho un esfuerzo para extender la consulta pública más allá de lo estrictamente necesario. Esta opinión es también consistente con el hecho de que, desde entonces – y especialmente en conexión con la Estrategia Nacional de Desarrollo, a la que se ha seguido el Plan Nacional de Desarrollo – el gobierno ha demostrado su voluntad de someter sus planes y propuestas a la consulta pública.

Una otra cuestión es saber si el proceso de consulta pública ha resultado en la incorporación efectiva de los aportes y sugerencias de los implicados en ese proceso, o ha sido solamente un ejercicio formal, destinado apenas a cumplir con los requisitos del Banco Mundial. Esta importante cuestión es tratada adelante, en la sección 3.5.

3.4 La metodología de la consulta pública

El enfoque del proceso de consulta pública brevemente descrito arriba puede caracterizarse como un proceso ‘top-down’, liderado por el gobierno pero con base amplia. El gobierno, especialmente a través de la SETEC – Secretaria 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 (ver Recuadro 3.1), tanto en sesiones plenarias como en reuniones de las comisiones de trabajo.

Complementando la participación en la consulta pública a través del CONPES, se ha realizado también un proceso de consulta y discusión local del documento interino de la estrategia (Proyecto

PROCONSULTA), con el apoyo de la cooperación británica (DFID) y del PNUD. Para este proceso se imprimió una versión resumida y simplificada de la ERRP, y se llevaron a cabo varias consultas departamentales, incluyendo en ellas diversos líderes de la sociedad civil: alcaldes municipales, iglesias, ONGs nacionales e internacionales, personal de proyectos de cooperación externa, productores, organizaciones de servicio social, sindicatos, estudiantes, profesionales y delegados de instituciones de gobierno con presencia en las localidades. En estas sesiones se presentó no solamente la estrategia sino también los criterios y el programa de la inversión pública prevista para cada departamento y municipalidad.

Adicionalmente, se realizaron también dieciséis reuniones de grupos focales, en varios departamentos, incluyendo a ciudadanos en situación de extrema pobreza, tanto en zonas urbanas como rurales.

Finalmente, se han llevado a cabo talleres con distintas organizaciones y con sectores de la sociedad civil no presentes en el CONPES, para obtener información y recomendaciones sobre temas específicos en el proceso de la ERRP.

En todo este proceso, el Gobierno ha sido fuertemente respaldado por los principales donantes, tanto multilaterales como bilaterales, a través de sus representaciones y misiones. 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.

Otra característica importante de la consulta pública es que ella se ha aparentemente extendido por todo el periodo de elaboración de la estrategia, desde la preparación inicial del documento interino hasta que haya sido completada la versión final. Esto dificulta la distinción entre las fases de elaboración y de consulta, una vez que se han desarrollado en paralelo, cada una alimentando la otra con información.

Recuadro 3.1: El Consejo Nacional de Planificación Económica Social

El Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) es un espacio de amplia participación de la sociedad civil, previsto en el Artículo 150, inciso 13, de la Constitución Política de la República de Nicaragua, creado por decreto presidencial en febrero de 1999 e instalado en agosto del mismo año, como parte de los esfuerzos del Gobierno para el fortalecimiento de la gobernabilidad. Esta instancia es de carácter consultivo y tiene las siguientes funciones:

- Asesorar al Presidente de la República en la formulación y evaluación de los planes y programas económicos y sociales.
- Conocer de los programas de ajuste estructural y de los proyectos y programas que requieren cooperación externa.
- Hacer recomendaciones al proyecto de la Ley Anual del Presupuesto General de la República.
- Evacuar al Presidente de la República las consultas que éste les formule sobre asuntos específicos y de interés nacional.

En el CONPES se discuten políticas públicas claves para la formulación e implementación de la ERCERP, y la misma ERCERP ha sido por él ampliamente discutida. Entre los temas tratados en las sesiones plenarias del CONPES desde su instalación se incluyen la política social y económica del Gobierno, las leyes de presupuesto anual, las reuniones del Grupo Consultivo y el seguimiento a los compromi-

sos de Estocolmo, la ERCERP, reformas al sistema de seguridad social y el Diálogo Nacional. El Consejo eleva al Presidente de la República las recomendaciones que resultan de sus deliberaciones y corresponde al Presidente incorporarlas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

El CONPES funciona en sesiones plenarias y en comisiones de trabajo. Las Comisiones de Trabajo son integradas por miembros del Consejo y cuentan con la asesoría de profesionales y técnicos especializados. Pueden ser permanentes o sectoriales según acuerde el Pleno. Cada Comisión determina sus normas de funcionamiento, elige a su coordinador y secretario y nombra en cada caso los ponentes que han de elaborar las propuestas de acuerdo. En 2002 el Consejo funcionó con cuatro comisiones permanentes, en las áreas de Gobernabilidad y Justicia, Económica y Social, de Producción y Laboral.

Dos órganos juegan un papel especial en el CONPES:

- **La Junta de Directores:** Integrada por el Secretario Ejecutivo, quien la preside, los coordinadores de Comisiones de trabajo del Consejo y cinco miembros del Plenario designados por el Presidente. Tiene dentro de sus funciones, junto con el Secretario Ejecutivo, coordinar y facilitar las agendas de trabajo de las Comisiones.
- **El Secretario Ejecutivo:** Es el vínculo de comunicación entre el Presidente de la República y el Consejo, actuando como representante del Gobierno y presentando, en nombre de éste, las consultas que formule el Presidente de la República al Consejo. El Secretario Ejecutivo actúa como Coordinador del Consejo, facilitando y administrando todas las tareas del mismo, guiando y dando seguimiento a las actividades, planes de trabajo, programas y proyectos del CONPES. Tiene la Representación Legal con facultades de apoderado general de administración. Resguarda las actas y custodia la documentación propia del Consejo. También preside a las sesiones del plenario del Consejo.

Además del Presidente de la República (que lo preside), los miembros del CONPES incluían inicialmente varios ministros y funcionarios superiores, representantes de las organizaciones empresariales, laborales y comunales, de la Universidades, de los partidos políticos y dos representantes de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (organismo coordinador de organizaciones no-gubernamentales). Los municipios estaban representados por Amunic, la Asociación de Municipios de Nicaragua, y los coordinadores de gobierno de las dos regiones autónomas de la Costa del Atlántico eran también miembros.

En 2002 el número de los miembros del CONPES ha sido alargado, con la inclusión de más representantes de la sociedad civil, incluyendo representantes de ONGs de las Regiones Autónomas del Atlántico y de tres organizaciones de mujeres, y un cierto número de 'notables', es decir miembros nombrados a título personal. En compensación, dejaron de ser miembros del CONPES los ministros y funcionarios superiores que inicialmente le pertenecían. Un punto de vista expresado más de una vez es que la reforma del CONPES puede haber fortalecido el Consejo como instrumento de gobierno, pero lo ha debilitado en tanto que espacio de discusión y consultapública. La ausencia de los principales ministros del gobierno, que han dejado de pertenecer al CONPES, conlleva desventajas importantes. Antes el Gobierno era forzado por su misma presencia en el CONPES a dialogar directamente con representantes de la sociedad civil. Eso forzaba los ministros a escuchar pero también a participar, a presentar y justificar políticas, escuchar y responder a críticas, etc. Su ausencia tiende a socavar el rol del Consejo.

3.5 Los principales implicados en el proceso de consulta: participación y opiniones sobre el proceso

Entre los principales implicados en el proceso de consulta pública, tanto durante la elaboración del documento interino de la estrategia como durante el proceso de consulta que lo siguió, 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, tanto multilaterales como bilaterales, 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.

Las ONGs estaban representadas en la versión inicial del CONPES por la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER), organismo de coordinación, concertación y articulación de la acción de ONGs, criado en fines de 1998 para articular esfuerzos y enfrentar tareas de emergencia y reconstrucción en áreas afectadas por el huracán Mitch. La CCER ha jugado un papel especial en las consultas asociadas con la formulación y discusión pública de la ERP, una vez que no solamente ha participado en las consultas organizadas por el gobierno – en particular a través de sus representantes en el CONPES – como también ha organizado su propio proceso de consulta sobre el documento interino de la estrategia (ERRP).

La opinión de la CCER sobre el proceso de consulta es que, a pesar del innegable acceso de los participantes a la información necesaria y de toda la participación en las diversas reuniones que tuvieron lugar durante el proceso de elaboración del documento interino de la estrategia, inclusive para discusión de borradores, el documento interino casi no ha tenido en cuenta los aportes de la sociedad civil. La CCER también critica el hecho de que el documento interino de la estrategia haya sido escrito primero en inglés y enviado casi en secreto a Washington para aprobación por el FMI y el Banco Mundial, y que sólo haya sido traducido al español tres meses después (la primera copia de la ERRP vista por la CCER ha sido una copia en inglés, obtenida del FMI en Washington).

Cuando fue publicado el documento interino de la estrategia, representantes de la sociedad civil y de la cooperación opinaron que era necesario ampliar el proceso de consulta hacia las regiones (lo que también decía el propio documento interino), y en particular que se debía invitar a los pobres mismos para incrementar el sentido de apropiación de la estrategia. El DFID y el PNUD estaban dispuestos a financiar y apoyar este proceso, pero querían que la SETEC lo organizara y que el CONPES lo apoyara. En julio de 2000, la SETEC y el CONPES llegaron a un acuerdo sobre el diseño del proceso y la forma cómo los resultados serían usados en la versión completa de la ERCERP. Sin embargo, tardó hasta febrero de 2001 que la SETEC nombrara a un coordinador para la organización de las reuniones. Y eso a pesar de que, según el esquema previsto, los resultados de la consulta alargada deberían estar listos en marzo. Entre febrero y agosto de 2001 se llevaron a cabo las consultas, a través de reuniones y grupos focales en ocho depar-

tamentos. Este proceso fue financiado por el DFID a través del proyecto PROCONSULTA, y apoyado por el PNUD.

Según estos donantes, esta consulta ha sido importante pero limitada en sus efectos, porque el gobierno estableció mayo como fecha límite para la incorporación de comentarios, porque quería concluir el documento final de la ERCERP en julio. Por esta razón los resultados de las reuniones conducidas entre mayo y agosto tuvieron muy pequeña incidencia en el documento final.

En el momento de la publicación del documento de la ERRP (documento interino de la estrategia), la CCER enfrentó el dilema de participar en la discusión de un documento con muchas de cuyas perspectivas no estaba de acuerdo, o organizar su propio proceso de discusión y participación pública. La CCER decidió no retirarse de la discusión del documento de la estrategia producido por el gobierno, pero al mismo tiempo organizar su propio proceso de consulta, con discusiones en todos los departamentos, en las que participaron autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, y también con algunas discusiones en redes temáticas de organizaciones de la sociedad civil. Este proceso ha resultado en la publicación de un libro intitulado *La Nicaragua que Queremos* (CCER, 2001). Para facilitar la tomada en cuenta de las sugerencias hechas en su proceso de participación, la CCER fue entregando los sucesivos borradores en distintos grados de elaboración de este documento a la Secretaría Técnica de la Presidencia, a medida que iban siendo producidos.

Procesos de consulta y discusión pública paralelos han sido conducidos también por FUNDEMOS, una ONG, y por un grupo de alcaldes municipales, reunidos en el Foro de León Norte, apoyados por la ONG danesa IBIS. A partir de los varios procesos de consulta se hizo un taller de puesta en común de las propuestas pero, por las razones indicadas arriba, esto tuvo poca incidencia en el contenido del documento final de la estrategia (ERCERP).

Después de la publicación de la ERCERP, la CCER produjo un documento intitulado 'Asuntos Pendientes a Discutir Para su Incorporación en el Documento Completo de la ERRP' (CCER, 2001a), analizando las diferencias entre las propuestas de la CCER y la ERCERP. En este documento se sostiene, casi al inicio:

Aunque es posible encontrar algunas coincidencias importantes entre el "documento completo" elaborado por la SETEC y los aportes de las personas que participaron en el proceso de debate y consulta se la CCER sobre este tema, se puede afirmar que la mayor parte de las coincidencias son parciales o tangenciales y que la mayoría de las recomendaciones realizadas por las personas que participaron en el proceso de la CCER no han sido retomadas en el documento oficial de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza. Debe recordarse que el objetivo de realizar procesos de consulta participativos, de acuerdo a los enunciados de Banco Mundial y el FMI al respecto, es elaborar documentos de amplio consenso, lo que, a nuestro juicio, no se ha logrado con la presentación del "documento completo".

Otros actores de la sociedad civil, incluyendo algunos que forman o han formado parte del CONPES, confirman esta idea de que la consulta se hizo, pero no llevó a la incorporación de perspectivas divergentes en los

documentos de la estrategia, tanto el interino como el final. Varios de entre ellos expresaron la opinión de que el Gobierno elaboró la ERP porque eso era condición para acceder a la condonación de la deuda externa asociada con la iniciativa HIPC, más que por una tomada de conciencia de un problema que era necesario intentar resolver. De forma análoga, expresaron la opinión de que la consulta pública se hizo porque era parte de las condiciones necesarias para validar el documento elaborado, pero sin mucha apertura o intención de incorporar las críticas y sugerencias generadas en el proceso.

Sin embargo, hay que reconocer que, de los cuatro pilares en los que se basa la ERCERP, apenas tres habían sido propuestos en la versión inicial del documento de la estrategia, presentado al CONPES y a la comunidad internacional. El cuarto pilar – mejorar la gobernabilidad – ha sido incluido a raíz de críticas hechas tanto por la sociedad civil como por los donantes.

Por otro lado, algunos de los participantes en el proceso de consulta, por la parte de la sociedad civil, asignan parte de la responsabilidad de lo que caracterizan como un ‘diálogo de sordos’ a la misma sociedad civil, por la falta de realismo de muchas de sus propuestas. Finalmente, otros representantes de la sociedad civil en el CONPES, en especial los representantes de los sindicatos, consideran que hubo alguna incorporación de sus sugerencias en la ERCERP y se declaran relativamente satisfechos al menos con este aspecto del proceso de consulta pública.

En una reunión entre gobierno, sociedad civil y cooperación internacional, un representante del Gobierno alegadamente reconoció que mucho de lo que había sido sugerido no se había tomado en cuenta en el documento final de la estrategia, en parte debido a la urgencia de terminar el documento. Afirmó también que la ERCERP debía considerarse un ‘documento vivo’, que se iría revisando y actualizando en el proceso de implementación, con el auxilio de una comisión tripartida que incluiría representantes del Gobierno, de la sociedad civil y de los donantes. Sin embargo, esa comisión tripartida nunca llegó a constituirse, y los representantes de la sociedad civil acentúan que en su informe sobre el progreso de la ERCERP (con fecha de noviembre del 2002), el Gobierno no propone un único cambio significativo en la estrategia.

Comprensiblemente, la comunidad internacional de donantes se ha interesado mucho a la ERP desde su inicio. El entonces director de la SETEC se reunía periódicamente con los donantes, para mantenerlos al corriente de los avances de la ERRP y del proceso de consulta. Así, por ejemplo, el documento interino de la estrategia (ERRP) ha sido presentado al grupo de los donantes, conocido como ‘Good Governance Group’ (GGG) antes del proceso de discusión pública, y el GGG lo ha comentado también antes de la consulta nacional. El interés de los donantes en la estrategia se ha traducido en comentarios, críticas y sugerencias a su versión preliminar, por un lado, y en la financiación de actividades relacionadas con su preparación, discusión pública e implementación y seguimiento, por otro. En parte gracias a estos comentarios y a la presión de los donantes, temas como la gobernabilidad, la descentralización, la problemática especial de la costa Atlántica y la equidad recibieron mayor importancia en la versión final de la ERCERP que la que tenían en el documento inicial.

La ERCERP parece haber reunido el compromiso de los donantes, lo que preocupa a ciertas organizaciones de la sociedad civil que no se identifican con la estrategia, porque encuentran muy difícil de cambiar la actitud de los donantes.

Finalmente importa señalar que también se realizaron sesiones de consulta con la participación de ciudadanos en situación de extrema pobreza, en zonas urbanas y rurales. Es interesante considerar la forma como se presentan estas consultas (o ‘grupos focales’) en el documento de la ERCERP. En primer lugar, los grupos focales con pobres fueron realizados ‘como complemento al proceso de consulta’; en segundo lugar, su principal objetivo declarado es de ‘permitir un mayor entendimiento de parte del gobierno sobre las reacciones de los pobres a la ERRP’ (GN, 2001: 138–139). Tanto una como la otra de estas dos expresiones tienden a desvalorizar la consulta a los pobres relativamente a las otras consultas mencionadas: se los consultó como complemento del proceso principal, y no tanto para recoger sus críticas y sugerencias como para observar y entender sus reacciones. No sorprende, por esta razón, que algunas de las personas involucradas en este proceso consideren a los pobres como los grandes ausentes del proceso de consulta pública sobre la ERP de Nicaragua.

3.6 La institucionalización de la consulta

Un aspecto importante de la institucionalización de la consulta pública es que el Gobierno someta propuestas de planes y estrategias a consulta, no apenas en el marco del CONPES sino en un marco alargado de discusión pública, de una forma casi automática. Esto es lo que ha realmente acontecido en lo que se refiere a la consulta pública alrededor de la Estrategia Nacional de Desarrollo (ENADES), y lo que está aconteciendo actualmente con el Plan Nacional de Desarrollo que sucedió a esa estrategia. Una vez formulada la ENADES, que se veía inicialmente como un desarrollo y reformulación del primer pilar de la ERCERP (crecimiento económico de base amplio), el Gobierno inmediatamente identificó la necesidad de un proceso de consulta pública sobre la nueva propuesta, y trató de obtener apoyo para ese proceso. Esto implica por parte de las autoridades una aceptación de la necesidad de la consulta que es a su vez una señal bastante positiva de la institucionalización de la consulta pública en Nicaragua.

Por otro lado, la misma creación del CONPES corresponde a un cierto grado de institucionalización de la consulta en lo que se refiere a la estrategia de reducción de la pobreza, en la medida en que se cuentan entre las funciones del Consejo asesorar al Presidente de la República en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas económicos y sociales, elaborar recomendaciones sobre anteproyectos de leyes económicas y sociales de interés nacional, y sobre el proyecto de la Ley Anual de Presupuesto General de la República, el proceso de inversión y el gasto público. De esta forma, el CONPES puede, por lo menos en principio, realizar el seguimiento de la implementación de la ERCERP, una vez que esta implementación se realiza en parte por medio de esas políticas, programas y leyes.

La participación de la sociedad civil en este Consejo tiene sin embar-

go limitaciones: como organismo consultivo del Presidente de la República, el CONPES tiene autonomía e incidencia limitadas. Adicionalmente, el CONPES tiene también una función casi puramente reactiva, en la medida en que se limita a responder a las consultas que le hace el Presidente.

Hay también alguna preocupación en la sociedad civil en lo que se refiere al papel e independencia del CONPES. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil tienen fuertes objeciones al proceso de selección de los miembros del CONPES – nominados por el Presidente de la República – entre ternas propuestas por las organizaciones representadas – y ponderan la posibilidad de, en el futuro, recusarse a participar en el Consejo. Por otro lado, les preocupa la nueva composición del Consejo, y en particular el nombramiento de ‘notables’ seleccionados por el Presidente, que puede en principio contribuir para ‘equilibrar’ la correlación de fuerzas en el Consejo, garantizar al Presidente el control de la junta directiva y de alguna forma neutralizar a los aspectos menos ‘cómodos’ del CONPES.

Existen, además del CONPES, otras indicaciones, importantes a pesar de incipientes, de institucionalización del proceso de consulta pública, a nivel local y en relación directa con la implementación de la ERCERP. El Programa de Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PAI), en particular, está llevando a cabo acciones que podrían constituir una base importante para la ejecución participativa de la ERP, especialmente el pilotaje de la implementación de la estrategia, basado en la elaboración de Planes de Trabajo Integral sometidos a consulta y validación en cada uno de los once municipios a los que se refiere este proyecto piloto. Al mismo tiempo, se ha avanzado en la estructuración del Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza (SINASIP), en la descentralización territorial del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) mediante la creación de unidades territoriales de coordinación de la inversión pública (UTIP), y en la concepción y aprobación del Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP (PASE), diseñado para funcionar a nivel departamental y que se espera venga a contribuir no solamente a la operacionalización de la estrategia sino también al proceso de descentralización cuyos lineamientos están contemplados en la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL – ver sección 6.3.2, adelante).

3.7 Balance del proceso de consulta

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 un proceso relativamente cerrado (y en inglés), 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, no fue llevado a efecto con mucho interés por parte del Gobierno; el Gobierno y los donantes tuvieron una incidencia considerable en el proceso, lo que no parece haber ocurrido con las organizaciones de la

sociedad civil; en parte como consecuencia del apuro con el que se realizó la consulta – y en parte también por la falta de un esfuerzo por parte del Gobierno para integrar otras perspectivas – ha quedado fuera del documento final mucho del ‘feedback’ generado por el proceso; y a los pobres, tanto urbanos como rurales, se les asignó un papel secundario y complementar 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 que, además, critican. La apropiación de la estrategia por parte de la sociedad civil es, consecuentemente, bastante baja: más bien se encara a la estrategia como una forma que encontró el gobierno de disminuir la deuda, y como un documento que ofrece, por lo menos potencialmente, algunas oportunidades que es importante no desperdiciar. Sin embargo, nadie tiene grandes ilusiones sobre su capacidad de iniciar un proceso de cambio social significativo.

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, y en especial de su falta de autonomía, 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.

En cuanto a si el Gobierno se encuentra comprometido con la estrategia y si verdaderamente se ha apropiado, no se observa un fuerte compromiso. Si bien se ha avanzado en algunos requerimientos planteados por el FMI en lo referente al marco macroeconómico, como la reforma fiscal, la venta de bancos intervenidos y la reestructuración de la deuda interna, se observa que Nicaragua se ha alejado de los compromisos asumidos en materia de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Por otra parte, el proceso de consulta más bien se ha concentrado en la reformulación de la organización de CONPES, lo que ha retardado los esquemas de participación.

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 el Plan Nacional de Desarrollo, que ha sido recientemente 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, y en especial las instituciones de Bretton Woods, 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 a ese mismo gobierno a seguir una política orientada hacia la reducción de la pobreza.

4. El diagnóstico de la pobreza en la ERCERP

4.1 Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar y evaluar el diagnóstico de la pobreza presentado en la ERCERP. El capítulo indica e discute brevemente la definición de pobreza que ha sido utilizada en la ERCERP, y estudia y evalúa el diagnóstico de la pobreza presentado, bien como el análisis de los determinantes y mecanismos de transmisión de la pobreza. Entre las cuestiones que reciben especial atención se cuentan la de cuáles son las principales causas de pobreza identificadas en la estrategia, la de si se establece una priorización en torno a la problemática de la pobreza, y la de la coincidencia de este análisis de la pobreza y de sus causas con la visión que del mismo tema tienen los principales implicados ('stakeholders'), y con los análisis realizados en otros estudios.

El capítulo se encuentra estructurado de la siguiente forma: en la sección 4.2 se presenta la definición de pobreza utilizada en el documento de la estrategia; en la sección 4.3 se discute la forma cómo se ha utilizado esa definición para producir un *mapa de la pobreza* en Nicaragua, y cómo ese mapa es a su vez utilizado en la estrategia.

La sección 4.4 está dedicada a la cuestión de cómo las causas de la pobreza son tratadas en la ERCERP. La sección 4.5 discute y analiza las diferencias entre la visión y el diagnóstico de la pobreza en la ERCERP y otras percepciones de la pobreza en Nicaragua. Finalmente, en la sección 4.6 se presentan algunas conclusiones y una evaluación del diagnóstico de la pobreza presentado en el documento de la estrategia.

4.2 El perfil de la pobreza en Nicaragua: definiciones cuantitativas

Metodológicamente, la ERCERP sigue la orientación del Banco Mundial en las definiciones de pobreza y extrema pobreza que utiliza. Después de discutir tres criterios principales para medir la pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas o NBI, niveles relativos de ingreso y de consumo), el documento de la ERCERP (p. 34) opta por este último método. El método utilizado para analizar la pobreza es por lo tanto el que se basa en los niveles relativos de consumo.

La **línea de pobreza** se define como el nivel de gasto anual por persona en alimentos para consumir las necesidades mínimas calóricas

diarias y para adquirir bienes y servicios esenciales, tales como ropa, techo, educación, salud y transporte. El valor de la línea de pobreza se estima en el documento de la ERCERP en un nivel de consumo correspondiente a 402,05 dólares estadounidenses por persona por año.

La **línea de pobreza extrema** se define como el nivel de consumo o de gasto total anual en alimentación por persona necesario para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias, estimadas en 2.226 calorías. El costo de este requerimiento fija la línea de pobreza extrema en 212,22 dólares estadounidenses por persona por año. Los hogares con un consumo anual per cápita menor que este valor se clasifican como pobres extremos.

Independientemente del criterio utilizado, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en Nicaragua son muy altas, reflejando el hecho de que el país es el segundo más pobre del hemisferio, después de Haití.

Tres otros aspectos de la pobreza señalados en el documento de la ERCERP merecen una referencia especial. Primero, el documento sostiene (p. 36) 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 (p. 35), ‘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 presentado en la Figura 4.1, el cual se refiere solamente a la pobreza extrema.

4.3 El mapa de la pobreza

Las definiciones mencionadas arriba llevaron a la producción del mapa de la pobreza en Nicaragua. Para eso se define la *brecha de la pobreza* en un área como el aumento porcentual en el consumo medio per cápita en el área que sería necesario para que los hogares pobres alcanzaran la línea de la pobreza, y *brecha de la pobreza extrema* como el aumento porcentual en el consumo necesario para que los hogares en situación de extrema pobreza alcanzaran la línea de la pobreza extrema. Con base en información estadística sobre la distribución espacial de la pobreza en 1998, se calculó, para cada municipio, la brecha de extrema pobreza. Se clasificaron entonces los 151 municipios de Nicaragua en cuatro clases, de acuerdo con el valor de la brecha de la pobreza extrema en cada municipio: pobreza severa (brecha de extrema pobreza superior a 12.0%), alta (entre 9.2 y 12.0%), media (entre 6.6 y 9.2%) y baja (brecha de extrema pobreza inferior a 6.6%). El mapa de la pobreza en Nicaragua es el que corresponde a esta clasificación (Cf. Figura 4.1).

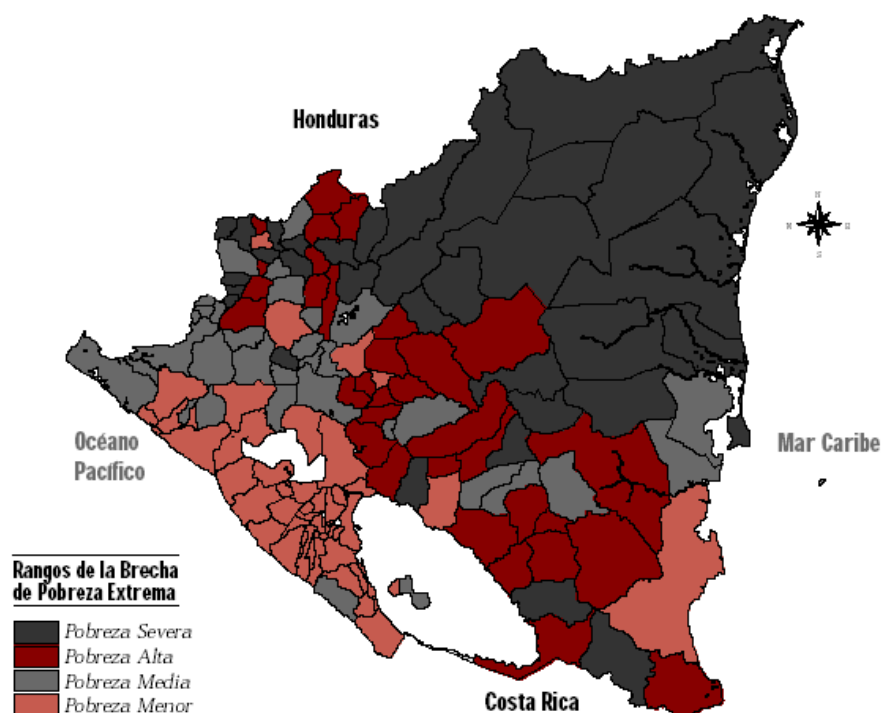


Figura 4.1: Mapa de la pobreza de Nicaragua

De acuerdo con el documento de la ERCERP, ‘el mapa de pobreza constituye una herramienta confiable y efectiva para el diseño de políticas y programas enfocados en los pobres y también para la asignación eficiente de los escasos recursos para la reducción de la pobreza’. Importa señalar, como limitaciones importantes, que el mapa de la pobreza se refiere a 1998, y que ha sido dibujado sin tener en atención más que la brecha de la pobreza extrema. Como veremos adelante, esto tiene algunas implicaciones importantes en términos de las políticas que pueden diseñarse a partir del mismo mapa.

4.4 Análisis de las causas y efectos de la pobreza en la ERCERP

4.4.1 La pobreza en Nicaragua

Las principales características de la pobreza en Nicaragua son las siguientes:

- La población pobre se encuentra mayoritariamente en las zonas rurales y corresponde a población involucrada en la actividad agrícola. Más de dos tercios de la población rural es pobre, mientras en las zonas urbanas esa relación es de un tercio. La extrema pobreza rural supera en 5 veces a la de las zonas urbanas.
- Las tasas de crecimiento y de fecundidad de la población en situación de pobreza de las zonas rurales, y de las adolescentes en particular, es superior al promedio nacional. La tasa de fecundidad en Nicaragua es 3,2 hijos por mujer y representa dos veces la del promedio de

América Latina. De allí que los mayores niveles de pobreza se concentran en la población joven hasta los 24 años de edad. Las mujeres que están en situación de extrema pobreza tienen una fecundidad dos veces más alta a la de mujeres no pobres. La tasa global de fecundidad es 1,7 hijos para mujeres con educación superior y de 5,2 hijos en mujeres que carecen de instrucción.

- La tasa de dependencia es más alta en los hogares pobres y limita a niños, niñas y adultos en el desarrollo de sus capacidades, pues éstos incursionan en el mercado laboral desde muy temprana edad y, en muchos casos, ocasionando el abandono de la escuela.
- Los pobres en áreas rurales presentan niveles de educación más bajos y alta tasa de deserción y repetición.
- Los niños, las niñas y las mujeres pobres presentan altas tasas de mortalidad infantil y materna respectivamente.
- La mortalidad infantil por diarrea e infecciones respiratorias junto a desnutrición es mayor en los hogares en situación de pobreza.
- La población rural en situación de pobreza no tiene acceso a servicios básicos de calidad y cercanos a sus hogares en salud, educación, saneamiento o seguridad alimentar. En una amplia mayoría carecen de recursos productivos, tales como tierra, créditos, asistencia técnica y acceso a infraestructura para tener acceso a los mercados.
- La pobreza se hace más profunda en los estratos poblacionales que tienen inactivos o desempleados y es más acentuada esa situación en las mujeres.
- La población en situación de extrema pobreza enfrenta condiciones de mucha precariedad en sus viviendas, lo que los expone a mayores riesgos frente a la vulnerabilidad ambiental y a desastres naturales.

En el entorno económico de la década de los noventa, se realizaron tres encuestas de medición de nivel de vida (EMNV) de la población en el país, que han indicado que la pobreza general ha disminuido de 50,3% en 1993 a 45,8% en 2001, y la pobreza extrema también se ha reducido de 19,4% a 15,1% en ambos años respectivamente.

En otras palabras, mientras la producción de bienes y servicios crecía 4,8% en promedio anual en 1993–2001, la pobreza general se reducía en 4,5 puntos porcentuales y la pobreza extrema disminuía en 4,3 puntos porcentuales. Sin embargo, debido al alto crecimiento poblacional, el número absoluto de personas viviendo en condiciones de pobreza ha aumentado desde 2,1 millones de personas en 1993 hasta 2,4 millones de personas en 2001.

El comportamiento de la producción ha estado influenciado principalmente por la evolución de los bienes de origen agropecuario y de las actividades comerciales y de servicios comunitarios y personales, orientada más hacia el mercado interno al observarse un estancamiento en el valor de las exportaciones de bienes FOB, que oscila alrededor de los US\$ 600 millones anuales.

La pérdida de peso relativo de las exportaciones y la alta dependencia de importaciones por unidad de producto generado, ha conllevado a un elevado déficit comercial, el cual se elevó hasta 52% del PIB en 1999 y se

mantiene en el nivel del 40% del PIB en los últimos tres años y ha sido cubierto, en parte, con más endeudamiento externo. Otro factor que contribuye de forma significativa para aumentar el déficit comercial es la presencia de importantes flujos de capital, asociados especialmente con la asistencia extranjera. La economía de Nicaragua se ha caracterizado en los últimos 20 años por una elevada dependencia de la ayuda externa, al representar el flujo efectivo de recursos externos un monto medio anual de 32% del PIB en la década de los noventa, aunque dicho nivel ha descendido hasta el 16% del PIB en el trienio 2000–2002. Nicaragua es uno de los países con mayor ayuda internacional *per capita*, con un promedio anual de la cooperación externa *per capita* de US\$ 108 en el período 1993–2001.

En términos generales, uno de los problemas que enfrenta Nicaragua con relación a la producción es la pérdida de productividad, explicada por varios factores. En el sector agropecuario, la producción descansó principalmente en incrementos en el área, mas no en los rendimientos por unidad de área cultivada. La productividad en el sector agrícola se ha estancado o ha retrocedido en algunas áreas del país como consecuencia de los sistemas productivos intensivos en el uso de productos químicos, la sobre-explotación de los recursos naturales y el avance de la frontera agrícola.

En el resto de las actividades económicas, influyen de manera importante las bajas tasas de inversión productiva, poco desarrollo tecnológico, una estructura industrial y de servicios con escasa articulación vertical, bajo nivel educativo de la población económicamente activa e insuficiente diversificación de habilidades de la fuerza de trabajo. En términos globales, el PIB por persona plenamente ocupada ha disminuido 0.8% en promedio anual entre 1993 y 2001, pero el salario medio real anual nacional se ha incrementado 2.7% en el mismo período.

Un factor de la pobreza en Nicaragua es la tasa de crecimiento medio anual de 2.8% de la población total del país, una de las tasas más altas de la región latinoamericana. La población tiene un perfil muy joven, al observarse que el 54,5% de los habitantes del país tiene entre 0 y 19 años de edad. Esta característica demográfica ayuda a explicar que la población económicamente activa (PEA) del país es sólo el 35% de la población total y creció a un ritmo medio anual de 4,2% entre 1993 y 2001, indicando una elevada tasa de dependencia demográfica.

Los altos ritmos de crecimiento de la PEA indican que año con año aumenta la presión por puestos de trabajo (en la actualidad, 90.000 personas ingresan anualmente al mercado laboral) y en la medida que la economía no esté en condiciones de ofrecerlos, aumenta la tasa de dependencia económica de los hogares en el país y se agravan las condiciones de pobreza.

Por su parte, el mercado laboral nicaragüense se ha caracterizado en los últimos años por la precarización e informalización, reflejadas en que un alto porcentaje de los nuevos empleos generados en la década de los 90 ha descansado en el autoempleo o en la creación de microempresas con muy pocas vinculación entre ellas y con el resto de la economía.

La ocupación plena era del 76,9% de la población económicamente activa en 1990 y se mantuvo en el nivel de 76,8% en 2001. Sin embargo,

debido a la precariedad del empleo en Nicaragua, es difícil establecer el peso real que tiene el sector informal, ya que un gran número de empresas formalmente constituidas, en su práctica no siempre se ajustan a los parámetros de una empresa formal.

De acuerdo con el censo de establecimientos realizado por el Banco Central de Nicaragua (BCN) en 1996, en el área urbana habían 146.466 unidades de producción, de las cuales el 17,5% correspondían a la actividad industrial manufacturera, el 5,1% a la construcción, y el 77,4% restante a actividades de servicios. El número de trabajadores empleados en esos establecimientos ascendía a 325.533 personas, concentrando el 24% la industria manufacturera, el 4,2% la construcción y el 71,8% los servicios. El 91,7% de los establecimientos eran de 1 a 3 trabajadores, pero la participación en ese estrato era del 57% de las personas empleadas. El resto de los trabajadores se ubicaban en establecimientos de 4 a 9 trabajadores (el 15,5% del total de empleados), de 10 a 50 trabajadores (el 11,1% del total de empleados) y en establecimientos de más de 51 trabajadores (el 16,4% del total de personas ocupadas).

Los datos de las encuestas de medición de nivel de vida de 1998 y 2001 muestran un aumento de la proporción de personas que trabajan por cuenta propia, mientras se reduce la relación de trabajadores asalariados. El incremento de los familiares sin remuneración, mayoritariamente mujeres, niños y niñas, es otro elemento que refleja la precariedad del mercado laboral y que la economía sigue basándose en el uso de fuerza de trabajo cuyo valor no es reconocido por el mercado.

Otra característica del mercado laboral se refleja en la estructura empresarial existente en el país. Según los datos de las encuestas de nivel de vida, que son muy similares al censo de establecimientos realizado por el BCN, el 65,5% de las empresas en Nicaragua tienen menos de 5 trabajadores, un quinto de las empresas es unipersonal y apenas un 11% tiene más de 100 trabajadores.

Finalmente, Nicaragua tiene también una elevada desigualdad del ingreso en el país, la cual tiene una fuerte relación con el predominio de ocupaciones con productividad e ingresos bajos, coexistiendo con sectores dinámicos, intensivos en capital y aumento en las retribuciones de empleos productivos de sectores con cierta tecnología empresarial. La Tabla 4.1, basada en los datos de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida (EMNV) para 1998 y 2001, presenta la evolución de la distribución de los ingresos en el periodo entre esos dos años.

Tabla 4.1: Evolución de la distribución del ingreso (EMNV 1998 y 2001).

Relaciones	Nacional		Urbano		Rural	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Razón entre el ingreso medio del 20% más rico y el 20% más pobre	20,7	16,9	19,0	15,6	15,6	9,8
Razón entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre	18,8	17,4	17,5	17,1	13,7	9,5
Coefficiente de Gini	0,57	0,56	0,55	0,56	0,51	0,45
Proporción del ingreso del 1% más rico	16,0	18,4	14,8	18,6	13,7	9,2

Fuente: PRANAFP con base en las EMNV 1998 y 2001

La tabla refleja una cierta mejoría en la distribución del ingreso a favor de los sectores más pobres del país. Adicionalmente, los mayores efectos redistributivos se observan en el sector rural. No obstante dicha mejoría, cuando nos preguntamos qué pasa con el 1% de la población más rica, se observa una muy importante concentración de ingresos: mientras en 1998 este segmento captaba el 16,0% de la masa total del ingreso nacional, en 2001 ascendía a 18,4%, siendo equivalente al monto que corresponde a casi el 50% de la población más pobre del país.

Estos datos confirman que el crecimiento por sí mismo no trae consigo alivio para los sectores en situación de pobreza. No existe, pues, una relación automática entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Ello sugiere que el modelo de crecimiento adoptado y estimulado por las políticas económicas de la década de los noventa promovió una importante concentración de ingresos.

4.4.2 El análisis de la pobreza en la ERCERP

Un aspecto interesante de la ERCERP es que en ningún punto de ese documento se presenta una definición de la pobreza, a no ser la definición operacional mencionada en la sección 4.2 arriba, en la que se basa el cálculo de las brechas de pobreza y de extrema pobreza.

Por otro lado, más que un análisis de las causas de la pobreza, la ERCERP contiene una caracterización – por lo demás útil e interesante – de situaciones de pobreza y de su evolución reciente, en la que se menciona la vulnerabilidad de los pobres y la percepción que tienen de su propia situación. Hay también en el documento una discusión sobre las dimensiones regionales de la pobreza y extrema pobreza, las diferencias entre zonas urbanas y zonas rurales, y la desigualdad en la distribución de ingreso y en el consumo. Nicaragua tiene características de desigualdad que la acercan a la media latinoamericana. En términos de ingreso, por ejemplo, ‘el 10% más rico [de la población] recibe el 45% del ingreso total del país, mientras que el 40% más pobre recibe sólo el 10%’ (GN, 2001: 38).

Otros aspectos de las situaciones de pobreza mencionados en el documento de la estrategia incluyen:

Dimensiones económicas de la pobreza: desempleo y subempleo elevados, especialmente entre las mujeres pobres y extremadamente pobres; inseguridad en los derechos de propiedad, en especial de la tierra, asociada a un sistema de registro de propiedad incompleto, obsoleto y excesivamente burocrático; y poco acceso a la infraestructura y a los servicios públicos.

Acceso limitado a los servicios sociales y bajos niveles de capital humano: tasas elevadas de fecundidad y dependencia demográfica; bajo logro educativo, baja calidad de los servicios educativos y poco acceso a los mismos, especialmente en zonas rurales; baja calidad y difícil acceso a los servicios de salud; y desnutrición.

Vulnerabilidad y marginalidad: vulnerabilidad a desastres naturales y al hambre; falta de información y oportunidades; violencia doméstica e inseguridad en espacios públicos; desigualdad de género; y grupos especialmente vulnerables (grupos étnicos marginales, impedidos y discapacitados, ancianos).

La descripción que hace la ERCERP de las condiciones sociales de la

población nicaragüense, basada en encuestas de Medición de Nivel de Vida, representa un gran avance en la caracterización de la situación de los pobres. Sin embargo, y a pesar de indicar una comprensión de la situación de los pobres y del carácter multi-dimensional de la pobreza, este listado de características no asciende a ser un análisis de las causas de la pobreza, ni de su dinámica. Tal análisis está claramente ausente del documento de la estrategia.

En compensación, lo que sí se encuentra en la ERCERP es una enumeración de factores causales, no directamente de la pobreza, sino del bajo crecimiento económico del país, que es obviamente también un factor de pobreza. En su capítulo 3, el documento menciona y discute el impacto de los siguientes obstáculos a un mayor crecimiento económico:

- el déficit fiscal y la deuda externa;
- la fragilidad del sistema bancario;
- la debilidad de los derechos de propiedad;
- la baja productividad y el bajo nivel de desarrollo tecnológico, en los sectores agrícola, ganadero e industrial;
- el bajo nivel de desarrollo del capital humano;
- la mala salud de la fuerza laboral;
- las deficiencias en la infraestructura económica y social;
- la vulnerabilidad del país a desastres naturales; y
- la baja eficiencia del gasto público, especialmente en los sectores sociales.

Pese a todo esto, permanece válida la aserción de que la ERCERP no hace un análisis de las causas o de la dinámica de la pobreza. La estrategia ignora, en particular, aspectos tan importantes como las diferencias de poder, la exclusión, el impacto de los ajustes estructurales, las desigualdades de acceso y otras variables del mismo estilo. En esto, la ERCERP coincide con los estudios del Banco Mundial, pero no con otros análisis de la pobreza en Nicaragua. Esta crítica es también hecha por la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, cuyos puntos de vista se presentan con algún detalle en la sección 4.5.1.

Otra carencia importante de la ERCERP es la inexistencia de un análisis de género de la pobreza. Hay algunas referencias a cuestiones de género, como por ejemplo el problema de la violencia doméstica contra las mujeres y las elevadas tasas de desempleo y subempleo femeninos. Hay también un párrafo (§ 45) del documento dedicado a la desigualdad de género, en el que se hace referencia al acceso a la educación, discriminación contra las mujeres en lo que se refiere a acceso al empleo y al ingreso, a la maternidad temprana y a los riesgos a los que están expuestas las mujeres.

Sin embargo, no se encuentra en el documento de la ERCERP ningún análisis de la relación entre desigualdad de género y pobreza: los problemas son apenas, y muy resumidamente, mencionados. En esto la ERCERP se aparta de las directrices del propio Banco Mundial, el cual dedica a cuestiones de género todo un capítulo en su Manual sobre la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza. El documento no contiene siquiera una sección sobre género, ni una tabla con datos de

pobreza desagregados por género. Las únicas variables que se encuentran en el documento desagregadas por género son datos sobre desempleo y sobre matrícula y graduación de niñas en escuela primaria, y las únicas variables que se refieren específicamente a género se relacionan con las Metas de Desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad materna y de mejorar el acceso a los servicios de planificación familiar.

4.5 Consistencia con otras percepciones de la pobreza

4.5.1 La perspectiva de la CCER

Por haber sido producto de un proceso de participación paralelo al del Gobierno, por su alcance y por la seriedad con la que está elaborado, el documento producido por la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, intitulado *La Nicaragua que Queremos* (CCER, 2001) merece una atención particular por la visión de la pobreza que propone, como alternativa a la ERCERP. Como se indica en la sección 3.5, este documento es una intervención directa y deliberada en el debate y el proceso de consulta sobre la ERCERP.

En esta sección veremos primero cómo la CCER define y considera la pobreza, y después las críticas que, a partir de esa perspectiva, formula a la visión de la pobreza presentada en la ERCERP.

LA CCER considera a la pobreza como:

- *un estado de vulnerabilidad material de las personas* (asociado en particular con la falta de ingresos, y con la escasez de bienes materiales que permitan generar esos ingresos y enfrentar crisis económicas);
- *un estado de exclusión* a las personas que se traduce en falta de acceso a oportunidades económicas y a oportunidades para incrementar sus capacidades humanas, discriminación y falta de poder y representación; y
- *la falta de recursos físicos, psíquicos, intelectuales y emocionales* necesarios para la convivencia social, la interacción con el ambiente y para enfrentar los retos de la vida cotidiana.

La CCER sostiene que ‘el proceso de empobrecimiento de los y las nicaragüenses está vinculado a cómo se han constituido y ejercido las relaciones de poder, en los diferentes planos de la vida; político, económico, ideológico y las relaciones cotidianas entre las personas no sólo a nivel nacional, sino también internacional’ (CCER, 2001: 6). *La Nicaragua que Queremos* menciona una larga lista de causas de empobrecimiento, entre las cuales la desigualdad en la distribución de poder político y económico, la creciente dependencia de los recursos externos, los programas de estabilización y ajuste estructural, la forma desordenada e irracional como se han explotado los recursos naturales, las desigualdades de acceso a las oportunidades y las relaciones de discriminación, la falta de educación en la población, la falta de descentralización real y efectiva de los recursos públicos y de las inversiones públicas, la ausencia de una estrategia o programa nacional y de programas sectoriales de desarrollo coherentes, la corrupción, la partidización de las instituciones, poderes del Estado y programas de

gobierno, la fragilidad del Estado de derecho, la violación de los derechos humanos de la población por parte del Estado y la falta de seguridad ciudadana en el ámbito nacional. Es evidente la diferencia entre esta tentativa de *explicar* el empobrecimiento y lo que se hace en la ERCERP, que es más bien *caracterizar* las situaciones de pobreza, a pesar de que algunos de los aspectos mencionados coinciden, por que son al mismo tiempo aspectos de la pobreza y factores de empobrecimiento.

Pasando ahora a las críticas de la CCER a la ERCERP, la Coordinadora Civil considera que en el documento de la Estrategia el gobierno ‘...describe de forma muy acertada las dimensiones de la pobreza, incluyendo un análisis de la vulnerabilidad en la que viven las personas pobres y la percepción que tienen los pobres de su propia situación’ (CCER, 2001a: 7). La CCER reconoce que en esta materia hay ‘importantes coincidencias’ con su propia perspectiva sobre las realidades de la pobreza.

Sin embargo, la CCER es generalmente bastante crítica en relación a la manera en que la pobreza es tratada en la ERCERP. Por un lado, la CCER considera el punto de partida del documento final de la ERCERP como ‘una conceptualización economicista y parcial, que no toma en cuenta las desiguales experiencias de la pobreza según género, edad, raza y discapacidad en los diferentes planos de la vida social’ (CCER, 2001a: 5). La CCER da a esta crítica una importancia considerable por que, como afirma en el mismo punto, ‘la conceptualización es un asunto clave para la Estrategia, debido a que marca el ámbito de acción en el que sitúa sus prioridades.’

La CCER también critica la forma parcial como la ERCERP se centra sobre la utilización de los consumos para medir la pobreza. La concentración exclusiva en el agregado de consumo es de alguna forma contradictoria con la afirmación, en la misma estrategia, de que la pobreza tiene múltiples dimensiones⁹. La CCER preferiría ‘un análisis más integral, cruzando diferentes metodologías, para tener una idea más real sobre los alcances del empobrecimiento’. Y la divergencia no es puramente teórica: basando su análisis sobre la misma información estadística aportada por el INEC, la CCER concluye que, contrariamente a lo que se sostiene en la ERCERP (ver sección 4.2 arriba), la pobreza absoluta no solo no ha disminuido entre 1993 y 1998 sino que ha crecido, y la brecha de pobreza se ha profundizado en la mayor parte de los municipios del país, reduciéndose solamente en diez de ellos.

La CCER levanta también la cuestión de por qué el Banco Mundial, que en el resto del mundo establece la línea de la pobreza en dos dólares estadounidenses y la extrema pobreza en 1 dólar, considera aceptable la mitad de estos valores en Nicaragua.

Finalmente, la CCER critica el análisis de la pobreza en la ERCERP por el hecho de que, a pesar de las referencias a elementos estructurales causadores de la pobreza, ‘... no se profundiza en las causas estructurales ni éstas aparecen descritas en ninguna parte.’ La importancia de esta crítica reside en que:

⁹ Esta crítica es especialmente válida en un país con una emigración importante, cuyas remesas permiten a un grupo significativo de la población aumentar sus consumos (y por lo tanto ultrapasar las líneas de la pobreza o de la pobreza extrema) sin que por eso mejoren necesariamente otras características de su situación de pobreza, como por ejemplo su dependencia, su vulnerabilidad o su falta de acceso y de oportunidades.

Si las desigualdades estructurales a todos los niveles – que constituyen la base fundamental de la permanente generación de pobreza – no están tomadas en cuenta, la ERRP no puede lograr una reducción de pobreza, simplemente porque no estaría incidiendo en las raíces del problema, sino en sus manifestaciones.

En general, el análisis de causas que se hace a lo largo del documento oficial es bastante disperso y limitado, aunque en diferentes oportunidades de una forma reiterada se insiste en que una causa fundamental es el colapso económico de los años ochentas, por lo cual la respuesta fundamental es la recuperación económica de base amplia

Por otra parte, a lo largo del documento completo, el gobierno insinúa como causas, debido a su fuerte correlación con la pobreza, algunos factores que, a su vez, son efectos de causas más profundas [...] La forma en que se analizan las causas es relevante, debido a que constituye la base de cualquier definición de políticas para reducir la pobreza y si éstas no están debidamente identificadas, las acciones de políticas, programas y proyectos que se asuman, no van a lograr el objetivo de reducir la pobreza de manera sostenida. (CCER, 2001a: 6).

4.5.2 Otras perspectivas

La discusión pública organizada por la CCER y los documentos que de ese proceso han salido polarizaron a su rededor la mayor parte de las críticas de la sociedad civil a la ERCERP. Existe, sin embargo, otra crítica, al menos implícita, a la ERCERP en un documento intitulado *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua* (IDRN, 2001). Este documento ha sido producido por la Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua, un proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y en el que estuvieron involucrados el MAGFOR, la Universidad Centroamericana (UCA) y ETEA – la Facultad de Ciencias Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba. Este documento – cuyo enfoque principal es el desarrollo rural y no la pobreza – acentúa el carácter predominantemente rural de la pobreza en Nicaragua y retoma algunas de las críticas hechas a la ERRP por la Red Europea de Seguridad Alimentaria (RESAL, 2000):

...en Nicaragua existe una gran capacidad para presentar un diagnóstico detallado de la situación, a pesar de que muchas veces no se logra diferenciar las causas de los efectos de los problemas (IDRN, 2001: 152).

[En el diagnóstico de la ERRP] faltaría evidenciar que las unidades familiares de producción de pequeña escala son paradójicamente las más pobres y al mismo tiempo son más eficientes desde el punto de vista económico en términos de generación de valor agregado por unidad de superficie que la mayoría de los empresarios agropecuarios, que han adoptado históricamente un modelo extensivo de producción (*idem*, p. 155).

Otro análisis de la pobreza ha sido elaborado por los cuatro municipios que integran el Foro León Norte (Achuapa, El Sauce, Santa Rosa del Peñón y El Jicaral), en el proceso de elaborar su propia estrategia de reducción de la pobreza (Alcaldías Municipales, 2000). Estos municipios describen a la pobreza como ‘*un estado de injusticia social*’ y enfatizan aspectos de equidad y de acceso. El análisis de la pobreza se limita a un listado de numerosas causas de la pobreza, agrupadas en tres clases:

causas de carácter local, nacional e internacional. El objetivo central de este documento es proponer una estrategia del agrupamiento de municipios para reducir la pobreza, y el análisis de las causas de la pobreza no es profundizado. Sin embargo es legítimo afirmar que, en actitud y orientación, este documento se encuentra mucho más cercano al de la CCER que a la ERCERP, lo que no sorprende, una vez que estos municipios han contado con el apoyo de algunas ONGs estrechamente conectadas con la Coordinadora Civil, y han ellos mismos participado en el proceso de consulta organizado por la CCER.

Finalmente, de acuerdo con un estudio de Zuckerman (2002), varios grupos de mujeres, ONGs trabajando por la igualdad de género e intelectuales feministas han criticado la ERP desde un punto de vista de género y propuesto políticas incorporando aspectos de género. El grupo feminista *Punto de Encuentro* hizo *lobbying* feminista alrededor de la ERP. Los documentos producidos por el proceso de consulta pública organizado por la CCER han también dado origen a críticas, comentarios y sugerencias a la ERRP desde este punto de vista. ‘Los comentarios enviados al gobierno sobre el documento interino de la estrategia y las sugerencias para inclusión en la ERRP fueron ignorados’ (Zuckerman, 2002: 23). Varios documentos producidos por estas organizaciones y individuos han sido transmitidos a los responsables por el proceso de consulta, pero han sido ignorados por el equipo encargado de la elaboración de la ERP. De todo esto resulta que hay una brecha importante entre el silencio casi completo acerca de cuestiones de género en la Estrategia y las perspectivas y contribuciones de la sociedad civil sobre género y pobreza.

4.6 Conclusiones: una buena descripción, un análisis deficiente, un consenso por alcanzar

De todo lo que se ha dicho en esta sección es posible retener algunos aspectos principales.

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. Desafortunadamente, y a pesar de la calidad de esta descripción, cuando se trata de definir de una forma operacional la pobreza, se ha optado en la ERCERP por utilizar exclusivamente una definición en términos de niveles relativos de consumo, lo que presenta algunos inconvenientes importantes, mencionados en la sección 4.5.1.

A su vez, el mapa de la pobreza presentado en el documento de la estrategia, que se obtiene a partir de esa definición operacional, 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 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 dos limitaciones importantes a su potencial utilidad.

Por otro lado, 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, y como se ha dicho arriba, las diferencias de poder, la exclusión, el impacto de los ajustes estructurales, las desigualdades de acceso y otras variables del mismo estilo. Como también se ha dicho, la ERCERP se caracteriza 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. A diagnósticos inocuos, intervenciones ineficaces.

En parte por estas razones, la ERCERP es bastante criticada por las organizaciones de la sociedad civil, en particular por la CCER. A pesar de reconocer la existencia de algunas convergencias, la CCER, al igual que la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil con las que hemos contactado, se distancia claramente de la ERCERP, a tal punto que no parece lícito hablar de apropiación de la estrategia por parte de estas organizaciones.

5. La estrategia de reducción de la pobreza

5.1 Introducción

El tema principal de este capítulo Introducción es el diseño y el contenido de la estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua. En él se trata de responder a un cierto número de preguntas relacionadas con estos dos aspectos. Entre esas preguntas se cuentan las siguientes:

- ¿Cuáles son los objetivos de la ERP? Estos objetivos ¿son consistentes con la Metas de Desarrollo del Milenio?
 - ¿El contenido de la ERP representa una verdadera innovación frente a estrategias anteriores? En su diseño, ¿es la ERP una verdadera transformación con relación a otras propuestas para reducir la pobreza?
 - ¿Es la ERP lo suficientemente flexible para incorporar ajustes en las políticas en caso de desviaciones, sin que éstas afecten los objetivos de reducción de la pobreza?
 - Se ha evaluado el impacto de estos ajustes y son ellos explícitos para el Gobierno y los implicados?
 - ¿Existen planes alternativos y se ha analizado su impacto (tradeoffs)?
 - ¿Las bases de la ERP son las idóneas para combatir la pobreza?
- En conclusión:
- ¿Es la ERP el marco más idóneo y viable en el mediano plazo para reducir la pobreza?
 - ¿Coincide esta apreciación con la de los implicados y de otros estudios?
 - ¿En el diseño de la ERCERP se han mantenido los objetivos de apropiación, asociación y participación del país?

El capítulo se encuentra organizado de la siguiente forma. En la sección 5.2 se describen los principales aspectos y componentes de la estrategia. En seguida, la sección 5.3 contiene un resumen de lo que piensan de la estrategia los principales implicados, una evaluación en términos de su consistencia interna y prioridades y un breve análisis de la forma como en la estrategia se consideran las cuestiones de género. La sección 5.4 resume y sintetiza estas evaluaciones, teniendo en cuenta las preguntas presentadas arriba.

5.2 Principales aspectos y componentes de la Estrategia

El proceso de diseño de la ERCERP ha sido coordinado por el Banco Mundial y por el Gobierno de Nicaragua (Secretaría Técnica de la Presidencia). Los principios en los que se basa la estrategia son los siguientes (GN, 2001: 65 – 66):

- a) Modernización del Estado para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en programas orientados a la población que vive en situación de pobreza.
- b) Promoción de la equidad, aumentando el acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento.
- c) Transparencia en la administración de justicia, aplicación de instrumentos de rendición de cuentas participativos.
- d) Participación amplia de la sociedad en la definición, implementación y seguimiento de la ERCERP.

En resumen, la ERCERP consta de cuatro pilares:

(i) Crecimiento económico de base amplia: ‘Este pilar descansa en la implementación de un programa de estabilización económica sostenido y de reforma estructural, que incluye la privatización de empresas estatales de servicios públicos, medidas destinadas a modernizar e integrar la economía rural, impulsar la pequeña y mediana empresa, desarrollar la Costa Atlántica y fomentar los aglomerados productivos estratégicos. La fortaleza de este pilar dependerá de la dinámica del sector privado. En última instancia, es el sector privado, no el sector público, el que generará puestos de trabajo, mayores ingresos y riqueza en Nicaragua’ (GN, 2001: 66). Medidas de política relacionadas con este pilar incluyen el destinar hasta el 62% del gasto presupuestario a la población pobre, regular los títulos de propiedad, atender con crédito a la pequeña empresa rural, promover la tecnología para el mejoramiento de la producción, impulsar la seguridad alimentaria, y ampliar y mejorar la infraestructura económica en las áreas rurales.

Los planteamientos de la ERCERP sobre el crecimiento económico de base amplia se basan en los siguientes principios: (i) estabilización económica y reforma estructural; (ii) modernización e integración de la economía rural; (iii) privatización de empresas estatales de servicios públicos; (iv) estímulo a la pequeña y mediana empresa; (v) desarrollo de la Costa Atlántica; y (vi) fomento de los aglomerados productivos estratégicos. En la estrategia se considera el sector privado como el principal motor del crecimiento económico, generador de empleo, ingresos y riqueza.

De acuerdo con el documento de la estrategia, ‘... la futura expansión económica de Nicaragua será probablemente determinada por la pujanza de algunos servicios urbanos, tales como el turismo, la banca, el comercio y las comunicaciones’ (GN, 2001: 67).

Atendiendo a la pobreza del país, la ERCERP asigna especial importancia al desarrollo de las áreas rurales, ‘... dado su elevado potencial de crecimiento y dotación de factores, lo cual tiene mayor incidencia sobre los niveles de pobreza... [y su] gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo’ (GN, 2001: 67). Las principales medidas contempladas en la estrategia son las siguientes: ‘mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando distorsiones de precios y costos que enfrentan los agricultores, mejorando la operación de los mercados rurales de factores, aumentando las inversiones en infraestructura rural, implementando programas destinados a los productores pequeños y medianos que tengan potencial de crecimiento y fomentando las tecnologías mejoradas de producción’ (*idem*). Otras medidas destinadas a favorecer el crecimiento económico incluyen reducir la protección y las barreras al comercio exterior libre y fomentar la creación de empleo rural no agrícola.

(ii) Mayor y mejor inversión en capital humano: ‘El segundo pilar consiste en aumentar la inversión en el capital humano de los pobres, a fin de incrementar su productividad, ingreso y bienestar. Estas inversiones se concentrarán en educación básica y vocacional, atención médica preventiva en el nivel primario, nutrición de niños e implementación de una adecuada política de población. Estas medidas estarán complementadas con programas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades pobres, con la provisión de agua, saneamiento y viviendas mejoradas’ (GN, 2001: 69). A este pilar están asociadas medidas de política como ampliar la infraestructura escolar en la educación primaria, mejorar la formación del profesorado, rehabilitar la red primaria en el sector de la salud, fortalecer la atención integral al binomio madre-niño y desarrollar los servicios de salud preventiva.

(iii) Protección a grupos vulnerables: ‘La meta a largo plazo del gobierno es asegurar que los grupos más vulnerables tengan el mismo – si no más favorecido – acceso a los programas sociales y de desarrollo que el resto de la nación. Aunque las reformas ya iniciadas deben ayudar a alcanzar esta futura equidad, también serán necesarios mayores esfuerzos institucionales y presupuestarios para garantizar la protección del Estado a sus ciudadanos más vulnerables. Pero estos esfuerzos tomarán tiempo, y mientras tanto las autoridades – con apoyo financiero y técnico del BID – han elaborado programas diseñados para asistir de inmediato a los extremadamente pobres’ (GN, 2001: 76). Entre las medidas de política asociadas a este pilar se cuentan racionalizar la inversión social dirigida a los pobres, mejorar sus capacidades productivas, implementar el proyecto de Red de Protección Social, y proteger a los niños en situación de alto riesgo.

(iv) Gobernabilidad y desarrollo institucional: ‘Es esencial una buena gobernabilidad, tanto para el crecimiento económico como para la erradicación de la pobreza. De igual forma, reglas transparentes y un poder judicial independiente y capaz,

proporcionan un clima adecuado para atraer la inversión privada. Es más, cuando se combinan con procesos participativos, resultan en mejores servicios para los pobres porque responden más eficazmente a sus necesidades [...] Para mejorar aún más la gobernabilidad y las instituciones de la nación, se necesitará una consolidación del estado de derecho y un importante fortalecimiento institucional, más transparencia y eficiencia en los gastos públicos, la institucionalización de una cultura de integridad y la promoción de la democracia, a través de una descentralización progresiva, la participación de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos' (GN, 2001: 77–8). Este pilar implica fortalecer el uso transparente de los recursos públicos, reformar el Poder Judicial y promover la participación de la sociedad civil.

A estos cuatro pilares hay que acrecentar tres temas transversales:

- (i) Vulnerabilidad ambiental:** '... se adoptarán y emprenderán medidas de inmediato para reducir la vulnerabilidad ecológica. Estas medidas conllevan el establecimiento de mejores políticas, cambios institucionales y proyectos y programas específicos que protejan los recursos naturales y el ambiente' (GN, 2001: 79).
- (ii) Equidad social:** 'Prácticamente toda la ERCERP alentará una mayor equidad social. Una mejor educación, salud y nutrición para los pobres, así como un control más fuerte sobre su salud reproductiva reducirán las brechas en el bienestar. Los programas para reducir los problemas de los especialmente vulnerables brindarán algunos elementos de justicia social, tan necesaria para que se inserten plenamente en la sociedad nicaragüense. Adicionalmente, la cobertura ampliada de agua y alcantarillado garantizará que los pobres se agreguen más a los que disfrutaban de estos servicios claves. El apoyo de la red de seguridad social para los extremadamente pobres también expandirá su acceso a los servicios de educación y salud' (GN, 2001: 80).
- (iii) Descentralización:** 'La descentralización es una parte integral del proceso de modernización y reforma de Nicaragua. Los gobiernos y entidades locales han demostrado ser mucho más sensibles a los pobres y a sus necesidades, como lo demuestra el éxito de los fondos que han apoyado la toma de decisiones locales (p. ej., el FISE). Por consiguiente, los gobiernos municipales desempeñarán un papel activo al abrir espacios en el nivel local para la participación y la inclusión, especialmente de los pobres, induciendo cambios importantes de comportamiento y responsabilidades compartidas. Esto implica un proceso de fortalecimiento continuo de los gobiernos locales' (GN, 2001: 81).

Prácticamente todas las metas de largo plazo de la ERCERP coinciden, como mínimo, con las metas del milenio establecidas por el CAD de la OCDE para el año 2015. De esta forma, la ERCERP establece por ejemplo como meta para 2015 la reducción a la mitad la proporción de

personas que viven en pobreza extrema. Otras metas para el mismo año incluyen reducir la tasa de mortalidad infantil y la de niños menores de 5 años en dos terceras partes; disminuir la mortalidad materna en tres cuartas partes; ofrecer educación primaria al 90% de niños en edad escolar; garantizar el acceso a los servicios de salud reproductiva a las personas de edades apropiadas que lo soliciten. Entre las metas de largo plazo de la ERCERP también se destacan reducir la desnutrición crónica al 7%, incrementar la cobertura de agua potable al 100%, incrementar la cobertura de saneamiento al 95% y disminuir la tasa de analfabetismo al 10%, todo para el año 2015. Finalmente, la ERCERP se propone también tener implementada una estrategia de desarrollo sostenible para el año 2005 (ver Cuadro 5.1, en la página siguiente). Es importante acentuar, por otro lado, que es muy baja la probabilidad de que se alcancen las Metas del Milenio en 2015. La ERCERP intenta reducir la amplia brecha entre los niveles actuales de los indicadores sociales y las metas del Milenio.

En lo que se refiere al financiamiento de la estrategia, el Gobierno propone mantener los gastos relacionados a la pobreza en un promedio de 14,2% del PIB en el periodo 2002–2005; de estos gastos, más de un 60% (que equivale a 9% del PIB) serían financiados con recursos propios del Gobierno, en cuanto que el resto provendría de donaciones, préstamos externos y del alivio de la deuda externa recibido de la iniciativa HIPC.

Para garantizar el buen uso del alivio HIPC, el gobierno ha transformado el Fondo Social Suplementario en un ‘fondo virtual’ que utilizará los recursos liberados en diez programas prioritarios de la ERCERP. El Cuadro 5.2 indica la forma cómo la ERCERP propone que se asignen los recursos HIPC a esos programas.

Tabla 5.1: ERCERP: Metas y objetivos

Objetivo Nacional	Situación actual	Meta 2005
Reducir la pobreza	Pobreza: 47,9% Extrema Pobreza: 17,3%	14,3%
Aumentar a 90% acceso educación primaria	75%	83,4%
Reducir la tasa de mortalidad materna	148 por 100,000 nacidos vivos	129 por 100.000 nacidos vivos
Reducir las tasas de mortalidad infantil y de niños y niñas menores de 5 años de edad	Infantil: 40 por 1.000 nacidos vivos. Menores 5 años: 31 por 1.000 nacidos vivos	32 37
Acceso a la planificación familiar	Demanda insatisfecha de anticonceptivos: 27.1% Demanda insatisfecha de planificación familiar en mujeres con pareja entre 20 y 24 años: 19.7%	24.8% 18,0%
Implementación de la estrategia de desarrollo sostenible		En proceso de implementación
Reducir la desnutrición crónica	Niños y niñas menores de 5 años de edad: 19,9%	16,0%
Aumentar el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado	Cobertura nacional de agua potable: 66,5% En áreas rurales: 39% Saneamiento: 84,1% Alcantarillado áreas urbanas: 33,6%	75,4% 53,5% 88,0% 44,1%
Reducir la tasa de analfabetismo	19%	16,0%

Fuente: ERCERP, Cuadro 4.

Tabla 5.2: Asignación de los recursos HIPC a programas prioritarios

	2002	2005
	(en porcentaje del alivio total de la deuda HIPC)	
Alivio total HIPC	100	100
1. Programa de incentivos y descentralización en la educación del FSS	5	5
2. Programa de equipamiento básico y suministros de salud del FSS	5	5
3. Red de protección social	14	15
4. Mayor cobertura de los servicios sociales en municipios claves	38	31
5. Desarrollo de la Costa Atlántica	5	10
6. Implementación de la ERCERP	2	2
7. Fondo de inversión social (FISE III)	1	2
8. Reducción de la pobreza urbana	10	10
9. Fondo de desarrollo rural	10	10
10. Fondo de desarrollo de pequeñas y medianas empresas	10	10

Fuente: ERCERP, Cuadro 7.

Algunos de estos programas necesitan de explicación. Es el caso, por ejemplo, del programa (3 en el cuadro) de la red de protección social, que consiste en utilizar incentivos financieros para promover la asistencia de los estudiantes a las escuelas y el uso de programas de salud preventiva en las clínicas rurales (p. ej. vacunas, cuidado prenatal), además de proporcionar presupuesto para las escuelas y puestos de salud en áreas específicas. El programa de desarrollo de la Costa Atlántica (5 en el cuadro) actuará a través del fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos locales, aumentando sus capacidades de planificación y gestión, y del fortalecimiento de las delegaciones regionales de los ministerios de salud y educación.

A pesar de que la información contenida en el Cuadro 5.2 da indicaciones sobre la prioridad relativa que se asigna a los diez proyectos ahí mencionados, la ausencia de un marco de mediano plazo para los gastos públicos ('Medium Term Expenditure Framework', o MTEF) significa que es difícil o imposible establecer una verdadera priorización del presupuesto alrededor de los objetivos de reducción de la pobreza (ver Recuadro 5.2).

Recuadro 5.1: La Red de Protección Social

Uno de los proyectos más novedosos de la ERCERP es la red de protección social (RPS), mencionada al final de la sección anterior. La red, que se basa y se inspira en el Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA – de México, tiene el propósito de propiciar la acumulación de capital humano de las familias en extrema pobreza a través de cambios de comportamiento de esas familias inducidos por medio de incentivos monetarios. Una versión piloto de la RPS ha sido implementada por el FISE durante dos años, con apoyo financiero del BID.

El programa consiste en entregar periódicamente apoyos monetarios (bonos alimentarios para todas las familias, y también bonos educativos y 'bonos a la oferta' para las que tengan niños de 6 a 13 años de edad y que cursen de 1ero a 4to grado) a las familias beneficiarias (más específicamente, a las madres). Es condición para recibir el bono alimentario que las titulares con niños de 0 a 5 años completen un plan de salud preventivo y asistan a cursos de capacitación, y para recibir el bono educativo y el bono a la oferta que los niños asistan a la escuela. El programa ha sido objeto de una evaluación independiente que ha concluido que su fase piloto ha tenido un éxito considerable, ya que los impactos mínimos esperados han sido no solamente alcanzados sino duplicados en la mayoría de los indicadores.

Recuadro 5.2: ¿Qué es y para qué sirve un MTEF?

La sigla MTEF ('Medium Term Expenditure Framework, que puede traducirse por Marco de Mediano Plazo para los Gastos Públicos) designa un instrumento de apoyo a la elaboración de un presupuesto, que consiste en determinar los recursos financieros disponibles en un determinado periodo y asignar esos recursos en función de las prioridades del gobierno. En la mayoría de las situaciones, las necesidades exceden ampliamente los recursos disponibles, y un MTEF puede ayudar a tomar decisiones sobre la asignación de los recursos escasos a los distintos sectores, o a actividades dentro de los sectores.

El desarrollo de un marco de mediano plazo para los gastos públicos se hace normalmente en tres etapas o pasos:

I. Estimar los recursos financieros, tanto domésticos como provenientes del extranjero, disponibles en el mediano plazo (es decir, normalmente, en un periodo de tres o de cinco años). Estas proyecciones se hacen en general a través de la preparación o actualización de un marco macroeconómico.

II. Estimar los costos reales de las políticas actuales del gobierno y de las metas en cada sector. En la mayor parte de los países, los sistemas de presupuesto y de planificación existentes son tales que la información sobre los costos de las políticas del gobierno, por ejemplo la provisión de educación primaria gratuita, no está fácilmente disponible. Sin embargo, esta información es indispensable para evaluar el impacto de un aumento o reducción del gasto en cada sector.

III. Reunir esta información en un marco de gastos públicos que forma la base para la tomada de decisiones sobre la asignación de los recursos a los ministerios sectoriales. Este marco puede ser utilizado para estimar los costos y las consecuencias de determinadas políticas o metas, como p.ej. el costo de reducir el número medio de alumnos por profesor en la educación primaria de 45 para 30, o las consecuencias de reducir la asignación presupuestaria para carreteras de un 5%. Permite determinar los costos de oportunidad de varias políticas y programas.

El marco de gastos públicos o MTEF es un instrumento de la presupuestación por resultados, que nos permite establecer una relación entre el proceso de elaboración del presupuesto y las prioridades del gobierno. El MTEF nos da información sobre los costos de las políticas en todos los ministerios sectoriales y en las instituciones directamente relacionadas con ellos. Es el vehículo ideal para incorporar una estrategia de reducción de la pobreza en un programa de gastos públicos dentro de un marco coherente, macroeconómico, fiscal y sectorial.

5.3 Evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza propuesta

5.3.1 Críticas de los principales implicados

Desde un inicio, se trató de mantener una participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la estrategia, pero en la práctica no se les escuchó mucho, y como resultado no se identifican con la estrategia. En parte como consecuencia de esto los principales implicados, especialmente los organismos no gubernamentales que representan a la sociedad civil, son bastante críticos en relación con la estrategia.

De nuevo, la CCER es el principal, y el más consistente, crítico de la ERCERP. Quizás la principal crítica de la CCER a la estrategia sea que, a pesar de un texto que se pretende novedoso, en la práctica los programas que propone la ERCERP son los mismos que ya existían, quizás con un énfasis ligeramente mayor en los aspectos sociales y de protección a los grupos vulnerables – lo que la CCER designa por un énfasis ‘asistencialista’.

Entre las otras críticas hechas por la CCER a la estrategia (CCER, 2001) se cuentan las siguientes:

- El documento de julio del 2001 continúa siendo (como lo había sido la estrategia interina) una suma de programas y proyectos ya existentes, pero con un presupuesto aún menor que en el documento interino.
- Por sus acciones, programas y metas la estrategia está orientada a incidir en las manifestaciones de la pobreza, en sus efectos, no en sus causas de fondo.
- El objetivo de reducir la pobreza queda subordinado a las metas macroeconómicas, por lo cual la pretensión de esta estrategia no sería más que la de crear, como ha sucedido hasta ahora, condiciones para que el impacto de la pobreza sea amortiguado con programas dirigidos a los pobres.
- La estrategia no incorpora suficientemente, en su diagnóstico o en las acciones de política que propone, un enfoque de mayor equidad.
- El papel que la estrategia asigna al sector privado no es enteramente compatible con la satisfacción de las necesidades de servicios de que requieren las personas pobres para salir de la pobreza.
- El mecanismo de traslado de fondos de desendeudamiento en el marco de la iniciativa HIPC es frágil e insuficiente para las necesidades de financiamiento de la Estrategia, y necesita ser complementado.
- En general, el documento de la ERCERP no incorpora la mayoría de las sugerencias hechas por la CCER y por otros grupos y organizaciones en el proceso de consulta pública, en los campos económico, social, de derechos de los ciudadanos y de gobernabilidad, o en relación al seguimiento y evaluación de la estrategia.

Las divergencias acerca de la estrategia, juntamente con el deseo de no interrumpir el diálogo con el Gobierno, llevaron la CCER a producir (en septiembre de 2001) un documento de 18 páginas intitulado "Asuntos Pendientes a Discutir para su Incorporación en el Documento Completo de la ERCERP" (CCER, 2001), en el cual se encuentran sus principales críticas y divergencias con respecto a la ERCERP.

Hay otras críticas, explícitas o implícitas, a la ERCERP. Por ejemplo la Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua (IDRN) se interroga sobre hasta qué punto la formulación de la Estrategia 'ha sido un consenso real entre todos los actores implicados en la erradicación de la pobreza, y hasta dónde van a llegar los compromisos adquiridos' (IDRN, 2001: 148). También observa (*loc. cit.*) que 'la yuxtaposición de la *Ruta para la modernizar la Nicaragua rural* más políticas sociales focalizadas no equivale a una mayor inclusión de los pobres en condiciones más equitativas'. Finalmente, la IDRN también critica la ERRP por no incorporar la lucha contra la pobreza en el marco de una visión de desarrollo rural, y por la falta de propuestas de cambios estructurales significativos en materias tan importantes como:

- Cobro del impuesto sobre la tierra para los latifundios.
- Política salarial a favor de los trabajadores rurales.
- Desarrollo de redes de servicios financieros rurales.
- Política de transferencia de tecnología a los productores.
- Políticas de acceso a la tierra y resolución de la inseguridad para los beneficiarios de las reformas agrarias.
- Ordenamiento territorial de las actividades económicas y regulación para frenar la concentración de la propiedad agraria.
- Desarrollo de las organizaciones gremiales y económicas en el ámbito local.

Más bien – se añade en el documento de la IDRN, citando a la RESAL – *la estrategia enfatiza el rol de las instituciones de Gobierno en la gestión de los proyectos de desarrollo propuestos en la cartera (IDR, MAGFOR, INETER, MARENA...) lo que deja dudas sobre el espacio que será realmente accesible para el sector privado pobre, las organizaciones sociales y económicas locales, las municipalidades*’.

Otra crítica importante hecha por los representantes de la sociedad civil a la ERCERP es que la estrategia guarda un silencio casi total sobre los problemas de género. Retomaremos esta crítica en la sección 5.3.3 abajo.

5.3.2 Consistencia interna y prioridades

En síntesis, desde el punto de vista productivo la ERCERP, así como la estrategia o plan de desarrollo actualmente en etapa de búsqueda de consenso entre todos los actores nacionales, son procesos que apuntan a instrumentar políticas que incidan en los niveles macro, meso y micro, de corto y de largo plazo, a fin de promover la optimización del uso de los suelos y las capacidades existentes en el país para producir aquellos bienes en los que se tienen ventajas comparativas y competitivas. Asimismo, el avance en la promoción de la reconversión productiva,

permitiría al país identificar los nichos de mercado que faciliten su inserción internacional en condiciones de equidad, acompañado de una rápida adecuación en las habilidades técnicas de la fuerza de trabajo para alcanzar el nivel de flexibilidad productiva que requiere el nuevo contexto de la producción y comercialización.

Por otro lado, y a pesar de que la ERCERP hace descansar la reducción de la pobreza extrema casi exclusivamente en expectativas de crecimiento del Producto Interno Bruto, falta una estrategia de desarrollo económico nacional, por lo menos agroindustrial, y la ERCERP no tiene en cuenta los problemas de la inequidad en la distribución del ingreso (después de Brasil, Nicaragua posee una de las peores distribuciones del ingreso en América Latina, según el Programa de las Naciones para el Desarrollo). A pesar de que es posible que la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, sea como complemento (primer pilar) de la ERCERP, sea como estrategia que la reemplace enteramente, permita resolver la primera de estas deficiencias, la segunda representa una seria debilidad, que pone en riesgo la eficacia de la estrategia.

En lo que se refiere a priorización, el cuadro 5.2 arriba representa la priorización de los principales programas asociados a la estrategia. Esta priorización parece adecuada; sin embargo, como se afirma en el 'Joint Staff Assessment' del Banco Mundial y del FMI, es difícil determinar de forma confiable si los recursos asignados serán suficientes para alcanzar las metas presentadas en la estrategia.

En cuanto a si la ERCERP es lo suficientemente flexible para incorporar ajustes en las políticas en caso de desviaciones, sin que éstas afecten los objetivos de reducción de la pobreza, la respuesta no es muy satisfactoria. Las únicas flexibilidades que se observan en la ERCERP son el incumplimiento de las metas de crecimiento económico, la mayor contracción de los gastos gubernamentales y la mayor esterilización de dinero en el mercado local.

5.3.3 El género en la ERCERP

En lo que se refiere a la inclusión explícita de una perspectiva de género en la ERCERP, esa perspectiva está básicamente ausente de la estrategia y de las políticas que en ella se proponen. Sin embargo, en la media página en la que se discute equidad social, la estrategia señala el problema de la violencia doméstica y promete un programa educativo formal y otro no formal para disminuir la violencia doméstica. La lista de grupos vulnerables incluye a las mujeres abusadas. Además de un plan destinado a reducir la violencia doméstica, la sección sobre equidad social promete el desarrollo de planes nacionales para mejorar las oportunidades de mujeres y hombres y para asistir a las mujeres rurales. También se promete fortalecer el Instituto Nicaragüense de la Mujer. Sin embargo, la ERCERP no contiene metas ni calendarios de implementación asociados con estas promesas, ni da indicaciones que permitan saber si estos planes se desarrollarán de forma participativa, y especialmente si se involucrarán a los grupos de mujeres en su preparación e implementación.

Más preocupante todavía, es que no hay cualquier referencia a estos planes en los cuadros donde se indican los desembolsos de fondos relacionados con la ERCERP (Cuadros 6, 7 y 8). En el cuadro 8 no hay cual-

quier asignación de presupuesto a la equidad social, el tema en relación con el cual se refieren estas iniciativas¹⁰. Por otro lado, el programa de la Red de Protección Social no incluye recursos destinados a reducir la violencia doméstica. No queda por lo tanto claro si se asignan recursos a la disminución de la violencia doméstica (por ejemplo a través de la creación de albergues para mujeres víctimas de violencia, como había sido sugerido en el proceso de consulta a nivel local), o a la reducción de las desigualdades de género mencionadas en la sección sobre vulnerabilidad.

Lo que es claro, por otro lado, es que la ERCERP no incluye políticas destinadas a reducir las brechas de género en la pobreza, ni en ella se asignan recursos financieros al desarrollo ulterior de tales políticas, contrariamente a lo prometido.

De todo esto se puede concluir que la ERCERP no sigue los consejos del capítulo de género del Manual del Banco Mundial: no hay un capítulo, ni incluso 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 como sujeto de la estrategia.

5.3.4 Balance del contenido de la ERCERP

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 grande medida con los programas y proyectos que ya existían previamente y ya se venían ejecutando¹¹ 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.

¹⁰ Los recursos asignados en el cuadro 8 a temas transversales representan, en cada año de 2001 a 2005, la suma de las asignaciones al medio ambiente y a la descentralización.

¹¹ Los donantes son parcialmente responsables por esto, en la medida en que – como hemos escuchado de más de uno de nuestros entrevistados – han ejercido presiones sobre la SETEC para que se mantuvieran "sus" proyectos dentro 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 los organismos no gubernamentales que representan a la sociedad civil y, entre ellos, los gremios de productores y sindicatos.

6. La implementación de la ERCERP: 2001–2003

6.1 Introducción

En este capítulo se analiza el proceso de implementación de la ERCERP en Nicaragua, en el periodo que va desde su aprobación en 2001 a 2003. En él se procurará responder a algunas preguntas clave sobre la implementación, entre las cuales se cuentan las siguientes:

- ¿Las políticas a implementar son consistentes con el diagnóstico de pobreza?
- ¿La ERCERP forma parte de un Plan Nacional de Gobierno?
- ¿La ERCERP está en buen camino con relación a las Metas del Milenio?
- ¿Qué reformas institucionales propuestas se han introducido y de qué manera favorecen la reducción de la pobreza (descentralización, reformas tributarias, fondos sociales...)?
- ¿Qué cambios se han hecho en la gestión presupuestaria (p. ej. descentralización presupuestaria, creación de fondos), para facilitar la implementación de la ERCERP?
- ¿El presupuesto de los dos últimos años prioriza explícitamente la ERCERP?
- ¿Existe suficiente capacidad para implementar la ERCERP?
- ¿Se están tomando iniciativas para mejorar la capacidad institucional?
- ¿El apoyo financiero externo ha sido constante, permitiendo una continuidad en la ERCERP?
- ¿Existe el respaldo político para dar continuidad a la ERCERP?
- ¿Ha mejorado el sistema de rendición de cuentas del Gobierno y autoridades municipales hacia la sociedad civil con la ERCERP? ¿Se han desarrollado procesos participativos de seguimiento para tal propósito?
- ¿Las organizaciones de la sociedad civil tienen mecanismos de seguimiento del proceso de implementación de la ERCERP?
- ¿Ha cambiado el sistema de seguimiento por parte de los donantes?
- Han mejorado los indicadores de pobreza desde la implementación de la ERP?

En conclusión:

- ¿Se ha convertido la ERCERP en un verdadero objetivo nacional?
- ¿Ha mejorado la transparencia presupuestaria debido a la Estrategia?

El capítulo se organiza de la forma siguiente: en la sección 6.2 se hacen algunas consideraciones generales sobre la estrategia de la implementación de la ERCERP. La sección 6.3 contiene un análisis de algunos avances en la implementación de la estrategia, especialmente en lo que se refiere a políticas formuladas en consecuencia de la ERCERP, al refuerzo de la capacidad institucional, desarrollo rural, urbano y de grupos específicos, y gobernabilidad. La sección 6.4 está dedicada al análisis del gasto público y la sección 6.5 al seguimiento y evaluación de la ERCERP. Finalmente, en la sección 6.6 se sintetizan los argumentos de las secciones anteriores y se hace un balance, hasta la fecha, de la implementación de la estrategia.

6.2 La implementación de la estrategia: consideraciones generales

La estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua contiene un conjunto de políticas que tiende a facilitar la articulación de las acciones gubernamentales para impulsar el desarrollo humano de Nicaragua, y últimamente está siendo mejorada con la formulación del pilar de Crecimiento de Base Amplia, que ha desembocado en una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo. Dicho Plan trata de establecer una estrategia productiva de mediano y largo plazo basada en la teoría de los conglomerados (clusters) desarrollada por el académico de la Universidad de Harvard, Michael Porter, con el fin de garantizar un crecimiento económico sostenible y reducir el empobrecimiento de la población nicaragüense por falta de opciones de empleo.

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.

El Programa PRGF, como en el extinto Programa ESAF, siempre se ha concentrado en el ajuste macroeconómico y reformas estructurales monitoreadas por el FMI, y este organismo ha delegado en el Banco Mundial el control de la lucha contra la pobreza. Por eso, se puede considerar el Programa PRGF igual al Programa ESAF más un poco más de gasto social, y este incremento del gasto social es financiado con una parte de los recursos liberados del pago de la deuda externa (provenientes del alivio interino HIPC) mientras que la otra parte, más importante que la anterior, es destinada a pagar la subasta de Certificados Negociables de Inversión emitidos por el Banco Central de Nicaragua y que han sido adquiridos principalmente por las instituciones del Sistema Financiero Nacional.

La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) diseñada como una estrategia para el año 2015 establece como objetivo principal "la reducción a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza extrema" sobre el criterio exclusivo del crecimiento económico, olvidando que no existe una relación automática entre el incremento de la producción y la reducción de la pobreza.

Aunque teóricamente las metas de la estrategia de reducción de la pobreza están relacionadas con las metas de la Cumbre del Milenio, es muy improbable que se logre la mayoría de ellas hasta el 2015, excepto la de reducción a la mitad la tasa de extrema pobreza, pero el principal reto para concretar dicha reducción es concentrar el futuro crecimiento económico entre los pobres, o sea facilitando una más y mejor calidad de empleos a la población rural que se caracteriza por ser la más pobre del país, y reduciendo la gran inequidad en la distribución del ingreso. Además, la visión cortoplacista de las políticas monetaria y fiscal, que ha favorecido el alcance de una tasa de inflación baja y estable en el país, ha provocado recesión y desaceleración del crecimiento económico y una creciente tasa de desempleo abierto.

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.

El cese del financiamiento internacional para el programa de reconstrucción nacional a raíz del Huracán Mitch en diciembre de 2001 provocó una reducción del gasto de inversión pública en 2002, especialmente en el sector social y, en conjunto con la primera fase de una reforma tributaria aplicada a partir de septiembre de ese mismo año, condujo a una reducción del déficit fiscal hasta el nivel de 5,9% del PIB. Además, el gobierno se involucró, en todo el año, en la lucha contra la corrupción que ha llevado a la cárcel a dos ex funcionarios públicos (el ex Presidente de la República y el ex Director General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), y priorizó el programa de la lucha contra la pobreza, al gastar en proyectos de reducción de la pobreza, US\$378,6 millones, equivalentes a 9,5% del PIB, pero incorporando en ese gasto los servicios sociales ordinarios previamente establecidos en el presupuesto nacional.

Todo lo anterior permitió que el Gobierno de Nicaragua y el Fondo Monetario Internacional (FMI) suscribieran el primer Programa "Servicio del Crecimiento y de la Reducción de la Pobreza" (PRGF), que es el tercer acuerdo trienal establecido con el FMI, después de la deficiente ejecución macroeconómica de dos programas ESAF.

La estrategia reflejó modestos resultados en la reducción de la pobreza en 2001. El índice de pobreza de ese año fue de 45,8% 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.

6.3 Avances en la implementación de los programas de la ERCERP

6.3.1 Políticas resultantes de la ERCERP

Consideraciones Generales

Las políticas desarrolladas en cada uno de los pilares de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), especialmente las económicas, son las acordadas en el Programa PRGF del FMI, aunque no se evalúe *a priori* el impacto de las mismas sobre la población pobre del país. En términos generales, se puede decir que las políticas sectoriales adoptadas han sido consistentes con la reducción de la pobreza. Sin embargo, se siente la falta de políticas públicas para mejorar la calidad técnica de la fuerza laboral, facilitar la transferencia de tecnología, reforzar la protección del ambiente, y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.

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 insuficiencia 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 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.

La panorámica que se presenta en seguida está parcialmente basada en información factual presentada en el Primer Reporte de Progreso de la ERCERP, producido por el Gobierno en noviembre de 2002.

Primer Pilar: Crecimiento Económico de Base Amplia

En relación con el primer pilar de la ERCERP, el **crecimiento económico de base amplia**, el gobierno organizó su participación en las negociaciones del tratado de libre comercio de Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), cuya última ronda de negociación será en diciembre de 2003. Este convenio de libre comercio, que probablemente entrará en vigencia en el segundo semestre de 2004, presenta pocas ventajas ya que Nicaragua muestra una gran apertura comercial (la suma de los valores de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no factoriales representó el 70% del Producto Interno Bruto en 2002). El tratado refuerza la integración económica regional que se ha iniciado con el casi concluido proceso de unión aduanera. Sin embargo, conlleva riesgos numerosos para un país que no tiene empresas competitivas como Nicaragua. Los riesgos son especialmente importantes para el mercado laboral, teniendo en cuenta a la precarización del empleo, y para el

sector agropecuario, principal actividad económica del país, dado el subsidio de productos primarios estadounidenses que implicaría una competencia desleal para los campesinos nicaragüenses.

La política fiscal se ha centrado en favorecer el sesgo exportador de la economía nacional, descuidando al mercado interno. La primera fase de la reforma tributaria implementada a partir de septiembre de 2002, un simulacro de reforma en febrero de 2003 (que estableció un impuesto al total de los depósitos en el sistema financiero nacional y aumentó el arancel de importación de vehículos y el impuesto selectivo de consumo a los cigarrillos) y la segunda fase de la reforma tributaria vigente a partir del 6 de mayo de 2003, conceden beneficios tributarios solo a la producción exportable. Estos beneficios consisten en lo siguiente: (i) el derecho de suspensión de impuestos a empresas que exporten bienes y servicios con valores no menores de US\$50.000 (antes eran no menores de US\$100.000); (ii) todos los exportadores acogidos a la Ley de Admisión Temporal podrán acreditar al Impuesto sobre la Renta (IR) el 25% del Impuesto Selectivo de Consumo (ISC) por combustible (el ISC no acreditable será gasto deducible del IR); (iii) se establece un crédito tributario de 1,5% del valor FOB de las exportaciones, acreditable al IR, para incentivar a exportadores de bienes de origen nicaragüense y a los productores de esos bienes exportados; (iv) se establece la tasa cero% solo a las exportaciones, que permite la acreditación o devolución del Impuesto de Valor Agregado (IVA) trasladado por los insumos, materias primas, bienes intermedios y de capital utilizados en la producción de los bienes exportados; y (v) solo las empresas exportadoras gozarán del beneficio tributario de la depreciación acelerada de sus activos.

La reforma tributaria profundizó la regresividad del sistema tributario nicaragüense, al esperar recaudarse el 56% de los nuevos ingresos tributarios sobre el gasto del consumo¹². Por otro lado, los productores de bienes para consumo local no gozaron de ningún incentivo fiscal y, entre éstos, los más pobres son los productores de granos básicos.

La administración gubernamental continuó con el proceso de privatización de las empresas generadoras de energía eléctrica (proceso que aún no concluye) y actualmente está encaminada a privatizar el remanente del capital accionario estatal de la empresa telefónica (ENITEL; el 49% fue vendida en términos muy blandos, a 5 años plazo, a un consorcio hondureño-sueco y ya se inició la venta del 10% de las acciones a los trabajadores de esa empresa) que constituye una condicionalidad del FMI para que el país pueda arribar al punto de culminación flotante de la Iniciativa HIPC.

La privatización de las empresas públicas no se ha traducido en una mejor calidad y un menor precio del servicio público, frase gubernamental usada para justificar la reducción del acervo público, principalmente en la actividad de energía eléctrica y que, durante la Administración Alemán, ha estado vinculada con actos de corrupción. Además, el gobierno ha concedido contratos de administración de las empresas de agua potable y alcantarillado al sector privado, lo cual ha sido considerado por organismos de la sociedad civil como el primer paso del proceso

¹² Estimación propia de Néstor Avendaño.

de privatización del agua. Esta polémica de la privatización del agua surgió con el intento de privatización de una planta hidroeléctrica (HIDROGESA) ubicada en el norte del país, medida de reforma estructural establecida por el FMI para que el país alcanzara el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, pero descartada temporalmente para ese objetivo por parte de esa misma institución financiera internacional.

En el ámbito de las micro, pequeñas y medianas empresas, solamente se reforzó la capacidad institucional del Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, y se elaboró su plan estratégico nacional con el fin de brindar un mejor servicio de desarrollo empresarial.

Los nuevos puestos de trabajo creados se han concentrado en empresas de zonas francas, 24.614 en 2001 y 34.136 en 2002, insuficientes para absorber el aumento anual de la fuerza laboral que se estima en un promedio anual de 90.000 personas en el quinquenio 2001–2005. Cabe señalar que no basta generar más empleos, sino también mejores empleos, lo cual no es posible con la industria maquiladora para la exportación establecida en zonas francas, que no paga impuestos al Estado y que, según los funcionarios públicos, es una inversión extranjera atractiva para el país debido a su mano de obra barata.

Segundo Pilar: Inversión en Capital Humano

En cuanto a la **inversión en capital humano**, segundo pilar de la ERCERP, se destacan (i) la política educativa que persigue superar el nivel de matrícula, aumentar el coeficiente de retención, fortalecer la red de escuelas rurales y avanzar en el marco legal de la política educativa de mediano y largo plazo; (ii) la profundización de la reforma estructural del sector de la salud pública y el diseño de una política de salud integral; (iii) una política de nutrición basada en distribuir alimentos a la población desnutrida en vez de atacar las causas de la desnutrición, como son la falta de acceso al agua potable, el hacinamiento, y las enfermedades diarreicas; y (iv) la política de población se dirigió para cubrir la demanda de servicios insatisfecha principalmente en el rango de edad de 15 a 24 años y una atención integral a las mujeres embarazadas y niños en áreas rurales.

La descentralización de la educación, o sea la participación ciudadana en la gestión administrativa, financiera y académica de las escuelas primarias y secundarias, a través de los Consejos Directivos Escolares, se potenció con la aprobación de la Ley de Participación Educativa en febrero de 2002. Se finalizó el Plan Nacional de Educación que integra los tres subsistemas educativos; se concluyó el Mapa Escolar con el fin de mejorar la distribución de los centros de educación en el país; se continuó entregando alimentos a la niñez en edad preescolar y primaria; Nicaragua fue preseleccionada para beneficiar de la Iniciativa Educación para Todos del Banco Mundial, que persigue asegurar que los niños proveniente de familias pobres, antes de cumplir los 13 años de edad, completen la educación primaria y desarrollar un programa de becas escolares; se revisó el programa de estudios de las escuelas normales para mejorar la pedagogía de la educación bilingüe intercultural; y se incrementó el salario medio de los maestros en un 25% a inicios del año de 2002.

En marzo de 2002, se aprobó la Ley General de la Salud que define el papel normativo del Ministerio de Salud y que permite a las regiones autónomas del Atlántico definir su propio modelo de salud; se activó el Consejo Nacional de Salud con la participación de la sociedad civil; se mejoró la lista de medicamentos básicos, a pesar de que en los hospitales públicos se observa una grave escasez de los mismos; se continuaron realizando las jornadas nacionales de vacunación; se reforzó la autonomía hospitalaria; y se inició la elaboración de la política nacional de salud 2003–2007. Además, tomando en cuenta la precedencia del enfoque preventivo sobre el curativo que ha primado en la política de salud, se implementa un nuevo modelo de prevención, en estado piloto, de la desnutrición crónica en los niños durante sus dos primeros años de vida.

Tercer Pilar: Protección a Grupos Vulnerables

En el marco de la **protección a grupos vulnerables**, tercer pilar de la ERCERP, en 2002 se inició la formulación de la Política Nacional de Protección Social, se ratificó al Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) como la institución normativa de atención a grupos vulnerables, y se inició un proceso de fortalecimiento institucional y formación de una red de programas de protección social. Esta red de programas está integrada por el Programa de Atención Integral de la Niñez Nicaragüense (PAININ), el Programa de Atención Integral de la Niñez en Alto Riesgo (PAINAR) y Proyectos del Programa Mundial de la Alimentación (PMA). También se concluyó la primera fase de la Red de Protección Social (RPS) y se inició su segunda fase con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Cuarto Pilar: Gobernabilidad

El mejoramiento de la **gobernabilidad** y el combate a la corrupción han sido considerados como tareas de primer orden por las autoridades en la actual administración pública. La gobernabilidad es también un tema muy importante para facilitar un mejor ambiente inversionista. Sin embargo, la gobernabilidad puede ser considerada como la capacidad gubernamental para resolver los problemas políticos, económicos y sociales con la participación de la sociedad civil y con la mayor transparencia posible. Utilizando esta interpretación, la gobernabilidad se ha debilitado en el entorno de la implementación de la ERCERP, al neutralizarse el papel del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), instancia que no ha participado en las formulaciones de las reformas tributarias y de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, a pesar que el discurso presidencial le imprime un gran respaldo político del gobierno.

La participación ciudadana, a pesar de que se han abierto espacios nacionales, departamentales y municipales, en la actualidad se evalúa más apropiadamente con el funcionamiento del CONPES, que se amplió con las representaciones de las regiones autónomas del Atlántico y personas notables de la población nicaragüense. Una comisión de esta instancia consejera del Presidente de la República elaboró una propuesta de reformas al sistema judicial y electoral, que fue rechazada por las dos principales bancadas de la Asamblea Nacional; revisó y analizó el regla-

mento a la Ley de Autonomía de la Costa Atlántica, la estrategia de lucha contra la corrupción y el inicio de la auditoria social en 11 municipios del Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP (PAI-ERCERP); propuso, también, recomendaciones al anteproyecto de la Ley anual del Presupuesto 2002 y su posterior reforma, e inició la revisión de la propuesta de reforma constitucional del Poder Judicial y del Poder Electoral.

La lucha contra la corrupción parece haberse frenado después del encarcelamiento del ex Presidente de la República, Dr. Arnoldo Alemán, a pesar que la Comunidad internacional creó un fondo anticorrupción, y se iniciaron procesos judiciales contra presuntos autores de las quiebras bancarias fraudulentas, solo uno de los cuales está en la cárcel, quiebras que han costado aproximadamente US\$530 millones a la nación.

La transparencia en el uso de los recursos públicos ha mejorado, pero esa transparencia no se ha observado en la formulación del presupuesto nacional de la República al desviarse (con la aprobación del Fondo Monetario Internacional) recursos provenientes del alivio interino de la Iniciativa HIPC hacia el pago de la deuda pública interna con el sector privado, en vez de asignarse esos recursos exclusivamente hacia los proyectos de reducción de la pobreza. Conviene señalar que la deuda pública interna ha sido contraída en forma onerosa para el país y, a veces, de manera ilícita, ya que sus tres principales orígenes son las confiscaciones injustas de las propiedades en la década de los ochenta, las quiebras bancarias en la década de los noventa y las subastas de títulos emitidos por la banca central, principalmente en los dos últimos meses de la administración anterior, cuando, después del triunfo electoral del ahora Presidente Enrique Bolaños, se elevó la tasa de interés anual de los Certificados Negociables de Inversión (CENIs) de 15 a 21% y se colocaron aproximadamente C\$1.200 millones, equivalentes a US\$100 millones, durante los meses de noviembre y diciembre de 2001.

En relación con el control del gasto público, el gobierno aún no concluye el Proyecto del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) que se inició en la Administración de la Sra. Violeta Barrios vda. de Chamorro; comenzó a funcionar el nuevo Sistema de Compras y Contrataciones del Estado; se creó la Oficina de Ética Pública en la Presidencia de la República, que fusionó las actividades de control previo, integridad, transparencia y eficiencia¹³.

En julio de 2002, se aprobó la Ley de Probidad, por la cual los funcionarios públicos deben presentar la declaración de probidad antes de tomar posesión y después de dejar sus cargos. También se publicó un Código de Ética y un Manual Básico del Servidor Público y se capacitaron tres mil funcionarios públicos.

En el ámbito de la institucionalidad, el gabinete de gobierno se organizó alrededor de 5 sectores: producción, economía y finanzas, social, infraestructura y gobernabilidad y seguridad. La Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC) fue transformada en Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP), se clausuró la Secretaría de Acción Social (SAS) y se crearon dos nuevas secretarías, la

¹³ Sin embargo, la remuneración del Presidente de la República, incluyendo su pensión como ex Vicepresidente en la administración anterior, es la segunda más alta para un jefe de gobierno en el continente americano, después de la remuneración que recibe el Presidente de los Estados Unidos de América.

de Integración Centroamericana y la de la Juventud. La Asamblea Nacional, en el transcurso de 2002, aprobó las siguientes leyes: Ley de Participación Educativa, Ley General de Salud, Ley de Reforma y Adición al Código Penal, Ley de Reforma a la Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Probidad y Ley de Reforma a la Ley de Pensiones.

El Poder Judicial, aunque influenciado por los principales partidos políticos del país, continuó fortaleciéndose institucionalmente con la aprobación de la Ley de Reforma y Adición al Código Penal, implementó la Ley de lo Contencioso Administrativo y se inició el plan operativo de las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Reforma al Poder Judicial.

El Consejo Supremo Electoral, también influenciado por los dos principales partidos políticos, avanzó en el proceso de la cedulação ciudadana y organizó las elecciones nacionales de 2001 y las elecciones regionales de 2002.

La gobernabilidad aún cuenta con ciertas limitaciones, entre las cuales se destaca la aprobación pendiente de una Ley de Servicio Civil que promueva el desarrollo de un eficiente servicio de los funcionarios públicos, la aplicación efectiva del control presupuestario y de la Cuenta Única del Tesoro de la República. También se requiere de una despartidización de instituciones públicas importantes y muy relacionadas con el desempeño inversionista y económico del país y la promoción del desarrollo del sector privado, tales como la Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia.

Tema Transversal: Vulnerabilidad Ambiental

En relación con el primer de los tres temas transversales de la ERCERP, la **vulnerabilidad ambiental**, en 2001 se aprobaron el Plan Ambiental de Nicaragua (PANic), que busca la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible para el año de 2005, la Política de Ordenamiento Territorial, para prevenir y preparar a la población ante los desastres naturales, y la Política Nacional de los Recursos Hídricos. El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres ayudó a prevenir los incendios y consolidar 124 comités municipales del sistema, que incluyen 30 municipios muy vulnerables. Se elaboró el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad, se oficializó el Reglamento del Fondo Nacional del Ambiente y la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio, y se encuentra en fase de elaboración la Política Nacional de Producción más Limpia, los Planes de Acción de Cambio Climático y Desertificación y el marco conceptual para la Gestión Ambiental, Descentralizada y Participativa.

Tema Transversal: Equidad Social

En cuanto al tema de la **equidad social**, en el Reporte de Progreso de la ERCERP el Gobierno menciona la conclusión del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y la conclusión de un primer borrador de una política destinada a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en los sectores público y privado.

Tema Transversal: Descentralización

En relación con el tercer tema transversal de la ERCERP, la **descentralización**, a pesar que la Política Nacional de

Descentralización y Desarrollo Local fue aprobada en 2001, todavía continúa en consulta en los territorios. La descentralización de funciones, recursos financieros y capacidad política de la administración central del Estado hacia las administraciones municipales avanza muy lentamente, con la articulación de las instituciones estatales a nivel departamental y municipal y la incipiente participación ciudadana en la implementación de la ERCERP. Sólo se observan la descentralización de los proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el fortalecimiento del proceso de inversión pública en nueve municipios, así como el establecimiento de un fondo de transferencias municipales con recursos públicos y donaciones en el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Atendiendo a la importancia de este tema, se le dedica toda la sección siguiente (sección 6.3.2).

6.3.2 La descentralización y la implementación de la ERCERP

Descentralización, un tema prioritario en la ERCERP?

La descentralización es caracterizada en la ERCERP como siendo

... parte integral del proceso de modernización y reforma de Nicaragua. Los gobiernos y entidades locales han demostrado ser mucho más sensibles a los pobres y a sus necesidades, como lo demuestra el éxito de los fondos que han apoyado a la toma de decisiones locales (p. ej. el FISE). [...] El gobierno piensa fortalecer los municipios por medio de un desarrollo de mejores sistemas de financiamiento, mejoras en su capacidad de planificación y un mejor seguimiento y evaluación del desempeño [...] La nueva responsabilidad ambiental, así como la de planificar y preparar inversiones municipales, exigirán que las capacidades del personal, los sistemas de apoyo fiscal y los procedimientos locales fiscales y de recaudación tributaria se fortalezcan significativamente.

La estrategia del gobierno en materia de descentralización pasa por mejorar la capacidad de los municipios rurales para mantener y preparar programas de expansión de la infraestructura pública local, mejorar la entrega de los servicios municipales y fomentar la gestión ambiental local. Los programas en esta área incluyen al segundo proyecto de desarrollo de municipios rurales, para el fortalecimiento municipal, inversiones y medio ambiente

De todo esto se podría concluir que en la ERCERP se encara la descentralización como una medida prioritaria. Sin embargo, en la práctica las cosas son algo distintas. Como veremos en seguida, en su mayor parte los instrumentos que está utilizando el gobierno en la implementación de la ERCERP tienen más que ver con desconcentración de funciones de la administración central que con el refuerzo de la autonomía de las municipalidades.

En el análisis de la ejecución de la ERCERP adelante presentado, se menciona primero, resumidamente, el papel del INIFOM y del FISE en el aporte de apoyo del gobierno central a las municipalidades. Se revisa después la propuesta de política nacional de descentralización y desarrollo local, que el propio gobierno asocia explícitamente con la ERCERP, y la reacción de los municipios a esta propuesta.

El sistema actual: papel del INIFOM, FISE, FSS

Como se ha dicho arriba, la organización actual de las relaciones entre gobiernos central y locales puede caracterizarse como un sistema relativamente centralizado, en el que se reconoce en principio la autonomía municipal pero en la práctica esa autonomía se ve limitada por la falta de capacidad técnica y financiera de los municipios. En este panorama juegan un papel especialmente importante el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

El INIFOM es un órgano descentralizado administrativamente que se encuentra bajo la rectoría de la Presidencia de la República y cuya finalidad es el fomento del desarrollo institucional de los municipios, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la administración pública municipal, la promoción de la participación ciudadana y de las capacidades necesarias para los procesos de descentralización y desarrollo local. El INIFOM preside a la Comisión Sectorial de Descentralización y tiene un ámbito muy vasto de atribuciones y funciones, entre las cuales se incluyen las siguientes:

- Asesorar y apoyar a los gobiernos locales en sus actividades de prestación de servicios, de modernización de la administración municipal, de elaboración de planes de desarrollo y de inversión municipal, etc.
- Diseñar, coordinar y administrar el Sistema Nacional de Capacitación Municipal,
- Coordinar, articular y administrar el sistema integral de información municipal, intermunicipal y departamental.
- Gestionar ante la Asamblea Nacional las leyes necesarias para fortalecer jurídicamente el proceso de desarrollo municipal, en especial las transferencias presupuestarias; asimismo, hacer todas las gestiones y esfuerzos ante el Gobierno Central para que se dote a los gobiernos de los municipios de los recursos financieros necesarios para su desarrollo.
- Promover la cooperación y asistencia entre la administración del Gobierno Central y los gobiernos locales.
- Promover e impulsar la cooperación descentralizada, el intercambio de experiencias entre municipios y su hermanamiento.
- Promover y apoyar la coordinación territorial y sectorial de programas de inversiones nacionales y municipales, la cooperación entre municipios y la formación de asociaciones de municipios, mancomunidades y otras formas de asociación municipal.

De esta lista parcial de las competencias del INIFOM resulta clara su importancia para el buen funcionamiento de las administraciones municipales y para el proceso de descentralización. Por otro lado, y casi inevitablemente atendiendo a su posición, el INIFOM es frecuentemente considerado por los municipios, no como abogado y defensor de sus intereses ante el Gobierno Central, sino como el representante de los intereses de ese mismo Gobierno Central, y en ciertos casos más como un obstáculo que un motor en el proceso de descentralización municipal.

Para esto ha sin duda contribuido el hecho de que, a pesar de su responsabilidad legal por el fortalecimiento de la administración municipal, la promoción del desarrollo de los municipios y la coordinación de las actividades de descentralización, el INIFOM parece haberse largamente limitado a proveer servicios de asistencia técnica y entrenamiento a los gobiernos municipales. También no ha podido establecer coordinación entre los departamentos locales de los ministerios que tienen que ver con los gobiernos locales. En parte en consecuencia de este relativo fracaso, las iniciativas de desconcentración, descentralización administrativa y devolución emprendidas por los ministerios y por entes autónomos gubernamentales han sido caracterizadas por fragmentación e ineficacia.

Otra agencia cuya actividad ha tenido una importancia crucial para los municipios es el Fondo de Inversión Social de Emergencia o FISE. El FISE funciona como una agencia con un alto grado de autonomía del gobierno central. El FISE ha sido creado inicialmente en noviembre de 1990 como un programa temporal de red de seguridad social y creación de empleo, y se suponía que funcionaría hasta 1995. Sin embargo, su vida ha sido extendida varias veces para ayudar a atender a los difíciles problemas sociales y económicos del país, y su misión ha sido redefinida acentuando su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de la fracción más pobre de la población. A lo largo de su existencia el FISE ha jugado un papel importante en la consolidación de la planificación participativa local, la que a su vez ha hecho posible la identificación de pequeños proyectos con alta participación de la comunidad y a bajos costes.

En su gran mayoría, los proyectos del FISE son inversiones en proyectos de infraestructura social y económica (p. ej. programas complementares de salud, educación y nutrición, incluyendo la rehabilitación de escuelas, centros de salud y la construcción de sistemas de aguas y saneamiento; mejoramiento de carreteras rurales, construcción de puentes, sistemas de drenaje y edificios para servicios públicos). Tiene también, sin embargo, pequeños programas de refuerzo institucional, de encuesta sobre el nivel de vida y un pequeño fondo de mantenimiento preventivo, destinado a atender a las necesidades de mantenimiento de las infraestructuras construidas.

Para orientar la distribución de los recursos que le estaban cometidos el FISE ha impulsado, a partir de 1991, la construcción de indicadores de pobreza municipal que han sido progresivamente adaptados y refinados, y han dado origen al mapa de la pobreza de Nicaragua, que como se ha visto arriba es uno de los principales instrumentos utilizados en la formulación de la ERCERP.

Actualmente el FISE impulsa la ejecución de un proyecto de descentralización gradual del manejo integral del ciclo de proyecto en un cierto número de municipios. En estos municipios, el FISE transfiere a los gobiernos locales el control completo sobre la identificación, selección y supervisión de las obras de infraestructura social. Los gobiernos locales contratan servicios privados y de ONGs para la ejecución y supervisión de los proyectos (CSD, 2002).

Para complementar la actuación del FISE, mayoritariamente orientada hacia la infraestructura social en zonas rurales, la Presidencia de la

República ha creado el Fondo Social Suplementario (FSS), enfocado sobre programas operacionales. El FSS está dando apoyo a la expansión de los programas de educación y salud en áreas de extrema pobreza ayudadas por el FISE y por los ministerios de educación y salud. Actualmente el fondo se destina a los extremadamente pobres y ofrece recursos corrientes suplementarios para aumentar los gastos, especialmente en áreas rurales, a ciertos mínimos (\$56 por estudiante y \$19 *per capita* de población cubierta para los servicios de salud). El FSS ha sido diseñado como un fondo transitorio, hasta que tenga efecto el alivio fiscal obtenido con la reducción de la deuda a través de la iniciativa HIPC. Como se ha indicado en la sección 5.2 arriba, en el futuro el Fondo Social Suplementario será transformado en un fondo ‘virtual’ que utilizará los recursos liberados por el alivio de la deuda.

Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local: propuesta y reacciones

La propuesta de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL) es un documento de carácter predominantemente teórico, en el que, entre otras cosas, se revisa el proceso de descentralización en Nicaragua, se presentan varios conceptos de descentralización y desarrollo local, se identifican distintas formas de prestación de servicios públicos y se presenta también un conjunto de principios, que van desde la subsidiariedad hasta la sostenibilidad y a la participación ciudadana. En términos prácticos, la propuesta identifica algunos ejes estratégicos de la PNDEL y un conjunto de acciones de corto y mediano plazo para el avance y consolidación del proceso de descentralización y de desarrollo local en Nicaragua. Los ejes estratégicos incluyen:

- mejorar la gestión del proceso de descentralización y lograr un mejor respaldo político y por parte de la cooperación externa;
- mejorar el sistema de relaciones intergubernamentales a través de la superación progresiva de las inconsistencias y contradicciones legales, fiscales y institucionales existentes;
- atender la viabilidad y sostenibilidad de los gobiernos regionales y locales a través de su fortalecimiento y capacitación;
- orientar las prácticas actuales de desconcentración-descentralización hacia un enfoque territorial de desarrollo;
- coordinar y concertar actores públicos y privados para la promoción de la economía y de la competitividad local y regional y para la reducción de la pobreza; y
- posibilitar y generar el efectivo empoderamiento de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno, institucionalizando mecanismos de control social y de gestión participativa con equidad de género.

Las líneas de acción contempladas incluyen unas veinte y seis medidas de corto plazo y unas diez de mediano plazo. Tomadas en su conjunto, estas medidas parecen dar más importancia a los criterios y aspectos técnicos que a los políticos en el proceso de descentralización. La descentralización preconizada por la propuesta de la PNDEL es un proceso progresivo, en el que el Gobierno central no abre mano sino

muy gradualmente de su intervención y protagonismo a nivel local. Si esto presenta ventajas en la medida en que la descentralización así propuesta tiene buenas posibilidades de ser sostenible, por otro lado corre el riesgo de decepcionar y desilusionar a los municipios, quienes gustarían de un proceso más rápido y en el que se reconociera más claramente su derecho a la autonomía.

Los municipios reaccionaron a la PNDEL propuesta. Amunic, la Asociación de Municipios de Nicaragua, juntamente con la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, organizó un proceso de discusión y análisis que resultó en un documento de comentario y crítica a la PNDEL. De entre las críticas contenidas en este documento, las siguientes son algunas de las más importantes:

- El objetivo general de la PNDEL es más técnico que político.
- Los municipios y regiones aparecen como receptores pasivos de un proceso de descentralización liderado por el ejecutivo.
- La PNDEL propuesta es vaga e imprecisa. En ella se confunden frecuentemente desconcentración y descentralización, y le faltan metas e indicadores que permitan seguir su grado de avance, una especificación de cómo llevar a cabo las medidas propuestas y una clasificación de las acciones propuestas a corto y mediano plazo por temas o prioridades.
- La Política parece más orientada hacia la descentralización (interpretada como desconcentración) que hacia el desarrollo local.
- Se establece una falsa oposición entre autonomía municipal y transferencias presupuestarias.
- La propuesta incluye la privatización como parte de la descentralización.

Las recomendaciones que Amunic presenta para mejorar la propuesta de la CSD tratan de corregir estas debilidades, distinguiendo claramente descentralización de desconcentración, acentuando el carácter político de la descentralización y el papel activo de los municipios mismos en este proceso, incluyendo el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones como el objetivo central, completando el cuadro legal con la aprobación de leyes pendientes en la Asamblea Nacional (leyes de Solvencia Municipal, Participación Ciudadana, Carrera Administrativa, entre otras) y aprobando una Ley de Transferencia Presupuestaria.

En conclusión, podríamos decir que quizás el problema más importante de las municipalidades – y de la descentralización – en Nicaragua es que no parece existir todavía una verdadera preocupación gubernamental para dotar de una mejor administración a las autoridades municipales ni para efectuar la efectiva devolución de funciones y recursos de la administración central hacia las administraciones municipales que caracteriza una verdadera descentralización.

En lo que se refiere a la descentralización de la implementación de la ERCERP, el único intento gubernamental para descentralizar la operativización del plan de reducción de la pobreza humana de Nicaragua ha sido el establecimiento de Unidades de Inversión Pública en las cabeceras departamentales de los departamentos de Río San Juan, Rivas

y León, hasta la fecha, y, antes de fin del año en curso en la RAAN, RAAS y Boaco. Estas unidades también evaluarán el seguimiento de las metas de la ERP.

6.4 La gestión del gasto público

6.4.1 Situación actual

El gobierno de Nicaragua, con su nueva estructura institucional, no ha logrado facilitar una efectiva implementación de la estrategia de reducción de la pobreza por la inapreciable descentralización del gasto público, la concentración del fortalecimiento institucional en la administración central del Estado, la desviación de recursos liberados del pago de la deuda externa (en concepto del alivio interino de la Iniciativa HIPC) hacia el pago de la deuda interna generada por la banca central del país, y la implementación de una política tributaria que encareció el acceso a los 53 productos de la canasta de consumo básico al sustituirse la tasa cero del impuesto de valor agregado con la exoneración del mismo en la producción de dichos productos, así como de una política monetaria muy restrictiva con el propósito de proteger la posición de las reservas internacionales oficiales obtenida con un mayor endeudamiento externo e interno.

Por otro lado, el presupuesto nacional, de acuerdo con la ley actual, se formula, aprueba y ejecuta solo en términos anuales, lo cual imposibilita una lucha efectiva contra la pobreza humana en Nicaragua. El techo del gasto público como un porcentaje del Producto Interno Bruto y la estructura del mismo gasto son fijados por el Fondo Monetario Internacional sobre el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica y que el país pueda llegar al punto de culminación flotante de la Iniciativa HIPC. Por supuesto que la estructura del gasto público privilegia el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública externa e interna (la primera ya goza del alivio interino de la mencionada iniciativa) sobre el gasto en salud o educación o de la genuina reducción de la pobreza (excluyendo el gasto social ordinario).

Desde 1995, la política fiscal siempre ha buscado el objetivo del saneamiento de las finanzas públicas, tomando en cuenta el programa de reconstrucción a raíz del Huracán Mitch, el financiamiento externo proyectado, que cada vez es más escaso, y el alivio interino de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC desde diciembre de 2000, cuando el país alcanzó el Punto de Decisión.

En términos particulares, los programas económicos siempre han enfatizado la reducción del déficit fiscal, el aumento del ahorro presupuestario y la disminución del gasto de inversión pública, una vez concluido el programa de reconstrucción arriba mencionado. A lo anterior, se agregaron los objetivos de mejorar la transparencia de las operaciones del sector público, la ampliación de la cobertura tributaria y la inclusión de todos los ingresos y egresos extra-presupuestarios en el presupuesto nacional.

En cuanto a la política del gasto, se ha pretendido establecer un fuerte control del consumo, transferencias y salarios. Los ajustes salariales se dan sólo entre el personal médico, paramédico, maestros, policías y

miembros del ejército. También se redujo el personal militar para fortalecer a la policía nacional. Se priorizó el gasto social, particularmente educación y salud, tomando en cuenta los programas de alivio y reducción de la pobreza a partir del segundo programa "Servicio Reforzado de Ajuste Estructural 1998-2000" (ESAF, por su sigla en inglés) que se estableció con el Fondo Monetario Internacional. La inversión pública dio prioridad a los sectores sociales y a la infraestructura básica. La participación del sector privado en la oferta de servicios públicos (energía, telecomunicaciones, puertos y agua potable) se ha incrementado a medida que avanza el proceso de la privatización. Y se mejoró la capacidad institucional para la selección, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos, con el fin de asegurar una asignación eficiente de los recursos públicos.

La administración de la deuda externa pública descansa más en donaciones y préstamos muy concesionales, con el fin de cubrir los requerimientos financieros externos. Los préstamos no concesionales son estrictamente limitados y, en la actualidad, prácticamente nulos. Los acuerdos de reestructuración de la deuda bilateral fueron establecidos sobre términos por lo menos comparables con los ofrecidos por los países miembros del Club de París. De acuerdo con la Ley No. 290 de junio de 1998, el Ministerio de Finanzas asumió la responsabilidad de la administración de la deuda externa, y en conjunto con el Banco Central, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaría de Cooperación Externa integrarán el Comité Técnico de la Deuda. No se incurre en mora del pago de la deuda externa priorizada.

La política de reforma estructural en el sector público se expresó en medidas tales como la reducción del empleo, la privatización de empresas, la búsqueda de la eficiencia en las empresas de servicios públicos, la simplificación del sistema tributario y la ampliación del número de contribuyentes, un nuevo código laboral y una mayor flexibilidad en la contratación de trabajo, la reforma al sistema de seguridad social, el restablecimiento de la banca privada y de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, la apertura del mercado de seguros al sector privado, el fortalecimiento de las normas prudenciales y la supervisión sobre la banca comercial, la reducción arancelaria acelerada, el mejoramiento de la gobernabilidad a través del fortalecimiento del Poder Judicial, la aceleración de la solución de los problemas de la propiedad y el establecimiento del Sistema de Gerencia Financiera Administrativa en los ministerios gubernamentales para garantizar una mayor transparencia en el uso de los recursos del presupuesto nacional.

El gasto gubernamental se elevó desde el 18,3% del PIB en 1995 hasta el 24,7% del PIB en 2001, año en que se efectuó el mayor gasto asociado con la reconstrucción ante los daños provocados por el Huracán Mitch, y luego descendió hasta el nivel de 20.9% del PIB en 2002, después de cesara la ayuda externa extraordinaria para dicha reconstrucción en diciembre de 2001 (ver Tablas 2 a 6 en el Anexo Estadístico).

Debido a los daños provocados por el Huracán Mitch, Nicaragua obtuvo una moratoria en su pago de la deuda externa a los países miembros del Club de París durante el período diciembre 1998-febrero 2002, con el propósito de que el gobierno nicaragüense enfrentara adecuadamente las necesidades de la población afectada por el huracán. En

consecuencia, el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública, interna y externa, bajó de 3,4% del PIB en 1997 a 3,2% del PIB en 2000, pero la excesiva carga de la onerosa deuda interna, resultante de la subasta de Certificados Negociables de Inversión (CENIs) y de los títulos valores asociados con las quiebras bancarias, ambos emitidos por el Banco Central de Nicaragua, ha vuelto a elevar el pago de la deuda pública hasta el nivel de 5,5% del PIB en 2002.

El margen en el manejo de las finanzas públicas dejado por la moratoria unilateral concedida por el Club de París facilitó el aumento del gasto social desde 6,5% del PIB en 1997 hasta 10,4% del PIB en 1999, pero este gasto ha descendido al nivel de 8,7% del PIB en 2002. Entre los gastos sociales, el más relevante es el de educación, que promedia el 3,8% del PIB en el trienio 2000–2002, seguido del gasto en salud, 3,0% del PIB, y otros gastos sociales (cultura, deportes, familia, mujer, juventud, derechos humanos y fomento municipal, entre otros), 2,2% del PIB. El gasto público en construcción de viviendas de interés social es prácticamente insignificante, 0,1% del PIB.

Por otro lado, durante el período 2000–2002, el gasto medio anual en seguridad y defensa es del orden de 1,8% del PIB, mientras que el gasto gubernamental en infraestructura, producción y servicios generales refleja un nivel medio anual de 34,7% del PIB.

En términos de la estructura del gasto público, en 2002 el gasto social participó con el 37,7%; el gasto en infraestructura, producción y servicios generales, con el 30,3%; el servicio de la deuda pública, con el 23,6%; y el gasto en seguridad y defensa, con el 8,4%.

Pero en términos reales, el gasto total gubernamental (deflacionado con el índice de precios al consumidor) se ha incrementado levemente en un promedio anual de 0,7% durante el trienio 2000–2002, no obstante el gasto en salud se redujo en 1,7% y el gasto en educación aumentó 0,8%; sin embargo, los recursos asignados para el pago de intereses y amortizaciones a los acreedores externos e internos se incrementaron un 31,8%, mientras que los destinados a la seguridad y defensa crecían un 8,6% y los relacionados con la infraestructura, producción y servicios generales disminuían un 9,3%.

Finalmente, en términos per cápita, y en orden de importancia, el gasto gubernamental valorado en dólares estadounidenses reflejó los siguientes niveles en 2002: infraestructura, producción y servicios generales, US\$52,35; pago de la deuda pública, US\$40,87; educación, US\$28,55; salud, US\$21,77; otros gastos sociales, incluyendo el gasto en vivienda, US\$14,95; y seguridad y defensa, US\$14,58. Es notoria la mayor importancia concedida al pago de la deuda, especialmente la interna ya que la externa goza del alivio interino de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados, sobre cualquier otro gasto sectorial contenido en el presupuesto nacional.

Una dificultad adicional en la interpretación de todo esto en términos de políticas de reducción de la pobreza, resulta de que los datos apenas se refieren a la asignación sectorial de los recursos a los sectores sociales, pero no a los proyectos particulares. Esto puede dar origen a errores de interpretación, como cuando se incluyen proyectos de reducción de la pobreza en el presupuesto para 2003, proyectos que no honran tales objetivos, tales como la construcción de cárceles para adolescentes, el

reintegro del 1.5% del valor FOB total exportado a los comercializadores de las exportaciones (más no a los productores de bienes agropecuarios de exportación), y el masivo destino de fondos a fortalecimiento institucional que se traduce en altos salarios para consultores y asesores de los ministerios y entes públicos relacionados con el sector social.

Los resultados de la ejecución presupuestaria de un año no constituyen un insumo para que los legisladores aprueben el proyecto de ley del presupuesto nacional del siguiente año. En otras palabras, no existe una efectiva y oportuna rendición de cuentas del Poder Ejecutivo a la nación y a la Asamblea Nacional.

6.4.2 El mapa institucional del gasto con la reducción de la pobreza

La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) de Nicaragua recibe el apoyo del alivio interino de la Iniciativa para países Pobres Muy Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), ya que el país arribó al Punto de Decisión de dicha Iniciativa en diciembre de 2000.

En 2002, el gasto total del presupuesto destinado a proyectos de reducción de la pobreza sumó C\$5.831,3 millones, equivalentes aproximadamente a US\$410 millones, de los cuales el 47% correspondió a gastos corrientes y el 53%, a gastos de capital, mientras que el 94% lo ejecutó el Gobierno Central y el 6%, los entes autónomos (ver Tabla No. 5 en el Anexo estadístico – Mapa Institucional de la Implementación de la ERCERP).

El gasto de reducción de la pobreza representó el 58% del gasto total del Gobierno Central, excluyendo el pago de intereses y comisiones de la deuda pública y, por otro lado, el 10,2% del Producto Interno Bruto. El 60% de este gasto fue financiado con recursos internos recaudados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante señalar que el Gobierno de Nicaragua incluye en el gasto de reducción de la pobreza todo el gasto social ordinario.

La cooperación internacional destinada a financiar el gasto de reducción de la pobreza totalizó C\$2.348,5 millones, o sea US\$165 millones, representando el 40% de dicho gasto. El alivio interino de la Iniciativa HIPC otorgado por las instituciones financieras internacionales fue del orden de US\$80,5 millones, provenientes de las siguientes fuentes de cooperación: Banco Interamericano de Desarrollo, US\$44,9 millones; Banco Centroamericano de Integración Económica, US\$22,9 millones; Banco Mundial, US\$8,1 millones; Organización de Países Exportadores de Petróleo, US\$3,7 millones; y Fondo Monetario Internacional, US\$0,9 millones.

El 83% del gasto total de reducción de la pobreza fue ejecutado por las instituciones nacionales, entre las que se destacan los siguientes ministerios: Salud; Educación, Cultura y Deportes; Transporte e Infraestructura; y Agropecuario y Forestal. Las principales actividades desarrolladas por los ministerios fueron los servicios de salud a las personas y de salud ambiental; la educación en los niveles preescolar, primario y secundario, y la formación de docentes; la construcción de carreteras y la conservación de la red vial; y los servicios de sanidad vegetal y semillas, salud animal y de registro y control de insumos agropecuarios.

El 7% restante de dicho gasto fue ejecutado por instituciones intermediarias (entes descentralizados y otras instituciones), siendo las principales instancias ejecutoras el Instituto de Desarrollo Rural, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, las Alcaldías Municipales y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados. Los proyectos impulsados por estos organismos se concentraron en el fomento de la producción de granos básicos; el mejoramiento genético de la ganadería; el desarrollo socioeconómico de municipios rurales; la construcción de calles, andenes, caminos, acceso, puentes, puestos y centros de salud, canchas deportivas, centros infantiles, albergues, pozos artesanales, letrinas, rehabilitación de centros escolares, abastecimiento de agua y saneamiento en medios rurales y drenajes pluviales; y transferencias a los gobiernos municipales.

6.5 El seguimiento y la evaluación de la ERCERP

El PAI y el PASE y el SINASIP

El PAI – Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP – es una de las principales actividades orientadas hacia la implementación participativa de la ERCERP. El PAI es un proyecto piloto financiado con un préstamo del BID, y su objetivo es el de establecer un modelo efectivo de implementación integral de la estrategia que haya sido probado y pueda ser aplicado en el país en forma sostenible. Tiene cuatro componentes:

- (i) Fortalecimiento institucional, a través del refuerzo de la capacidad de los ejecutores y de los entes normativos centrales y locales, mediante consultorías, capacitación, estudios y equipos.
- (ii) Proyectos pilotos, que formen parte de Planes de Trabajo Integral en cada una de las 11 municipalidades escogidas para el pilotaje del PAI. Para la elaboración de estos planes se ha desarrollado una metodología de planificación participativa municipal, que tiene como referentes principales los objetivos, metas e indicadores la ERCERP, y se destina a la identificación, a través de un proceso de concertación al nivel municipal, de proyectos de inversión destinados a combatir a la pobreza, en cada uno de los once municipios seleccionados. Esta metodología está basada en talleres sectoriales de consulta y validación, en los que participaron miembros de los Comités de Desarrollo Municipal, representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de gobiernos locales y funcionarios de algunas instituciones gubernamentales, además de beneficiarios locales. El proceso fue liderado por la SETEC y en el se involucraron los principales ministerios sectoriales, las autoridades municipales y representantes de los beneficiarios. Los ministerios sectoriales involucrados fueron el MAGFOR, MINSA, MECD, MIFAMILIA, y el INIFOM.
- (iii) comunicación, participación y evaluación ciudadana; y
- (iv) un sistema de seguimiento y evaluación de la ERCEP, basado en la conversión de los indicadores de pobreza globales en indicadores locales.

Aunque la experiencia del PAI no ha sido completamente validada (proyecto relativamente centralizado, poco flexible, caro y por lo tanto difícil de replicar), ha logrado avances importantes y ha contribuido aportes valiosos para la operacionalización de la ERCERP en el plano local.

En la segunda mitad de 2003, una empresa canadiense estableció una unidad de seguimiento y evaluación trabajando al servicio de la Unidad de Estrategia y Coordinación de la SECEP, midiendo la eficiencia, eficacia e impacto del proyecto PAI y de las inversiones que le están asociadas en los 11 municipios donde ha intervenido.

Con base en la experiencia del PAI en once municipios, y en la propuesta de PNDEL recientemente concluida y todavía en discusión, el Proyecto PASE – Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP – ha diseñado un ‘sistema nacional de coordinación para la implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación participativa de la ERCERP’, con apoyo del PNUD y financiación de DFID. La característica más importante de este sistema es el establecimiento de articulaciones al nivel departamental (o, en el caso de la Costa Atlántica, regional) entre las instituciones del Estado a nivel nacional y los municipios y sociedad civil a nivel local, para permitir desarrollar procesos de planificación del desarrollo desde abajo que incorporen a las necesidades y prioridades de las poblaciones locales. Esto a su vez se espera que contribuya a un mejor direccionamiento de la inversión pública a largo plazo y al mayor equilibrio del desarrollo de los diferentes grupos sociales y territorios que conforman el país. El sistema propuesto todavía no se encuentra aprobado.

Finalmente, es importante mencionar el desarrollo del Sistema Nacional de Seguimiento de los Indicadores de Pobreza o SINASIP. El objetivo del SINASIP es coordinar y desarrollar las actividades de recolección de datos, monitoreo y análisis de indicadores relacionados con la Estrategia. Cuando esté operacional, dicho sistema proveerá, en forma transparente, información actualizada sobre el progreso de la ERCERP a los gestores de política y al público en general. Servirá para centrar las discusiones políticas y difundir el logro de objetivos y metas concertadas y, en su caso, para identificar áreas de atraso que permitan la corrección o reforzamiento de las políticas y proyectos que no estén engendrando los resultados deseados. El informe inicial de diseño del SINASIP fue presentado en agosto de 2002, pero el sistema propuesto, que implicaba la recolección de un número exhaustivo de indicadores en cada uno de los 151 municipios y proponía mecanismos de coordinación demasiado complejos, resultaba demasiado caro y complicado, por lo que la propuesta inicial se encuentra bajo revisión y el sistema todavía no ha sido implementado.

No obstante, se han determinado los valores de los principales indicadores de desempeño de la ERCERP. Los principales resultados de desempeño de los indicadores sociales relacionados con los objetivos de la ERCERP se presentan a continuación, en el Cuadro 6.1.

Tabla 6.1: Desempeño de los indicadores sociales, 1998 – 2002

NICARAGUA: INDICADORES SOCIALES

NICARAGUA: INDICADORES SOCIALES									
Concepto	Año Base 1993	Desempeño				Metas			
		1998	1999 1/	2001	2002 2/	2001	2002	2005	2015
SALUD									
Tasa de mortalidad infantil	58	40		31				32	20
Tasa de mortalidad de menores de 5 años	72	50		40				37	24
Tasa de mortalidad materna	160	148		125				129	40
Incidencia de diarrea, menores de 5 años			21.9	24.8		19.0			
Incidencia de infecciones respiratorias, menores de 5 años			27.3	23.7		24.0			
Desnutrición crónica, menores de 5 años			19.9	17.8		17.9			
Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar									
Mujeres con pareja entre 15 y 19 años			27.1	19.8		26.1			
Mujeres con pareja entre 20 y 24 años			19.7	17.0		18.9			
EDUCACIÓN									
Tasa neta de escolarización primaria			75.0	81.1	84.7		77.9	79.3	
Tasa de promoción 3er grado de primaria escuelas rurales			76.6	83.1	83.6	78.6	79.6		
Estudiantes que terminaron primaria en 6 años			32.0	34.3	36.3	36.0	38.0		
Tasa de analfabetismo, mayores de 10 años			19.0	18.7		18.5			
Número promedio de años en la escuela, personas 10-19 años			4.6	4.9		4.8			
AGUA Y SANEAMIENTO									
Cobertura nacional de agua potable			66.5	72.2	72.8	69.5	71.0	75.4	100.0
Acceso a agua segura en poblaciones rurales			39.0	48.5	49.8	45.8	48.2	53.5	
Acceso nacional a saneamiento			84.1	86.2		85.0		88.0	95.0
Acceso a alcantarillado en poblaciones urbanas			33.6	31.0	32.7	34.9	35.8	44.1	

1/: Año base para algunos indicadores.

2/: Preliminar

Fuente: Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República.

Es posible concluir de este cuadro que muchos de los indicadores han registrado un progreso superior a las expectativas, y pocos han registrado retrasos relativamente a las metas para 2002.

Cuanto a la cuestión del seguimiento de la ERCERP por las organizaciones de la sociedad civil, éstas no tienen en general los recursos necesarios para mantener sistemas de seguimiento permanentes. Sin embargo, estas organizaciones han dado seguimiento a la ERCERP en 3 municipios donde funciona el proyecto PAI (Dipilto, San Ramón y Puerto Cabezas) y en 4 otros municipios (Malpaisillo, Pueblo Nuevo, Telpaneca y Camoapa). El informe de seguimiento ha sido publicado en septiembre de 2003.

6.6 Balance de la implementación de la ERCERP

La Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República (SECEP), coordinadora de la formulación, implementación y seguimiento de los programas económicos y sociales del gobierno, reúne a los organismos de la sociedad civil cuando se aproximan las fechas de evaluación de la ERCERP fijadas por el Banco Mundial. La SECEP obtuvo el aval de la evaluación del primer año de ejecución de la ERCERP por parte de los organismos no gubernamentales en el CONPES, la cual era una condición para la adopción del Programa PRGF del FMI.

Sin embargo, parece razonable concluir de la información revisada en esta sección y en la anterior que, 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. A pesar de los esfuerzos y de las buenas voluntades que ha traído, no se ha generado a su rededor 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 refleja una actitud bastante crítica en relación a la ERCERP. Por otro lado, tampoco la sociedad civil se apropió de la estrategia. Aunque representantes de la sociedad civil hayan podido participar en el proceso de consulta pública y expresar sus opiniones, éstas no están reflejadas en el documento. Es el caso, por ejemplo, de las críticas a la definición de pobreza, y a los 10 proyectos prioritarios incluidos en la estrategia – tanto en relación a su falta de novedad como a su adecuación.

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. Cuando mucho, restan algunos sectores de la sociedad (y son cada vez menos) que todavía le otorgan el beneficio de la duda.

7. El papel de los donantes e implicaciones para Asdi

7.1 Introducción

Este capítulo intenta contestar a preguntas claves que se refieren al papel de la cooperación internacional, entre la cuales se cuentan las siguientes:

- ¿Está el proceso de las ERCERP efectivamente apoyando una coordinación mayor de los donantes?
- ¿Lleva la ERCERP a un sentido de mayor apropiación del gobierno sobre las actividades de ayuda de los donantes?
- ¿Lleva la ERCERP a una necesidad de cambiar la modalidad de la ayuda, por ejemplo, en el sentido de canalizarla más en forma de ayuda al presupuesto en lugar de ayuda de proyectos?
- ¿Cuál debería ser el papel de la cooperación en fortalecer la administración pública y la sociedad civil?
- Cuáles son las implicaciones del grado de ejecución de la ERCERP y de las modalidades surgiendo de la ayuda, para la cooperación sueca?

La sección 7.2 caracteriza en términos cuantitativos la asistencia externa en Nicaragua, e indica cuáles son los donantes más importantes. En la sección 7.3 se resume y analiza el papel de la cooperación internacional en el proceso de la elaboración de la ERCERP. Esto permite comprender el grado de apropiación nacional de la ERCERP en relación con la cooperación internacional. La siguiente sección, 7.4, analiza el impacto del proceso de la ERCERP sobre la coordinación entre los donantes y sobre la apropiación nacional de esa coordinación. La sección 7.5 contiene algunas conclusiones sobre las tres primeras preguntas formuladas arriba. Finalmente, en la sección 7.6 se presentan algunas recomendaciones e implicaciones para Asdi.

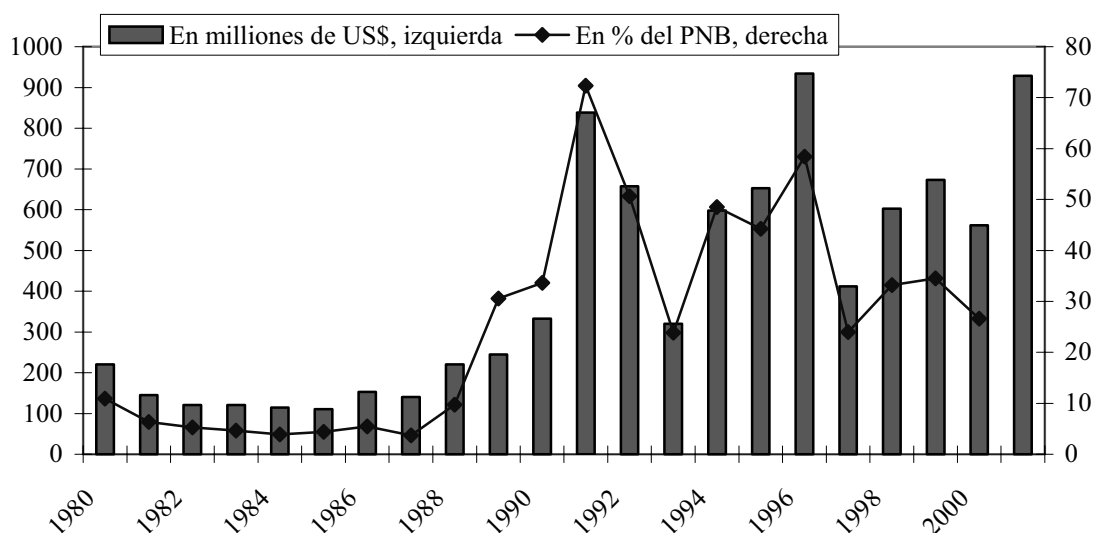
7.2 La cooperación internacional en Nicaragua

A pesar de que después de 1981 el gobierno Sandinista dejó de recibir asistencia de las organizaciones financieras internacionales, de los Estados Unidos y de otros donantes importantes, la asistencia recibida en este periodo fue asimismo considerable: la deuda externa de Nicaragua se elevó desde US\$1.650 millones en 1979 hasta US\$9.580 millones en 1989, de los cuales el 40% eran intereses corrientes moratorios. El monto

de la asistencia subió en la década siguiente, después de las elecciones de 1990, que ganó doña Violeta Barrios vda. de Chamorro (Figura 7.1). Mientras la asistencia externa p. ej. a Bolivia y Honduras en los años noventa representa el 10% del PIB, la asistencia externa a Nicaragua en el mismo periodo corresponde al 41% del PIB en promedio. Sin embargo, con el crecimiento del PIB desde 1994 y una disminución de la ayuda en los últimos años, este porcentaje tiende a bajar.

Los flujos de asistencia han fluctuado mucho durante la década de los 90. Lo que más ha fluctuado no es la ayuda por proyectos, sino la ayuda de programa (apoyo a la balanza de pagos o al presupuesto, o alivio de la deuda), ya que esta depende generalmente de la existencia un acuerdo entre el país recipiente y el FMI. Se puede observar un "ciclo de la ayuda de programa" (White y Dijkstra, 2003): en los años en los cuales el país llega a un acuerdo con el FMI y se compromete a ejecutar ciertas políticas, recibe mucha ayuda de programa. Es el caso de 1991, 1994 y 1998 (Gráfico 1). En años subsiguientes, el país no ejecuta todo lo acordado, llega a estar "off track" y la ayuda de programa termina bajando, hasta el momento en que se firma un nuevo acuerdo¹⁴. Esto también indica que el país tiene una historia de ejecutar solo temporal o parcialmente las medidas requeridas por la comunidad internacional. Otro factor que determina fluctuaciones de la asistencia son las elecciones. Antes de las elecciones aumentan los gastos, lo que hace difícil cumplir con las metas del Fondo. En general, en el primer año del nuevo gobierno no se llega todavía a un nuevo acuerdo. Esto ha sido el caso en 1997 y en la mayor parte del año 2002, los cuales fueron años con montos relativamente bajos de ayuda de programa.

Figura 7.1. Ayuda externa a Nicaragua, 1980–2000, en millones de \$ y en% del PIB



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators CD-Rom

¹⁴ El alto monto en 1999 se debe a la entrada de asistencia para la reconstrucción post-Mitch.

Muchos donantes bilaterales cooperan con Nicaragua: Estados Unidos, Japón, España, Países Bajos, Suecia, Suiza, Canadá, Alemania, Dinamarca, Italia, Austria, Reino Unido, Finlandia, Noruega. Entre los multilaterales están presentes el Banco Mundial, BID, PNUD y Unión Europea. En términos cuantitativos, el BID es el mayor con cerca de US\$100 millones de desembolsos anuales.

Durante el gobierno Alemán (1997–2001) la relación entre el gobierno y los donantes era bastante problemática. Había divergencias sobre proyectos específicos y sobre políticas, particularmente en el área de la gobernabilidad. El aumento de la corrupción no les gustaba a los donantes. Después del Mitch la asistencia aumentó, pero hubo de nuevo muchas quejas sobre la mala utilización de los fondos. En 2000 y 2001 la asistencia bajó de nuevo. Fue en este clima de malas relaciones que se inició la elaboración de la ERCERP.

La coordinación entre los donantes se llevaba a cabo a través de las reuniones anuales del Grupo Consultivo, presidido por el BID, y de reuniones *ad hoc* para temas específicos, convocadas por el gobierno. De vez en cuando, algunos donantes con orientaciones y perspectivas similares formaban grupos temporales como fue el caso, por ejemplo, durante la preparación del ESAF 2 en 1997.

Hace ya varios años que los donantes en Nicaragua se esfuerzan por establecer mecanismos de comunicación y de coordinación. La formulación y discusión pública de la ERCERP ha acelerado este proceso. Algunos donantes reconocen que en el inicio de este proceso, los donantes se encontraban muy poco organizados.

En ese momento, existía un ‘núcleo’ de donantes interesados en mayor coordinación. A este núcleo pertenecían Suecia, el BM, PNUD y DFID. Por ocasión de una reunión en Cartagena, a este núcleo se juntaron la Coordinadora Civil, la SETEC y algunos, pocos, individuos. El así llamado ‘grupo de Cartagena’ siguió reuniéndose de forma más o menos regular hasta el presente. Existía, por otro lado, un grupo de pobreza, organizado fundamentalmente alrededor de cuestiones técnicas relacionadas con la iniciativa HIPC.

A partir de 1998 comenzó a funcionar el Good Governance Group (GGG, o Grupo de Buena Gobernabilidad), que agrupa a la mayor parte de los donantes y que se reúne mensualmente. El GGG funcionó al principio como un “sindicato” de los donantes, surgiendo a raíz de la expulsión por el gobierno Alemán de un representante de la cooperación, declarado “persona non grata”. Gradualmente, el GGG ha también formado subgrupos temáticos, como los de pobreza, descentralización, salud y legislación.

Después del huracán Mitch y de la reunión para la Reconstrucción de Centroamérica llevada a cabo en Estocolmo en mayo de 1999, se formó el Grupo de 5 (G5) para dar seguimiento a la Declaración de Estocolmo. Estos cinco donantes eran Estados Unidos, Canadá, España, Alemania y Suecia. Un año después se integró Japón, por lo que ahora se habla del G6. El G6 es un grupo formal que se reúne periódicamente con el gobierno. Sin embargo, el gobierno Alemán no tenía gran interés en ejecutar los acuerdos de Estocolmo. En octubre de 1999 el gobierno firmó el “Pacto” con los Sandinistas, según el cual los dos mayores partidos repartieron entre ellos los asientos en el Consejo Supremo

Electoral, la Corte Suprema, y otras agencias públicas. Esto prácticamente terminó con la oposición en el parlamento y con el sistema judicial independiente. A partir de ese momento, la mayoría de los donantes bilaterales dejó de dar ayuda de programa. Como resultado de la presión de los donantes y después de la reunión de Estocolmo, el gobierno finalmente instaló el CONPES – que ya estaba creado formalmente en la Constitución de 1995.

7.3 El papel de los donantes en la ERCERP

7.3.1 Los donantes y el proceso de la ERCERP

La Secretaría Técnica de la Presidencia o SETEC coordinó el proceso de la elaboración de la estrategia desde el inicio¹⁵. Financiada por el BID, la SETEC (ahora SECEP) disponía de buenos técnicos, y su principal tarea era reconciliar las demandas de la cooperación internacional. El entonces director de la SETEC había sido funcionario del FMI, por lo que conocía bien el pensamiento de los donantes, particularmente los multilaterales.

Desde el principio, la SETEC ha seguido las orientaciones de los organismos financieros internacionales sobre el contenido y el proceso de la ERCERP. Los donantes en Nicaragua han presionado por participación de la sociedad civil en el proceso de la elaboración de la ERCERP. El CONPES llegó a ser el ente encargado de coordinar el proceso de consulta con la sociedad civil.

Comprensiblemente, la comunidad internacional se ha interesado a la ERP desde su inicio. Ese interés se ha traducido en comentarios, críticas y sugerencias a la versión preliminar de la ERP, por un lado, y en la financiación de actividades relacionadas con su preparación, discusión pública e implementación y seguimiento, por otro. El director de la SETEC, que también fue el principal técnico responsable por la producción de la ERCERP, se reunía periódicamente con los donantes, para mantenerlos al corriente de los avances de la estrategia y del proceso de consulta.

Un primer borrador de la estrategia interina fue presentado a los donantes (el GGG) el 3 de mayo de 2000, antes de la primera ronda de consultas con la sociedad civil. Esto permitió a los donantes hacer sus comentarios a la estrategia antes de las discusiones con la sociedad civil y de la consulta pública. Seguidamente, la estrategia fue discutida en el CONPES y con representantes de la sociedad civil en Managua. El documento interino de la estrategia fue presentado formalmente a los organismos financieros internacionales en agosto de 2000, y el 'Joint Staff Assessment', recomendando la aprobación de la estrategia interina, tiene fecha de 21 de septiembre del mismo año. Como se ha mencionado antes en la sección 3.5, algunos donantes jugaron también un papel importante en el lanzamiento y en el apoyo al proceso de discusión amplia del documento interino de la estrategia, que la SETEC organizó en la primera parte de 2001.

Durante el periodo de su elaboración, la ERCERP era básicamente un documento de la SETEC. Mientras la SETEC se esforzaba por

¹⁵ Antes de eso la SETEC ya era el ente coordinador para las negociaciones con los organismos financieros internacionales.

satisfacer los deseos de la cooperación internacional, el resto del gobierno podía seguir con sus propias políticas, en las cuales la reducción de la pobreza tenía baja prioridad. El hecho de que las IFIs hayan aprobado la ERCERP (completa) en septiembre 2001, es decir, sin que hubiera un programa corriente ordinario con el FMI, y a dos meses de las elecciones presidenciales, se debe a factores políticos. Para la mayoría de los donantes, la aprobación de la estrategia implicaba un ‘sello de aprobación’ para un gobierno corrupto, y hubieran preferido no darla en ese momento. Pero había fuertes presiones de parte de altos funcionarios de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, quienes temían que la no aprobación llevara a la desestabilización de Nicaragua en los meses antes de las elecciones, y particularmente a una victoria electoral de Daniel Ortega, el candidato del partido Sandinista. La aprobación de la ERCERP, junto con el “Programa Interino” con el FMI para el período julio-diciembre 2001, ayudaría a mantener al partido liberal en el poder. Los demás donantes y los Directorios de las IFIs se dejaron convencer, con la razón práctica adicional de que con una victoria Sandinista, todo el trabajo en preparar la ERCERP, incluyendo el de los donantes mismos, hubiera sido de balde (Dijkstra & Evans 2003).

7.3.2 Incidencia de los donantes en el contenido de la estrategia

Las IFIs, y en particular el Banco Mundial, tuvieron una incidencia evidente en el contenido de la estrategia. La elaboración de la estrategia se hizo básicamente siguiendo las directrices del Manual del Banco Mundial sobre la elaboración de PRSPs. El diagnóstico de la pobreza está basado en los métodos que el Banco utiliza en sus Informes de Pobreza de Nicaragua. En su mayor parte, los diez proyectos y programas definidos como prioritarios en la ERCERP (ver Cuadro 5.2, arriba) son proyectos y programas que ya se encontraban en curso de ejecución con el apoyo del BID o del Banco Mundial. Según un funcionario de la SETEC, este listado de 10 proyectos entró en la ERCERP porque los donantes así lo querían.

Los demás donantes han sido invitados a contribuir comentarios a la estrategia. Fue en parte gracias a estos comentarios y a la presión de los donantes que temas como la descentralización, la problemática especial de la costa Atlántica y la equidad social, que no habían sido incluidos en el documento inicial, fueron incluidos en la versión final de la ERCERP. Sin embargo, el Grupo de Pobreza del GGG comentó en septiembre de 2001 que los temas transversales (equidad, medio ambiente y descentralización) no están suficientemente reflejados en las políticas de inversión. La mayoría de sus comentarios levantan dudas sobre la implementación de la estrategia. Escribe que la estrategia parece reducirse a algunos proyectos y que no representa una clara política gubernamental (Grupo de Pobreza del GGG, 2001).

Según la JSA del FMI y del BM, los principales problemas de la ERCERP son que hay poca relación entre el diagnóstico de la pobreza y las políticas concretas, y que no queda muy claro cuáles son las fuentes del crecimiento económico, el primer pilar de la estrategia (IDA / IMF, 2001). Este último punto es aun más enfatizado en un comentario escrito por USAID.

7.3.3 Incidencia en el seguimiento y la ejecución

En el área del seguimiento de la estrategia existen varios programas financiados por la cooperación extranjera. El Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP (PAI – ver sección 6.5) es financiado por el BID. El BID financia también el proyecto SINASIP. Después de la experiencia con el proyecto PROCONSULTA, el PNUD y el DFID, interesados en profundizar los procesos de participación bajo el liderazgo del gobierno, desarrollaron, en consulta con la SECEP y el CONPES, el programa PASE, Programa de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP (ver sección 6.5).

El Fondo Social Suplementario (FSS) existe desde 1999 con la idea de proteger el gasto social cuando el gasto total se ve restringido por los programas del FMI. De esta manera se podría garantizar la posibilidad de gastar la asistencia externa para fines sociales. En la práctica, el FSS fue un mecanismo de coordinación intersectorial para algunos programas financiados por la cooperación, en particular, el BID, el Banco Mundial y USAID¹⁶. Suecia y Holanda fueron los únicos donantes que contribuyeron al FSS con ayuda de presupuesto, y cada uno lo hizo apenas una vez. El FSS tenía un Consejo presidido por la SETEC y en el cual participaban los ministerios involucrados en los programas (Salud, Educación), el FISE, y un representante de los donantes: inicialmente Suecia, más tarde USAID.

Algunos de los proyectos y programas del anterior FSS se encuentran ahora entre los 10 proyectos prioritarios de la ERCERP. Se propuso que el FSS operaría como el mecanismo para seguir el uso de los recursos HIPC. En 2002, se aprobó el nuevo reglamento operativo del FSS, elaborado en consulta con los donantes (Gobierno de Nicaragua, 2002). El Consejo se ha ampliado con otros ministerios más, como MAGFOR y MIFAMILIA, y con un representante de CONPES. Los recursos del FSS consisten del alivio HIPC, y de otra asistencia externa (donaciones y préstamos) destinada para combatir la pobreza.

Aparte del alivio interino del BID y del Banco Mundial, el FSS no ha recibido otros recursos de la asistencia externa. Tampoco había nuevos préstamos de programa (ayuda líquida) de las IFIs, porque entre 1999 y 2002 el anterior PRGF estaba ‘off track’ y no se habían todavía concluido las negociaciones para el nuevo PRGF. Después de acordado el nuevo PRGF en noviembre de 2002, el Banco Mundial aprobó su nueva Estrategia de País en marzo de 2003 y comenzó a desembolsar un préstamo de programa para apoyar la ERCERP, en la forma de un Préstamo de Programa de Ajuste Estructural (‘Programmatic Structural Adjustment Credit’, o PSAC). Cuatro donantes bilaterales (Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Suecia) comenzaron a dar apoyo al presupuesto para la ejecución de la ERCERP.

7.4 La coordinación entre donantes y la apropiación nacional de la asistencia extranjera

En el párrafo 7.2 arriba se mencionó que la coordinación entre donantes se ha profundizado en los últimos cinco años, inicialmente con base en el descontentamiento generalizado con los actos del gobierno Alemán. El

¹⁶ En el caso de USAID, el FSS recibió los fondos de contravalor de su ayuda de alimentos, esto es, se trató de doble ligación (‘double tying’) de la ayuda.

GGG se ha formado en parte en consecuencia de ello. Por otro lado, se han formado a veces grupos *ad hoc* de donantes con intereses o opiniones comunes, por ejemplo como reacción a la propuesta de ESAF en 1997, o en 2002 cuando algunos donantes bilaterales intentaron formular condiciones adicionales en el área de la gobernabilidad para la llegada al punto de culminación de la Iniciativa HIPC.

En el marco del GGG se han ido formando grupos sectoriales de coordinación, algunos de los cuales participaron en la discusión de los diversos borradores de la estrategia. En este momento, algunos de estos grupos discuten el pasaje de la asistencia por proyectos a alguna forma de apoyo sectorial, por ejemplo en el sector de la salud.

Recientemente, el gobierno ha tomando iniciativas de carácter práctico para aumentar la coordinación de y con los donantes. El 18 de junio de 2002 el gobierno organizó un "Foro de la Coordinación de la Cooperación Internacional" en Managua. Su idea es que poco a poco el apoyo financiero de los donantes sea canalizado a través de una "Cuenta Unica" del gobierno, en la medida que este mejore la transparencia de los procesos administrativos y financieros. En las etapas intermedias, es importante que los donantes coordinen sus esfuerzos con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los ministerios sectoriales involucrados y con la SECEP.

A través de la SECEP, el gobierno ya ha asumido la coordinación del Grupo de Pobreza del GGG. Por otro lado, existen actualmente planes de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación y de la SECEP para crear un Foro de Coordinación de la Cooperación Internacional. Significativamente, en los documentos donde se presentan estos planes, se establece una asociación explícita entre la creación del Foro, la Estrategia Nacional de Desarrollo y la lucha contra la pobreza. La organización propuesta para facilitar la definición de estrategias y políticas sectoriales claras, y eliminar esfuerzos duplicados, contradictorios o dispersos, consiste en Mesas Sectoriales de Coordinación, que trabajarán en estrecha relación con Gabinetes Sectoriales correspondientes, bajo la coordinación del Ministro Rector de cada sector.

En los mismos documentos el Gobierno menciona como deseable el pasaje gradual, en la medida que el mismo Gobierno vaya realizando avances en los sistemas administrativos y financieros para efectos de transparencia, a 'la asignación de los recursos de la cooperación internacional por medio del presupuesto y a través de la Cuenta Única'. Por otras palabras, al impulsar las mesas de coordinación sectoriales el Gobierno desea crear las condiciones para pasar a una cooperación caracterizada por enfoques sectoriales en los sectores donde esto tenga sentido. La necesidad de adoptar un enfoque sectorial es especialmente aguda en el sector de la salud, caracterizado actualmente por un gran número de proyectos, considerable falta de información y coordinación y, en consecuencia, por una gran fragmentación de esfuerzos, y por lo tanto uno de los sectores donde el enfoque sectorial sería más beneficioso. El grupo de coordinación de los donantes para la salud – SIAS – trabaja para alcanzar ese objetivo. En este esfuerzo se destacan especialmente las contribuciones del DFID y de la cooperación holandesa.

En la práctica, actualmente sólo los gobiernos de Holanda, Suecia, Noruega y Dinamarca dan asistencia presupuestaria a Nicaragua. El

Banco Mundial hace lo mismo con su PSAC ('Programmatic Structural Adjustment Credit', o Crédito Programático de Ajuste Estructural), y tiene la intención de realizar más dos PRSCs ('Poverty Reduction Support Credits', o Préstamos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza) en los próximos años. Según un artículo en el Observador Económico de la FIDEG, la Unión Europea va a dirigir su ayuda a Nicaragua en la forma de apoyo sectorial (Daza, 2003). Entregará los recursos con base en planes sectoriales para cuatro o cinco años, y dejará el manejo de los recursos al gobierno. Lo que no ha decidido todavía es si va a dirigir sus fondos directamente al presupuesto o a través de una bolsa común por sector. Otros donantes, como USAID, no pueden dar apoyo presupuestario porque tienen que rendir cuentas a sus sedes sobre los fondos gastados. Pero USAID está considerando participar en una modalidad de SWAP, Programa de Asistencia Sectorial, en la cual cada donante financia actividades específicas definidas dentro de un programa sectorial del gobierno. Según un representante del gobierno, estos cambios reflejan "la creciente confianza de los donantes en el país y en sus instituciones" (Daza, 2003).

7.5 Algunas conclusiones

Es posible derivar algunas conclusiones de todo lo que queda dicho arriba. En primer lugar, los donantes han mostrado un claro respaldo a la ERCERP, mientras que el gobierno ha dado muestras de poca voluntad política en la implementación de la estrategia.

En segundo lugar, la coordinación entre donantes se ha incrementado en los últimos años. Este proceso se ha 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. Un ejemplo claro de esto es el hecho de que el grupo para la pobreza invitó a la SETEC a asumir su coordinación.

En tercer lugar, el presente gobierno ha tomado la iniciativa de 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. La relación entre esos planes sectoriales y la ERCERP no es muy clara.

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.

7.6 Recomendaciones e implicaciones para Asdi

En la situación actual de Nicaragua, caracterizada por altos montos de ayuda y muchos donantes, es importante lograr una mayor coordinación. Por eso, los donantes deberían apoyar las iniciativas del gobierno en esta dirección. Es preferible que sea el gobierno quien asume el liderazgo en esta coordinación.

Una mayor coordinación al nivel de proyectos y programas se puede lograr a través de apoyo sectorial, sea a través de bolsas comunes de recursos o de SWAPs. Condiciones para que puedan utilizarse las bolsas comunes de recursos, gestionadas por el gobierno (ministerio), incluyen la existencia de un plan sectorial que incluya objetivos, actividades concretas y factibles que puedan llevar a lograr los objetivos, e indicadores para medir el progreso. También debe existir confianza en la voluntad y capacidad del ministerio de ejecutar tales planes, y confianza en su capacidad de administración y gestión de los recursos.

También es importante que se logre una mayor coordinación en los proyectos y programas dirigidos a mejorar la capacidad institucional, no solo en los ministerios y agencias al nivel nacional, sino también en los municipios, en los proyectos de seguimiento y monitoreo de la ERCERP, y en los dirigidos a ampliar la participación de la población en la formulación de estrategias de desarrollo. Si no se logra esta coordinación bajo el liderazgo del gobierno, es preferible que los donantes dejen de financiar nuevos proyectos.

Con el apoyo al presupuesto se logra el mayor grado de coordinación de la ayuda. Sin embargo, las condiciones para que pueda pasarse a un apoyo generalizado al presupuesto no se encuentran todas reunidas. Por otro lado, no parece adecuado que los donantes bilaterales utilicen el FSS para estas contribuciones. En primer lugar, la función principal del FSS es de captar y gestionar fondos para los 10 proyectos y programas prioritarios, mientras la ERCERP intenta ser algo mucho más amplio que estos 10 proyectos. En segundo lugar, el Consejo del FSS no parece ser el ente adecuado para dar seguimiento a la ejecución de la ERCERP, ya que está dominado por agencias del gobierno y tiene solo un representante de los donantes y uno de la sociedad civil (CONPES)¹⁷. En la práctica, funciona más como una agencia coordinadora de la ejecución de los proyectos de las IFIs, y la ejecución y el seguimiento no deberían estar a cargo de la misma agencia.

En tercer lugar, lo que se necesita no es el seguimiento de los fondos HIPC en los 10 proyectos, sino de la ERCERP en general, y también de

¹⁷ Según el representante del Banco Mundial, no se necesitaba más representación de la sociedad civil porque la sociedad civil ya había participado en la discusión de la estrategia misma. Entrevista conducida en marzo 2002 en el contexto de una evaluación para el gobierno holandés.

la ejecución del presupuesto. Esto tendría que hacerse ante grupos mucho más amplios que el Consejo del FSS. Sería bueno que la sociedad civil y la cooperación internacional estuvieran involucradas, pero el principal responsable es, o debería ser, la Asamblea Nacional. Los donantes 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. Preferiblemente, estas actividades deberían ser coordinadas entre todos los donantes interesados.

Como parte de este apoyo, los donantes podrían 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. Asdi, 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.

8. Retos inmediatos de la ERCERP

8.1 Principales conclusiones

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 también (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, en primer lugar, de la pobreza extrema en que vive el 15% de la población del país y, en segundo lugar, de la pobreza en la que viven otros 31% de los nicaragüenses.

Sin embargo, la eficacia de la ERCERP como instrumento de reducción de la pobreza sufre 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. Por otro lado, y como todo plan adoptado por las autoridades gubernamentales, se presenta a la población como algo ineludible y de urgente cumplimiento en su implementación durante su primer año porque es una condicionalidad para que el país pueda arribar al punto de culminación flotante de la Iniciativa HIPC.

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. Más grave todavía, pasado el tiempo de los apuros con los que se intentaba justificar la falta de incorporación de sus sugerencias, no se siente más escuchada hoy que antes. La comisión mixta que, como le habían prometido, realizaría después la revisión del documento vivo que se pretendía fuese la estrategia, sigue sin formarse.

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 reemplazar 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. La descentralización, en gran parte, ha sido institucional, pero el mando central de la estrategia continúa intacto, sin cambio alguno de fondo pero sí de forma, en la ciudad capital. 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 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, que es la principal fuente de cooperación externa que recibe la estrategia, 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 y si el Fondo Monetario Internacional tuviese la voluntad política de integrar la estrategia al programa de económico y de reformas estructurales a la economía, como la privatización de los servicios públicos, por lo menos evaluando, *ex ante* a los impactos de estas políticas sobre la población pobre del país.

Pero el FMI y el gobierno no evalúan las reformas tributarias que eliminan la tasa cero del impuesto de valor agregado a los bienes de consumo básico y afectan el ingreso real de la población de bajos ingresos y, por otro lado, mantienen la amplia dispersión de las tasas selectivas de consumo sobre bienes de consumo suntuarios importados y protegen los ingresos reales de la población no pobre. Tampoco evalúan el impacto social de privilegiar, en el gasto presupuestario, el pago de los intereses y amortizaciones tanto de la deuda pública externa, que ya goza un alivio interino de la Iniciativa HIPC, como de la deuda pública interna, con sus orígenes ilícitos.

Otro ejemplo de la falta de consideración de la política económica hacia la estrategia de reducción de la pobreza es que, cuando no se alcanzan las metas de la política monetaria, el ajuste de la demanda interna recae más en la contracción del gasto de inversión pública, afectando no sólo la meta del crecimiento económico, sino también el empleo y la situación de los pobres, pero manteniendo la presión inflacionaria baja y estable y defendiendo la frágil posición de las reservas internacionales construidas sobre la base de un mayor endeudamiento público externo e interno.

Un peor ejemplo de la falta de complementariedad entre el programa económico del Fondo Monetario Internacional y la estrategia de reducción de la pobreza es 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 por subastas de títulos valores (CENIs), en vez de ser asignados exclusivamente hacia la ejecución de proyectos para la reducción de la pobreza, tal como lo establece la Iniciativa HIPC ampliada en la reunión del G-7 en Colonia, Alemania, en junio de 1999 y la IV Ronda de Negociación de la Deuda de Nicaragua con el Club de París.

Estos obstáculos macroeconómicos a la reducción de la pobreza humana de Nicaragua podrían ser eliminados si el Fondo Monetario Internacional tuviese la voluntad de formular una política económica pro-pobre con el fin de potenciar la generación de ingresos y reducir el nivel de pobreza, y abandonara su insistencia en que el problema de la pobreza es la responsabilidad del Banco Mundial y que su campo de acción es el estrictamente macroeconómico, mejor dicho el de estabilización macroeconómica mas no del crecimiento de la producción.

Finalmente, cabe señalar que la ERCERP se fundamenta sólo en el crecimiento económico para reducir la pobreza, que es un dato exógeno en el programa económico de FMI, 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 económica y los agentes económicos del país.

8.2 Lecciones y recomendaciones

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 pequeña 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, con más razón ahora que el país negocia, junto a los demás países centroamericanos, un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América.

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 antes mencionado se concentrará, primero, en el mercado laboral ya caracterizado por su gran precarización 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, al ser Nicaragua un país HIPC, 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 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, no obstante el gobierno concedió una amnistía tributaria al sistema financiero nacional en el pago del impuesto sobre la renta adeudado desde 1997), 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 presupuesto 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, con el fin de 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, pero 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 de la voluntad gubernamental, como lo tiene en este momento, sino de un efectivo respaldo político para que las organizaciones de la sociedad civil aporten los insumos necesarios para organizar y avanzar en la solución de este problema.

Bibliografía

Alcaldías Municipales de León Norte (2000) 'Estrategia de Reducción de la Pobreza: León Norte'. Achupapa, El Sauce, Santa Rosa del Peñón, El Jicaral: Octubre 2000 (mimeo).

Banco Mundial (2001) *PRSP Sourcebook*. Washington, D.C.: Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>).

Banco Mundial (2001a) *Nicaragua: Análisis del Gasto Público: Mejorando la Focalización del Gasto Público hacia los Pobres*. Informe No. 23095-NI. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bravo, A. (2001) *Derecho Local en Nicaragua*. 2ª edición. Managua: Amunic.

Castro, L. y A. Saldomando, eds. (1997) 'Caracterización de la Pobreza en Nicaragua y Perspectiva de Género'. GTZ: Proyecto "Promoción de Políticas de Género". Managua: GTZ (mimeo).

CCER – Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (2001) *La Nicaragua que Queremos: Enfoque y Prioridades para una Estrategia Resultado del Proceso de Consulta, Debate y Análisis*. Managua: CCER.

CCER – Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (2001a) 'Asuntos Pendientes a Discutir Para Su Incorporación en el Documento Completo de la ERRP'. Managua: CCER (mimeo).

CONPES – Consejo Nacional de Planificación Económica Social (2002) *Consulta Municipal sobre la ERCERP: Sistematización de las memorias de trabajo en los once municipios*. Cuadernos del CONPES 3. Managua: CONPES.

CSD – Comisión Sectorial de Descentralización (2002) *Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local*. Managua: CSD (mimeo).

Daza, J. (2003) 'Cooperación Internacional Apuesta a Apoyo Sectorial'. *El Observador Económico.com*, Edición 137, Julio 2003. <http://www.elobservadoreconomico.com/archivo/137/>

Dijkstra, G. and T. Evans (2003) 'The Impact of Debt Relief in Nicaragua: Country Case Study for the IOB Evaluation of Dutch Debt Relief'. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, Policy & Operations Evaluation Department.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2002) 'Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options'. Washington, D.C.: FMI (mimeo).

GN – Gobierno de Nicaragua (2002) *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*. Managua, Julio 2001: Gobierno de Nicaragua.

Government of Nicaragua. (2000). A Strengthened Poverty Reduction Strategy. Managua, August 2000: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua. (2001). A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy. Managua, July 2001: Government of Nicaragua.

Government of Nicaragua. (2002). Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy (SGPRS): First Progress Report. Managua, November 2002: Government of Nicaragua.

IDA/IMF – International Development Association and International Monetary Fund (2000) 'Nicaragua: Joint Staff Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper'. Washington, D.C., September 2000: IDA/IMF.

IDA/IMF – International Development Association and International Monetary Fund (2001) 'Nicaragua Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment'. Washington, D.C., August 2001: IDA/IMF.

IDA/IMF – International Development Association and International Monetary Fund (2002) 'Nicaragua Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report Joint Staff Assessment'. Washington, D.C., November 2002: IDA/IMF.

IDRN – Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua (2001) Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua: Una Propuesta para la Discusión y para la Acción. Managua: UCA Publicaciones.

MacArthur (1997), 'Stakeholder Analysis in Project planning: Origins, Applications and Refinements of the Method,' *Project Appraisal* 12 (4): 251–265.

Moncada, M. y E. Sotomayor (2002) 'Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la EERCERP: Informe Final de Consultoría'. Managua: SECEP (mimeo).

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) 'Los Objetivos de Desarrollo del Milenio'. Nueva York: PNUD (<http://www.unmilleniumproject.org>).

Quirós, A., S. Bradshaw y B. Linneker (2002) 'Las mujeres en Nicaragua, la pobreza y cómo se pretende reducirla'. Comunicación a la Conferencia Centroamericana y del Caribe "Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género". Managua, Agosto de 2002 (mimeo).

RESAL – Red Europea de Seguridad Alimentaria (2000) 'Estrategia de Reducción de la Pobreza. Estado de Avance del PRSP en Honduras y Nicaragua'. *Nota técnica* (www.resal.org).

Rodríguez Gil, A. (1992) 'Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua'. Serie *Descentralización y Desarrollo Municipal*, No. 2. Managua: Fundación Friedrich Ebert.

White, H.N., & A. G. Dijkstra (2003 a ser publicado) *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. London: Routledge.

Wodon, Q. (2002) "Reaching the Millenium Development Goals in Latin America". Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeo).

World Bank. (2001). Nicaragua Poverty Assessment: Challenges and Opportunities for Poverty Reduction, Volume 1: Main Report. Report 20488-NI. Washington: World Bank.

World Bank. (2002). Nicaragua: Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-Based Growth in Agriculture. Report 25115-NI. Washington: World Bank.

World Bank. (2003). Nicaragua Poverty Assessment: Raising Welfare and Reducing Vulnerability. Report 26128-NI. Washington: World Bank.

Zuckerman Elaine (2002) Evaluation of Gender Mainstreaming in Advocacy Work on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), Prepared as part of Oxfam's Great Britain Gender Review 2001/2002. Great Britain.

Anexo 1:

Lista de personas entrevistadas

Presidencia de la República, Secretaría de Coordinación y Estrategia

Sr. Alvaro Montalván Pallais, Coordinador Comité Ejecutivo

Sr. Atilio Bravo S., Consultor

Sr. Marvin J. Torres Rizo, Consultor

Sra. Claudia Pineda Gadea, Consultora

Sr. Luisangel Hernandez Bustamante, Consultor

Ministerio Agropecuario y Forestal

Sr. Otoniel Saravia

Consejo Nacional de Planificación Económica Social

Dr. José Luis Velásquez, Secretario Ejecutivo

Sra. Ana Quirós Víquez, Representante

Embajada de Suecia en Managua

Sr. Klaas Markensten, Embajador

Sr. Mikael Elofsson, Consejero

Embajada del Reino de los Países Bajos

Sr. Mathijs Wolters, Consejero

Departamento de Desarrollo

Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)

Sra. Georgia Taylor, Representante en Nicaragua

Banco Mundial

Sra. Florencia Castro-Leal, Senior Economist

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sra. Maria Rosa Renzi, Asesora Económica

Banco Interamericano de Desarrollo

Sra. Giovanna Caravaggi, Especialista Sector Social

Consejo Superior de Empresa Privada de Nicaragua

Dr. Anatasio Somarriba B., Presidente

Confederación Nacional de Trabajadores

Sr. Nilo Salazar, Secretario General, Representante del Congreso Permanente de Trabajadores en el CONPES

Frente Nacional de los Trabajadores

Dr. Gustavo Porras, Secretario General, Diputado

Sr. José Ángel Bermúdez

Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC)

Dr. Juan Alvaro Munguía, Presidente

Consejo Nacional de Universidades (CNU)

Ing. Fco. Telémaco Talavera Siles, Presidente, Rector de la Univ. Nacional Agraria

Universidad Centroamericana (UCA)

Sr. Arturo Grigsby V., Director de NITLAPAN

(Instituto de Investigación y Desarrollo)

AMUNIC – Asociación de Municipios de Nicaragua

Sr. Alvin Salinas Valle, Asistente Ejecutivo

Alcaldía de Jinotega

Sr. Jairo Fajardo López, Alcalde

Alcaldía de San Ramón

Sr. Raúl Antonio López, Alcalde

Sr. Mario González, Vice-Alcalde

Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción

Sr. Ricardo Zambrana, Enlace Nacional

Sr. Mario Quintana

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local

Sr. Rodolfo Delgado

Red de Mujeres Contra la Violencia

Sra. Violeta Delgado

IPADE – Instituto para el Desarrollo y la Democracia

Sra. Georgina Muñoz Pavón, Directora Ejecutiva

CIPRES – Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social

Dr. Orlando Núñez Soto, Director

Otros entrevistados:

Dr. Jaime Wheelock Román, Abogado y Notario

Padre Antonio Castro, Párroco de la Iglesia La

Merced, Barrio Larreynaga, Managua

Anexo 2a

NICARAGUA: INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS 1990-2002 (RAZONES MACROECONOMICAS CON EL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES -AÑO BASE: 1994-)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/
I. POBLACIÓN, PRODUCCIÓN Y PRECIOS													
PIB (Millones de Dólares)					2,976.1	3,191.3	3,320.3	3,383.4	3,572.5	3,742.7	3,953.3	3,990.7	4,003.2
PIB (Millones de Dólares de 1994)					2,976.1	3,152.1	3,352.1	3,485.0	3,614.4	3,868.7	4,030.2	4,149.7	4,191.9
Crecimiento del PIB Real (%)						5.9	6.3	4.0	3.7	7.0	4.2	3.0	1.0
Crecimiento del PIB Real Per Cápita (%)						2.9	3.5	1.2	0.9	4.2	1.4	0.3	-1.6
Tasa de Inversión Fija del Sector Público (%)					7.4	7.7	8.3	5.5	4.8	7.8	6.2	6.5	5.4
Tasa de Inversión Fija del Sector Privado (%)					12.9	12.5	13.0	17.5	18.9	22.3	20.4	18.7	19.2
Población Total (Miles de Habitantes)	3,823.7	3,937.4	4,054.4	4,174.9	4,298.9	4,426.7	4,548.8	4,674.2	4,803.1	4,935.6	5,071.7	5,205.0	5,341.9
Población Económicamente Activa (Miles de Habitantes)	1,214.2	1,262.7	1,313.0	1,365.2	1,419.3	1,478.1	1,537.0	1,598.0	1,661.3	1,728.9	1,815.3	1,900.4	1,989.5
PIB Real Per Cápita (Dólares de 1994)					692.3	712.1	736.9	745.6	752.5	783.8	794.6	797.3	784.7
PIB Nominal Per Cápita (Dólares)					692.3	720.9	729.9	723.9	743.8	758.3	779.5	766.7	749.4
Cooperación Externa Per Cápita (Dólares)	128.1	295.8	163.3	94.3	135.8	122.1	120.3	88.4	101.0	123.3	103.5	85.2	48.1
Pago de la Deuda ML Plazo Per Cápita (Dólares)	14.1	156.9	35.1	48.2	60.4	74.4	52.9	76.0	44.2	34.2	37.0	32.3	29.6
Deuda Externa Per Cápita (Dólares)	2,802.4	2,619.1	2,661.8	2,631.8	2,720.5	2,315.1	1,339.8	1,283.9	1,309.0	1,326.9	1,313.2	1,224.6	1,191.1
Tipo de Cambio Oficial (C\$ x US\$1.00)													
Promedio Anual	690,180.00	4.33	5.00	6.1204	6.7229	7.5296	8.4355	9.4481	10.5821	11.8091	12.6844	13.4446	14.2513
Al 31 de Diciembre	3,000,000.00	5.00	5.00	6.3497	7.1117	7.9651	8.9236	9.9945	11.1938	12.3183	13.0573	13.8408	14.6712
Salario Medio Nacional Nominal (Córdobas)													
Promedio Anual	107,789,862	642.04	944.90	1,056.53	1,198.20	1,357.52	1,482.44	1,617.33	1,964.08	2,280.25	2,585.00	2,897.17	3,134.50
Al Mes de Diciembre	366,638,000	867.94	982.67	1,098.78	1,245.51	1,427.48	1,536.00	1,664.00	2,054.00	2,434.00	2,651.00	2,998.00	3,223.00
Costo de la Canasta de Consumo Básica (Córdobas)													
Promedio Anual	118,456,084	598.54	736.43	887.05	970.61	1,078.89	1,225.59	1,402.82	1,577.65	1,693.06	1,852.37	1,979.15	2,078.08
Al Mes de Diciembre	434,574,811	710.77	771.28	914.35	1,030.60	1,149.48	1,307.16	1,476.88	1,696.04	1,789.41	1,935.06	2,011.37	2,120.49
Relación Salario Medio Nacional/Costo Canasta Básica													
Promedio Anual	91.0	107.3	128.3	119.1	123.4	125.8	121.0	115.3	124.5	134.7	139.6	146.4	150.8
Al Mes de Diciembre	84.4	122.1	127.4	120.2	120.9	124.2	117.5	112.7	121.1	136.0	137.0	149.1	152.0

1/: Preliminar. Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 2b

NICARAGUA: INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS 1990-2002 (RAZONES MACROECONOMICAS CON EL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES -AÑO BASE: 1994-)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/
Tasa de Inflación del Índice de Precios al Consumidor													
Promedio Anual (%)	7,485.2	2,945.1	23.7	20.4	7.8	10.9	11.6	9.2	13.0	11.2	11.5	7.4	4.0
Acumulada Anual (%)	13,490.3	865.6	3.5	19.5	12.4	11.1	12.1	7.3	18.5	7.2	9.9	4.7	4.0
Tasa de Inflación del Costo de la Canasta Básica													
Promedio Anual (%)	6,791.3	320.5	23.0	20.5	9.4	11.2	13.6	14.5	12.5	7.3	9.4	6.8	5.0
Acumulada Anual (%)	10,804.8	293.3	8.5	18.5	12.7	11.5	13.7	13.0	14.8	5.5	8.1	3.9	5.4
Tasa de Devaluación Nominal en el Mercado Oficial													
Promedio Anual (%)	4,307.7	2,993.8	17.1	22.4	9.8	12.0	12.0	12.0	12.0	11.6	7.4	6.0	6.0
Acumulada Anual (%)	6,957.5	939.6	0.0	27.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	10.0	6.0	6.0	6.0
Tasa de Ajuste del Salario Medio Nominal													
Promedio Anual (%)	12,170.4	364.4	47.2	11.8	13.4	13.3	9.2	9.1	21.4	16.1	13.4	12.1	8.2
Acumulada Anual (%)	16,680.7	469.3	13.2	11.8	13.4	14.6	7.6	8.3	23.4	18.5	8.9	13.1	7.5
Tasa de Sub-Utilización Laboral Global Equivalente (%)													
Tasa de Desempleo Abierto (%)	23.1	26.4	28.2	30.9	29.3	28.7	27.5	26.5	24.8	23.0	21.9	23.2	26.3
Tasa de Desempleo Equivalente (%) 2/	7.6	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	15.9	14.3	13.2	10.7	9.8	10.8	13.8
Tasa de Sub-Empleo (%)	15.5	14.9	13.8	13.1	12.2	11.8	11.6	12.2	11.6	12.3	12.1	12.4	12.5
	37.2	42.7	36.3	31.5	33.3	35.3	38.5	39.5	40.0	41.0	42.0	41.2	43.0
II. SECTOR EXTERNO (Millones de Dólares)													
Exportaciones FOB	330.5	272.4	223.1	269.7	334.6	466.0	466.4	576.7	573.2	546.1	642.8	605.0	596.3
Exportaciones de Bienes y Servicios No Factoriales	390.4	350.2	309.3	356.0	443.5	546.0	663.6	736.7	761.4	763.9	873.5	825.1	797.1
Importaciones FOB	572.3	668.6	797.5	678.9	780.5	881.4	1,043.4	1,370.6	1,397.0	1,698.1	1,653.1	1,620.4	1,636.4
Importaciones CIF	637.5	751.4	855.1	744.0	856.2	945.5	1,050.7	1,454.0	1,491.7	1,861.7	1,805.3	1,779.4	1,795.5
Importaciones de Bienes y Servicios No Factoriales	678.9	842.6	919.2	831.2	936.0	1,055.7	1,189.7	1,609.9	1,664.7	2,033.6	1,996.3	1,973.4	1,970.3
Saldo en Cuenta Comercial 3/	-241.8	-396.2	-574.4	-409.2	-445.9	-415.4	-577.0	-793.9	-823.8	-1,152.0	-1,010.3	-1,015.4	-1,040.1
Saldo en Cuenta Corriente (Excluyendo Donaciones)	-524.3	-867.1	-1,140.0	-908.4	-961.5	-860.5	-976.5	-1,077.2	-1,019.6	-1,390.4	-1,244.6	-1,281.4	-1,264.3
Saldo en Cuenta Corriente (Incluyendo Donaciones) 4/	-509.3	-852.1	-1,130.0	-883.4	-911.5	-785.5	-881.5	-927.2	-819.6	-1,090.4	-924.6	-945.7	-887.8

1/: Preliminar. 2/: Asociada con la tasa de subempleo

3/: Igual a la diferencia de Exportaciones FOB e Importaciones FOB.

4/: Según la Edición V del Manual de Balanza de Pagos del FMI. Incluye sólo transferencias privadas netas.

Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 2c

NICARAGUA: INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS 1990-2002 (RAZONES MACROECONÓMICAS CON EL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES -AÑO BASE: 1994-)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/
Flujo de Cooperación Externa 2/	489.9	1,164.6	662.0	393.6	583.8	540.6	547.1	413.0	484.9	608.5	525.0	443.7	256.9
Donaciones	201.6	585.4	325.6	248.6	245.4	227.0	262.1	194.1	194.4	307.2	308.9	232.1	111.4
Préstamos	288.3	579.2	336.4	145.0	338.4	313.6	285.0	218.9	290.5	301.3	216.1	211.6	145.5
Divisas Líquidas	108.9	886.8	442.3	146.4	216.9	175.5	135.2	71.3	135.6	138.9	38.0	38.2	35.0
Recursos Alados	381.0	277.8	219.7	247.2	366.9	365.1	411.9	341.7	349.3	469.6	487.0	405.5	221.9
Reservas Internacionales Brutas del Banco Central	129.9	188.0	179.1	87.7	172.3	160.8	213.9	387.1	356.6	512.9	496.7	382.8	454.2
Reservas Internacionales Netas del Banco Central (BCN)	108.8	110.5	105.6	5.5	74.2	65.2	144.5	356.1	305.8	356.8	319.2	211.2	275.4
Reservas Internacionales Netas Ajustadas del BCN					-1.5	-64.1	-66.1	144.2	138.5	216.1	186.7	15.8	64.1
Saldo Deuda Externa Total	10,715.4	10,312.5	10,792.1	10,987.3	11,695.0	10,248.4	6,094.3	6,001.0	6,287.1	6,549.0	6,660.0	6,374.2	6,362.6
Servicio Pagado Deuda Externa ML Plazo	54.0	617.9	142.4	201.2	259.5	329.5	240.7	355.1	212.2	168.6	187.6	168.3	158.3
Alivio Interno HIPC Esperado											98.4	206.2	
III. RELACIONES DEL SECTOR EXTERNO (%)													
Saldo en Cuenta Comercial/PIB					-15.0	-13.0	-17.4	-23.5	-23.1	-30.8	-25.6	-25.4	-26.0
Cta. Cte. Balanza de Pagos (exc. Donaciones)/PIB					-32.3	-27.0	-29.4	-31.8	-28.5	-37.1	-31.5	-32.1	-31.6
Cta. Cte. Balanza de Pagos (inc. Donaciones)/PIB					-30.6	-24.6	-26.5	-27.4	-22.9	-29.1	-23.4	-23.7	-22.2
Cooperación Externa/PIB					19.6	16.9	16.5	12.2	13.6	16.3	13.3	11.1	6.4
Donaciones/PIB					8.2	7.1	7.9	5.7	5.4	8.2	7.8	5.8	2.8
Préstamos/PIB					11.4	9.8	8.6	6.5	8.1	8.1	5.5	5.3	3.6
Deuda Externa/Exportaciones FOB	3,242.2	3,785.8	4,837.3	4,073.9	3,495.2	2,199.2	1,306.7	1,040.6	1,096.8	1,199.2	1,036.1	1,053.6	1,067.0
Deuda Externa/Exportaciones de B&S n.f.	2,744.7	2,944.7	3,489.2	3,086.3	2,637.0	1,877.0	918.4	814.6	825.7	857.3	762.4	772.5	798.2
Deuda Externa/PIB					393.0	321.1	183.5	177.4	176.0	175.0	168.5	159.7	158.9
Servicio Pagado/Exportaciones FOB	16.3	226.8	63.8	74.6	77.6	70.7	51.6	61.6	37.0	30.9	29.2	27.8	26.5
Servicio Pagado Deuda/Exportaciones de B&S n.f.	13.8	176.4	46.0	56.5	58.5	60.3	36.3	48.2	27.9	22.1	21.5	20.4	19.9
Servicio Pagado Deuda Externa/PIB					8.7	10.3	7.2	10.5	5.9	4.5	4.7	4.2	4.0

1/: Preliminar

Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 2d

NICARAGUA: INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS 1990-2002 (RAZONES MACROECONOMICAS CON EL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES -AÑO BASE: 1994-)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/
V. MONEDA Y BANCA													
AGREGADOS MONETARIOS AMPLIADOS (Millones de Córdoba)													
Liquidez Global (MGA)	147.7	1,448.8	1,954.8	2,580.8	4,143.4	5,607.5	7,943.8	12,183.5	15,596.7	19,297.6	20,167.9	22,603.9	25,533.5
Depósitos en Moneda Extranjera (En Dólares)	41.0	378.9	585.4	1,005.6	1,744.6	2,786.6	4,410.2	7,147.8	9,711.2	11,911.7	12,961.4	14,691.6	17,015.6
Activos Líquidos en Moneda Nacional (M2A)	106.7	1,069.9	1,369.4	1,575.2	2,398.8	2,820.9	3,533.6	5,035.7	5,885.5	7,385.9	7,206.5	7,912.3	8,517.9
Medio Circulante (M1A)	86.5	832.5	946.4	881.7	1,220.0	1,374.9	1,745.6	2,273.7	2,663.5	3,275.8	3,419.5	4,099.2	4,139.9
Numerario	47.6	398.5	468.0	508.9	688.3	768.9	864.5	1,096.3	1,339.5	1,734.8	1,754.2	1,949.4	2,085.8
Depósitos a la Vista	38.9	434.0	478.4	372.8	531.7	606.0	881.1	1,177.4	1,324.0	1,541.0	1,665.3	2,149.8	2,054.1
Quasi-Dinero	20.2	237.4	423.0	693.5	1,178.8	1,446.0	1,788.0	2,762.0	3,224.0	4,110.1	3,787.0	3,813.1	4,378.0
Depósitos de Ahorro	1.1	37.2	133.2	238.1	454.7	588.0	673.0	1,023.0	1,234.0	1,676.8	1,533.6	2,120.1	2,465.2
Depósitos a Plazos	19.1	200.2	289.8	455.4	724.1	858.0	1,115.0	1,739.0	1,988.0	2,433.3	2,253.4	1,693.0	1,912.8
Depósitos Totales	100.1	1,050.3	1,486.8	2,071.9	3,455.1	4,836.6	7,079.3	11,087.2	14,257.2	17,562.8	18,413.7	20,654.5	23,447.7
(Porcentajes del PIB)													
Liquidez Global (MGA)					20.7	23.3	28.4	38.1	41.3	43.7	40.2	42.1	44.8
Depósitos en Moneda Extranjera					8.7	11.6	15.7	22.4	25.7	27.0	25.8	27.4	29.8
Activos Líquidos en Moneda Nacional (M2A)					12.0	11.7	12.6	15.8	15.6	16.7	14.4	14.7	14.9
Medio Circulante (M1A)					6.1	5.7	6.2	7.1	7.0	7.4	6.8	7.6	7.3
Numerario					3.4	3.2	3.1	3.4	3.5	3.5	3.5	3.6	3.7
Depósitos a la Vista					2.7	2.5	3.1	3.7	3.5	3.5	3.3	4.0	3.6
Quasi-Dinero					5.9	6.0	6.4	8.6	8.5	9.3	7.6	7.1	7.7
Depósitos de Ahorro					2.3	2.4	2.4	3.2	3.3	3.8	3.1	4.0	4.3
Depósitos a Plazos					3.6	3.6	4.0	5.4	5.3	5.5	4.5	3.2	3.4
Depósitos Totales					17.3	20.1	25.3	34.7	37.7	39.7	36.7	38.5	41.1
OTROS INDICADORES MONETARIOS (Millones de Córdoba)													
Base Monetaria	68.5	547.5	660.0	713.8	1,003.0	1,116.8	1,515.6	2,046.0	2,305.7	2,739.0	2,726.4	3,366.3	3,623.2
Emisión de Dinero	64.1	462.0	549.1	584.8	766.2	858.9	985.5	1,241.3	1,493.5	1,906.3	1,896.9	2,109.7	2,292.7
Depósitos de Encaje en Moneda Nacional	4.4	85.5	110.9	129.0	236.8	257.9	530.1	804.7	812.2	832.7	829.5	1,256.6	1,330.5
Crédito del Sistema Bancario Comercial	467.1	2,857.5	3,061.6	3,049.4	4,075.5	5,159.1	4,738.3	6,622.8	9,623.2	13,460.9	17,259.1	15,426.7	15,658.1
Saldos de CENI's Subastados del Banco Central 2/						59.6	408.9	3,438.2	2,039.5	2,151.6	2,676.8	2,775.4	2,882.3
(Porcentajes del PIB)													
Base Monetaria					5.0	4.6	5.4	6.4	6.1	6.2	5.4	6.3	6.4
Emisión de Dinero					3.8	3.6	3.5	3.9	4.0	4.3	3.8	3.9	4.0
Depósitos de Encaje en Moneda Nacional					1.2	1.1	1.9	2.5	2.1	1.9	1.7	2.3	2.3
Crédito del Sistema Bancario Comercial					20.4	21.5	16.9	20.7	25.5	30.5	34.4	28.8	27.4
Saldos de CENI's Subastados del Banco Central						0.2	1.5	10.8	5.4	4.9	5.3	5.2	5.1

1/ Preliminar. 3/ CENIS asociados solo con aumento de reservas internacionales.
Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 2e

MEMORÁNDUM	Conceptos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1/
	Producto Interno Bruto Nominal						24,029.4	28,008.7	31,967.1	37,804.5	44,197.8	50,144.6	53,653.5	57,051.3
	PIB Real (Millones de Córdobas de 1980)					20,008.3	21,191.3	22,535.7	23,429.6	24,299.2	26,008.9	27,094.6	27,898.1	28,181.9
	Índice de Precios Implícito del PIB					1,000	1,134	1,243	1,364	1,556	1,699	1,851	1,923	2,024
	Tasa de Crecimiento del PIB Nominal						20.1	16.6	14.1	18.3	16.9	13.5	7.0	6.3
	Tasa de Crecimiento del PIB Real						5.9	6.3	4.0	3.7	7.0	4.2	3.0	1.0
	Tasa de Inflación Precios al Productor						13.4	9.6	9.8	14.0	9.2	8.9	3.9	5.3
	Pérdidas del Banco Central de Nicaragua				-24.7	-10.5	2.3	-4.5	-10.9	-63.6	-37.1	-36.3	-50.6	-79.1
	Presupuesto del Gobierno Central (En Millones de Dólares)													
	Ingreso Total	229	334	379	363	376	417	433	493	568	571	595	569	603
	Gasto Total	545	463	519	496	560	584	600	606	636	843	928	987	837
	Déficit	-316	-128	-141	-133	-184	-167	-166	-113	-68	-272	-334	-417	-235
	M1/M0	1.26	1.52	1.43	1.24	1.22	1.23	1.15	1.11	1.16	1.20	1.25	1.22	1.14
	M2/M0	1.56	1.95	2.07	2.21	2.39	2.53	2.33	2.46	2.55	2.70	2.64	2.35	2.35
	DEPÓSITOS EN CÓRDOBAS	59.1	134.3	180.3	167.9	240.5	257.6	299.1	394.2	406.1	458.8	417.6	430.8	438.4
	RIB EN MILLONES DE CÓRDOBAS	129.9	840.0	895.5	556.9	1,225.3	1,280.8	1,908.8	3,868.9	3,991.7	6,318.1	6,485.6	5,298.3	6,663.7
	RIB/M0	1.90	1.53	1.36	0.78	1.22	1.15	1.26	1.89	1.73	2.31	2.38	1.57	1.84
	RIB/(M0+CENIS)	1.90	1.53	1.36	0.78	1.22	1.09	0.99	0.71	0.92	1.29	1.20	0.86	1.02
	RIB EN MESES DE IMPORTACIONES CIF	2.45	2.68	2.51	1.41	2.41	2.04	2.44	3.19	2.87	3.31	3.30	2.58	3.04

1/: Preliminar

Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 3a

NICARAGUA: INDICADORES SOCIALES 1993 (ANTES DEL PROGRAMA «ESAF») Y 1998 - 2001 (DESPUÉS DEL PROGRAMA «ESAF»)					VARIACIÓN RELATIVA MEDIA ANUAL		
Concepto					1998/1993	2001/1998	2001/1993
I. INDICADORES DEMOGRÁFICOS					Por Cientos		
1. Población (Miles de Habitantes)					2.84	2.71	2.79
2. Estructura de la Población por Área (Por Cientos)							
Urbana					-0.51	2.27	0.53
Rural					0.63	-2.87	-0.70
3. Esperanza de Vida (Años) ^{1/}					0.57	0.42	0.51
4. Tasa Bruta de Natalidad (Por 1,000 Habitantes)					-1.46	-3.04	-2.06
5. Tasa Global de Fecundidad (Hijos/Mujer)					-2.16	-4.91	-3.20
6. Tasa de Mortalidad (por 1,000 Habitantes)					-2.38	-2.56	-2.45
7. Tasa de Mortalidad Infantil (Por 1,000 Nacidos Vivos)					-3.82	-7.76	-5.32
8. Tasa de Mortalidad Materna (Por cada 100,000 Nacidos Vivos Registrados)					4.31	-10.41	-1.48
II. INDICADORES DE POBREZA							
9. Estructura de la Población por Condiciones de Pobreza (Por Ciento)							
Población Afectada por la Pobreza					-0.97	-1.48	-1.16
Severamente Pobre					-2.16	-4.43	-3.02
Pobre					-0.26	0.11	-0.12
Población No Pobre					0.95	1.33	1.09
10. Producto Interno Bruto Real Per Cápita (Dólares de 1994)					-	1.95	-
11. Producto Interno Bruto Per Cápita (Dólares)					-	1.02	-
12. Salario Nacional Medio Mensual Real (Dólares de 1994)					-0.54	4.46	1.30
13. Salario Nacional Medio Mensual Nominal (Dólares)					1.46	5.10	2.81
14. Costo Medio Mensual de la Canasta de Consumo Básico (Dólares)					0.57	-0.42	0.20
15. Cobertura del Salario sobre la Canasta de Consumo Básico (Por Cientos)					0.89	2.66	1.55
16. Tamaño Medio de los Hogares					0.72	-2.40	-0.46
17. Jefas Mujeres (Por Cientos)					-0.57	0.72	-0.09
18. Hacinamiento (Porcentaje de la Población Total)							
Urbano					-0.94	-1.34	-1.09
Rural					0.22	-0.52	-0.06
19. Población sin Acceso a:					-2.33	-2.66	-2.45
Agua Potable (Por Cientos)					-2.01	-6.39	-3.67
Alcantarillado Sanitario Urbano (Por Cientos)					-1.22	-1.25	-1.23
Electricidad (Por Cientos)					-0.04	-3.15	-1.21
Servicios de Salud (Por Cientos)					1.47	15.51	6.53
20. Proporción del Gasto Público en:							
Salud					-3.04	4.49	-0.28
Educación					-0.03	4.28	1.56
Vivienda					-	-	-9.02
Defensa y Seguridad					-8.95	-2.41	-6.55
Servicio de la Deuda Pública					1.28	-9.87	-3.06

Anexo 3b

NICARAGUA: INDICADORES SOCIALES 1993 (ANTES DEL PROGRAMA «ESAF») Y 1998 - 2001 (DESPUÉS DEL PROGRAMA «ESAF»)						
Concepto	1993	1998	2001	VARIACIÓN RELATIVA MEDIA ANUAL		
				1998/1993	2001/1998	2001/1993
III. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN						
21. Producción de Granos Básicos (Miles de Quintales) ^{2/}	12,637.0	14,823.6	18,477.0	3.24	7.62	4.86
22. Importación Comercial de Granos Básicos (Miles de Quintales)	1,448.8	2,380.3	1,512.9	10.44	-14.02	0.54
23. Donaciones de Granos Básicos (Toneladas Métricas)	24,395.4	0.0	17,231.6	-	-	-4.25
24. Consumo KiloCaloría/Día/Persona	1,728.6	1,799.2	1,895.0	0.80	1.74	1.16
25. Proporción de Consumo Kcal/Día/Persona del Nivel Requerido ^{3/}	78.6	81.8	86.1	0.80	1.72	1.15
26. Porcentaje de Niños Menores de 5 Años Desnutridos	23.7	19.7	17.8	-3.63	-3.32	-3.52
IV. BIENESTAR SOCIAL						
27. Número de Asegurados	207,492	259,506	314,181	4.58	6.58	5.32
28. Asegurados/PEA (Por Cientos)	15.2	15.6	16.5	0.55	1.91	1.06
29. Número de Pensiones Ordinarias	92,000	95,341	102,537	0.72	2.46	1.36
Defensa	43,567	55,316	69,575	4.89	7.94	6.03
Especiales	36,838	31,229	25,150	-3.25	-6.96	-4.66
30. Pensión Media Mensual Real (Dólares de 1993)	11,595	8,796	7,812	-5.38	-3.88	-4.82
31. Pensión Media Mensual Nominal (Dólares)	31.7	42.3	63.4	5.94	14.45	9.05
	31.7	44.4	63.5	7.0	12.68	9.08
V. SALUD						
32. Número de Enfermeras Profesionales por 10,000 Habitantes	2.4	3.2	3.0	5.92	-2.13	2.83
33. Número de Médicos por 10,000 Habitantes	4.9	5.7	4.0	3.07	-11.14	-2.50
34. Número de Odontólogos por 10,000 Habitantes	0.8	0.7	0.5	-2.64	-10.61	-5.71
35. Camas por 1,000 Habitantes	1.2	0.9	1.0	-5.81	6.20	-1.47
VI. EDUCACIÓN						
36. Tasa de Analfabetismo ^{4/}	23.0	23.4	22.3	0.35	-1.59	-0.39
Mujeres	22.6	23.2	22.9	0.53	-0.43	0.16
Hombres	23.5	23.5	22.2	0.00	-1.88	-0.71
37. Tasa Bruta de Matricula (Por Cientos)	55.1	51.3		-1.41	-	-
Primaria	102.1	99.4	104.4	-0.53	1.64	0.28
Secundaria	32.0	41.2	45.0	5.22	2.96	4.37
Terciaria	8.5	12.2		7.46	-	-
38. Tasa Neta de Matricula (Por Cientos)		31.8		-	-	-
Primaria	78.9	73.1	81.1	-1.52	3.52	0.34
Secundaria	23.9	32.0	37.2	6.01	5.15	5.69
Terciaria		4.9		-	-	-
VII. FUERZA DE TRABAJO						
39. Población Económicamente Activa (Miles de Personas)	1,365.2	1,661.3	1,900.4	4.00	4.58	4.22
40. Población Económicamente Inactiva (Miles de Personas)	2,809.7	3,141.8	3,304.6	2.26	1.70	2.05
41. Población Económicamente Activa/Población Total (Por Cientos)	32.7	34.6	36.5	1.13	1.82	1.39
42. Total de Ocupados Plenos (Miles de Personas)	943.4	1,249.0	1,459.5	5.77	5.33	5.61
43. Tasa de Ocupación Plena (Por Cientos)	69.1	75.2	76.8	1.70	0.71	1.33
44. Tasa de Subutilización de la Fuerza Laboral (Por Cientos)	30.9	24.8	23.2	-4.30	-2.20	-3.52
Tasa de Desocupación Abierta	17.8	13.2	10.8	-5.80	-6.47	-6.05
Tasa de Desempleo Equivalente Asociada al Sub-Empleo	13.1	11.6	12.4	-2.40	2.25	-0.68
45. Tasa de Sub-Empleo	31.5	40.0	41.2	4.89	0.99	3.41
VIII. SEGURIDAD CIUDADANA						
46. Tasa Nacional de Ocurrencia de Delitos (Por 100,000 Habitantes)	1,015.46	1,354.20	1,731.90	5.93	8.55	6.90
Contra las Personas	313.52	537.24	615.00	11.37	4.61	8.79
Contra las Propiedad	651.78	770.63	893.80	3.41	5.07	4.03
Narcotráfico	23.11	22.80	23.50	-0.27	1.01	0.21
47. Policías por 10,000 Habitantes		13	13	-	0.00	-
IX. DESARROLLO HUMANO						
48. Índice de Desarrollo Humano	0.500	0.547	0.635	1.81	5.10	3.03
49. Índice de Desarrollo Relativo al Género		0.526	0.628	-	6.09	-
50. Índice de Pobreza Humana		26.2	23.3	-	-3.83	-
1/ En 2001, corresponde al dato oficial de 2000. 2/ Corresponde a la producción del ciclo agrícola. Incluye arroz, frijol, maíz y sorgo. 3/ El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) recomienda el consumo per cápita diario de 2,200 kilocalorías. 4/ De la población con 15 años o más de edad, o sea la tasa de analfabetismo de adultos. Fuente: Elaborado por Néstor Avendaño, con base en datos de las Encuestas de Medición de Nivel de Vida de 1993, 1998 y 2001, y datos oficiales.						

Anexo 4a

Gobierno Central Evolución del Gasto Total Nominal por Sectores 1995-2002							
Concepto		Observado en Miles de Córdoba					
	1995 1/	1996 1/	1997 1/	1998	1999	2000	2001
1. Servicios Sociales							
1. Educación							
Ministerio de Educación	1,814,972.0	2,072,014.0	2,088,594.1	2,529,091.0	4,593,905.0	4,857,086.4	4,704,640.8
Universidades y Centros de Educación Superior	651,190.0	789,864.0	976,223.1	1,091,797.0	1,700,133.0	1,917,407.4	2,012,320.4
Instituto Nicaragüense de Educación Superior	433,042.0	544,607.0	677,900.0	730,326.0	1,277,392.0	1,378,503.2	1,379,389.8
Instituto Nicaragüense de Administración Pública	176,446.0	198,300.0	282,072.1	348,855.0	420,741.0	490,400.0	586,800.0
Instituto Nacional Tecnológico	2,693.0	3,611.0	3,799.0	12,066.0	37,815.3	31,755.6	31,755.6
Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)	29,801.0	23,395.0	12,452.0	550.0	2,000.0	9,000.0	14,375.0
Otros	9,208.0	19,951.0				1,688.9	
2. Salud							
Ministerio de Salud	689,527.0	766,240.0	786,088.0	835,860.0	1,419,737.0	1,536,679.6	1,548,920.0
Otros	683,647.0	766,240.0	786,088.0	835,860.0	1,419,737.0	1,536,679.6	1,548,920.0
	5,880.0						
3. Vivienda							
Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (IN VUR)	3,071.0	783.0	0.0	0.0	78,705.0	52,632.3	50,618.4
Programa de Reconstrucción Solidaria de la Vivienda	3,071.0	783.0			16,046.0	21,277.8	16,919.2
SETEC (Vivienda Zona Norte)					62,659.0	31,354.5	32,604.0
Otros	471,184.0	515,127.0	326,283.0	601,434.0	1,395,330.0	1,350,367.1	1,092,782.0
4. Otros							
Fondo de Inversión Social de Emergencia	28,861.0	31,426.0	36,534.0	42,976.0	98,878.0	87,987.9	64,636.6
Fondo Social de Emergencia (Presidencia de la República)				14,900.0	38,233.0	42,036.9	20,290.3
Fondo de la Niñez y la Familia		11,788.0	19,736.0	19,977.0			
Academia Nicaragüense de la Lengua					500.0		250.0
Aldedías Municipales					25,541.0	73,941.6	100,929.3
Comité Olímpico					1,000.0	750.0	
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social							2,890.5
Cruz Roja Nicaragüense	433.0	432.0	350.0	350.0	350.0	350.0	670.0
Instituto de Atención a las Víctimas de Guerra							
Instituto Nicaragüense de Cultura	35,367.0	25,857.0	20,440.0	668.0			
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	13,908.0	14,173.0	9,775.0	10,930.0			
Instituto Nicaragüense de la Mujer			1,172.0	1,914.0			
INSS				2,997.0	2,700.0		
Instituto de Fomento Municipal	81,675.0	87,265.0	56,190.0	77,052.0	343,141.0	273,443.7	138,542.2
Instituciones Benéficas					3,979.0	3,675.0	3,500.0
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados	27,273.0	37,118.0	58,548.0	53,413.0	81,989.0	83,037.0	68,303.5
Ministerio de Acción Social	156,068.0	147,037.0	111,174.0	56,265.0			
Ministerio del Trabajo	12,416.0	11,542.0	12,364.0	18,191.0	56,552.0	21,530.3	26,291.5
Ministerio de la Familia				9,540.0	143,337.0	124,265.3	120,310.0
Museo Rubén Darío León					250.0		250.0
Procuraduría de Derechos Humanos					5,239.0	20,000.0	13,000.0
Instituto de Desarrollo Rural	115,183.0	148,489.0		254,112.0	513,642.0	560,235.9	462,829.2
Santuario de Esquipulas (El Sauce)							
Secretaría de Acción Social				16,555.0	63,278.0	28,008.2	26,443.8
Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Anti Droga					2,000.0	1,925.0	1,931.1
Teatro Municipal de León					500.0		250.0
Proyecto de Apoyo a las Comunidades						27,702.4	32,413.6
Campo Deportivo Elías Alonso						250.0	
Asociación Civil Academias de Masatepe						250.0	
Fundación Triángulo Social						250.0	
FUNDEX							648.4
Academia de Geografía e Historia de Nicaragua							500.0
Emergencia del Huracán Mitch							5,000.0
Sistema Nacional Prevención, Mitigación y Atención Desastres					14,221.0	377.9	2,650.0
Otros							

Anexo 4b

Gobierno Central Evolución del Gasto Total Real por Sectores 1995-2002						
Concepto	Miles de Córdoba de 1999					
	1995 1/	1996 1/	1997 1/	1998	1999	2000
I. Servicios Sociales	2,926,202.2	2,992,849.4	2,762,135.1	2,958,688.1	4,832,412.3	4,132,756.5
1. Educación	1,049,886.0	1,140,891.9	1,291,040.8	1,277,252.1	1,788,400.9	1,806,577.4
Ministerio de Educación	698,175.2	786,638.9	896,512.8	854,380.8	1,343,711.9	1,299,968.0
Universidades y Centros de Educación Superior	284,476.4	286,427.6	373,036.2	408,112.3	442,585.1	462,461.2
Instituto Nicaragüense de Administración Pública	4,341.8	5,215.8	5,024.1			515,470.1
Instituto Nacional Tecnológico	48,046.9	33,792.1	16,467.6	14,115.6		27,895.5
Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)					2,103.8	8,487.3
Otros	14,845.7	28,817.5		643.4		12,627.6
2. Salud	1,111,695.1	1,106,769.0	1,039,589.9	977,841.0	1,493,447.2	1,360,637.2
Ministerio de Salud	1,102,215.0	1,106,769.0	1,039,589.9	977,841.0	1,493,447.2	1,449,132.9
Otros	9,480.1					1,360,637.2
3. Vivienda	4,951.2	1,131.0	0.0	0.0	82,791.2	44,465.3
Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)	4,951.2	1,131.0			16,879.1	14,862.5
Programa de Reconstrucción Solidaria de la Vivienda						28,840.7
SETEC (Vivienda Zona Norte)					65,912.1	962.1
4. Otros	759,669.9	744,057.5	431,504.5	703,594.9	1,467,773.0	959,946.2
Fondo de Inversión Social de Emergencia						56,779.5
Fondo Social de Emergencia (Presidencia de la República)	46,531.4	45,392.2	48,315.7	50,276.0	104,011.6	82,975.1
Fondo de la Niñez y la Familia				17,430.9	40,218.0	39,642.0
Academia Nicaragüense de la Lengua		17,026.8	26,100.6	23,370.3		219.6
Alcaldías Municipales					526.0	88,660.6
Comité Olímpico					26,867.0	
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social					1,051.9	2,539.1
Cruz Roja Nicaragüense	698.1	624.0	462.9	409.5	368.2	588.6
Instituto de Atención a las Víctimas de Guerra				781.5		
Instituto Nicaragüense de Cultura	57,020.7	37,348.3	27,031.6	25,262.0		
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	22,423.3	20,471.7	12,927.3	12,786.6		
Instituto Nicaragüense de la Mujer			1,550.0	2,239.1		
IN SS				3,506.1	2,840.2	
Instituto de Fomento Municipal	131,681.1	126,046.9	74,310.5	90,140.2	360,956.3	121,701.4
Instituciones Benéficas					4,185.6	3,074.5
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados	43,971.1	59,613.8	77,428.9	62,485.9	86,245.7	60,002.5
Ministerio de Acción Social	251,621.8	212,382.5	147,026.0	65,822.3		
Ministerio del Trabajo	20,017.8	16,671.4	16,351.2	21,281.0	59,488.1	23,095.6
Ministerio de la Familia					150,778.8	105,885.4
Museo Rubén Darío León				11,160.5	263.0	219.6
Procuraduría de Derechos Humanos					5,511.0	11,419.8
Instituto de Desarrollo Rural	185,704.7	214,479.8		297,276.0	540,309.4	406,568.8
Santuario de Esquipulas (El Sauce)						
Secretaría de Acción Social				19,367.1	66,563.3	23,229.4
Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Anti Droga					2,103.8	1,696.4
Teatro Municipal de León					526.0	219.6
Proyecto de Apoyo a las Comunidades						28,473.5
Campo Deportivo Elías Alonso						
Asociación Civil Academias de Masatepe						
Fundación Triángulo Social						
FUNDEX						
Academia de Geografía e Historia de Nicaragua						569.6
Emergencia del Huracán Mitch						439.2
Sistema Nacional Prevención, Mitigación y Atención Desastres					14,959.3	4,392.2

Anexo 4c

Gobierno Central Estructura del Gasto Total por Sectores 1995-2002									
Concepto	Porcentajes del Gasto Total del Gobierno Central								
	1995 1/	1996 1/	1997 1/	1998	1999	2000	2001		
I. Servicios Sociales	40.22	40.26	34.00	35.93	44.32	41.70	37.91		
1. Educación	14.43	15.35	15.89	15.51	16.41	16.46	16.22		
Ministerio de Educación	9.60	10.58	11.03	10.38	12.33	11.84	11.12		
Universidades y Centros de Educación Superior	3.91	3.85	4.59	4.96	4.06	4.21	4.73		
Instituto Nicaragüense de Administración Pública	0.06	0.07	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00		
Instituto Nacional Tecnológico	0.66	0.45	0.20	0.17	0.00	0.32	0.26		
Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)					0.02	0.08	0.12		
Otros	0.20	0.39		0.01	0.00	0.01			
2. Salud	15.28	14.89	12.80	11.88	13.70	13.19	12.48		
Ministerio de Salud	15.15	14.89	12.80	11.88	13.70	13.19	12.48		
Otros	0.13								
3. Vivienda	0.07	0.02	0.00	0.00	0.76	0.45	0.41		
Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)	0.07	0.02			0.15	0.18	0.14		
Programa de Reconstrucción Solidaria de la Vivienda					0.00	0.00	0.26		
SETEC (Vivienda Zona Norte)					0.60	0.27	0.01		
4. Otros	10.44	10.01	5.31	8.54	13.46	11.59	8.80		
Fondo de Inversión Social de Emergencia									
Fondo Social de Emergencia (Presidencia de la República)	0.64	0.61	0.59	0.61	0.95	0.76	0.52		
Fondo de la Niñez y la Familia				0.21	0.37	0.16	0.16		
Academia Nicaragüense de la Lengua		0.23	0.32	0.28	0.00	0.00	0.00		
Alcaldías Municipales					0.00	0.00	0.00		
Comité Olímpico					0.25	0.63	0.81		
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social									
Cruz Roja Nicaragüense	0.01	0.01	0.01		0.00	0.00	0.02		
Instituto de Atención a las Víctimas de Guerra				0.01	0.00	0.00	0.01		
Instituto Nicaragüense de Cultura	0.78	0.50	0.33	0.31	0.00	0.00	0.00		
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	0.31	0.28	0.16	0.16	0.00	0.00	0.00		
Instituto Nicaragüense de la Mujer			0.02	0.03	0.00	0.00	0.00		
INSS				0.04	0.03	0.00			
Instituto de Fomento Municipal	1.81	1.70	0.91	1.09	3.31	2.35	1.12		
Instituciones Benéficas					0.04	0.03	0.03		
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados	0.60	0.72	0.95	0.76	0.79	0.71	0.55		
Ministerio de Acción Social	3.46	2.86	1.81	0.80	0.00	0.00	0.00		
Ministerio del Trabajo	0.28	0.22	0.20	0.26	0.55	0.18	0.21		
Ministerio de la Familia				0.14	1.38	1.07	0.97		
Museo Rubén Darío León					0.00	0.00			
Procuraduría de Derechos Humanos					0.05	0.17	0.10		
Instituto de Desarrollo Rural					4.96	4.81	3.73		
Santuario de Esquipulas (El Sauce)					0.00	0.00			
Secretaría de Acción Social	2.55	2.89		0.24	0.61	0.24	0.21		
Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Anti Drogena					0.02	0.02	0.02		
Teatro Municipal de León					0.00	0.00	0.00		
Proyecto de Apoyo a las Comunidades					0.00	0.00	0.26		
Campo Deportivo Elias Alonso					0.00	0.00	0.00		
Asociación Civil Academias de Masatepe					0.00	0.00	0.00		
Fundación Triángulo Social					0.00	0.00	0.00		
FUNDEX					0.00	0.00	0.00		
Academia de Geografía e Historia de Nicaragua					0.00	0.00	0.01		
Emergencia del Huracán Mitch					0.14	0.00	0.00		

Anexo 4d

Gobierno Central Evolución del Gasto Total y Gasto Per Cápita en Dólares en Precios Corrientes por Sectores 1995-2002							
Miles de Dólares							
Concepto		1995 I/	1996 I/	1997 I/	1998	1999	2000
							2001
I. Servicios Sociales							
1. Educación		241,044.9	245,630.3	221,059.7	239,003.9	389,014.0	382,921.1
Ministerio de Educación		86,484.0	93,835.7	103,324.8	103,176.9	143,968.0	151,163.8
Universidades y Centros de Educación Superior		57,512.0	64,561.3	71,749.9	69,017.2	108,170.1	108,677.9
Instituto Nicaragüense de Administración Pública		23,433.6	23,507.8	29,854.9	32,967.5	35,628.5	38,862.0
Instituto Nacional Tecnológico		357.7	428.1	402.1			
Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)		3,957.8	2,773.4	1,317.9	1,140.3	169.4	2,981.3
Otros		1,222.9	2,365.1		52.0		709.5
							1,069.2
2. Salud		91,575.5	90,835.2	83,200.6	78,990.3	120,224.0	121,148.2
Ministerio de Salud		90,794.6	90,835.2	83,200.6	78,990.3	120,224.0	121,148.2
Otros		780.9					
3. Vivienda		407.9	92.8	0.0	0.0	6,664.8	4,149.4
Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)		407.9	92.8			1,358.8	1,677.5
Programa de Reconstrucción Solidaria de la Vivienda						5,306.0	2,471.9
SETEC (Vivienda Zona Norte)							81.5
4. Otros		62,577.6	61,066.6	34,534.2	56,836.6	118,157.2	106,459.7
Fondo de Inversión Social de Emergencia		3,833.0	3,725.4	3,866.8	4,061.3	8,373.0	6,936.8
Fondo Social de Emergencia (Presidencia de la República)					1,408.1	3,237.6	3,314.1
Fondo de la Niñez y la Familia			1,397.4	2,088.9	1,887.9		0.0
Academia Nicaragüense de la Lengua						42.3	0.0
Alcaldías Municipales						2,162.8	5,829.4
Comité Olímpico						84.7	59.1
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social						0.0	215.0
Cruz Roja Nicaragüense		57.5	51.2	37.0	33.1	29.6	49.8
Instituto de Atención a las Víctimas de Guerra					63.1		
Instituto Nicaragüense de Cultura		4,697.1	3,065.3	2,163.4	2,040.7		
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes		1,847.1	1,034.6	1,032.9	1,032.9		
Instituto Nicaragüense de la Mujer			1,880.2	124.0	180.9		
INSS					283.2	228.6	
Instituto de Fomento Municipal		10,847.2	10,345.0	5,947.2	7,281.6	29,057.3	10,304.7
Instituciones Benéficas						336.9	289.7
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados		3,622.1	4,400.2	6,196.8	5,047.6	6,942.9	6,546.4
Ministerio de Acción Social		20,727.3	17,430.7	11,766.8	5,317.1	4,788.8	1,955.5
Ministerio del Trabajo		1,649.0	1,368.3	1,308.6	1,719.1	12,137.8	8,948.6
Ministerio de la Familia					901.5	21.2	18.6
Museo Rubén Darío León						443.6	966.9
Procuraduría de Derechos Humanos							
Instituto de Desarrollo Rural		15,297.4	17,602.9		24,014.1	43,495.4	34,424.9
Santuario de Esquipulas (El Sauce)							
Secretaría de Acción Social					1,564.5	5,358.4	1,966.9
Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Anti Drogas						169.4	143.6
Teatro Municipal de León						42.3	18.6
Proyecto de Apoyo a las Comunidades							
Campo Deportivo Elias Alonso							
Asociación Civil Academias de Masatepe							
Fundación Triángulo Social							
FUNDEX							
Academia de Geografía e Historia de Nicaragua							
Emergencia del Huracán Mitch						1,204.2	48.2
							37.2

Anexo 5

MAPA INSTITUCIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA					
A. FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN 2002					
FONDOS PROPIOS	Rentas del Tesoro: C\$3,306.8 millones Rentas con Destino Específico: C\$176.0 millones Sub-Total: C\$3,482.8 millones				
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Alivio Interino HIPC (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo): C\$450.8 millones Donaciones Externas: C\$816.2 millones Préstamos Externos: C\$1,081.5 millones Sub-Total: C\$2,348.5 millones				
TOTAL DE RECURSOS	C\$5,831.3 millones				
B. EJECUCIÓN DEL GASTO DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN 2002					
NIVEL I (Receptor de la cooperación internacional)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	5,831.3	100.0	NIVEL III (Instituciones responsables del desembolso final de los recursos)	
NIVEL II (Instituciones nacionales)	1 Presidencia de la República	58.4	1.0	1	Secretaría de Coordinación y Estrategia
				2	Atención y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
	2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público	9.7	0.2	3	Ordenamiento de la Propiedad
	3 Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	46.7	0.8	4	Comercio Exterior
				5	Competencia y Transparencia en los Mercados
				6	Recursos Naturales
				7	Pesca y Acuicultura
				8	Uso Racional de Recursos Hídricos
				9	Administración de Recursos Forestales
	4 Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	1,524.6	26.1	10	Actividades centrales
			11	Proyectos centrales	
			12	Actividades Comunes	
			13	Proyectos Comunes	
			14	Educación Primaria	
			15	Educación Secundaria	
			16	Educación Preescolar	
			17	Educación Especial	
			18	Educación Continua para Adultos	
			19	Educación Formación Docente	
5 Ministerio Agropecuario y Forestal	267.3	4.6	20	Actividades Centrales	
			21	Proyectos Centrales	
			22	Servicios de Sanidad Vegetal y Semillas	
			23	Servicios de Salud Animal	
			24	Servicios de Registro y Control de Insumos Agropecuarios	
6 Ministerio de Transporte e Infraestructura	937.3	16.1	25	Actividades Centrales	
			26	Actividades Comunes	
			27	Construcción de Carreteras	
			28	Conservación de la Red Vial	
7 Ministerio de Salud	1,657.7	28.4	29	Actividades Centrales	
			30	Proyectos Centrales	
			31	Servicios de Salud a las Personas	
			32	Servicios de Salud Ambiental	
8 Ministerio del Trabajo	53.0	0.9	33	Capacitación en autoconstrucción de Viviendas	
			34	Apoyo a la Educación Técnica	
			35	Mejoramiento en la Formación Profesional Industrial	
9 Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales	173.7	3.0	36	Proyectos Centrales	
			37	Regulación Ambiental Territorial	
			38	Conservación de Áreas Protegidas y Biodiversidad	
10 Ministerio de la Familia	126.8	2.2	39	Actividades Centrales	
			40	Proyectos Centrales	
			41	Atención a la Familia	
			42	Atención Programas Integrales Focalizados	
			43	Atención a Comunidades Vulnerables de Emergencia	
			44	Servicios de Protección a la Niñez y Adolescencia	
			45	Plan Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar	

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