

Nicaragua: Cambio y Continuidad



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, Asdi, 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 y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las 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 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que uno de las quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las reformas económicas tal para asegurar que la conducción de la políti-

ca económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

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, 2004

Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe de País 2004: Nicaragua Resumen Ejecutivo

"Nicaragua: Cambio y Continuidad"

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento regional para América Latina

Autor: João P. C. Guimarães (Institute of Social Studies), Néstor Avendaño (COPADES), Guillermo Lathrop (Institute of Social Studies), y Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam), con insumos de Sonia Agurto (FIDEG).

Imprenta: Edita Sverige AB, 2005

Artículo número SIDA4563es

ISBN 91-586-8449-2

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

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.

Contenido

Introducción	5
¿Cambios en lo político, económico y social?	7
La nueva agenda de Reducción de la Pobreza	10
Relación con la comunidad de donantes	13
¿Existe crecimiento pro-pobre en Nicaragua? Análisis de las estrategias.....	15
Requisitos de un crecimiento pro-pobre en Nicaragua	18
Conclusiones	20

Introducción

El presente informe reporta algunas continuidades y varias novedades, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza en Nicaragua. Por un lado, se evalúa las políticas y proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza, dando un seguimiento al análisis iniciado en el informe de Nicaragua correspondiente al año 2003. Por otro lado, se analiza algunos cambios con trascendencia para Nicaragua. Entre estos, se cuentan la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, el alcance por Nicaragua del punto de culminación de la Iniciativa HIPC y la importante condonación de deuda externa asociada, y la publicación muy reciente del Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009, por no mencionar sino las más importantes. Finalmente, en atención a que el tema central de los informes de 2004 se afina en el crecimiento pro pobre, se evalúa en cuánto los lineamientos de la ERCERP, el PND y el PND Operativo apuntan a un "crecimiento pro-pobre" y se revisa un conjunto de políticas capaces de estimular un tal crecimiento.

Después de haber conseguido el alivio de la deuda en el contexto HIPC, Nicaragua ha entrado en una etapa que se puede denominar como PRSPs de "segunda generación", con la presentación del PND y del PND Operativo. El enorme esfuerzo de institucionalización y de planificación que se viene realizando en el país, y del cual forman parte estos planes, es objeto de un análisis cuyo enfoque se centra en tres aspectos. El *primero*, es establecer en qué medida, si las políticas pudieran implementarse, contribuirían directamente a la disminución de la pobreza. En relación a esto, la evaluación que se hace en el cuerpo de este informe no es muy optimista. Una *segunda* cuestión se refiere a la capacidad real, financiera y administrativa, que tiene el gobierno de Nicaragua para poner en ejecución estas políticas. Por una parte, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de implementación, los planes (especialmente los planes de desarrollo municipal) y los mecanismos de decisión son de tal complejidad que la implementación sufrirá por la dificultad de los procedimientos administrativos, que pueden a la larga afectar su eficacia para actuar en el alivio a la pobreza. Por otra parte, los recursos financieros disponibles están muy lejos de ser suficientes para llevar a cabo lo que se propone, en especial las políticas sociales. Un *tercer* aspecto se refiere a las presiones que estas estructuras y procedimientos ejercerán sobre la burocracia estatal y sus capacidades profesionales. La administración pública, especialmente en los niveles municipales, no se caracteriza

por abundancia de personal calificado, por lo que se requerirá dedicar recursos, tanto a contratar personal con mayores niveles de capacitación, como a formar a aquellos que no la tengan, lo que toma tiempo y cuesta dinero.

¿Cambios en lo político, económico y social?

Una de las justificaciones para la introducción de los nuevos planes es que Nicaragua en los tres años desde la introducción de la ERCERP ha cambiado mucho en lo económico, en lo social y en lo político institucional y tras una evaluación el gobierno concluye que "siempre [la ERCERP] se vio como un documento vivo sujeto a cambio, según las realidades del país".

Nicaragua en el frente político ha sufrido un significativo deterioro de su estabilidad, lo que no ha impedido que los resultados económicos hayan sido más favorables que en el año 2003, aunque con una agenda de reducción de la pobreza todavía incompleta y con retrasos. Una de las fuentes de crisis más importantes proviene de las alianzas inconsistentes y casuísticas hechas por el gobierno. En la actualidad, el presidente de Nicaragua no cuenta con el respaldo político del partido que lo llevó al poder, el PLC, ni del partido opositor, el FSLN, para asegurarse la gobernabilidad y el apoyo parlamentario con el fin de cumplir con su programa de gobierno. El Poder Ejecutivo transita por uno de sus momentos de mayor aislamiento y debilidad. Por otro lado, el Poder Judicial continúa atravesando uno de sus momentos más difíciles en Nicaragua. La Corte Suprema de Justicia estuvo, desde finales de 2003 y durante cinco meses, sin presidente, sin vicepresidente y sin salas, junto a dos tribunales de apelación desintegrados; pero todavía más grave es la desconfianza generalizada de la ciudadanía respecto a su funcionamiento. Por su parte la Asamblea Nacional apenas logró funcionar en la primera parte de 2004, pero sin aprobar ninguna legislación relevante, especialmente aquella asociada con las reformas estructurales acordadas entre el Poder Ejecutivo y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, durante la segunda parte de la legislatura, la Asamblea Nacional rompió la parálisis que la dominó durante la primera, abriendo paso a la cooperación para tramitar leyes consideradas relevantes, como la de Carrera Judicial, de Carrera Municipal y la reforma de la Ley de Transferencias Municipales. Esto contribuyó a propiciar un clima de mayor entendimiento para el debate presupuestario.

Los resultados económicos han estado en línea con las metas fijadas por las autoridades en el PRGE, a pesar de los retrasos en la implementación de algunas de las reformas estructurales que formaban parte de ese acuerdo y de eventuales desvíos particularmente en lo fiscal que se han venido corrigiendo. Esto permitió que Nicaragua haya alcanzado el Punto de Culminación Flotante de la Iniciativa para

Países Pobres Muy Endeudados(HIPC), el 23 de enero de 2004, obteniendo una reducción de aproximadamente US\$5,400 millones (equivalentes aproximadamente a US\$4,000 millones en términos de valor presente) de su actual saldo de la deuda externa.

En total, la comunidad internacional liberó recursos presupuestarios del pago de la deuda pública externa por un monto total equivalente a US\$806.6 millones durante el período 2001-2004; en otras palabras, se liberaron ingresos tributarios del presupuesto nacional equivalentes a una media anual de US\$202 millones en esos cuatro años, los cuales, en vez de destinarlos a comprar dólares para el pago de la deuda pública externa, deberían haber sido asignados exclusivamente al financiamiento de proyectos para la reducción de la pobreza humana del país, de acuerdo con la disposición política del Grupo de los 7 (G-7) cuando amplió la Iniciativa HIPC en la ciudad alemana de Colonia en junio de 1999. En la práctica apenas una parte de estos recursos ha sido asignada a la reducción de la pobreza. El gasto de recursos HIPC asociado con la ERCERP equivale a aproximadamente US\$253 millones, o sea cerca de 40 por ciento del alivio HIPC total en el mismo periodo. El resto ha sido utilizado para el pago de la deuda interna (transferencias del presupuesto nacional al Banco Central de Nicaragua para que éste pudiese pagar su deuda al sistema financiero nacional por subastas de títulos valores y por la deuda reestructurada asociada con las quiebras bancarias).

En términos *per capita*, el gasto del presupuesto nacional destinado al sector social alcanzó en 2003 aproximadamente el mismo nivel de 2000 (alrededor de US\$75), aumentando un poco más, en relación a los años anteriores, en educación que en salud. Sin embargo, los recursos presupuestarios canalizados para el pago de la deuda pública externa (que ya goza del alivio interino de la Iniciativa HIPC) e interna (que honra onerosamente a los tenedores de títulos subastados por el Banco Central de Nicaragua) se elevaron, siempre en términos *per capita*, de US\$25 en 2000 a US\$68 en 2003. Entre esos mismos años, el gasto *per capita* en seguridad y defensa también se incrementó de US\$13 a US\$15.

En porcentajes del Producto Interno Bruto, en 2003 el gasto social en educación, salud, vivienda, cultura, deporte y beneficencia social fue del orden de 10.2 por ciento, mientras que el pago de la deuda pública representó el 9.0 por ciento. En cuanto a la estructura del gasto gubernamental registrado en ese mismo año, el gasto en educación participó con el 15.5 por ciento en los egresos totales y disminuyó un punto porcentual con relación a su nivel observado en 2002; el gasto en salud, con el 11.6 por ciento, también menor en un punto porcentual que el nivel de 2002, mientras que el pago de intereses y amortizaciones a los acreedores externos e internos del gobierno central se incrementó ocho puntos porcentuales del PIB, al pasar de 23.6 por ciento en 2002 a 32.0 por ciento en 2003.

Se han registrado avances en la implementación de un cierto número de políticas y programas señalados en el informe de país de 2003, y se han realizado algunas reformas estructurales importantes. Así, se han realizado algunos progresos significativos en lo que se refiere a la gestión del sector público (modernización del SNIP y del SIGFA, algunos avances hacia la implementación del SINASIP, implementación de la cuenta única que registra todos los ingresos provenientes de recursos domésticos y de préstamos externos), y en la

formalización de la participación ciudadana (aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, refuerzo de los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional, continuación de la implementación del programa PASE). Por otro lado el CONPES, lejos de haberse reforzado y haber realizado más plenamente su potencial como espacio de consulta y participación ciudadana, ha resultado más bien debilitado. La Red de Protección Social ha continuado su actividad, y ha realizado su tercera medición de evaluación de impacto y un análisis de los costos de la primera fase

Entre las *reformas estructurales* realizadas para el alivio a la pobreza, una de las más valiosas es la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, ya que las transferencias, especialmente a las municipalidades más pobres, tienen un importante potencial de alivio a la pobreza. Pero tanto las restricciones que le impone al Estado el principio de la neutralidad fiscal, como la introducción de un sistema de planificación municipal de alta complejidad y muy demandante en recursos humanos calificados, pueden crear cuellos de botella para que tal transferencia progresiva de recursos realmente se siga materializando y pueda contribuir a mejorar las condiciones de vida de los más pobres.

La nueva agenda de Reducción de la Pobreza

La nueva agenda de crecimiento económico y reducción de la pobreza muestra un sesgo hacia el apoyo al sector empresarial por sobre las dimensiones sociales. Los objetivos de competitividad están presentes y la concepción de desarrollo que se utiliza supone un modelo en que primero se crece para después distribuir, por un proceso de derrame. Las políticas intentan realizar la competitividad y se encuentran en todas las propuestas de desarrollo del gobierno.

El PND contiene un diagnóstico amplio y de mucha calidad de la situación de Nicaragua. El diagnóstico se refiere a situaciones de insostenibilidad que el país enfrenta, que incluyen la insostenibilidad fiscal, externa, ambiental, social, institucional y política. El PND propone que la sostenibilidad depende del crecimiento del PIB y del crecimiento de las exportaciones. El supuesto básico del PND es que la economía crecerá sostenidamente a tasas del 5 o 6% anual por período suficientemente largo (las proyecciones que se hacen son de 25 años) para duplicar el ingreso *per cápita* y hacer al país fiscalmente sostenible. Igualmente, un crecimiento sostenido del 15% anual de las exportaciones hará la balanza de pagos sostenible. Esas tasas también disminuirán el crecimiento del desempleo abierto hasta un 4%, situación en la cual los salarios reales pueden empezar a subir. Todo esto depende de lograr el alivio HIPC y renegociar la deuda interna.

El PND es un documento valioso como compendio de los problemas que se deben enfrentar en los años venideros si se aspira a un mejor futuro. Pero desde el punto de vista de su impacto en superar las situaciones de pobreza, poco más es que un compendio de promesas de muy difícil cumplimiento. La principal carencia del PND es que no enfrenta el obstáculo más serio: la distribución del ingreso. El PND se basa sobre la concepción explícita de que para poder distribuir ingresos a los más pobres, la economía debe primero crecer y que el alivio a la pobreza está supeditado al crecimiento económico.

En parte respondiendo a la demanda de los donantes, el gobierno publicó en octubre de 2004 el PND Operativo, basado en el PND pero con un mayor carácter operativo y dando más énfasis a las políticas de reducción de la pobreza. En el proceso de preparación del PND Operativo hubo amplias y genuinas consultas a nivel departamental, involucrando alcaldes, Consejos Departamentales de Desarrollo, y representantes de Comités de Desarrollo Municipales. En estas reuniones, que se han realizado en todos los departamentos, la presentación del PND era normalmente seguida de una indicación de cuales

las implicaciones para el departamento, en términos de inversión pública, y por una discusión orientada a recolectar sugerencias de los presentes sobre el Plan y sus aspectos locales. Sin embargo, el proceso de consulta pública que alimentó la formulación del PND Operativo adolece de algunas debilidades importantes, la principal de las cuales consiste en la falta de una discusión genuina a nivel nacional del PND, de sus hipótesis de base y de sus consecuencias. Con excepción de una discusión en el CONPES y de algunas discusiones a nivel sectorial, no ha habido a nivel nacional una discusión seria y profunda del Plan ni de las opciones que propone. Como consecuencia de esto, hay a nivel nacional poca conciencia y todavía menor apropiación del PND y del PND Operativo que la que existía relativamente a la ERCERP. A pesar de que la Asamblea Nacional tiene ahora más diputados informados sobre e interesados en desarrollo y pobreza, el debate entre Gobierno y Asamblea es ahora todavía menor que lo que era cuando se formuló la ERCERP. Las discusiones a nivel departamental no podrían nunca remplazar un debate nacional sobre los aspectos nacionales de lo que es, a final de cuentas, una propuesta de plan nacional. El gobierno parece haber desperdiciado una oportunidad importante al evitar este debate.

El Plan Nacional de Desarrollo Operativo contiene ocho capítulos, iniciando con una presentación del proceso de su construcción participativa (atrás mencionada) y continuando con la presentación del programa para el período 2005-2009, es decir lo que se estaría implementando en lo relativo al desarrollo empresarial, la competitividad como estrategia para reducción de pobreza; al desarrollo territorial, políticas de producción, servicios financieros, propiedad, comercial e infraestructura; y desarrollo humano, una política social, integral y sostenible. Se refiere después el gasto público y el financiamiento, para terminar con los aspectos macroeconómicos y los mecanismos de implementación y seguimiento.

El PND Operativo cuenta entre sus objetivos explícitos la reducción de la pobreza y la creación de empleos. Dos aspectos muy positivos del Plan que merecen atención por sus impactos potenciales en el alivio a la pobreza son el refuerzo al principio de propiedad de la tierra y el acceso al crédito para pequeñas empresas y agricultores. Consistente con su carácter operativo este Plan detalla con mayor precisión los costos y los indicadores de seguimiento de cada política y proyecto. Sin embargo, su inspiración conceptual no varía con relación al PND y se reafirman los mismos postulados sobre competitividad y crecimiento económico como condicionante del alivio a la pobreza. El PND Operativo reafirma el principio que confiere al crecimiento del sector productivo la primera prioridad y que para que este motor de desarrollo cumpla con su rol de crear el empleo y la riqueza que sacarán al país de la pobreza, es indispensable que Nicaragua se vuelva competitiva en el concierto internacional, para atraer inversiones y para colocar sus productos con ventajas. Por lo tanto, el énfasis sigue estando en el desarrollo empresarial y en una estrategia de derrame, y los mismos juicios hechos respecto al PND se aplican a esta nueva versión.

El modelo de desarrollo de los dos planes sufre de algunas debilidades importantes. Primero, la experiencia latinoamericana, aún teniendo en cuenta los casos exitosos, indica que el derrame es en general insuficiente y que la concentración del ingreso tiende a agudizarse. En segundo lugar, en este modelo de desarrollo se supone

la existencia de un empresariado moderno y de una capacidad productiva, muy escasos en países como Nicaragua. En tercer lugar, los enfoques del tipo ‘primero crecer; después distribuir’ ignoran el hecho importante de que la redistribución del ingreso es uno de los principales factores de éxito de las políticas de crecimiento económico – como lo han demostrado los casos de Japón, primero, y de los ‘tigres’ asiáticos, después. Finalmente, el énfasis que se pone en la competitividad no tiene en cuenta que éste no es un instrumento para el Estado sino que para la empresa. El Estado solo puede ‘facilitar’ para inducir comportamientos. La lógica indica que si hay en juego un modelo de derrame, a la larga el alivio a la pobreza dependerá del sector empresarial y no del Estado. Esta conclusión lleva al corolario de que, puesto que las empresas definen cómo se enfrenta el problema de la pobreza, éstas definirán cuándo se habrá crecido lo suficiente para poder comenzar a distribuir ingresos. Hay por lo tanto un conflicto entre el corto plazo de la competitividad y el plazo más largo del alivio a la pobreza, que puede que nunca llegue. La falta de instrumentos que permitan al Estado intervenir en la economía, consecuencia de más de una década de programas de ajuste estructural, tiende a agravar todavía más este problema.

En conclusión podríamos decir que los esfuerzos de planificación de Nicaragua son encomiables, pero parece no haber mucha coordinación entre los documentos de política. Por ejemplo, la Política de Descentralización y la Ley de Transferencias Municipales se diseñaron aparentemente por rutas completamente separadas y no hay mención sustantiva de una en la otra. Algo similar ocurre, aunque en menor grado, con la ERCERP y el Plan Nacional de Desarrollo, que no parecen ser etapas de un mismo proceso.

Relación con la comunidad de donantes

En esta sección se estudian dos aspectos: los avances en la coordinación con y entre los donantes y los beneficios que el movimiento hacia el apoyo presupuestario ha traído hasta ahora en términos de eficiencia (costos de transacción), eficacia y apropiación nacional.

En la primera parte de 2003, el gobierno tomó la iniciativa de desarrollar un nuevo sistema para la coordinación de los donantes. Después del Primer Foro de la "Coordinación de la Cooperación Internacional", en febrero de 2003, el gobierno emitió un decreto para que se instalaran mesas de coordinación sectoriales (con las respectivas submesas), lideradas por los ministerios y en las cuales participarían los donantes y representantes de la sociedad civil. Actualmente, hay cinco Mesas a nivel nacional: Salud, Educación, Producción y Competitividad, Gobernabilidad, e Infraestructura.

Una opinión generalizada entre los donantes es que la comunicación entre ellos ha mejorado a través de la adopción de estas mesas y submesas de diálogo en que los donantes generalmente informan a los demás sobre planes de proyectos o programas en el sector. Sin embargo, muchos dicen que algunas mesas funcionan bien (educación, salud) pero otras no (gobernación, producción y competitividad) y que algunos de los problemas radican en que el gobierno no siempre tiene la capacidad para coordinarlas. Además, varios donantes opinan que se debería mejorar la participación de los representantes de la sociedad civil en las mesas. A veces el gobierno no les permite participar, en otros casos los representantes de la sociedad civil no son verdaderos representantes. A nivel operativo la coordinación ha sido más difícil a pesar de que hay algunas instancias de cofinanciamiento con los bancos multilaterales, y en algunos casos dos o tres donantes se han juntado para un proyecto.

El movimiento hacia el apoyo presupuestario (AP) parece estar más relacionado con las políticas de las sedes que con las ERP. Las agencias de cooperación que más lo favorecen incluyen a DFID, Holanda, Suecia, Suiza, Noruega, la Comisión Europea (CE), y últimamente también Alemania (KfW) y Finlandia. Holanda y Suiza lo han considerado, pero prefieren por el momento canalizar sus fondos de asistencia a través del Fondo Social Suplementario, FSS: Suiza por la incertidumbre política y por el hecho de que el *Budget Support Group*,

BSG¹, todavía no tiene un convenio con el gobierno, y Holanda porque no hay todavía una matriz de políticas con indicadores. Por otro lado, Suecia opina que una contribución al FSS solo da una seguridad aparente sobre el uso de los fondos, porque el dinero es fungible.

Donde se ha encontrado más coordinación es en el establecimiento de condiciones de política en el marco del AP. Ya en 2004, una mayor parte de la ayuda externa está atada a un convenio con el FMI, y por el aumento del cofinanciamiento, también a las condiciones formuladas por el BM y el BID. No obstante, y a pesar de que el actual ejecutivo tiene un grado de apropiación de las condiciones del Fondo bastante alta, esta práctica de poner tantas y tan detalladas condiciones de política tiende a ser considerada excesiva por algunos sectores del gobierno. La no aprobación de varias leyes puede afectar el alcance de las metas fiscales y monetarias del Fondo y por ende poner en riesgo el AP.

¹ El "Budget Support Group" es un grupo en el cual varios donantes comenzaron a cooperar para llegar a un sistema común para apoyo presupuestario en 2004. El BSG está conformado por el BM, CE, DFID, Dinamarca, Finlandia, Holanda, KfW, Noruega, Suecia, Suiza, y Japón. El grupo ya ha tenido un programa muy intensivo de reuniones y ha redactado un borrador de un "Joint Financing Agreement", según el cual los donantes en principio se comprometen a dar AP por varios años.

¿Existe crecimiento pro-pobre en Nicaragua? Análisis de las estrategias

Al tratar de definir el crecimiento pro-pobre en Nicaragua, una breve encuesta muestra que no hay una opinión definida, ni existe todavía un debate nacional, sobre el concepto de crecimiento económico pro-pobre. La mayoría de las personas tiende a identificar al crecimiento pro-pobre con otro concepto, menos preciso pero más conocido, en parte porque es utilizado en la ERCERP: el concepto de ‘crecimiento económico de base amplia’. Sin embargo, cabe señalar que por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a criticar la concentración del ingreso, las inequidades de la última reforma tributaria vigente desde el 6 de mayo de 2003 y la visión del crecimiento económico del país que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), sobre la base del concepto de competitividad y el desarrollo de 8 conglomerados (o clusters), lo que implica por lo menos una conciencia de que el crecimiento que ahí se propone **no** es pro-pobre.

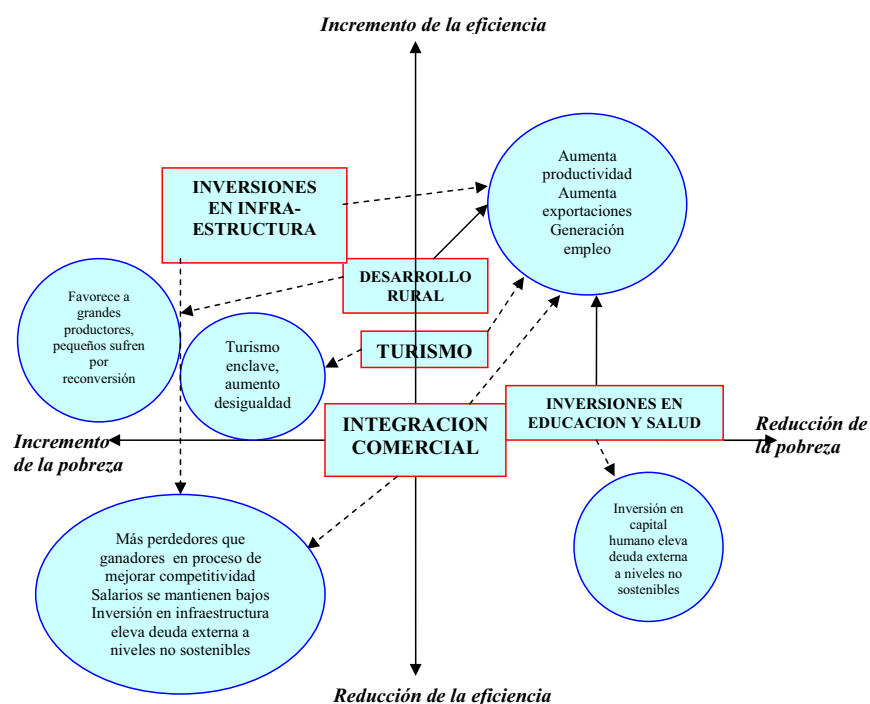
El *crecimiento económico de base amplia* es el pilar más importante de la ERCERP. Este pilar, que se encuentra apenas esbozado en el documento de la estrategia, descansa en la implementación de un programa de estabilización económica sostenido y de reforma estructural, que incluye la privatización de 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 depende de la dinámica del sector privado. En última instancia, para los autores de la ERCERP, es el sector privado, no el público, el que generará puestos de trabajo, mayores ingresos y riqueza en Nicaragua. La ERCERP hace mucho hincapié en el desarrollo de las áreas rurales, debido a su mayor incidencia de pobreza y su continuo potencial elevado de crecimiento con sus dotaciones de factores abundantes, aunque subempleados. Es más, considera que la agricultura y la pequeña y mediana empresa tienen gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, porque son intensivas en uso de mano de obra.

Los objetivos del PND y del PND Operativo parecen ser de carácter más ideológico que práctico, por lo menos en lo que se refiere a reducción de la pobreza y a creación de ingreso por medio de la creación de empleo. El PND es fundamentalmente una argumentación conceptual sobre competitividad, el desarrollo de ventajas competitivas, y la conformación de clusters en las regiones con potencial, pero

se queda muy corto en términos de decir cómo se hace todo eso y, más fundamentalmente, cómo utilizar la escasa capacidad de inversión que el país tiene para lograrlo. Al mismo tiempo, el PND no contiene realmente una política de Estado respecto a la pobreza y a las desigualdades de ingreso, pues sólo provee un escenario en el que la inversión privada realice los potenciales que el Plan identifica y por algún proceso de derrame se supone que así se aliviaría la situación de los más pobres. Allí donde no hay potenciales, los territorios marginales de baja productividad, se supone que la población buscará oportunidades emigrando.

Un análisis de las políticas del PND en Nicaragua sugiere que no debemos esperar resultados muy favorables. Tal como en los casos de Honduras y Bolivia, la estrategia promete mucho, pero los impactos en términos de potenciar un crecimiento pro-pobre se enredan con mucha incertidumbre. El gráfico 1 da una apreciación resumida, mostrando que los resultados pueden irse en varias direcciones. Como indicado, la integración comercial (CAFTA) de por sí podría generar resultados pro-pobres modestos, pero tiene sus perdedores obvios tales como los productores de granos básicos. Si también consideramos la posible pérdida de mercado en la exportación de textiles por el fin del acuerdo multifibras (ver también el caso de Honduras), el impacto pro-pobre de la apertura se vuelve más incierto. La inversión en infraestructura debe reforzar la competitividad del país, pero este impacto no será instantáneo; más bien requiere mucho financiamiento de antemano lo más probable con recursos externos lo que podría llevar nuevamente a niveles de endeudamiento no sostenibles. El desarrollo del sector turismo puede llevar a la generación de nuevos empleos, aunque es probable que beneficiara en mayor grado a trabajadores con mayores niveles educacionales y más no a los segmentos de la población más pobres. El desarrollo rural, si también logra atender el problema de la distribución de tierras podría estimular un desarrollo agrícola pro-pobre. Sin atender adecuadamente el tema de tierras y acceso a créditos, igual puede conducir a que los programas de desarrollo rural terminen beneficiando principalmente a los agricultores con capacidad de producción a mayor escala y que la modernización de la agricultura resulte en el empobrecimiento de buena parte del campesinado.

Gráfico 1: Nicaragua: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)



Requisitos de un crecimiento pro-pobre en Nicaragua

Sin pretensiones de proponer una estrategia alternativa para el desarrollo de Nicaragua, se presenta a continuación un bosquejo sobre algunos tópicos que se considera necesario tener en cuenta en la elaboración de políticas destinadas a conducir Nicaragua hacia un crecimiento económico que genuinamente favorezca a los pobres.

Nicaragua tiene dos formas de mantener o reforzar su competitividad internacional: mejorando la productividad y la competitividad de sus productores – tanto agropecuarios como industriales – o manteniendo salarios reales tan bajos que permitan a empresas nacionales y extranjeras realizar beneficios – y por lo tanto competir – a pesar de su baja productividad. La segunda vía representa una especialización en la pobreza, y su viabilidad depende de la manutención de esa misma pobreza.

Suponiendo que no es esa la vía deseada, el tema central de la agenda gubernamental en materia económica sería el apoyo al incremento de la competitividad empresarial, tanto en la industria como en el sector agropecuario. Se requiere saber si se puede crear las condiciones para un crecimiento que favorezca a los pobres.

Entre las medidas de política destinadas a fomentar la competitividad y el crecimiento económico, se mencionan a continuación algunas que tienen un potencial de fomentar, directa o indirectamente, un crecimiento pro-pobre:

- Generar una estructura industrial diversificada, para estimular la creación directa o inducida de empleos y la transferencia de tecnología, y para disminuir la vulnerabilidad del tejido industrial a los choques económicos.
- Facilitar el acceso al crédito a la pequeña industria y agricultura, por la necesidad de que adquieran tecnología y por su potencial de creación de empleos para los pobres.
- Apoyar las MIPYMEs en materia de transferencia de tecnología.
- Invertir en la educación primaria, secundaria y técnica, para mejorar la calidad de vida de los nicaragüenses y la calidad y productividad de la mano de obra.
- Atraer la inversión directa extranjera y estimular conexiones entre las empresas extranjeras y empresas nacionales, por ejemplo a través de la subcontratación, para beneficiar al máximo del efecto de multiplicador de empleo.

- Invertir en la construcción y también en la conservación de la infraestructura económica (redes viales, servicios públicos, telecomunicaciones, servicios portuarios).
- Estimular las actividades económicas orientadas hacia el mercado interno, especialmente la producción de los así llamados ‘bienes de salario’.
- Reformar la administración de la justicia y aumentar la equidad fiscal, para eliminar los incentivos negativos a la inversión asociados con un sistema judicial ineficiente y arbitrario y con una estructura de tributación regresiva.
- Mejorar el sistema de derechos de propiedad, para aumentar la seguridad jurídica y estimular la inversión.
- Adoptar una política de redistribución del ingreso, tanto para influir directamente en la pobreza como para incentivar el crecimiento económico.
- Reducir la vulnerabilidad a desastres naturales, para proteger a los pobres y estimular y proteger el desarrollo del país.

Estos ejemplos indican claramente que hay un amplio conjunto de políticas e instrumentos que pueden ponerse al servicio de una estrategia de crecimiento pro-pobre. Es fundamental discutir tales políticas e instrumentos y lo que significa, para Nicaragua en 2005, el concepto mismo de crecimiento pro-pobre.

Conclusiones

Parece claro, a la luz de todo lo que se ha dicho antes, que se justifica utilizar, en el título del presente informe, los dos términos cambio y continuidad. El PND y el PND Operativo representan una estrategia significativamente diferente de la ERCERP: más preocupada con competitividad y crecimiento que con la reducción de la pobreza, proponiendo cambios para el sector público destinados a eliminar trabas a ese crecimiento y esperando del sector privado comportamientos que implicarían una transformación radical de mentalidades y de actitudes, sin por otro lado mencionar de que forma se inducirá tan radical transformación. La continuidad se refleja en el hecho de que el gobierno sigue asignando una prioridad relativamente baja a la reducción de la pobreza, la cual se traduce por ejemplo en la proporción decreciente del gasto social que es financiado con recursos propios del tesoro. Las principales prioridades quedan también muy claras: pago de la deuda interna y externa, estabilización y consolidación macroeconómica, aumento de las reservas. El problema es que eso no garantiza, ni crecimiento, ni reducción de la pobreza.

En cuanto a la apropiación de la denominada estrategia "de segunda generación", ésta es más alta por parte del gobierno que en el caso del PRSP original, aunque esta apropiación no incluye los partidos políticos en la Asamblea y es débil entre la sociedad civil. En materia de participación sería más operativo que la sociedad civil se apropie no sólo de la estrategia, sino de los programas y proyectos orientados hacia la reducción de la pobreza.

Los donantes comparten una importante parcela de responsabilidad tanto por los cambios como por las continuidades. Por un lado, piden al gobierno que invierta recursos en la elaboración de nuevos planes, en particular el PND Operativo, y se preparan para aceptar que este plan reemplace la ERCERP, a pesar de las deficiencias en el debate nacional y la consiguiente falta de apropiación por parte de la Asamblea Nacional y la sociedad civil. Por otro lado, una parte importante de los donantes hace planes para dar, o ya efectivamente da, apoyo presupuestario, al parecer después de concluir que el gobierno asigna una gran prioridad a la reducción de la pobreza y es capaz de ejecutar políticas orientadas hacia esa reducción – a pesar de que, como este reporte indica, hay razones para dudar de ambas premisas.

Nicaragua logró alcanzar el punto de culminación HIPC, demostrando lo que a los ojos de los organismos financieros internacionales

ha sido considerado como un desempeño satisfactorio en el marco del PRGF y en la adopción de reformas estructurales. La naturaleza predominantemente macroeconómica de este programa priorizó los objetivos de estabilidad particularmente del sistema financiero y de fortalecimiento fiscal relegando a un segundo plano la priorización del gasto social. En la coyuntura Nicaragua resurge más fortalecida en sus indicadores macroeconómicos, aunque queda la incertidumbre de cómo se evitará recaer nuevamente en el endeudamiento externo, en la medida en que las transformaciones necesarias para reducir la vulnerabilidad a los choques externos y aumentar la equidad en la distribución del ingreso requieren proyectos cuyos resultados se consolidarán en el largo plazo con significativas necesidades de financiamiento.

Se continúan planteando iniciativas para mejorar la eficiencia en la coordinación entre donantes y para establecer mecanismos de control y seguimiento de la ERCERP. Tal es el caso de las propuestas para implementar una presupuestación plurianual y para mejorar la calidad del gasto público. Sin embargo los limitantes que enfrentan estas iniciativas, como la inestabilidad política y los problemas en la gobernabilidad, se han deteriorado en los últimos tiempos y seguramente tendrán incidencia en la trayectoria del gasto público. Todo se complica aún más por el hecho de que los procesos de capacitación que exige la implementación de estas reformas no se pueden lograr en el corto plazo.

Es urgente aprovechar la oportunidad proporcionada por el PND Operativo, y lanzar un debate nacional sobre el Plan, amplio y abierto, a todos los niveles de decisión en el país, y en el cual, desde el inicio, quede claro que el gobierno está dispuesto a escuchar, y a introducir cambios significativos, sino mismo radicales, en el documento y en las políticas concretas asociadas a su implementación. Es vital que en ese debate se aborde de una vez la cuestión de qué es crecimiento pro-pobre, qué crecimiento se quiere para Nicaragua, y cómo se puede aprovechar tal crecimiento para reducir la pobreza.

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
sida@sida.se, www.asdi.org