

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

Informe de País – Nicaragua

"La Estrategia de Reducción de la Pobreza en 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 SIDA4562es

ISBN 91-586-8447-6

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

Lista de Anexos	5
Glosario de siglas y abreviaturas	5
1 Introducción	7
2 Condiciones políticas y macroeconómicas, 2003-2004.....	10
2.1 El entorno político 2003-2004	10
2.2 Perspectivas para 2005.....	12
2.3 La economía de Nicaragua en 2003	13
2.4 La economía de Nicaragua en 2004	16
3 El alivio de la deuda y las relaciones con las IFIs	19
3.1 Nicaragua y la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados	19
3.2 Relaciones con las IFIs: PRGF, PRSC	22
4 El proceso de la ERCERP: estado actual	25
4.1 El segundo año de la ERCERP	25
4.2 Evolución del gasto en alivio de la pobreza	26
4.3 El alivio interino HIPC y el alivio de la pobreza	27
4.4 Refuerzo institucional	30
4.5 La descentralización y la ley de transferencias presupuestarias	34
5 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PND Operativo	41
5.1 La participación ciudadana	41
5.2 El PND	42
5.3 El PND Operativo: PRSP II?	54
5.5 Algunas Conclusiones.....	65
6 Donantes, asistencia y ERP	68
6.1 La coordinación entre los donantes.....	68
6.2 El movimiento hacia el apoyo presupuestario	70
6.3 Consideraciones finales	74

7 Crecimiento pro-pobre en Nicaragua	76
7.1 Introducción	76
7.2 El concepto y sus interpretaciones en Nicaragua	76
7.3 ¿Existe crecimiento pro-pobre en Nicaragua?	
Los hechos y las estrategias	78
7.4 Requisitos de un crecimiento pro-pobre en Nicaragua	84
8 Conclusiones	93
Anexo 1	96
Anexo 2	98
Anexo 3	99
Anexo 4	100
Anexo 5	101
Referencias Bibliográficas	103

Lista de Anexos

Anexos 1a, 1b y 1c Nicaragua: Principales indicadores económicos
Anexo 2 Gobierno Central Gasto de la ERP 2002-2003
Anexo 3 Gobierno Central Gasto Funcional 2002-2003
Anexo 4 Gobierno Central Evolución del Gasto Nominal total Por Sectores 1995-2003 y programa 2004
Anexo 5 Lista de entrevistados

Glosario de siglas y abreviaturas

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AP	apoyo presupuestario
AS	apoyo sectorial
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BAMER	Banco Mercantil
BANCENTRO	Banco de Crédito Centroamericano
BCN	Banco Central de Nicaragua
BECA	Banco Europeo de Centroamérica
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
CE	Comisión Europea
CENIS	Certificados Negociables de Inversión
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CSD	Comisión Sectorial de Descentralización
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENADES	Estrategia Nacional de Desarrollo
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESAF	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural ('Enhanced Structural Adjustment Facility')
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
GGG	Grupo de Gobernabilidad
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
MAGFOR	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
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
PAI	Programa de Apoyo para la Implementación de la ERCERP
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDL	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	Servicio de Crecimiento y de Reducción de Pobreza ('Poverty Reduction and Growth Facility')
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')
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
RPS	Red de Protección Social
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SDG	Secretarías Departamentales de Gobierno
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento a los Indicadores de la Pobreza
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UTD	Unidad Técnica Departamental
UTIP	Unidad Coordinadora Territorial de la Inversión Pública

1 Introducción

Este es el segundo de lo que se espera vengan a ser cinco informes anuales sobre la estrategia de reducción de la pobreza de Nicaragua, producidos por el Institute of Social Studies por encargo de Asdi, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el primer informe se describía la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua (ERCERP) como una ‘estrategia sin dueño’, para dar énfasis al hecho de que nadie en el país – ni el Gobierno, ni la sociedad civil, ni los mismos pobres – se identificaba con ella o la consideraba como su propiedad. Paradójicamente, solo de los donantes se puede decir que verdaderamente la apoyaban y de ella se apropiaban.

Recuadro 1.1: Principios fundamentales de las Estrategias de Reducción de la Pobreza

Con las ERP se busca una ruptura con los esquemas tradicionales de ajuste estructural y una nueva modalidad de lucha contra la pobreza. Inspiradas en el Comprehensive Development Framework formulado en el Banco Mundial en 1995, las ERP surgieron cuando, 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 para reducir a la pobreza, con una orientación y viabilidad de largo plazo y que la estrategia sea participativa y asociativa. De esta manera se pretende hacer a los gobiernos receptores de ayuda externa co-responsables de los resultados de los programas a adoptar, no sólo desde la perspectiva de su implementación sino de su creación. Al mismo tiempo, las prioridades estarían definidas de acuerdo con la sociedad civil, y especialmente los pobres, lo que permitiría mayor refuerzo y seguimiento local.

El Gobierno, en particular, parecía considerar la ERCERP apenas como un instrumento de alivio de la deuda externa. Más que reducir la pobreza parecía interesarle, en el corto plazo el pago de la deuda

interna, en el largo plazo el crecimiento económico. Su política económica reflejaba claramente estas prioridades, por ejemplo cuando no se evaluaban *ex ante* los impactos de las políticas de reforma estructural de la economía o de las reformas tributarias sobre la población pobre del país, o cuando se asignaban recursos liberados del pago de la deuda en concepto del 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.

Otro ejemplo de la falta de consideración de la política económica hacia la estrategia de reducción de la pobreza es la tendencia, cuando no se alcanzaban las metas de la política monetaria, del ajuste de la demanda interna a recaer más en la contracción del gasto de inversión pública, afectando no sólo a la meta del crecimiento económico, sino también al 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.

Cabe también señalar que la ERCERP se fundamentaba sólo en el crecimiento económico para reducir la pobreza, que es un dato exógeno en el programa económico del FMI, pero no abordaba políticas tan importantes como las de reducción de la inequidad de la distribución del ingreso y de la futura concentración del crecimiento económico entre las actividades económicas y los agentes económicos del país. Además, la implementación de la ERCERP se veía 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.

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, han continuado a implementarse muchas de las políticas y proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza y ya señalados en el informe de 2003, así como ciertas tentativas de refuerzo institucional, en particular de los ministerios a nivel central. Por otro lado, han también ocurrido novedades de monta, que requieren un análisis pormenorizado. Entre estas, se cuentan la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, el alcance por Nicaragua del punto de culminación de la Iniciativa HIPC y la importante condonación de deuda externa con ella asociada, y la publicación muy reciente del Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009, por no mencionar sino las más importantes.

En el Capítulo 2 se describe la evolución de las condiciones políticas y macroeconómicas en Nicaragua desde aproximadamente hace un año. El Capítulo 3 se dedica enteramente al análisis del alivio de la deuda y de las relaciones con las instituciones financieras internacionales. A esto sigue, en el Capítulo 4, una puesta al día en lo que se refiere al proceso de la lucha contra la pobreza, incluyendo la evolución del gasto social, el refuerzo institucional, los proyectos especiales asociados a la ERCERP y el proceso de la descentralización, en particular la Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios. Por su importancia estratégica, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el recién-publicado PND Operativo, se presentan y analizan con algún pormenor en el Capítulo 5. El Capítulo 6 trata de la asistencia externa

y las relaciones con los donantes. El Capítulo 7 se encuentra dedicado a una discusión del concepto de crecimiento pro-pobre y de cómo ese concepto es interpretado e implementado en las políticas de lucha contra la pobreza, lo que parece especialmente oportuno teniendo en cuenta la reciente publicación del PND Operativo, con su asignación de prioridades a objetivos de crecimiento. Finalmente, en el Capítulo 8 se recogen algunas conclusiones, lecciones y recomendaciones sugeridas por todo el análisis.

A pesar de todos nuestros esfuerzos, este informe resulta bastante largo, aunque menos que el anterior. Esto se debe en gran parte a la necesidad de tratar, con el nivel de atención que merecen, algunos de los documentos publicados en Nicaragua durante el año pasado, especialmente la Ley de Transferencia Municipales y el Plan Nacional de Desarrollo Operativo. Además, debido al calendario de su publicación el año pasado, el PND tampoco había sido todavía analizado en el primer informe, y es difícil separar el análisis del PND Operativo del de su documento fundacional.

2 Condiciones políticas y macroeconómicas, 2003-2004

2.1 El entorno político 2003-2004

En el ámbito político, el año de 2003 se inició con tensiones entre la Asamblea Nacional y el Presidente de la República por la controversia del asunto presupuestario. El debate se enfocó sobre las facultades mismas de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria. Según el presidente de la República, la Asamblea Nacional debería limitarse a resellar el proyecto presupuestario que él le presenta cada año. Por su lado, la Asamblea Nacional afirmaba que constitucionalmente está facultada para modificar el proyecto que le presenta el presidente de la República. La controversia incluye la determinación de prioridades del gasto público. En otros términos, qué políticas públicas tienen prioridad frente a otras, sobre un presupuesto exiguo (el presupuesto de Nicaragua es la mitad del presupuesto de Honduras).

El Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional llegaron a acuerdos con un pleno consenso de ajustar los salarios, cumplir la transferencia del 6% del presupuesto nacional a las universidades y entregar un subsidio al usuario de transporte colectivo en autobuses urbanos por el alza del precio del petróleo, mediante la inclusión en el presupuesto de la reducción del pago del servicio de la deuda externa (Nicaragua arribó el 23 de enero al Punto de Culminación Flotante de la Iniciativa HIPC y el efecto de la reducción ‘automática’ de la deuda con el Club de París no se había registrado en el presupuesto nacional) y la emisión de nueva deuda pública interna (colocación de Letras Estandarizadas del Tesoro). Sin embargo, como consecuencia del debate presupuestario, el gobierno se encontró urgido de fondos para cubrir los incrementos salariales de los funcionarios públicos de rango medio e inferior.

Junto a este problema, surgieron otros presionando sobre la gobernabilidad del país. Conflictos de tierra en diferentes zonas de Nicaragua, demostraciones públicas en la ciudad capital y un conflicto abierto entre el Procurador de Justicia en funciones y la Corte Suprema de Justicia fueron algunos ejemplos.

El problema de orden público relacionado con las tomas de tierras ocurridas en el norte del país y encabezadas por líderes de la antigua Resistencia, quienes denunciaban incumplimiento por parte del Gobierno de Nicaragua de antiguos compromisos para resolverles problemas relacionados con indemnizaciones, tenencias de tierras y facilidades financieras y técnicas para el desarrollo de la agricultura, fue resuelto satisfactoriamente por el gobierno acudiendo a la acción

combinada de la Policía y el Ejército, logrando el desalojo de las propiedades sin que ocurrieran bajas de ninguna parte.

En el ámbito legislativo el Gobierno tuvo éxito logrando la aprobación de la Reforma Tributaria el 6 de mayo, cumpliendo de esta manera sus compromisos con los organismos financieros internacionales. Sin embargo, el proceso de la aprobación incubó muchas tensiones entre diferentes sectores de la sociedad, empezando por los consumidores y los comerciantes minoristas que rechazaban terminantemente cualquier reforma tributaria. Simultáneamente, el Gobierno cumplió sus compromisos con el Frente Sandinista al aprobar una Reforma a la Ley Anual del Presupuesto, para autorizar incremento en los sueldos de algunos sectores del Estado.

Junto a estos problemas contingentes, permaneció como un asunto estructural una aguda controversia en derredor del Poder Judicial. A mediados del año de 2003, fue relevante la desconfianza de parte de amplios sectores de la sociedad nicaragüense sobre la imparcialidad de las decisiones y procesos judiciales, que aunada con la cultura de desconocimiento y desobediencia de la ley, incluso de parte de los poderes públicos y de entidades estatales, son factores que ahuyentan la inversión y obstaculizan el crecimiento económico. Cuando las disputas se resuelven por medios extralegales y las decisiones judiciales pueden ser ignoradas abiertamente, esto equivale a jugar un deporte sin reglas. Ciudadanos y empresas enfrentan entonces el problema de la inseguridad jurídica, y están a merced de poderes discrecionales y de actuaciones arbitrarias.

La agenda parlamentaria del segundo semestre de 2003 continuó apoyando la emisión de leyes propuestas por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, se tramitó una ley de servicio civil, que formaba parte de las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional. Un segundo tema crítico fue la ley anual de presupuesto nacional para 2004, el cual se redujo en relación al de 2003, y eso en un año en el que sería necesario proveer los fondos para elecciones municipales.

Durante los últimos meses de 2003, el clima político se atribuló por un conflicto abierto entre el Vice-Presidente y el Presidente de la República; además se abrieron debates sobre la duración del período de las autoridades electas y sobre la subordinación militar al poder civil, ambos por iniciativa presidencial. Los ciclos electorales no se interrumpieron, porque no se logró el indispensable apoyo parlamentario, pero se abrió un paréntesis de incertidumbre, ya cerrado, que dejó secuelas negativas en la confianza sobre la estabilidad política del país.

En el primer semestre de 2004, Nicaragua continuó pasando por altibajos respecto a su estabilidad política. Las buenas noticias provinieron sobre todo de los organismos financieros internacionales y de algunos países de la comunidad internacional, que se declararon satisfechos con el desempeño macroeconómico de Nicaragua, y apoyaron plenamente la gestión presidencial.

Las situaciones de incertidumbre, sin embargo, provinieron del pobre desempeño de las entidades gubernamentales encargadas de mediar y dirimir los conflictos políticos. A esos problemas institucionales se agregó una inconformidad social creciente, que se manifestó con los reclamos de las indemnizaciones de las víctimas del agroquímico nemagón, los ajustes tarifarios del gremio de transporte público, los títulos de propiedad para los miembros de las asociaciones de desmovilizados de la resistencia y ex retirados del ejército, las

negociaciones abiertas sobre el nuevo salario mínimo, los conatos de huelga magisteriales, el incumplimiento de las promesas gubernamentales a los pobladores de las Tunas, y las demandas a propósito de la transferencia del 6% del presupuesto nacional a las universidades.

La inestabilidad política continuó elevándose en el primer semestre de 2004 debido principalmente a conflictos dentro de los Poderes del Estado y conflictos entre los mismos Poderes. En la actualidad, el presidente de Nicaragua no cuenta con ningún 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 del año de 2003 y durante cinco meses, sin presidente, sin vicepresidente y sin salas, junto a dos tribunales de apelación desintegrados; sin embargo, lo más grave es la desconfianza generalizada de la ciudadanía respecto a su funcionamiento. Esta crisis del Poder Judicial tiene repercusiones en el mundo de los negocios, puesto que los jueces deciden, entre otros temas, sobre el patrimonio de las personas. El Poder Judicial sigue siendo criticado porque se le atribuye subordinación a intereses políticos, pero esta situación se ve agravada además porque también se le atribuye retardación de justicia, es decir, lentitud extrema en el desarrollo de los procesos judiciales.

En la primera parte de 2004, la Asamblea Nacional apenas ha logrado funcionar, 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 rompió la parálisis que la dominó durante la primera. El FSLN dejó de reclamar la renuncia de directivos liberales, abriendo paso a la cooperación para tramitar leyes que consideró relevantes, entre las cuales se encuentra la de Carrera Judicial, de Carrera Municipal y reforma de la Ley de Transferencias Municipales. Todo esto contribuyó a propiciar un clima de entendimiento para el debate presupuestario.

El estilo presidencial de liderazgo ha generado tensiones para el régimen político. El Presidente de la República no define claramente alianzas ni acuerdos, sino que funciona día a día y sujeto a las eventualidades del momento. En consecuencia, el gobierno se encuentra en un momento de gran aislamiento parlamentario. Una consecuencia de la actitud presidencial fue su marginación del debate sobre la Ley de Carrera Judicial; sobre esta materia el gobierno actuó con dualidad, haciendo acuerdos con las bancadas del PLC y del FSLN por separado, para al final quedar fuera del acuerdo. La situación del gobierno en su relación con la Asamblea Nacional es de aislamiento y de confrontación con las dos bancadas mayoritarias. El presidente y el gobierno casi sólo encuentran apoyo en la comunidad internacional.

2.2 Perspectivas para 2005

La solicitud de destitución del Presidente de la República por parte de la Contraloría General de la República y la misión de la OEA en Nicaragua posiblemente hayan cerrado un ciclo de tensión en el país. Los líderes del PLC y del FSLN habrán comprobado que la destitución del Presidente Bolaños no sería un hecho irrelevante para la

comunidad internacional y a su vez el presidente Bolaños se habrá percatado que el respaldo de la OEA es limitado y que necesita encontrar aliados internos.

Posiblemente habrá una nueva edición del dialogo nacional con observación internacional, cuyo resultado más previsible sea la garantía de que el presidente Bolaños concluirá su mandato y cualquier procesamiento por delitos electorales será diferido para después que concluya su período de gobierno. El presidente podría lograr acuerdos que contribuyan a crearle una capacidad para tomar iniciativas de orden económico y para enfrentar crisis como la que se origina por la elevación de los precios del petróleo. A estos acuerdos el gobierno puede llegar indistintamente con el PLC o con el FSLN; con el PLC, el mayor obstáculo lo representa la exigencia del PLC de liberación para su líder Arnoldo Alemán, y respecto al FSLN el mayor obstáculo lo representa la oposición de la Embajada de Estados Unidos.

Las bancadas del PLC y del FSLN tienen fuertes estímulos para cooperar entre si durante la próxima legislatura. Entre esos estímulos se encuentra la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y del Consejo Supremo Electoral (CSE), Procurador y Sub-Procurador de Derechos Humanos, y el Superintendente de Bancos y de Otras Instituciones Financieras. Es posible que la voluntad de cooperación los lleve a acordar el gobierno de la Asamblea Nacional para la legislatura 2005, desplazando a la bancada Azul y Blanco a un rol de menor influencia del que tiene ahora.

Es posible que durante el año 2005 haya menos tensiones en los poderes públicos. El CSE debe ser renovado por causa del término de su mandato. El Poder Judicial empezará a aplicar la Ley de Carrera Judicial, lo cual introduce una cuota de distensión. La controversia pública variará de intensidad dependiendo de quienes sean electos para ocupar cargos en la CSJ y el CSE: si se eligen reconocidas personalidades partidarias tendremos críticas acentuadas, pero si no son figuras partidistas posiblemente la crítica sea menor.

El municipalismo emerge desde ahora como una tendencia renovadora en la sociedad nicaragüense. El 7 de noviembre se cumplirá un ciclo de cuatro elecciones municipales competitivas, las gestiones de los alcaldes parecen haber abierto un ciclo de competencia por la mejor gestión; los reconocimientos y premios internacionales, por transparencia, por eficiencia, por dedicación a la niñez, así lo indican. El municipalismo también se ha fortalecido con un manojito de legislación, incluyendo la ley de régimen presupuestario municipal, ley de transferencias municipales, ley de solvencia municipal, ley de participación ciudadana y ley de carrera municipal.

2.3 La economía de Nicaragua en 2003

Los objetivos económicos básicos en 2003 fueron mantener la estabilidad macroeconómica, implementar una política fiscal transparente y prudente, reducir gradualmente el saldo de la deuda interna, fortalecer las reservas oficiales de la banca central e incrementar el gasto público relacionado con la pobreza.

La economía creció con un ritmo de 2.3 por ciento, levemente superior al crecimiento anémico de 2002 (ver Figura 2.1), acompañado de una tasa de inflación de 6.5 por ciento (ver Figura 2.2) que estuvo presionada por los altos precios de los combustibles y la eliminación de la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los

53 productos de la canasta de consumo básico. Se mantuvo la tasa anual de 6 por ciento del deslizamiento del tipo de cambio en el mercado oficial.

En el ámbito de la política fiscal, se aprobó la segunda fase de la reforma tributaria el 6 de mayo, que contribuyó a elevar la carga tributaria del gobierno central de 14.3 por ciento del PIB en 2002 a 15.8 por ciento del PIB en 2003 (ver Figura 2.3), como un resultado de la ampliación de la base tributaria, la eliminación de la tasa cero del IVA (excepto para la producción exportable) y el establecimiento del 1 por ciento sobre el valor de los activos de las empresas no financieras como pago mínimo definitivo del Impuesto sobre la Renta (IR).

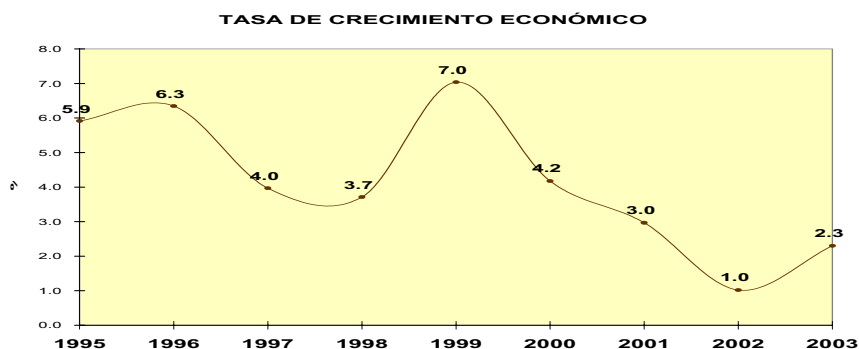


Figura 2.1: Crecimiento económico en Nicaragua, 1996-2003

Sin embargo, para contener el déficit fiscal en el nivel del 5.4 por ciento del PIB, el ajuste recayó con más fuerza sobre el sector fiscal al desplomarse el eje central de la política monetaria, que consistía en la obtención de al menos US\$50 millones de la venta de los activos de los bancos intervenidos para que el Banco Central de Nicaragua iniciara su ‘desendeudamiento’ gradual frente al Sistema Financiero Nacional con el pago de US\$70 millones en concepto de los Certificados Negociables de Inversión subastados por dicha entidad.

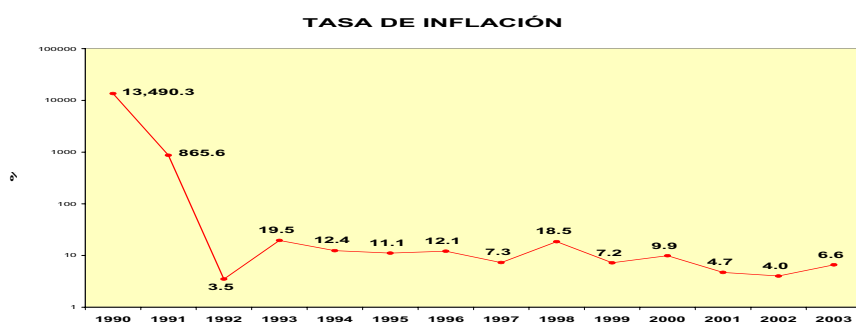


Figura 2.2: Variaciones en la tasa de inflación, Nicaragua 1990-2003.

La banca central sólo logró obtener US\$20 millones con la venta de dichos activos, que fueron subastados por una empresa internacional. Para evitar una drástica caída de las reservas internacionales, ya que el pago a los bancos comerciales por sus inversiones financieras se efectuó y no se reestructuró, se congelaron US\$110 millones de los préstamos internacionales ‘atados’ a los programas y proyectos de cooperación, por lo cual se sub-ejecutó en un 65 por ciento la

implementación de dichos programas y proyectos, provocando un menor desempeño de la producción y una mayor tasa de desempleo.

Entre los principales resultados monetarios, las reservas internacionales netas oficiales aumentaron US\$33 millones; se redujo la deuda interna del Banco Central de Nicaragua en US\$14 millones, pero los CENIs subastados fueron sustituidos por las Letras Estandarizadas del Banco Central de Nicaragua; se desembolsaron US\$100 millones de divisas líquidas mediante préstamos y donaciones para apoyo a balanza de pagos (incluyendo US\$28 millones del FMI); se pagaron US\$111 millones a los acreedores externos; y no se registraron ingresos en concepto de privatización de empresas públicas.

Las acciones para el fortalecimiento del sistema bancario comercial comprendieron la eliminación del sigilo bancario sobre los activos a mediados de 2003, el establecimiento de nuevas normas prudenciales para limitar riesgos derivados de la disparidad de madurez entre activos y pasivos, la creación de una nueva unidad en el Fondo de Garantía de los Depósitos (FOGADE) con el fin de administrar y liquidar activos en eventuales intervenciones a bancos, y las inspecciones in situ de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras a todos los bancos comerciales.

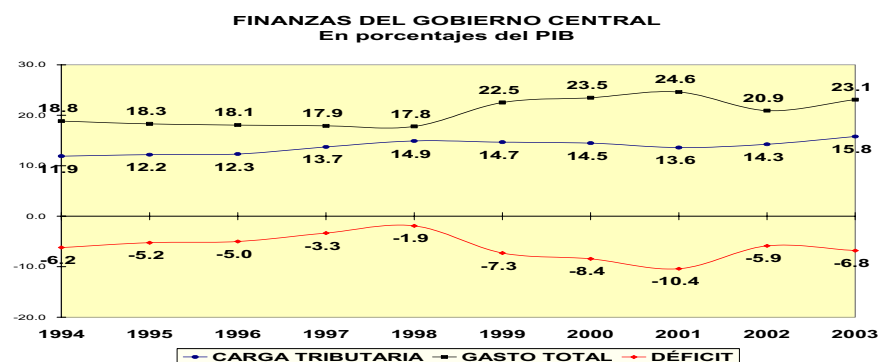


Figura 2.3: Carga tributaria del Gobierno Central

Finalmente, en relación con las principales reformas estructurales efectuadas en 2003, excluyendo la privatización de la planta eléctrica HIDROGESA y la puesta en marcha de las Administradoras de Fondos de Pensiones de la seguridad social dada la flexibilización del FMI en el cumplimiento de estas dos medidas, se aprobaron todas las contempladas en el PRGF para que Nicaragua pudiese arribar al Punto de Culminación flotante de la Iniciativa HIPC el 23 de enero de 2004.

De aquí se puede concluir que fue notable la cooperación política entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo debido posiblemente a que ningún partido político quería correr el riesgo de ganarse el estigma de haber evitado la ‘graduación’ del país en la Iniciativa HIPC. Así, se privatizó el 100% del capital accionario de la empresa telefónica ENITEL; se inició un plan de fortalecimiento del Sistema Judicial sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Reforma Judicial en 2002; continuó la modernización, con la ayuda del BID, de la Contraloría General de la República; se aprobaron las leyes de endeudamiento externo e interno del sector público y del servicio civil; y se adoptó un nuevo sistema de cuentas nacionales en marzo de 2003, que eliminó la subestimación del 70 por ciento del

Producto Interno Bruto Real: para 2003, el PIB Nominal (con año base de 1980) de US\$2,806 millones pasó a ser (con año base de 1994) de US\$4,135 millones.

En relación con los indicadores de la pobreza, el FMI reconoció que han mejorado en los años recientes, al disminuir el índice de pobreza de 47.9 por ciento en 1998 a 45.8 por ciento en 2001, mientras el índice de pobreza extrema caía de 17.3 por ciento a 15.1 por ciento en esos mismos años. 'El mejoramiento se ha observado en las áreas urbanas y rurales y en gran parte del país. La excepción fue el área rural de la región central, donde la pobreza aumentó. A pesar de estos avances, Nicaragua no se compara favorablemente con los otros países de la región, con las mayoría de sus indicadores sociales peores que el promedio regional', señaló el FMI.

2.4 La economía de Nicaragua en 2004

En el año de 2004 el *sector real* se perfila con un crecimiento económico que se ubica en el nivel de 3 por ciento, fundamentado más, por el lado de la oferta, en las actividades de café, maní, caña de azúcar, exportación de ganado en pie, matanza industrial de ganado vacuno y de pollo, bebidas, vestuario (en las empresas de zonas francas), materiales de construcción, minería y el sistema financiero nacional, mientras por el lado de la demanda se basa en principalmente en la inversión pública y las exportaciones.

El Producto Interno Bruto tiende a alcanzar un monto equivalente a US\$4,355 millones, y en términos *per capita*, el ingreso interno real medio anual se incrementa 1 por ciento respecto al de 2003 y registra un valor nominal de US\$810. Al mes de julio de 2004, el desempeño económico de Nicaragua, medido a través del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) elaborado por la banca central, mostró una tasa de crecimiento medio anual de 6.5% respecto al mismo mes del año pasado. Sin embargo, el desempeño económico se concentra en pocas manos (principalmente en dos empresas azucareras, dos empresas constructoras, una empresa minera, y nueve instituciones financieras) tiene un sesgo pro exportador y descuida el mercado interno.

La población total del país, que crece a un ritmo promedio anual de 2 por ciento, se estima en 5.4 millones de habitantes (dato recientemente actualizado por el gobierno, sobre la base de menores tasas de natalidad y de fecundidad observadas en el país). El principal problema económico señalado por la población continúa siendo el desempleo. El desempleo abierto como el desempleo equivalente asociado con el sub empleo afecta al 27.8 por ciento de la población económicamente activa, o sea que aproximadamente a 580,000 personas económicamente activas no generan ingresos en el presente año.

En el *sector externo* de la economía, el valor anual de las exportaciones FOB más el valor neto de US\$145 millones proveniente de la maquila en zonas francas totaliza US\$785 millones, mientras que las importaciones CIF se ubican en el nivel de US\$2,006 millones. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, excluyendo las transferencias corrientes netas del sector privado, es igual a US\$1,384 millones o 32 por ciento del PIB, siendo financiado con US\$150 millones de inversión extranjera directa, US\$410 millones provenientes de la Comunidad Internacional y US\$825 millones en concepto de remesas familiares.

La cooperación internacional, excluyendo un préstamo del FMI por US\$59 millones (destinados exclusivamente al ‘fortalecimiento’ de la posición de las reservas internacionales oficiales) se estima en US\$410 millones, de los cuales US\$117 millones corresponden a divisas líquidas de libre disponibilidad prestadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Taiwán, y donadas principalmente por Suiza, Holanda y Suecia.

Hasta la fecha actual, el gobierno se mantiene dentro del programa económico del Fondo Monetario Internacional (FMI). Así, en el marco de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC), alcanzó el Punto de Culminación flotante el 23 de enero de 2004, obteniendo una reducción de la deuda externa 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 esta forma, se prevé un pago máximo de US\$83 millones a los acreedores externos del sector público en el presente año, siempre que Nicaragua reestructure toda la deuda externa con los ‘Términos de Colonia’.

En el ámbito de las *finanzas públicas*, el presupuesto nacional de 2004 se modificó por las presiones de la población para mejorar los salarios del magisterio nacional, cumplir el precepto constitucional de la transferencia del 6 por ciento del presupuesto nacional a la educación universitaria, realizar transferencias al sector de transporte colectivo de pasajeros por los altos costos de operación resultantes del alza del precio internacional del petróleo, y por la inclusión de la reducción del pago del servicio de la deuda externa facilitado por la Iniciativa HIPC y la reducción del gasto corriente de algunos organismos por efecto de una política de austeridad y de disciplina fiscal.

La modificación presupuestaria también consideró la agilización del uso de la cooperación internacional, facultándose los organismos presupuestados a incorporar en sus presupuestos el producto de las donaciones externas y los desembolsos de préstamos concesionales aprobados por la Asamblea Nacional cuyos montos no se hayan previsto en el presupuesto. La Asamblea Nacional también aprobó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) realice los ajustes correspondientes para reflejar con fuente del Tesoro la absorción de los recursos liberados del pago de la deuda externa y elaborar informes trimestrales para ser remitidos a la Asamblea Nacional.

En el *área monetaria*, se estima que habrá un aumento de US\$20 millones en el saldo de las reservas internacionales netas oficiales y muy difícilmente se logrará una reducción del endeudamiento de US\$46 millones de la banca central. Dadas las obligaciones de corto plazo por emisión de sus títulos valores Certificados Negociables de Inversión (CENI’s) y Títulos Especiales de Inversión (TEI’s), se prevé una pérdida en el balance de resultados de la autoridad monetaria de aproximadamente US\$90 millones en concepto de intereses y mantenimiento de valor de estos bonos públicos emitidos en 2003, lo cual repercutirá inevitablemente en una restricción del gasto social del presupuesto nacional que se apruebe para 2005.

Aunque la política crediticia de la banca central continúa siendo contractiva para el Sector Público No Financiero y el Sistema Financiero Nacional, la tasa de inflación se aceleró debido a las alzas de precios del petróleo y sus derivados, y se proyecta para todo el año en el nivel mínimo de 7.8 por ciento. Por otro lado, se redujo la tasa

anual de deslizamiento del tipo de cambio oficial de 6 por ciento a 5 por ciento, alineada con el objetivo de adoptar un régimen de tipo de cambio flotante, tal como se propuso en la carta de intenciones presentada por el gobierno al Fondo Monetario Internacional a inicios de 2000. Para esto, se requiere disminuir el déficit del sector público, eliminar la deuda de corto plazo del Banco Central de Nicaragua en concepto de subastas de Certificados Negociables de Inversión y mantener permanentemente un nivel mínimo de reservas internacionales brutas equivalente a 3 meses de importaciones CIF.

En cuanto a las *reformas estructurales* contempladas para 2004, se prevé continuar la implementación de programas de fortalecimiento del sistema financiero nacional acorde con los Principios de Basilea; se ha postergado el inicio de funciones de tres empresas privadas que administrarán los fondos de pensiones hasta que una comisión gubernamental proponga, a finales de este año, una modificación a esta reforma debido al grave desequilibrio fiscal; y se prevé continuar la implementación de los programas de autonomía escolar, de modernización del sector salud y de protección social.

Además, el FMI trata, en el marco de las reformas estructurales, de garantizar una sostenibilidad fiscal a través de la aprobación de varias leyes (ver sección 3.2).

3 El alivio de la deuda y las relaciones con las IFIs

3.1 Nicaragua y la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados

Al 31 de diciembre de 2003, la deuda externa total de Nicaragua sumaba US\$6,596.4 millones, de los cuales US\$1,631.0 millones, o sea el 24.7 por ciento, representaban atrasos (principal, US\$934.6 millones, e intereses, US\$696.4 millones). Las relaciones de la deuda externa respecto al valor de las exportaciones de bienes FOB y servicios no factoriales (incluyendo el valor agregado de las empresas de zona franca), que suma US\$936 millones, fue de 705 por ciento, y respecto al Producto Interno Bruto Nominal de ese mismo año, de US\$4,100 millones, fue de 161 por ciento.

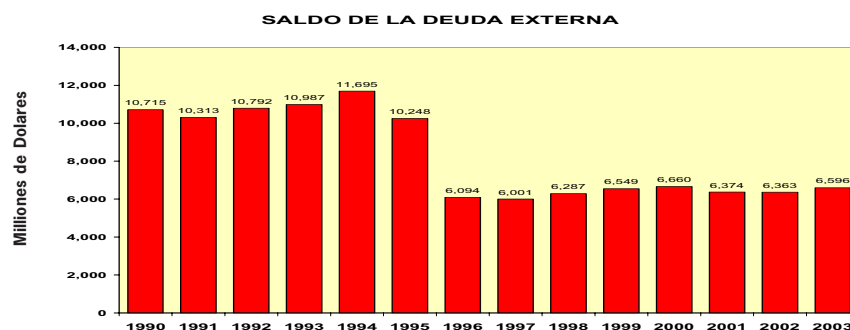


Figura 3.1: Evolución del saldo de la deuda externa

Tres años después que Nicaragua alcanzó el Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC en diciembre de 2001, el país pudo arribar al Punto de Culminación flotante en enero de 2004, en el cual obtuvo otra condonación, en términos nominales, aproximada a US\$4,086 millones. Cabe recordar que Nicaragua, antes que fuese clasificado como un país pobre y muy endeudado, recibió una condonación de US\$6,640 millones en su deuda externa durante el período 1990-1996. Ya en el marco de la Iniciativa HIPC, que surgió en octubre de 1996, antes del arribo al Punto de Culminación 'Flotante', o sea en el período 1997-2003, el país recibió otra condonación de US\$1,307 millones en su deuda externa, que están excluidos del monto nominal de la deuda al 31 de diciembre de 2003 atrás mencionado.

**DEUDA EXTERNA DE NICARAGUA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003
US\$6,596 MILLONES**

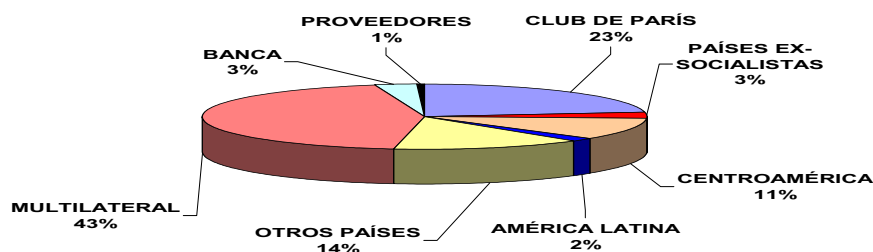


Figura 3.2: Perfil de la deuda externa de Nicaragua al 31/12/2003

De acuerdo con la minuta del Club de París de enero de 2004, los países miembros del Club de París otorgaron automáticamente la condonación del 100 por ciento de la deuda *pre-cut-off-date* (o sea, la contratada hasta el 31 de octubre de 1988) y de la deuda no concesional *post-cut-off-date* (o sea, la contratada a partir del 1 de noviembre de 1988) y la condonación del 31 por ciento de la deuda concesional *post-cut-off-date*, excepto Alemania, que condonó el 100 por ciento de la deuda, y Japón, que condonó toda la deuda *post-cut-off-date*. El monto total condonado de la deuda con los miembros del Club de París es de aproximadamente igual a US\$1,440 millones y al 88 por ciento de la deuda total registrada al 31 de diciembre de 2003.

En la actualidad, no se ha avanzado significativamente con la reestructuración de la deuda con países que no son miembros del Club de París, con los cuales se espera obtener una condonación de deudas, al menos, con los mismos términos concedidos por el Club de París. Solamente India, Corea del Norte y Hungría han condonado US\$33.4 millones, que representan el 2 por ciento del monto de la deuda *post-cut-off-date* con dicho países. Por lo tanto, en 2005 Nicaragua tendrá que emprender la reducción de, al menos, US\$1,085 millones del saldo de la deuda de US\$1,793 millones con los países que no son miembros del Club de París, entre los cuales se destacan Costa Rica, Libia, Honduras, Irán y Argelia.

En cuanto al alivio total facilitado por las instituciones financieras internacionales, en términos de valor presente neto, se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con US\$299 millones en el período 2004-2019; el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), US\$203.0 millones, facilitado totalmente en el Punto de Culminación; el Banco Mundial (BM/IDA), US\$35.8 millones en el período 2004-2023; el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), US\$7 millones; el Fondo Monetario Internacional (FMI), US\$81 millones en el período 2004-2009; el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND), US\$3 millones; y la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), US\$11 millones.

Finalmente, se presupone que el saldo remanente de la recompra de la deuda con la banca internacional, que suma US\$196.8 millones, será cancelado con los mismos términos de la recompra de esta deuda realizada en diciembre de 1995, o sea con una condonación del 92 por ciento y el pago inmediato del 8 por ciento restante equivalente a US\$15.7 millones.

El nuevo saldo *de facto* de la deuda externa se redujo hasta el nivel de US\$2,510 millones, que representaron el 268 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales de 2003, el 150 por

ciento de las mismas exportaciones y de US\$735 millones en concepto de remesas familiares, y el 61 por ciento del Producto Interno Bruto de 2003.

El nuevo saldo reestructurado de la deuda externa es calificado como *de facto* debido a que la condonación de US\$963 millones (en valor presente neto) provenientes de organismos multilaterales será cancelada por los países ricos (Estados Unidos y la Unión Europea, principalmente) a medida que vayan expirando los plazos de los préstamos a ser condonados, en el transcurso del período 2004-2020. Por consiguiente, el nuevo saldo reestructurado ‘en libros’ o ‘contable’ se aproxima a US\$3,638 millones, equivalentes al 89 por ciento del Producto Interno Bruto de 2003.

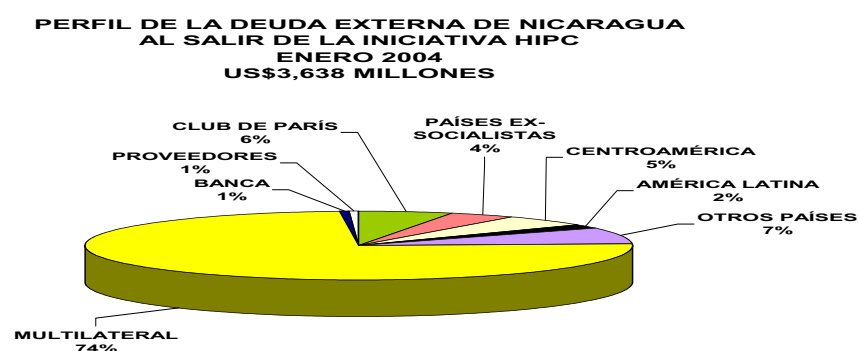


Figura 3.3: Perfil de la deuda externa de Nicaragua en enero de 2004

La salida de Nicaragua del grupo de 43 países pobres muy endeudados del mundo ha significado una reducción de la deuda externa *per capita* de US\$1,252 a US\$476 *de facto* y a US\$690 ‘contable o en libros’. El costo de esa salida fue la implementación de alrededor de 65 medidas de reforma estructural en el período 1990-2003, entre las cuales se destacan la reducción de casi 197,000 puestos de trabajo en el sector público, un gran avance del proceso de privatización de las empresas públicas, varias reformas tributarias, la privatización de la administración de los fondos de seguridad social (hoy cuestionada y sujeta a revisión por su grave efecto en la deuda pública interna), el cierre de la banca de desarrollo en particular y de la banca estatal en general, la liberalización del comercio exterior y del comercio interior, la liberalización de los precios al consumidor en el mercado interno, un lento avance en la solución del problema de la propiedad en conflicto, una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, la aprobación de un nuevo código penal y de un nuevo código de procesal penal y de la ley orgánica del Ministerio Público, el fortalecimiento de la Contraloría General de la República, la aprobación de la ley de servicio civil y de la ley de endeudamiento externo e interno del sector público, el establecimiento de un sistema de autonomía escolar y el proceso de descentralización del sistema de salud pública, la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza y la adopción de un plan nacional de acción forestal nacional y de un plan de acción para el medio ambiente.

Además, en el ámbito del ajuste económico, entre 1994 y 2003 Nicaragua aumentó el saldo de sus reservas internacionales brutas oficiales de US\$172 millones a US\$504 millones, sobre la base de un

mayor endeudamiento externo e interno, dado el minguado monto de las exportaciones del país; la carga tributaria del gobierno central se aumentó de 11.9 por ciento a 16.3 por ciento del PIB; el déficit fiscal se elevó de 6.2 por ciento a 6.9 por ciento del PIB después de haberse reducido hasta 1.9 por ciento del PIB en 1998 previo a los daños provocados por el Huracán Mitch; la tasa de inflación anual acumulada disminuyó de 12.4 por ciento a 6.6 por ciento; se desaceleró el crecimiento económico de 5.9 por ciento en 1995 a 2.3 por ciento en 2003 después de haber alcanzado el 7.0 por ciento en 1999 como resultado del plan de reconstrucción a raíz del Huracán Mitch, pero la tasa de desempleo abierto disminuyó desde 17.1 por ciento en 1994 a 9.8 por ciento en 2000 y se elevó hasta 13.5 por ciento en 2003; y la deuda interna generada por la banca central en concepto de emisión de títulos valores se incrementó de 0.3 por ciento del PIB en 1995 a 16.8 por ciento del PIB en 2003 debido principalmente a las quiebras bancarias, mientras que las pérdidas de la autoridad monetaria se elevaban de 0.4 por ciento del PIB en 1994 a 1.4 por ciento del PIB en 2003.

3.2 Relaciones con las IFIs: PRGF, PRSC

Fondo Monetario Internacional

El PRGF acordado con el FMI en Diciembre de 2002 sigue ‘on track’, a pesar de los retrasos en la implementación de algunas de las reformas estructurales que formaban parte de ese acuerdo, retrasos que han ocurrido sobretodo a partir de Enero de 2004, con la quiebra de la cooperación entre el Gobierno y la Asamblea Nacional.

Sin embargo, el incumplimiento de una serie de reformas estructurales del sector público contempladas en el programa del FMI para este año (y si el FMI no se flexibiliza) pone en riesgo los desembolsos de un préstamo del FMI por US\$17.4 millones, y además de un préstamo del BID por US\$25 millones y una donación de US\$7 millones de Holanda.

Las reformas estructurales del sector público pendientes para su aprobación en este año, según el programa del FMI, son las siguientes:

- El C
- ódigo Tributario, cuya propuesta fue presentada a la Asamblea Nacional en noviembre de 2003 y se esperaba fuese aprobada en marzo de 2004, que normará las obligaciones de los contribuyentes y de los cobradores de impuestos, y las herramientas legales para reforzar la recaudación y penalizar la evasión.
- La Ley de Carrera Administrativa, presentada a la Asamblea Nacional por parte del Poder Ejecutivo en noviembre de 2003 y se espera su aprobación de junio de 2004, trata de mejorar la calificación de los recursos humanos en la DGI y la DGA.
- La Comisión del Gasto Público, una instancia permanente para asesorar al gobierno, busca mejorar la composición y la calidad del gasto con los objetivos de ampliar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Las recomendaciones de la Comisión para 2004 fueron las siguientes:
 - Incrementar la eficiencia del gasto corriente primario (o sea, el consumo público)

- Mantener el techo del gasto corriente presupuestario de 2004, a pesar del costo adicional de las transferencias municipales y las elecciones municipales.
 - Buscar la forma óptima para transferir las responsabilidades del gasto a las municipalidades, o sea identificar los gastos que pueden ser transferidos en el corto plazo.
 - Mejorar el mecanismo de control de reducción de la pobreza, de acuerdo con el Fondo Social Suplementario (FSS).
 - Mejorar la clasificación del gasto para la reducción de la pobreza.
- La Ley de Administración Fiscal, a ser presentada a la Asamblea Nacional a finales de 2004, tiene el objetivo de mejorar, coordinar y regular los sistemas de administración pública, tales como el presupuesto, los ingresos y el crédito del sector público, y armonizará la metodología del presupuesto en los diferentes niveles del sector público.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal, que sería presentada a la Asamblea Nacional en marzo de 2004 para aprobación en diciembre de 2004, determinará los techos (en porcentajes del PIB) de variables fiscales clave, tales como el déficit público y la deuda pública; introducirá la práctica de presupuestos multianuales; y
- creará un fondo de estabilización fiscal para evitar serios ajustes fiscales y promover el ahorro público.

Banco Mundial

Al mismo tiempo que se aprobaba la llegada de Nicaragua al punto de culminación de la Iniciativa HIPC reforzada y por lo tanto la condonación de la deuda a la que nos hemos referido atrás, el Banco Mundial aprobaba también la concesión de un Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC por sus siglas en inglés).

Destinado a soportar la implementación de la ERCERP, este crédito anual es cofinanciado por el banco y el Banco Alemán de Desarrollo KfW, tiene un monto de US\$70 millones, y cumple sus objetivos a través del apoyo a las siguientes áreas incluidas en la ERCERP:

Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (Cuarto Pilar de la ERCERP), juega un papel clave en la reducción de la corrupción y la realización de las necesarias garantías fiduciarias al apoyo presupuestario que permitiría una mayor asistencia a la reducción de la pobreza. Con la intención de enfocarse solamente en áreas prioritarias, el PSRC apoyará reformas en el servicio civil, programa de inversiones públicas y marco de mediano plazo para los gastos públicos, gestión financiera del sector público, compras y contrataciones del Estado, participación pública, descentralización y análisis de la pobreza.

Capital humano de las poblaciones pobres y vulnerables (Pilares II y III de la ERCERP). El PSRC apoyará los esfuerzos del gobierno para promover una mejor coordinación y mejor utilización de los recursos, así como una serie de reformas en la educación básica, salud, población, protección social y agua y alcantarillado.

Crecimiento y competitividad (Pilar I de la ERCERP). El PSRC apoyará mejoramientos en las áreas de derechos de propiedad, agricultura y silvicultura, acceso y calidad de la infraestructura, política de competencia, clima de inversiones, y el sector financiero, incluyendo la reforma del sistema de pensiones (Banco Mundial, 2004: 1-2).

4 El proceso de la ERCERP: estado actual

4.1 El segundo año de la ERCERP

En 2003, la agenda gubernamental de Nicaragua se ha concentrado más en gestiones políticas asociadas con dos temas económicos externos principales: buscar, a toda costa, la llegada del país al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, observándose una plena colaboración entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo, y concluir las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América.

Estas dos preocupaciones relegaron a un segundo plano el análisis sobre el avance o el atraso en la ejecución de los proyectos para la reducción de la pobreza humana del país, lo cual se refleja en la segunda evaluación oficial anual de progreso de la ERCERP. Sin embargo, es posible señalar ciertas áreas donde ha habido progresos.

Un acontecimiento importante en lo que se refiere al combate a la pobreza en Nicaragua ha sido la reciente publicación del Plan Nacional de Desarrollo Operativo, con el que el gobierno se propone reemplazar a la ERCERP, y que se ve frecuentemente referido como ‘ERCERP II’. El PND Operativo surge en la secuencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND), publicado por el gobierno como propuesta el año pasado, nunca aprobado oficialmente, y difundido por el presidente de la República y el Gobierno en varios departamentos y municipios, a partir de enero de 2004.

El PND Operativo es la culminación de un proceso largo y bien gestionado de participación y consulta a nivel departamental en todo el país, que ha tenido como uno de sus ‘subproductos’ más importantes estimular la formulación de planes de desarrollo departamentales y también, en ciertos casos, municipales, algunas de cuyas aspiraciones ya se contemplan en el mismo PND Operativo. Atendiendo a esto, sería de esperar que el PND mismo, o sea la presentación inicial de los conceptos y de la visión del desarrollo de Nicaragua que después se ha tratado de tornar operacional en el PND Operativo, hubiera sido objeto de un debate nacional amplio y profundo, como justifica la importancia del documento. Sin embargo, esto no ha pasado: a excepción de discusiones en el CONPES (y además un CONPES menos crítico que hasta el año pasado, a raíz de los cambios en su composición – véase sección 4.4.2 adelante) y en consejos sectoriales, el gobierno prácticamente no ha realizado reuniones de discusión

sobre el PND a nivel nacional¹. Esto es tanto más sorprendente cuanto el CONPES mencionó en sus recomendaciones sobre el PND la necesidad de realizar una discusión más amplia a nivel nacional y el mismo Presidente de la República, en el momento de la presentación oficial de la propuesta de PND a mediados de 2003, prometió discutir ampliamente el PND en el lapso de un año.

En el presente capítulo se mencionan diversos aspectos relacionados con la implementación de la ERCERP, dejando para el Capítulo 5 la discusión del PND y del recién publicado PND Operativo. El capítulo se basa en parte en el Segundo Informe de Avance de la ERCERP (SECEP, 2003), publicado por el gobierno en Octubre de 2003. A propósito de este informe, hay que señalar que la evaluación oficial del segundo año de la ERCERP no contó con el mismo tipo de consultas realizadas a distintos organismos de la sociedad civil para la primera evaluación, por lo cual dichos organismos han procedido a realizar ‘auditorías ciudadanas’.

4.2 Evolución del gasto en alivio de la pobreza

En 2003, el gasto real (eliminada la inflación del índice de precios implícito del gasto público total) que fue ejecutado en la estrategia de reducción de la pobreza aumentó 21.2 por ciento respecto al gasto efectuado en 2002, al incorporarse en su financiamiento, por primera vez, el alivio interino de la Iniciativa HIPC proveniente de las siguientes fuentes de cooperación: Club de París, Banco Centroamericano de Integración Económica, Organización de Países Exportadores de Petróleo y Fondo Monetario Internacional.

Valorado en dólares estadounidenses, el gasto con la reducción de la pobreza² se incrementó de US\$364.6 millones en 2002 a US\$453.5 millones en 2003; en porcentajes del PIB se elevó de 9.1 por ciento a 11.0 por ciento, y en porcentajes del gasto total del presupuesto del gobierno central (incluyendo el pago del servicio de la deuda interna y externa) disminuyó de 39.4 por ciento a 38.7 por ciento.

En cuanto a la estructura del financiamiento del gasto de la estrategia de reducción de la pobreza, entre 2002 y 2003, la participación de las rentas del Tesoro (ingresos tributarios) disminuyó de 51.4 por ciento a 30.7 por ciento; las rentas con destino específico disminuyeron de 3.4 por ciento a 2.5 por ciento; el alivio interino de la Iniciativa HIPC se elevó de 8.7 por ciento a 21.3 por ciento, las donaciones externas pasaron 15.7 por ciento a 26.6 por ciento, y los préstamos externos, de 20.8 por ciento a 18.9 por ciento.

¹ El poder leer o bajar de Internet el texto integral del Plan, prácticamente desde el momento de su publicación, aunque meritorio, apenas parcialmente compensa esta deficiencia de la participación, ya que eso lo hace accesible apenas a una parte muy seleccionada del público nicaragüense.

² Cabe repetir aquí una crítica hecha en nuestro primer informe, al hecho de que en el gasto corriente en pobreza de la ERCERP se incluyen actividades de los ministerios ‘sociales’ (MECD, MINSA, MAGFOR, MIFAMILIA), que poco o nada tienen que ver con el alivio a la pobreza, como sean por ejemplo las actividades centrales de esos ministerios. Es comprensible que se mantenga el mismo criterio en años sucesivos, para permitir comparaciones; pero la repetición no lo hace más correcto. Cabe también aclarar que esta clasificación se ha venido ajustando en la medida que se han incorporado nuevos programas directamente vinculados a los objetivos planteados en la ERCERP, particularmente en el área de crecimiento económico de base amplia, que no estaba desarrollada en el documento original. De esta forma, se han incluido dentro del gasto en pobreza programas relacionados con el ordenamiento territorial y titulación de propiedades, el apoyo a la competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, y los objetivos en materia de la vulnerabilidad ambiental.

4.3 El alivio interino HIPC y el alivio de la pobreza

El alivio interino de la deuda externa en el marco de la Iniciativa HIPC, o sea la condonación del pago de intereses y amortizaciones a países miembros del Club de París e instituciones financieras internacionales, que recibió Nicaragua durante el período 2001-2004 sumó el monto total de US\$710 millones, distribuidos anualmente de la forma indicada en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1: Nicaragua: Alivio Interino HIPC (Millones de Dólares)

Año	Club de París	IFIs	Alivio Interino
2001	33.5	48.1	81.6
2002	105.6	72.9	178.5
2003	110.1	76.9	187.0
2004	148.8	113.5	262.3
2001-2004	398.0	311.4	709.4

Fuente: Con base en datos del Fondo Monetario internacional y el Banco Central de Nicaragua

A esa suma, se deben agregar US\$96.9 millones en concepto de alivio tradicional del Club de París recibido en el mismo período. 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; 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, serían 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.

Sin embargo, el monto de recursos del presupuesto nacional asignados a la Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP) y su financiamiento con el alivio interino de la Iniciativa HIPC durante el período 2001-2004 fue lo que se indica en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2: Nicaragua: la ERCERP y el financiamiento HIPC (Millones de Dólares)

Año	Gasto de la ERCERP	Financiamiento HIPC	Financiamiento HIPC/Alivio Interino HIPC (%)
2001	n.d.	n.d.	n.d.
2002	364.6	31.6	38.7%
2003	453.5	96.6	51.7%
2004	456.1	125.2	47.7%
2002-2004	1,274.2	253.4	40.4%

Fuente: Con base en datos del Fondo Monetario internacional y el Banco Central de Nicaragua

Es notorio que apenas parte de los recursos liberados del pago de la deuda externa han sido asignados a la reducción de la pobreza. En el trienio 2002-2004, de un total de recursos liberados del pago de la deuda externa por US\$627.8 millones, sólo se asignó el 40.4 por ciento de dicho monto al gasto contenido en la ERCERP, o sea US\$253.4 millones. El remanente fue utilizado principalmente 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 bajó de US\$75.50 en 2000 a US\$75.32 en 2003, aumentando más 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\$24.93 en 2000 a US\$67.72 en 2003. Entre esos mismos años, el gasto per capita en seguridad y defensa también se incrementó de US\$13.11 a US\$15.43, mientras se reducía el gasto per capita del resto de instituciones gubernamentales de US\$67.50 a US\$51.76.

Recuadro 4.1: El alivio HIPC interino y la fórmula del FMI

El Grupo de los 7 (G-7) afirmó claramente en Colonia, en 1999, que todo el alivio interino de la Iniciativa HIPC tenía que ser asignado al financiamiento de proyectos de reducción de la pobreza humana, con el cumplimiento de dos condicionalidades, que iban a ser garantizadas por el FMI: transparencia en el uso de los recursos del presupuesto nacional y creciente participación de la sociedad civil en la solución de los problemas económicos y sociales (el famoso empoderamiento de la estrategia de la reducción de la pobreza).

Sin embargo, el FMI inventó una fórmula para determinar el monto del alivio destinado al gasto de reducción de la pobreza humana para el caso de Nicaragua:

(1) $A = \text{Alivio para la reducción de la pobreza} = \text{Servicio promedio 1992-1998 menos Servicio después de alivio HIPC.}$

Nota: el monto del servicio promedio en el período 1992-1998 fue de US\$216.6 millones.

(2) Si $A < \text{Alivio multilateral}$, entonces

(3) $\text{Alivio para la reducción de la pobreza} = \text{Alivio multilateral}$

Un ejemplo para 2001, según el Cuadro 7 del Segundo Informe de Progreso de la ERCERP, es el siguiente:

(1) $216.6 - 117.1 = 99.5$

(2) 99.5 no es menor que 76.9 (el alivio multilateral)

(3) El alivio, entonces, sería de US\$99.5 millones

y no US\$63.3 millones, como señala el Cuadro 7 antes mencionado. La diferencia de US\$33.4 millones, que el cuadro señala como 'Alivio HIPC para balanza de pagos', se calcula suponiendo que 'todo alivio de servicio de deuda externa que antes no se pagaba es considerado como alivio para fines de balanza de pagos' (GdN, 2003: 31). O sea, esa parte del alivio HIPC se utiliza para pagar deuda externa.

Aceptar la fórmula del FMI es evadir la decisión política del G-7 de fortalecer el vínculo de la reducción de la deuda externa con la reducción de la pobreza. Parece claro que esa fórmula fue adoptada para permitir a Nicaragua honrar el pago de la deuda interna, que se

aceleró desde el Banco Central de Nicaragua con la complacencia del Fondo Monetario Internacional a través de la emisión de Certificados Negociables de Inversión (CENIs) subastados, CENIs asociados con las quiebras bancarias, CENIs asociados con la crisis financiera de los cafeteros, Bonos en Moneda Extranjera (BOMEs), Títulos Especiales de Liquidez (TELs), Títulos Especiales de Inversión (TEIs), Letras Estandarizadas del Banco Central y Bonos del Banco Central.

El alivio interino es facilitado por los acreedores externos de Nicaragua que fueron calificados como 'priorizados' en los acuerdos económicos de Nicaragua con el Fondo Monetario Internacional desde inicios de la década de los noventa. Esto obedeció al cumplimiento de la condicionalidad macroeconómica de que Nicaragua no debía incurrir en mora con el pago de la deuda 'priorizada', o sea la deuda contraída con los países miembros del Club de París, las instituciones financieras internacionales (entre ellas, principalmente, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica), la nueva deuda contratada con organismos bilaterales y la banca internacional desde inicios de la década de los noventa, y toda la deuda externa bilateral reestructurada antes del surgimiento de la Iniciativa HIPC, especialmente la deuda reestructurada con Rusia, México y Alemania.

Sobre la base de esa condicionalidad del FMI, Nicaragua prácticamente nunca incurrió en mora con el pago de la deuda 'priorizada'. Cabe señalar que los países miembros del Club de París concedieron unilateralmente una moratoria en el pago de la deuda a Nicaragua entre febrero de 1999 y enero de 2002, a raíz de los daños provocados por el Huracán Mitch, con el propósito que las autoridades gubernamentales atendieran en mejor forma las necesidades de las poblaciones perjudicadas por el fenómeno natural. Pero eso no implicó que Nicaragua dejara de pagar o incurriera en mora con los países miembros del Club de París.

Nicaragua, desde la década de los ochenta, no ha honrado toda la deuda externa, especialmente con aquellos países que no son miembros del Club de París y las instituciones financieras internacionales. A finales de 2003, esa deuda bilateral, especialmente con países ex socialistas y latinoamericanos, representaba alrededor del un cuarto del saldo total adeudado, pero cabe destacar que estos acreedores no se consideraron como 'priorizados' en los acuerdos con el FMI.

Ahora, el argumento gubernamental de que todo el alivio interino no fue asignado exclusivamente a proyectos de reducción de la pobreza, tal como lo estableció el Grupo de los 7 (G-7) en la ciudad alemana de Colonia en junio de 1999, porque Nicaragua no honraba toda su deuda externa, carece de lógica económica. Los países que concedieron el alivio interino de la Iniciativa HIPC, o sea la condonación del 80 por ciento del pago de intereses y amortizaciones entre el Punto de Decisión y el Punto de Culminación de dicha Iniciativa, fueron los países 'priorizados' entre Nicaragua y el FMI en el pago de la deuda, en este caso los del Club de París, con los cuales Nicaragua prácticamente nunca incurrió en mora.

Ese argumento gubernamental trata de asociar la mora en el pago de la deuda externa con países, tales como Costa Rica, Honduras, Guatemala, Brasil, Libia, Argelia Irán, Polonia, Bulgaria, India, República Popular de China, Corea del Norte, entre otros, que nunca concedieron alivio interino antes del arribo de Nicaragua al Punto de Culminación Flotante de la Iniciativa HPIC el 23 de enero de 2004. Por consiguiente, con una falacia en materia de cooperación se trata de justificar el desvío del alivio interino HPIC, de la reducción de la pobreza hacia el pago de una onerosa deuda pública interna.

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 educa-

ción 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.

En conclusión, la administración pública actual ha privilegiado el pago de la deuda gubernamental sobre el gasto social presupuestario, entorpeciendo el alcance de las metas asociadas con la reducción de la pobreza y concentrando gran parte de los recursos liberados del pago de la deuda externa entre los tenedores de la deuda interna emitida y subastada por la banca central.

4.4 Refuerzo institucional

4.4.1 Gestión del Sector Público

En 2003, y conforme lo indica el Segundo Informe de Avance de la ERCERP (GdN, 2003), se han realizado algunos mejoramientos significativos en lo que se refiere a la gestión del sector público.

SNIP: El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) ha continuado su modernización iniciando el proceso de aval técnico para la gestión de nuevos recursos de cooperación conforme las estrategias nacionales, sectoriales y locales. Entre otros mejoramientos e iniciativas del SNIP en 2003, se cuentan los siguientes:

- Para dar seguimiento a los programas de inversión pública, se conformó una unidad de seguimiento dentro de la Unidad de Inversiones Públicas (UIP), la que tiene como objetivo el seguimiento físico financiero del PIP de forma trimestral, y mensual para proyectos que representan el 75.0 por ciento del gasto programado en inversiones.
- El SNIP estableció las Unidades Coordinadoras Territoriales de Inversión Pública (UTIP) como parte de las Unidades Técnicas Departamentales (UTD), para la coordinación de la inversión pública e información a nivel territorial. En fines de 2003, se esperaba contar con UTIPs en los departamentos de Rivas, Río San Juan, León, Boaco, RAAN y RAAS. Estas UTIPs facilitarán la implementación de la nueva ley de transferencias municipales. Además, durante el 2003, el SNIP facilitó la elaboración de estrategias de desarrollo departamental en Río San Juan y RAAS.

SIGFA: Ha proseguido en 2003 la modernización del Sistema integrado de Gestión Financiera y Auditoría y su implementación en más instituciones del Estado y en una municipalidad.

SINASIP: el proyectado Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de la Pobreza no había sido implementado hasta el fin de 2003. Se ha instalado un Comité Técnico Estadístico con responsabilidad directa en el seguimiento de la ERCERP. Este sistema contará con una página Web que servirá para difundir los avances en la implementación de la estrategia. También hubo algunos progresos en el seguimiento a nivel local: a través del INIFOM y con el apoyo del proyecto PAI-ERCERP, se está en proceso de entregar a los gobiernos municipales una herramienta de seguimiento de los Proyectos de Inversión Municipal (PIM).

Cuenta Única: Para garantizar la transparencia en la administración de los fondos públicos, se ha completado la implementación de la Cuenta Única que registra todos los ingresos provenientes de recursos domésticos y préstamos externos. Se está trabajando para incluir también las donaciones.

Presupuesto General de la República: Para información pública y para facilitar el seguimiento presupuestario, se implementó el nuevo sitio Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (www.hacienda.gob.ni), donde se encuentra el Presupuesto General de la República desde el 2000. Por otro lado, se fortaleció la capacidad de formulación plurianual del presupuesto de inversiones; por primera vez en el anteproyecto de Presupuesto General de la República, el Programa de Inversión Pública 2004 irá acompañado de un informe que proyecta los presupuestos de inversiones para los siguientes tres años.

PRSC: A todo esto hay que añadir los planes de acción del gobierno en relación con el pilar de gobernabilidad de la ERCERP, apoyados por el PRSC y mencionados en la sección 3.2 arriba.

4.4.2 Participación Ciudadana

Ley de Participación Ciudadana: Después de aprobada por la Asamblea Nacional, la Ley de Participación Ciudadana (Ley No. 475) ha sido promulgada en diciembre de 2003.

Consejos de Desarrollo Departamental o Regional: Los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional se han constituido en los máximos foros de discusión y concertación de los diferentes actores a nivel territorial. Están compuestos por los alcaldes municipales del departamento o región, los delegados de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y otros poderes del Estado. Estos Consejos han sido fortalecidos en el 2003 con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP (PASE) en cuatro departamentos – León, Rivas, Río San Juan y Boaco – y las dos regiones autónomas del atlántico - RAAN y RAAS. Se espera que este sistema de coordinación Estado-Sociedad, que articula los diferentes actores y espacios territoriales, facilite la planificación territorial y la participación ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana incluye estos foros de concertación departamental. El proceso de consulta y participación pública en los territorios asociado con la producción del PND Operativo ha sido encaminado en gran parte a través de estos Consejos, lo que tuvo un importante y positivo impacto en su fortalecimiento.

CONPES: El Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) que aconseja a la Presidencia en la solución de los problemas sociales y económicos, agrupa a varias organizaciones de la sociedad civil. El CONPES tiene el potencial para jugar un papel fundamental en la participación ciudadana. Sin embargo, en el transcurso del último año, este potencial no se ha realizado; más bien, el consejo ha sido debilitado, por dos razones principales. Por un lado, el CONPES ha sido prácticamente ignorado durante una parte importante del año, y casi sólo ha sido ‘utilizado’ por la Presidencia de la República para enfrentar problemas políticos, tales como el rechazo de fallos judiciales, incluso dictados por la Corte Suprema de Justicia (caso de la anulación de la intervención de la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, SIBOIF, en el Banco

Europeo de Centroamérica, BECA, que fue declarado en quiebra) inaceptables para el Poder Ejecutivo porque afectan al sistema financiero nacional. Por otro lado, la composición del CONPES ha sufrido ajustes desde su constitución inicial, a través de la inclusión de miembros nominados por el Presidente de la República a título personal y de un número considerable de representantes de asociaciones de empresarios. Muchas veces los empresarios utilizan su participación en el CONPES para cabildear por sus intereses, y los miembros a título individual la utilizan para resaltar su protagonismo (ver Recuadro 4.2). Esto diluye bastante el carácter crítico que hacía tan útil su papel, y se corre el riesgo de que el CONPES pase a ser visto como un organismo de apoyo político al Presidente y deje de ser considerado como una genuina instancia de participación ciudadana.

Recuadro 4.2: Diagnóstico de la Situación del CONPES

Criado en 1999, en parte para facilitar el proceso que culminó en el perdón de la deuda en 2004, y para atender a la demanda de la comunidad cooperante para que el gobierno tuviese un interlocutor en la sociedad civil, redefinido en sus funciones en 2002, el CONPES ha tenido un trabajo valorado por casi todos los interesados como muy positivo. Sin embargo, el Consejo no ha logrado consolidarse como se esperaba. Este es en el esencial el juicio del consultor contratado en febrero de 2004 por el PNUD para realizar un diagnóstico de la situación del CONPES. La razón principal de ese hecho la asigna el consultor a que el nuevo gobierno no ha sabido cómo asumir la organización, y la ha inclusive llegado a utilizar con fines políticos, especialmente para compensar su aislamiento político. Esto ha llevado mucha gente a mirar el Consejo como una agencia política del gobierno más que como un órgano de diálogo y consenso económico social. De aquí resulta que muchos políticos lo consideren como una amenaza y lo encaren con animosidad.

De la parte del gobierno, existe una percepción de que el CONPES es una instancia demasiado formal y poco vinculada a las fuerzas vivas de la sociedad que habitan los territorios y conocen los problemas in situ.

En un análisis de fortalezas y debilidades, el consultor indica que la mayor fortaleza del CONPES es su capacidad y potencialidad de consulta con estratos heterogéneos de la sociedad civil organizada y la población, algo que no tienen ni el gobierno ni los partidos políticos de la oposición. Entre las debilidades menciona la falta de definición del Presidente de la República sobre el papel del CONPES y sobre su articulación con los planes económicos y sociales del gobierno, insuficiente comunicación entre el CONPES y las organizaciones que lo integran, y poca articulación en el trabajo del CONPES y de los Consejos Sectoriales.

Entre las principales propuestas del consultor se cuentan: (i) la utilización del CONPES para monitorear y evaluar la marcha de los principales programas y políticas económicas sociales (auditoría social); (ii) el diseño de un sistema de monitoreo a las recomendaciones del CONPES al Presidente de la República, para conocer su impacto y utilidad, así como para poder realizar actividades complementares que eleven y mejoren los resultados de las políticas en beneficio de la población; (iii) el refuerzo de la capacidad técnica del Consejo, a través de la creación de un gabinete técnico de apoyo a la Secretaría Ejecutiva y Comisiones; (iv) la revisión a fondo de las organizaciones y personas que integran el CONPES y del compromiso y responsabilidad de los mismos con la organización; (v) la reproducción a nivel regional y local de la experiencia del CONPES y el establecimiento de un sistema nacional de consulta articulado con la sede principal del consejo; y (vi) el refuerzo del presupuesto de la organización.

Fuente: Resumen Ejecutivo del Diagnóstico de la Situación del CONPES 2003 (CONPES, 2003: 102-107).

4.4.3 Red de Protección Social

Cómo menciona el Segundo Informe de Avance (p. 61), ‘la RPS realizó su tercera medición de evaluación de impacto y un análisis de los costos de la primera fase[...] Entre los principales resultados de evaluación de la RPS en las áreas donde el programa operó están: la matrícula de los niños de primero a cuarto grado que se incrementó en 18 puntos porcentuales; la participación en el programa de Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (VPCD) en los niños menores de cinco años que se redujo en 6 puntos porcentuales, y el aumento promedio de C\$360 en el gasto anual per cápita en alimentos. Sin embargo, no se tuvo el impacto esperado en la disminución de la anemia.’

4.4.4 Proyectos PASE y PAI

Estos dos proyectos habían sido mencionados, juntamente con el SINASIP, en la sección 6.5 del primer informe (Guimarães y Avendaño, 2003: 73-74). El PASE ha sido diseñado como un sistema de articulación de las instituciones del Estado, comunicación y participación ciudadana en el seguimiento de la estrategia, y el fortalecimiento de espacios de concertación para el desarrollo territorial. Este sistema ha sido aprobado en 2003 y ha empezado a implementarse de manera participativa a nivel territorial en la RAAN (Puerto Cabezas), RAAS (Bluefields), Jinotega, Boaco, Rivas, Río San Juan y León. Cada departamento o región contará con una Unidad Técnica Departamental (UTD), con técnicos para la formulación, coordinación de la inversión pública y su seguimiento. Las UTD apoyarán a los Consejos de Desarrollo Departamentales o Regionales (ver sección 4.4.2). Se espera que el PASE siga jugando un papel central en la elaboración de estrategias departamentales de desarrollo del resto de los departamentos y regiones, en articulación con el PND.

El proyecto PAI, que alcanza su término este año, ha sido sometido a una evaluación intermedia en el inicio de 2004, y se prepara una evaluación final del mismo proyecto para fines del año o inicio de 2005. Además de su innegable impacto sobre el bienestar de las poblaciones beneficiadas y sobre la pobreza en los municipios en los que ha actuado, este proyecto ha dado origen a un cierto número de innovaciones y de lecciones que es importante retener para el futuro. Entre sus aspectos más interesantes se cuentan en particular los siguientes:

- Los Planos de Trabajo Integrales, eje del modelo PAI, que permitieron recoger las necesidades de las poblaciones-meta mediante procesos participativos que culminaron en la identificación de proyectos de intervención hacia el desarrollo y la reducción de la pobreza. Dentro de los PTI cobraron mayor relevancia, en términos financieros los sectores Educación y Salud. En términos de asignación de recursos a líneas de inversión, el desarrollo de capacidades, la infraestructura económica y la asistencia social fueron las más contempladas.
- La creación espontánea de Comités de Producción por las poblaciones beneficiadas. Uno de los papeles más importantes de estos Comités consistió en seguir los beneficiarios y la utilización que dieron a los recursos aportados por los proyectos, organizar la recolección de nuevos animales de cría – especialmente gallinas y

cerdos – producidos y contribuidos voluntariamente por los beneficiarios, y su distribución a nuevos beneficiarios, lo que ha reforzado la solidaridad y multiplicado el impacto inicial de las distribuciones organizadas por el proyecto.

- El trabajo con actores locales sobre metodologías de participación ciudadana y auditoria social. En algunos de los municipios, las prácticas han incluido formulación participativa de proyectos con alcaldías e instituciones de gobierno, selección de beneficiarios y seguimiento. Con el propósito de fortalecer las capacidades de los líderes comunitarios, se realizaron talleres de capacitación. Se han también elaborado cartillas de participación ciudadana y auditoria social. Esto ha llevado al seguimiento de la implementación de varios proyectos, formulados en el ámbito del PAI, por organizaciones locales de la sociedad civil. Los funcionarios de los ministerios de línea involucrados han reaccionado de formas diversas a estos esfuerzos de seguimiento. Algunos, en particular del Ministerio de Educación, se han enojado con lo que consideraban una tentativa de interferir con su trabajo y evaluarlo. En compensación otros – por ejemplo en el Ministerio de la Salud – tuvieron una actitud bastante más positiva y han colaborado con esos esfuerzos. El MAGFOR no se encuentra representado al nivel local y sus funcionarios se encuentran por eso bastante distantes de los problemas y necesidades de las poblaciones locales.

Estos ejemplos se mencionan para ilustrar la afirmación de que, independientemente de sus eventuales ineficiencias, el proyecto PAI tuvo impactos positivos y encierra lecciones importantes que deberían ser explícitamente formuladas, difundidas y incorporadas en el diseño de programas futuros. Desafortunadamente, la actitud predominante en la SECEP, fuertemente enfocada en el PND y el PND Operativo, no parece estar muy abierta al aprendizaje de tales lecciones, quizás por considerar que granos básicos, gallinas y cerdos no combinan muy bien con competitividad, conglomerados y mega-proyectos. Sin embargo y curiosamente, un efecto del programa libra por libra (que consiste en entregar a los campesinos semillas mejoradas de granos básicos y fertilizante), ha sido que la producción de granos básicos, que registró buenas cosechas en el 2002 y en el 2003, ha atenuado los efectos de la caída de los precios de los productos agrícolas de exportación, principalmente el café³.

4.5 La descentralización y la ley de transferencias presupuestarias

4.5.1 Introducción

La estrategia del gobierno en materia de descentralización ha experimentado progresos considerables. Esta estrategia 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. Aprobada en mayo de 2003, la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDL) había ya sido brevemente discutida en el primer informe de seguimiento de la ERCERP. En la presente sección se mencionan resumidamente algunos aspectos de la PNDL para

³ Véase también la sección 7.4 j) y la nota número 27, en la página 77.

esbozar el contexto de la descentralización, y se analiza con alguna profundidad la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, la principal ley publicada durante el pasado año con relevancia para el importante tema de la descentralización.

4.5.2 Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local

La Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDL), de mayo de 2003, preparada por la Comisión Sectorial para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP), ‘se enmarca en el contexto del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, que aspira a la creación de una administración moderna y eficiente, con capacidad de decisión, promotora y técnicamente capaz, en todos sus niveles, de proveer servicios de alta calidad’:

...la descentralización, en su carácter fundamental de proceso político, promoverá la introducción de nuevas formas participativas de gestión de los servicios públicos, orientadas no sólo a una mayor eficiencia y control social del uso de los recursos públicos, sino que –finalmente- a la construcción en el territorio de un nuevo marco social y económico de relaciones entre todos los actores involucrados: gobierno central, estructuras departamentales, gobiernos municipales, consejos regionales, sociedad civil y empresa privada, que además propicie y fomente una cultura cívica de responsabilidades compartidas, sin la cual el desarrollo no sería viable ni sostenible (PNDL, p. 2).

El documento sostiene que ‘la descentralización ... ha comenzado a trascender el enfoque político-administrativo, reformista y tradicional, deviniendo más bien una estrategia territorial de desarrollo equitativo, que responde tanto a las oportunidades como a los riesgos del proceso de globalización, proceso que por lo general tiende a privilegiar a los mayores centros urbanos y al sector exportador o transnacional, en detrimento de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) y de la producción rural, que son en última instancia los mayores generadores de empleo y de mejoramiento de los ingresos de la población’ (ibid, p. 4).

Es decir, la política se propone como tarea disminuir la tradicional desigualdad de oportunidades entre regiones centrales y periféricas y entre áreas urbanas y rurales. También se reconoce que la apertura y la desregulación de los mercados afectan a los segmentos productivos más pobres y que favorece fundamentalmente al gran capital exportador, sea nacional o extranjero. Esta afirmación no es retomada en el PND para hacerla objeto de políticas.

El documento reconoce que aún falta desarrollar un marco legal para que la descentralización pueda ser implementada plenamente, y que faltan leyes como el Código Tributario Municipal, Reforma al Reglamento de la Ley de Municipios, Ley de Transferencias Fiscales, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Carrera Administrativa Municipal, Ley de Urbanismo, Ley de Contrataciones de las Municipalidades, Ley del Sistema Nacional de Catastro y la reglamentación del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica⁴. También se reconoce que existen inconsistencias y ambigüedades en la Ley de Muni-

⁴ Algunos de estos cuerpos legales, como la ley de transferencias, ya han sido dictados.

pios (40 y 261) y en el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica especialmente en el área de responsabilidades compartidas entre el gobierno central, los gobiernos regionales, los gobiernos municipales y las autoridades comunales (particularmente en lo concerniente al manejo ambiental y de los recursos naturales). Igual sucede con la falta de definición sobre los recursos financieros para cumplir, a futuro, con las competencias derivadas de la descentralización.

Los ejes estratégicos de la PNDL incluyen (párrafos 106 al 112, página 18),:

- a) mejorar la gestión del proceso de descentralización y el sistema de relaciones intergubernamentales,
- b) promover la viabilidad de los gobiernos autónomos regionales y locales,
- c) orientar las actuales prácticas de desconcentración–descentralización hacia un enfoque territorial,
- d) concertar a actores públicos y privados,
- e) articular y armonizar los planes de desarrollo económico local y regional con las políticas nacionales y los tratados de libre comercio, y
- f) empoderar a las personas.

El problema que se plantea es cómo definir los criterios para establecer si estos ejes de la política tienen efectos – sea positivos o negativos– en el alivio a la pobreza.

Una manera de juzgar hasta qué punto la PNDL tendrá efectos en la pobreza es tratar de analizar en qué medida los contenidos de la política favorecen el desarrollo económico local. El desarrollo económico local normalmente se define como un enfoque de política de carácter meso, que pretende mejorar las condiciones económicas locales, crear empleo y mejorar ingresos expandiendo la base de exportaciones al resto de la economía –sea nacional o internacional. Este enfoque no depende ni de las políticas que buscan equilibrios macroeconómicos, ni de las políticas de nivel micro que proponen medidas de carácter asistencial. Las acciones concretas de desarrollo económico local se caracterizan por una combinación de aproximaciones interrelacionadas, con diferentes énfasis, que van desde las estrategias de supervivencia de la población ('livelihood' o medios de vida) y esfuerzos por generar desarrollo empresarial; acciones lideradas por el gobierno local versus otras lideradas por múltiples actores y facilitadas por el gobierno local; hasta el fortalecimiento de los servicios para mejorar el clima de negocios, creando instituciones de apoyo o mejorando su organización y cobertura. Las experiencias de desarrollo económico local que se han documentado en la literatura – sean positivas o negativas - caen bajo alguna combinación de estas aproximaciones.

Considerando esas definiciones, ninguna de las líneas estratégicas mencionadas implica directamente promover desarrollo local. El énfasis de la propuesta estratégica es más sobre coordinaciones inter niveles, inter sectoriales e inter actores y sobre la configuración de una estructura territorial que busca, en las palabras, una disminución de las desigualdades espaciales de niveles de vida, pero que en la práctica propone una concentración de la población en una selección de centros para crear 'economías de escala' para la prestación de servicios básicos y para mejorar la competitividad.

En las acciones de corto plazo que se proponen para hacer efectiva la política si existen algunas medidas que podrían tener efectos positivos sobre la pobreza. Bajo el título medidas ‘financieras fiscales’ se hace mención a la institucionalización de los mecanismos redistributivos (pár. 136), específicamente la Ley de Transferencias Presupuestarias Municipales, que se analiza en otra parte de este texto. También se hace referencia (pár. 137 a 140) a medidas tendientes a la formulación y eventual financiación de planes de desarrollo local con objetivos de reducción de la pobreza.

Entre las medidas de mediano plazo, no hay contenidos de alivio a la pobreza.

En síntesis, la PNDL reconoce que los procesos de inserción en la globalización y la necesidad de mejorar la competitividad nacional y subnacional (de las localidades y regiones) tiene efectos negativos en los productores marginales, en regiones y localidades marginales y en la PYMES. Pero la política de descentralización se encuentra firmemente anclada en principios sobre competitividad inspirados en M. Porter, que se encuentran en todas las propuestas de desarrollo del gobierno, y que proponen una concepción de estructura económica que supone la existencia de un empresariado y de una capacidad productiva que países pobres, como Nicaragua, no tienen.

Por ello, la PNDL se queda corta en generar propuestas que protejan a aquellos que serán los más negativamente afectados, sólo marginalmente propone medidas que podrían traer alivio a la pobreza y se limita a sentar las bases para apoyar, si existen los recursos financieros, económicos y humanos que los hagan factibles, proyectos locales y regionales que eventualmente puedan mejorar las situaciones de pobreza.

En conclusión, podríamos decir que la PNDL, que se juega por una organización territorial para apoyar a la empresa, no contiene propuestas que protejan a los que serán más negativamente afectados y sólo marginalmente propone medidas que podrían traer alivio a la pobreza.

4.5.3 Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua

Un elemento central de la PNDL son las transferencias municipales. Estas transferencias han sido aprobadas en la ley número 466, de junio de 2003, *Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua*, que fue puesta en ejecución en enero de 2004. Con el objeto de distribuir porcentajes crecientes del presupuesto nacional a los municipios, que van del 4% este año hasta un 10% en el futuro, esta ley de transferencias reconoce 6 tipos de municipios que se definen por un conjunto de variables tales como población, niveles de pobreza, potencial de ingresos, etc. Los recursos se asignan en función de estas características con distintos ponderadores.

Para lograr estas transferencias, la ley establece un conjunto de requisitos que los municipios deben cumplir, tales como diagnósticos participativos, estrategias de largo plazo, planes de desarrollo plurianuales - que deben ser compatibles con los planes nacionales de desarrollo - planes de inversión anuales, presupuestos por programas y presupuestos participativos. Además, ex post deben presentar cuentas de ingresos y gastos aprobadas por un auditor autorizado. En paralelo, deben generar sistemas de información integrados para incluir el gasto municipal en las cuentas nacionales.

La tipología de municipios no reconoce diferentes capacidades para cumplir con todas las condicionalidades. Por ello, es difícil que todos los municipios reciban en los años sucesivos los recursos que la ley les fija (este año se entregaron los recursos sin tener en cuenta estos requisitos), porque no todos podrán cumplir con los requerimientos de planes, estrategias, presupuestos, etc., que la ley de transferencias obliga.

Hay además otro aspecto que es indispensable considerar antes de evaluar los efectos de la ley sobre la pobreza. La ley de transferencias no tiene un financiamiento específico, es decir, bajo un principio de neutralidad fiscal, las transferencias deben financiarse con una readecuación de la estructura de gastos ya existentes. La neutralidad fiscal es una imposición que viene de las negociaciones con los organismos financieros internacionales y una condición del alivio HIPC. Esta situación pone al gobierno central en dificultades: si las transferencias deben ser fiscalmente neutras, se deberán hacer recortes que tendrán que venir de recursos que no estén preasignados, es decir, utilizando la discrecionalidad del gasto que el gobierno tenga. Pero dada la estrechez presupuestaria y el tamaño de los gastos corrientes (salarios, contribuciones a la seguridad social, gastos de funcionamiento), y de los llamados ‘disparadores del gasto’, tales como pensiones, pago de intereses a la deuda, y otros gastos que no se pueden tocar, la flexibilidad real en la asignación de recursos y la discrecionalidad que el gobierno puede utilizar es mínima y está representada fundamentalmente por los recursos de inversión.

Esto significa que una parte nada despreciable (hasta un 10% del presupuesto total) de la capacidad de inversión del gobierno será entregada al manejo municipal. Desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo de las localidades, y eventualmente del mejoramiento de las situaciones de pobreza, el trasladar recursos a las localidades producirá beneficios, especialmente en vista de la existencia de planes de desarrollo concertados y de mecanismos más transparentes de rendición de cuentas. Pero también es importante considerar que el gobierno central dejará de hacer inversiones que difícilmente pueden ser substituidas por la inversión local. La naturaleza del mecanismo de distribución de recursos implica que el prorrateo de recursos produce por necesidad una distribución muy extendida, pues los municipios son muchos. Por lo tanto, ni los municipios ni el gobierno central podrán emprender obras de envergadura regional o nacional, a no ser que los municipios sean cooptados para cofinanciarlas. En una buena medida, es lo que se espera por medio de la política de descentralización. Por ejemplo, los consejos educacionales que ya existen en más de 150 municipios están transfiriendo responsabilidades por lo menos por los edificios educacionales al presupuesto municipal.

La condicionalidad para las transferencias, que difícilmente podrán lograr todos los municipios, puede ser el mecanismo por el cual el Ministerio de Hacienda resolverá el problema de la falta de recursos para las transferencias. Es decir, muchos municipios no podrán cumplir con las condiciones y por lo tanto, Hacienda se las ahorrará.

Tras los primeros meses de implementación de las transferencias y proyectando cuáles podrían ser sus efectos, un análisis del efecto de las transferencias muestra que los municipios tipo G y H, los más pobres, reciben el impacto más alto y que, por lo tanto, existe un efecto distributivo claro. El efecto es tan importante que si los ingresos

logrados como transferencias se suman a los ingresos sin transferencias, y el total se utiliza para reclasificar a los municipios, de acuerdo con los criterios de la ley, desaparecerían los municipios tipo F, G y H (Moncada, 2004).

El mismo efecto se verifica si se consideran los municipios por el nivel de pobreza, o por el criterio de la brecha horizontal (las desigualdades entre municipios, medida en ingresos municipales totales per capita). En ambos casos las transferencias tienden a mejorar la distribución, y en el caso de la brecha horizontal, esta tiende a igualarse. En síntesis, las transferencias son sin duda potencialmente positivas para el alivio a la pobreza. Todo depende de cómo los municipios usen los recursos que se les transfieren y hasta qué punto puedan cumplir con las condicionalidades que la ley les impone.

Estas condicionalidades implican un esfuerzo planificador de envergadura. Según el artículo 10 de la Ley, los municipios deberán enviar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de febrero de cada año, los siguientes documentos:

- a) Presupuesto Municipal aprobado por el Consejo Municipal.
- b) La Liquidación del Presupuesto del año inmediato anterior.
- c) Informe de la ejecución física – financiera anual del Plan de Inversión Municipal.
- d) Programación del uso de las transferencias para el año en curso:
 - d.1 En los casos que las transferencias sean utilizados como contrapartida para proyectos financiados con fuentes externas, se deberá de especificar el monto correspondiente que será utilizado.*
 - d.2 Para los casos en que el Consejo Municipal apruebe destinar las transferencias al pago de préstamos de mediano y largo plazo destinados a inversiones, conforme al Art. 21 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, se deberá de especificar el monto correspondiente que será utilizado.*
- e) Constancia de la existencia de la cuenta bancaria especial para administrar los recursos provenientes de las transferencias.
- f) Constancia del Consejo Municipal de que los proyectos a ser financiados por las transferencias son parte del Plan de Inversión Municipal, aprobados con participación ciudadana y debidamente incorporados en el Presupuesto Anual de la Municipalidad.

Las Municipalidades deberán enviar copia al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) de los documentos establecidos en los incisos a, b y c de este artículo para alimentar el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales.

Asimismo los Municipios deberán remitir copia de los Planes de Inversión Municipal (PIM) al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a fin de armonizar los mismos con los Planes de Inversión Nacional en cumplimiento del Arto. 38 de la Ley de Municipios.

Asimismo para fines de información y seguimiento por parte de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los Municipios ubicados en estos territorios también deberán remitir copia de los Planes de Inversión Municipal (PIM) a los Consejos regionales correspondientes.

Según el Sistema de Planificación Municipal, preparado por INIFOM y AMUNIC, todos estos documentos deben quedar insertos

dentro de un proceso de planificación, continuo y concertado, que consta de tres fases, que tienen 13 etapas, que a su vez contienen 70 pasos a seguir. Las fases son: preparación de la planificación estratégica municipal; preparación de la programación de inversiones municipales (que incluye la elaboración de un programa de inversión municipal plurianual) y la planificación operativa y presupuesto municipal.

Cada una de estas fases incluye trabajos de cierta complejidad técnica. Por ejemplo, la fase de preparación de la planificación estratégica municipal, supone la recolección de información y formulación de diagnósticos y propuestas sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión de riesgos, desarrollo social, desarrollo económico local, recursos naturales y medio ambiente, que son insumos para el desarrollo del Plan de Desarrollo Municipal. Esta propuesta debe ser articulada, negociada y concertada con otros actores sociales y con el Plan Nacional de Desarrollo. En cada etapa se deben convocar y conformar comités y mesas de concertación. Todo esto, antes de que se pueda cumplir con el primer requerimiento de la ley de transferencias.

Toda esta complejidad de procedimientos, si se quiere hacer en serio, tiene demandas de personal calificado, de tiempo y de recursos financieros, de equipos técnicos, de oficinas, etc., que sólo algunos municipios están en condiciones de enfrentar. ¿Quién capacita, ya para el próximo año, a todo este personal? ¿De dónde sale este personal que puede calificarse? ¿Cuánta población existe en los municipios que esté en la capacidad y en la disposición de participar en todas las instancias de concertación y negociación que se proponen?

Es razonable, entonces, preguntarse si todo el sistema de planificación municipal no se constituirá – por exceso - en un obstáculo para que los fondos de transferencia puedan realmente desembolsarse.

Pero aún hay más. Los Planes de Inversión Municipal (PIM) deben enviarse al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a fin de armonizar los mismos con los Planes de Inversión Nacional en cumplimiento del Arto. 38 de la Ley de Municipios. ¿Qué significa esta armonización? Si el PIM no contribuye, entonces ¿no será aprobado? ¿Quién sanciona? ¿Cuáles son los criterios que se aplican para juzgar si armonizan?

En síntesis: el elemento valioso de la Ley de Transferencias para el alivio a la pobreza es que las transferencias tienen un potencial de alivio a la pobreza importante, especialmente en las municipalidades más pobres. Pero tanto las dificultades 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 se siga materializando y pueda contribuir a mejorar las condiciones de vida de los más pobres. De esto se podría concluir que la asignación de montos crecientes de recursos presupuestarios a las municipalidades está teniendo resultados positivos, pero hay dudas en relación a la sostenibilidad de esos resultados. Atendiendo, por otra parte, a la situación política actual, es lógico dudar también de las posibilidades prácticas de que ocurran progresos significativos en esta área, en el corto plazo.

5 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PND Operativo

5.1 La participación ciudadana

Desafortunadamente, y como se ha mencionado atrás, el proceso de consulta pública que acompañó la presentación del PND, y que se suponía iría alimentar la formulación del PND Operativo, adolece de algunas debilidades importantes. Como resultado de esto, si hay por parte del gobierno una apropiación mucho más fuerte del PND Operativo que la que existía en relación a la ERCERP, la apropiación por parte de otras fuerzas políticas y de la sociedad civil a nivel nacional es en este momento todavía menor que la que existía relativamente a la ERCERP. La principal debilidad del proceso de consulta pública 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 una discusión seria y profunda del PND ni de las opciones que propone⁵. Como consecuencia de este hecho, hay poca conciencia, a nivel nacional y mismo en Managua, sobre el PND. 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.

Estas debilidades son hasta cierto punto compensadas por el hecho de que 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 con el objetivo de recolectar sugerencias de los presentes sobre el plan y sus aspectos locales. Sin embargo, a veces la discusión no ultrapasaba mucho el nivel de la discusión de las implicaciones para el departamento o para algunos municipios de ciertos elementos del Plan y la elaboración de listas de proyectos

⁵ A este propósito, el CONPES expresó la siguiente opinión en sus recomendaciones al Presidente de la República a propósito del PND: "Consideramos que el proceso de consulta del PND no se ha agotado y que uno de los fundamentos para su viabilidad es que sea ampliamente divulgado, discutido y consensuado. Este [proceso] debe prolongarse hasta junio del 2004, para que sea conocido por todos los sectores políticos y sociales del país[...] El CONPES recomienda al Presidente de la República que implemente un proceso de concertación económica social, con todos los sectores de la sociedad nicaragüense, los partidos políticos, los trabajadores y los empresarios para la implementación del PND; para que todos nos apropiemos como una política de Estado y nos comprometamos al mismo' (CONPES, 2003: 11).

deseados por la población de los departamentos. Como es obvio, tales discusiones 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.

5.2 EI PND

El análisis

El *Plan Nacional de Desarrollo*⁶ es un documento que contiene un diagnóstico descarnado de la situación en la que el país se encuentra, que define como inaceptable para la gran mayoría de los nicaragüenses. El Plan parte del supuesto de que si las cosas se siguen manteniendo como hasta ahora la situación no sólo no va a mejorar sino que se va a deteriorar aún más. El diagnóstico se refiere a situaciones de insostenibilidad que el país enfrenta, que incluyen la insostenibilidad fiscal, externa, ambiental, social, institucional y política.

La insostenibilidad fiscal se refiere a la situación de endeudamiento interno y externo que hoy el país enfrenta y la forma en que éste deberá aumentar más rápido que el PIB para poder cubrir los compromisos, con los consiguientes efectos en la tasa de interés, que será una barrera al crecimiento económico, y en la pobreza, puesto que para poder pagar deudas será necesario, o reorientar el gasto público a costa de los gastos en servicios básicos, o aumentar los impuestos.

La insostenibilidad externa se refiere al deterioro de la balanza de pagos, lo que a la larga aumentaría la deuda externa.

La insostenibilidad ambiental se manifiesta en los aumentos del efecto invernadero que producen las quemas, la pérdida de capa vegetal por erosión, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas y sus efectos sobre la agricultura y la salud, la pérdida de cobertura boscosa, el aumento de la vulnerabilidad agrícola ante catástrofes naturales.

La insostenibilidad social supone que la economía no podrá generar los empleos que una alta tasa de crecimiento de la población en el pasado y de la PEA actual están demandando, dadas las bajas tasas de crecimiento del producto. Una expresión de esta insostenibilidad social es el 10% de la población nicaragüense que vive como emigrantes en el extranjero.

La insostenibilidad institucional y política hace referencia a temas complejos que requieren soluciones de muy largo plazo. Sus manifestaciones son un sistema judicial al que se considera ineficiente, poco transparente y arbitrario, un sistema electoral parcial, poco confiable y costoso, y el poder legislativo se percibe como impune, fraccionalista, incapaz de legislar para beneficio del ciudadano. Los gobiernos locales son vistos como una solución para muchos problemas, pero se considera a los alcaldes incapaces y se desconfía de su capacidad para manejar fondos públicos. El ejecutivo se ve como costoso, ineficiente, discrecional e injusto.

Además, la población cree que el gobierno no cumple con las responsabilidades de construir un Estado nacional fortalecido, crecer económicamente, aumentar la generación de empleos y mejorar el bienestar del pueblo. Esta desconfianza en la institucionalidad, junto con el estancamiento de la economía, el desempleo y la injusta distribución de beneficios no hacen posible una democracia estable.

⁶ El PND ha sido discutido y analizado exhaustivamente y con mucha calidad por Acevedo (2003). Muchos de los comentarios que aquí se hacen tienen como referencia este documento.

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 disminuyen 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 criterio implícito es, por lo tanto, que existe un camino de políticas que puede transformar crecimiento económico en desarrollo.

Creencias y Desacuerdos Básicos

En un capítulo sobre ‘Creencias y Desacuerdos Básicos’, se hace referencia al rol que cada actor tiene que jugar en la política. A pesar de que uno de los aspectos centrales es ‘menos Estado y más mercado’, las referencias al comportamiento esperado del sector privado son exiguas. En la opinión de muchos analistas, el sector privado nicaragüense (y tal vez latinoamericano) tiene un comportamiento muy lejano del ideal Schumpeteriano. El empresario, especialmente el gran empresario se mueve por intereses corporativistas, muy ligado a comportamientos esperados del sector público: subsidios directos o disfrazados, regímenes de excepción, sistemas impositivos regresivos, laxitud respecto al cumplimiento de leyes laborales y al pago de contribuciones a la seguridad social, prácticas corruptas en las licitaciones y privatizaciones, etc. El PND se expresa en cuanto tiene que cambiar el Estado, pero se dice muy poco sobre cómo tiene que comportarse el sector privado, y en especial, la inversión extranjera, en esta nueva época.

La conceptualidad del PND implica aceptar un conjunto de creencias (página 24), a saber (resumiendo):

- Hay que evitar los déficit fiscales altos, porque tienden a inducir tasas de crecimiento bajas y las tasas declinantes de ahorro doméstico son, al menos parcialmente, consecuencia de un bajo ahorro gubernamental.
- La política fiscal deberá fomentar el ahorro en los buenos momentos y el gasto en los tiempos de recesión, a fin de oxigenar la economía, es decir, debe ser anti-cíclica, pero hay que evitar los déficit fiscales puesto que son insostenibles.
- La inversión pública afecta positivamente el crecimiento económico; en cambio el gasto corriente público lo reduce y recortar la inversión pública para equilibrar el presupuesto no es una política óptima en el largo plazo. Pero la inversión pública no debe desplazar a la inversión privada, pues eso tendría un efecto negativo sobre el crecimiento.
- Los incentivos fiscales a la inversión privada deben usarse junto con otras condiciones para que se enraícen en la economía nacional y no se desperdicien.
- Un objetivo central de política debe ser una inflación controlada, pues la inflación impide mejorar los ingresos reales y la

competitividad. Es necesario estudiar seriamente las conveniencias para Nicaragua de dolarizar la economía. Por el momento, se deben mantener las mini devaluaciones.

- Es necesario incrementar la base tributaria mediante la fiscalización efectiva y aumentar los costos para los evasores. Una vez logrado el aumento de la base, deberá analizarse seriamente la reducción de las tasas y su homogenización.
- Es necesario diferenciar las responsabilidades de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las del Banco Central de Nicaragua.

Las creencias, como se les llama en el Plan, que hay que aceptar se derivan de la ortodoxia en materia de gestión macro económica: déficit fiscal controlado, balanza de pagos equilibrada, inflación controlada. No existe novedad en esto y es de suponer que cuenta con la aprobación de las instituciones financieras internacionales y de una buena parte de la comunidad de donantes.

Sin embargo, hay dos puntos que merecen comentarios. Se dice que la inversión pública es positiva, siempre que no desplace a la inversión privada, pero que el gasto público debe ser controlado. La distinción entre gasto e inversión no queda clara. Un aumento de salarios a educadores y servidores de la salud, ¿es un gasto o se debe contabilizar dentro de las inversiones? La meta de mejorar la educación, ¿podrá alcanzarse bajo las condiciones salariales actuales de los maestros?

El otro punto se refiere a la dolarización de la economía. Si se consideran los efectos desastrosos y bien conocidos de la dolarización sobre la pobreza en países como por ejemplo El Salvador, Ecuador o Argentina, no resulta tan claro el interés de esta recomendación.

Competitividad territorial

Pero las creencias llegan un poco más lejos. El PND se juega en poner en práctica un concepto de competitividad territorial muy inspirado en las ideas de M. Porter: el futuro de Nicaragua depende de hacerla competitiva, en especial, respecto al acceso al mercado norteamericano. El diagnóstico de competitividad se refiere al acceso físico de mercadería a los mercados un cuello de botella que aparentemente se solucionaría con la construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones: carreteras, aeropuertos y puertos, y redes de telefonía celular y de computación. De esta manera, los productos nicaragüenses pueden llegar a los mercados norteamericanos aprovechando modalidades empresariales de just-in-time-deliveries y just-in-time-inventories.

Para poder aprovechar estas condiciones de competitividad es indispensable, según el PND, crear economías de aglomeración en los sectores de exportación, es decir, ‘clusters’ o conglomerados de empresas entre las cuales se generen externalidades de información, mano de obra especializada y cadenas productivas.

Para poder generar economías externas en la agricultura, el PND propone que la producción de pequeña escala adquiera comportamientos empresariales. Es decir, propone eliminar las lógicas productivas de subsistencia y adoptar formas empresariales de comportamiento.

Para un país que tiene un porcentaje de población rural sobre el total muy elevado, entre la cual existe una gran mayoría de campesi-

nos con muy bajos excedentes comerciales, el implementar esta política puede tener efectos extraordinariamente importantes, pues el cambio de comportamiento que supone el ‘descampesinizar’ para ‘empresarializar’ la producción puede producir muchas víctimas.

La política de generación de externalidades supone también una política territorial que recuerda las propuestas de los sesenta basadas en los principios de ‘deliberate urbanisation’ que sostuvieron USAID y la Fundación Ford, fundamentándose en las posiciones teóricas de John Friedmann. La adopción de una estrategia de ‘polos y centros’ de desarrollo suponía también un aumento de la productividad rural por medio de una expansión de la demanda agregada que generaría una urbanización acelerada, y la generación de externalidades con base a una ‘industria motriz’.

Si bien los efectos buscados eran similares, esta estrategia, que se aplicó ampliamente en toda Latinoamérica hasta los setenta y que fue un gran fracaso, partía de un rol primordial del Estado. La industria motriz que generaría el cluster regional se generaba por inversiones productivas del Estado (caso de Ciudad Guyana en Venezuela y la Estrategia del Bío-Bío en Chile). No queda claro en el PND qué tipo de evaluaciones sobre esta estrategia se hicieron para revivirla y porqué funcionaría ahora, sólo con inversiones del sector privado.

¿Qué se persigue hoy con esta política? Según Acevedo (2003),

El PND postula ciertamente acelerar dramáticamente los ritmos de la re-concentración de la población en territorios principalmente urbanos, que previamente ya concentran la mayor dotación relativa de infraestructura y servicios, bajo el criterio de que las ‘economías de aglomeración’ y otras externalidades y ‘spillovers’ crean allí condiciones más favorables para el surgimiento de ‘clusters’, (y para que se implante la maquila, alimentándose de los enormes bolsones de fuerza de trabajo barata que el modelo de desarrollo genera).

Este es el criterio tradicional de ‘libro de texto’ utilizado por la economía neoclásica (concretamente por la denominada economía urbana y regional) para argumentar la inconveniencia de procurar, mediante políticas nacionales, un desarrollo nacional más equilibrado, y de reducir las dramáticas desigualdades entre zonas y regiones geográficas en cuanto a su dotación y acceso a la infraestructura y los servicios básicos; sino, por el contrario, para argumentar la necesidad de dejar a las ‘fuerzas naturales del mercado’ continuar el proceso acumulativo de ampliación de las desigualdades, como vía para aumentar la ‘eficiencia económica’.

La migración urbana es la ruta de salida predefinida en ausencia de políticas de apoyo y proyectos para las áreas rurales. Pero como complementa las rutas de salida basadas en el crecimiento es popular entre los neo liberales; si hay crecimiento en la creación de empleo en las áreas mejor conectadas al mercado lo único que necesitan es movilidad de mano de obra. Pero la evidencia muestra que los más pobres no emigran debido a varios ‘factores de inmovilidad’ ya mencionados; y a menos que la migración está complementada con la educación o la capacitación vocacional, tiende a resultar en ‘malas salidas’ lo cual solo traslada el problema y el costo a las áreas urbanas. Esto produce una mayor presión sobre los servicios urbanos y ‘externalidades’ de congestión tales como contaminación. Cuesta más dar servicios a la pobreza urbana.

La gran duda que se abre sobre esta propuesta, es si la población se beneficiará de ella. Según el Plan, será el principal beneficiario, pero aún queda por discutir cómo. La descomposición del campesinado marginal, que ya se observa en Centroamérica sin necesidad de política, ha generado un flujo de migración rural urbana de grandes proporciones, de tal forma que, como en los casos de El Salvador y Honduras, seguidos de cerca por Nicaragua, el principal ingreso de divisas son las remesas familiares. Estos emigrantes son en una alta proporción de origen rural. Pero no toda la población emigrante rural está en condiciones de migrar al extranjero, sino que lo hace a las áreas urbanas, principalmente las capitales nacionales, donde la subsistencia informal es más fácil. Pero los problemas en el área de destino de estos emigrantes están poniendo en juego la capacidad de absorberlos dentro de la estructura urbana.

Como dice Acevedo (op.cit.),

La contrapartida de las corrientes migratorias hacia los centros urbanos ha sido el crecimiento más desordenado y desarticulado de los núcleos urbanos, el aumento acelerado de los déficit de vivienda por la alta tasa de hacinamiento y crecimiento poblacional provocado por las migraciones de las zonas rurales a la ciudad, una mayor presión sobre los ya insuficientes servicios sociales básicos y de infraestructura, el suelo urbano, y la escasa oferta de empleo, un aumento de los barrios marginales y proliferación de asentamientos irregulares e ilegales, en condiciones marginales y con bajos índices de calidad de vida; y la degradación del medio ambiente por el predominio de focos de contaminación de los cuerpos de agua, inadecuada atención a la recolección y tratamiento de los desechos sólidos, carencia e insuficiencia de sistemas de drenaje, insuficiente abastecimiento de agua potable, y conflictos del uso del suelo. La profundización de éste desequilibrio resulta ya insostenible.

El PND propone a la competitividad como la estrategia de reducción de la pobreza. ‘El componente de competitividad tiene como propósito general impulsar un sector empresarial y productivo innovador, competitivo y exitoso, que genere empleo y crecimiento económico, dos de los objetivos fundamentales del PND y que permita la re-insercción de Nicaragua en los mercados regionales e internacionales’ Este objetivo se vincula al alivio a la pobreza, subordinándola a la ‘necesidad de alcanzar crecimiento económico acelerado y la creación de empleos....con el objetivo de fortalecer el pilar de crecimiento económico y la competitividad internacional’

Según el Plan, la competitividad se alcanza por medio de cuatro estrategias:

- Apoyo a las pequeñas y medianas empresas
- Atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)
- Inclusión social a través del desarrollo del capital humano
- Inversión en infraestructura básica a nivel territorial (página 52).

La competitividad, se argumenta, es un ‘concepto más empresarial que económico y hace referencia a un proceso dinámico de acumulación de factores internos y externos para la producción’.

Además, se sostiene que desarrollar competitividad implica generar competitividad entre territorios. Esto se puede entender de dos maneras: una, que los distintos territorios compiten por atraer IED versus otras posibles localizaciones en otros países, o que los territorios de Nicaragua compiten entre sí. En el primer caso, se supone que existe una secuencia de territorios, que es la opción que el PND asume, como se verá más adelante, con distintas prioridades de desarrollo para que la competencia internacional los beneficie. En el segundo, la competencia es entre desiguales, pues la capacidad de absorber IED es muy concentrada espacialmente. En ambos casos el resultado sería la consolidación de situaciones de desigualdad territorial de niveles de vida, puesto que las disparidades de puntos de partida favorecen la concentración en aquellos territorios ya con capacidad competitiva. La pobreza no es un objetivo prioritario en ninguno de los dos casos.

El PND sostiene además que la IED no es atraída sólo por costos menores de mano de obra, sino por condiciones de complementariedad inter-industrial que generen sinergias. Puesto que el acceso a la mano de obra y a la mayor cantidad y variedad de actividades está concentrado, este principio supone un patrón de concentración aun mayor.

‘En conclusión, la competitividad del país está en función del entorno internacional, la eficiencia micro-económica de las empresas, las políticas gubernamentales para promover el crecimiento económico y del desempeño de los territorios para atraer nuevas inversiones que generan empleos, coadyuvan al crecimiento económico local y la capacidad de los territorios para generar cambio sustantivos en las condiciones de vida de la población’ (página 54).

Reordenamiento territorial y desarrollo regional

En el capítulo sobre el reordenamiento territorial para generar competitividad, se reconoce explícitamente que no todos los territorios están en la misma capacidad para competir. El PND define 4 tipos de regiones:

- Alta productividad y baja marginalidad
- Alta productividad y alta marginalidad
- Baja productividad y baja marginalidad
- Baja productividad y alta marginalidad.

La política de desarrollo discrimina en las acciones para cada una de ellas.

En las regiones del primer tipo, que son las más desarrolladas del país, las acciones tienden a reforzar las innovaciones y mejorar las capacidades operativas de las empresas. Para ello se invertirá en infraestructura de comunicaciones y transporte. Para las empresas, la política busca reforzar sus capacidades de producción y de mercadeo, para transformarlas en empresas de nivel mundial. No hay políticas específicas para el alivio a la pobreza en estas regiones.

Para las regiones del segundo tipo, que tienen un alto potencial, la política está dirigida a transformarlas en regiones del primer tipo, eliminando la marginalidad de tipo geográfico. Para ello, se identificarán las acciones estratégicas, en términos de energía, comunicaciones, transporte, etc., necesarias para ‘disminuir los costos de hacer negocios’ (página 67). Para lograr una mejor base de capital humano que

apoye la generación y desarrollo de empresas es importante buscar cohesión social por medio de redes sociales (salud, educación, protección social). En otras palabras, se busca promover la cohesión social con el objeto instrumental de fortalecer el desarrollo empresarial y no por razones ni de equidad ni de mejoramiento de las condiciones de vida. Para las empresas, la estrategia incluye el que se diseñen 'paquetes de incentivos específicos tendentes a apoyar la promoción y atracción de nuevas empresas competitivas y orientadas a los mercados en estos territorios' (página 68).

Para las regiones de baja productividad y baja marginalidad, o tipo 3, que se caracterizan por una alta conectividad, pero que no han podido atraer empresas modernas que reemplacen actividades que en el pasado fueron competitivas y altamente productivas, el PND propone procesos acelerados de reconversión productiva para restaurar el vínculo de estos territorios con el mercado, consolidando las redes de infraestructura y de cohesión social existentes, incluyendo educación terciaria. La idea es que estas áreas, que están en mejores condiciones de conectividad que las del tipo 2, desarrollen capacidades empresariales nuevas, para lo cual se proponen paquetes de incentivos.

Por último, para los territorios de baja productividad y alta marginalidad, el PND propone reconversión productiva y vinculación de éstas áreas con las de tipo 1 y 2. Lo que el PND no reconoce, es que la marginalidad productiva de este tipo de territorios es una de las causas de la migración. Estos grupos son los más afectados por la apertura comercial, especialmente por la competencia que han tenido que enfrentar en productos vitales para su subsistencia, tales como los granos básicos. La propuesta de abandonar los cultivos tradicionales para adoptar otros más rentables implica no conocer mucho de las limitaciones que estos productores tienen. En estos territorios lo que está en juego es la supervivencia de muchas personas y lo que el Plan propone no representa una salida rápida para personas que están en la parte más baja de la distribución del ingreso.

Un aspecto que el PND considera importante y que, si hace bajo un principio de equidad y de justicia social, puede tener impactos en el alivio a la pobreza importantes, es establecer los derechos de propiedad sobre la tierra.

El problema de la tierra en Nicaragua, al igual que en muchos países en el continente, es política y económicamente complejo. Existe una situación extraordinariamente regresiva en términos de acceso a la tierra, que muestra una concentración exagerada. El documento (página 78) indica que un 70% de las fincas suman el 10% del total de la tierra y un 6% de las fincas concentran el 50% de la tierra. El 50% de las fincas tienen menos de 5 manzanas y el 75% tiene algún tipo de irregularidad en la tenencia. Sólo el 20% de la tierra está catastrado. No sólo los pequeños propietarios tienen problemas, también los grandes tienen problemas de linderos, herencias, registro, etc.

Esta propuesta tiene dos aspectos. Uno, el problema de institucionalizar la propiedad de la tierra y resolver los cuellos de botella de titulación y registro, otro, el de la concentración de la propiedad y la necesidad implícita en el texto sobre la distribución. El PND se refiere fundamentalmente al primero, pero supone que el segundo se resuelve si la tierra, adecuadamente catastrada y registrada, entra en el mercado de la tierra. Es decir, los problemas de distribución de la tierra, los soluciona el mercado.

El juicio que el PND hace sobre la educación es muy sesgado hacia la relación educación-empleo-empresa. La educación se ve no como un fin en sí, sino como un problema de adecuación de las capacidades para la empresa. Una visión de este tipo podría hacer sentido si las necesidades básicas de educación estuvieran cubiertas, pero no es el caso. No hay en el Plan una política de Estado para mejorar la cobertura y la calidad de la educación básica.

La política de negociaciones comerciales es consubstancial con el centro de la política de competitividad. El PND pone como motor de desarrollo la inversión extranjera, por lo tanto, mientras más apertura, menos aranceles y mayor facilidad para las exportaciones (e importaciones), mejor. Pero el modelo que se quiere seguir no es distinto del actual: la maquiladora como fuente de exportaciones, especialmente en el llamado ‘núcleo textil’ cuyo futuro se vuelve incierto con el fin del sistema de cuotas. Según algunos analistas (The Economist, October 15-22, 2004) el fin de las cuotas a los textiles puede suponer que la maquila tradicional que opera en la región, incluyendo en México, siga perdiendo posición en beneficio de China, que se espera concentre el 50% de la producción en los próximos años. Esta fuente de empleo, cuya importancia no puede negarse, deberá ser reemplazada por otro tipo de producción destinada a la exportación, pero el PND no propone los sectores de reemplazo, más allá de la mejora de la productividad en el sector agrícola. Los mercados internos, que el PND no ve como fuente de desarrollo, serán abastecido con importaciones, que si no están acompañadas de un aumento sostenido de las exportaciones, cuyo comportamiento el Estado no controla, puede suponer un deterioro aún mayor de la balanza de pagos, como ha sucedido hasta ahora.

La política de promoción de inversiones y de exportaciones reafirma la línea que el PND sostiene, de hacer a Nicaragua más competitiva y atractiva para la inversión, especialmente extranjera y particularmente en zonas francas. Ambas políticas se refieren al ambiente empresarial y a la promoción de mercados. El empleo, que debiera ser una variable clave en el alivio a la pobreza, no es un objeto de política.

Clusters

Para ello, el PND propone la formación de conglomerados o ‘clusters’, entre los que destacan los de turismo, café, carnes y lácteos, forestal y productos de madera, pesca y acuicultura, minas, textiles y vestuarios y energía. El desarrollo de conglomerados en cada uno de estos sectores puede tener efectos distintos en la creación de empleos.

La experiencia de otros países, como por ejemplo Costa Rica, es que los efectos del cluster de turismo pueden generar muchos empleos directos e indirectos y condiciones de desarrollo económico local, dependiendo de qué modelo de cluster se promueva. Los complejos turísticos tipo ‘todo incluido’ tienden a tener menos impactos distributivos que los que ofrecen alternativas abiertas para el visitante, pues tienen un comportamiento de enclave, con ‘fugas’ importantes de recursos, debido a que la comercialización se hace en el extranjero y las utilidades tienden a repatriarse al interior de las empresas extranjeras.

El nicho que Nicaragua puede generar dentro del cluster del café es en los llamados ‘café gourmet’, que implica una producción muy seleccionada, en regiones muy circunscritas, con alta tecnología. El

productor tradicional, que ha sufrido muy fuertemente la caída de los precios internacionales, y la mano de obra que el café utilizaba, no podrán ser plenamente reincorporadas a este sector, que es selectivo por naturaleza.

La acuicultura, especialmente en una situación de agotamiento acelerado del stock en el Pacífico puede tener impactos en los pequeños productores si se opta por un cluster que no implique grandes inversiones y saturación de los mercados por unas pocas empresas. En especial la tilapia se presta para producción de pequeña escala que con una buena organización cooperativa de mercadeo puede, no solo mejorar el consumo de proteínas en las familias de los productores, sino que mejorar sus ingresos.

Un cluster de lácteos también ofrece alternativas de escala y optar por formas cooperativas puede tener impactos positivos entre pequeños y medianos productores. Lo mismo se aplica para fincas de engorde de ganado, cuyo efecto entre pequeños y medianos productores dependerá de la escala y organización del procesamiento y de la comercialización.

Para los textiles, la experiencia de Nicaragua con las maquilas indica que no tienden a formar aglomerados que desarrollen externalidades. Cada empresa produce independientemente, no se vincula con los productores locales de forma a que se realicen transferencias de tecnología, y el único efecto es en los salarios pagados. Por ello, el cluster será competitivo en la medida en que los salarios sigan siendo bajos y la mano de obra muy abundante.

Política Social

La política social dentro del PND parte con un diagnóstico que muestra la realidad social nicaragüense con toda su crudeza y explica sus dimensiones con mucha claridad. Donde el Plan se queda corto es en explicar las causas, especialmente las causas de la creciente desigualdad de ingresos.

Como es obvio, la relación entre pobreza y empleos está en el centro del problema. Pero el PND busca la solución en los incentivos para que aumente la demanda de mano de obra, para lo cual se repite la receta que caracteriza al Plan: competitividad, estabilidad macro económica, mejoramiento del ambiente de negocios, etc. Es decir, el problema de la pobreza lo soluciona el sector privado, si tiene a bien invertir en Nicaragua. El corolario es que si las empresas no invierten, no hay solución a la pobreza.

Si bien es razonable vincular la expansión del empleo a un crecimiento de la inversión, el Plan le da un papel muy restringido al Estado como generador de inversiones: obras públicas que favorezcan la formación de aglomeraciones y que faciliten las exportaciones. Las soluciones de fondo, son para el sector privado.

Pero el sector privado puede optar por inversiones que no se traduzcan necesariamente en empleos. Los análisis sobre la inelasticidad de la pobreza al crecimiento económico (Cabezas y Vos, 2004) indican que no existe automatismo en convertir crecimiento en reducción de la pobreza. Por ello, si el crecimiento está vinculado a la inversión y el crecimiento no genera los empleos que se espera, la inversión no necesariamente generará los empleos que se necesitan. ¿Hasta qué punto, entonces, lo que se propone en el Plan es realmente una solución?

Política Social Sectorial

La Política Social Sectorial, que se refiere a educación, salud, protección social y vivienda, se discute a continuación.

El sector educación está, como es la norma en el PND, muy bien diagnosticado. Las carencias son altas y de vital importancia para un país que quiere desarrollarse. Algunas cifras indican que Nicaragua sólo gasta el 1.13% del PIB en educación, el índice más bajo de la región, que los salarios pagados a los maestros cubren sólo el 66% de la canasta básica, el 72% de la fuerza de trabajo no tiene educación secundaria, que los niveles de insuficiencia (o sea los porcentajes de población en edad escolar que no frecuenta la escuela) son del 60% en la educación secundaria y del 72% en la educación preescolar. La infraestructura escolar no está en mejor situación (PND, páginas 181 y 182). ‘En pocas palabras, el sistema educativo en Nicaragua se ha caracterizado por los rezagos generados por los problemas de recursos, la inequidad, por ser un sistema en el que los más pobres están siendo excluidos, por el desbalance particularmente en lo referente a las partidas presupuestarias que no corresponden con la población en cada nivel, y, finalmente, por una calidad deficiente por la falta de relevancia, infraestructura, currículo, prácticas pedagógicas, docentes y materiales didácticos. Todo esto se traduce en un capital social y humano bajo’ (página 183).

La estrategia propone ‘incrementar la cobertura de la educación, diversificar y flexibilizar la oferta educativa, mejorar la calidad de la educación a través de una mayor relevancia y pertinencia de la enseñanza, modernizar el sector y profundizar el proceso de descentralización del sistema a nivel departamental y municipal y centros escolares’.

Puesto que tal situación no permite tener una mano de obra suficientemente calificada, el PND sostiene que ‘Para contrarrestar el rezago existente es necesario ampliar la cobertura a adultos con educación primaria completa a través de programas presenciales, por encuentro y a distancia. En este sentido la articulación con el sector privado es esencial.’

Según Acevedo (op.cit., página 30) el PND no considera a la educación más que como un eje subordinado y por lo tanto no incluye metas de inversión en capital humano, para elevar los índices de escolaridad (media de 4,5 años). Cabe preguntarse entonces, ¿qué tipo de recursos humanos son los que se espera que se unan al esfuerzo de competitividad, exportaciones y modernización productiva? La meta del PND es lograr en el 2015 coberturas que se alcanzaron en Costa Rica y El Salvador hace más de treinta años, y la estimación de costos, utilizando la estructura de costos actual, sin mejoramientos salariales, está desfinanciada en unos US\$600 millones (PND, página 220).

Es decir, el rezago aumentará y los niveles de salarios en el sector educación se deteriorarán aun más. La municipalización de la educación transfiere los problemas salarial y de infraestructura a los municipios, que los deberán asumir, más ahora que están recibiendo transferencias.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan, sólo el 45% de la población, especialmente concentrados en la población del Pacífico, tiene acceso a las medicinas del MINSA. La morbilidad de la población es alta y se concentra en enfermedades que el Plan dice son ligadas al deterioro del ambiente: enfermedades respiratorias agudas, infecto-

contagiosas, parasitarias, vectoriales (malaria, dengue), venéreas. Sólo acuden al sistema menos de un 50% de las personas enfermas. En general la situación se ha estancado, fundamentalmente por la disminución del gasto público.

Los lineamientos de la política de salud son tres: i) aumentar la cobertura y calidad de los servicios de salud; ii) promover cambios en la conducta en los hogares para incrementar la prevención; y iii) profundizar las reformas sectoriales vitales para el MINSA, como parte del proceso de modernización' (PND; página 189). La operatividad de estos lineamientos no es muy precisa en el documento y por lo tanto no se puede decir mucho sobre sus impactos en la pobreza. Concediendo el beneficio de la duda respecto a la implementación de la política, queda por ver cómo aumenta el gasto. Según la estructura del gasto, y calculando los costos a partir de los costos actuales, la propuesta de mejoramiento de la salud tiene una brecha de financiamiento de unos US\$210 millones. Es decir, si estos fondos no están disponibles, el presupuesto para salud no aumentará.

La política de protección social tiene una diversidad de componentes: uno es la Protección Especial a la Niñez y Adolescencia en Situación de Riesgo Social, que tiene que ver con trabajo infantil, abuso y explotación sexual, discapacidades, vulnerabilidad por migraciones, niños de 0 a 6 años, otra se relaciona con la protección del adulto mayor en situación de vulnerabilidad, y otra con agua y saneamiento. Al igual que en el caso de la salud, las propuestas que se hacen, de carácter muy general, son importantes y probablemente hacen referencia a lo que efectivamente hay que hacer para mejorar en las situaciones de pobreza. El problema es cuanto de lo propuesto puede ser efectivamente implementado, dadas las restricciones de presupuesto. Pero si se va al capítulo en que se calculan metas y costos para la política de protección social, se puede apreciar que no hay ni un establecimiento de metas, ni una asignación de recursos para esta política. En otras palabras, la política de protección social no es más que el mantenimiento de lo que hoy existe.

Las propuestas para el sector vivienda parten estableciendo que el déficit a la fecha es de unas 420.000 unidades (déficit, mejoramiento y reposición). El sector privado construye unas 2.000 unidades para la población de altos ingresos y las organizaciones sin fines de lucro, otro tanto. La propuesta de política es traspasar la responsabilidad por el financiamiento y construcción de viviendas al sector privado y conservar en manos del Estado el otorgamiento de un subsidio habitacional por familia que lo amerite. No hay cálculo de metas ni asignación de recursos para este sector.

De acuerdo con el PND (página 225), el costo total de las acciones necesarias para cumplir las metas de la política social, se calculan en el cuadro siguiente:

Consolidado Costos de Metas (en millones US\$)

	Base 2003	Total 2004-2008	Total 2004-2015
Costos Totales Educación	85	753	1,762
Costos Totales Salud	90.3	420.4	1,031
Costos Totales Agua y Saneamiento	37	248	636
Costos Totales	212.3	1421.4	3,429

Fuente: PND, Cuadro IV-4.

La brecha de financiamiento se muestra en el cuadro que sigue:

Brechas Financieras Consolidadas (en millones US\$)

	Base2003	Total 004-2008	Total 004-2015
Brecha Educación	0	307,0	615,0
Brecha Salud	33,2	122,7	209,1
Brecha Agua y Saneamiento	0	442,7	1.225,1

Fuente: PND, Cuadro IV-5.

Las metas sociales están entonces desfinanciadas en un porcentaje muy alto, lo que implica que si no existe un financiamiento no presupuestario, o sea, proveniente de donantes internacionales u otros fondos similares, las metas no se cumplirán, pues la brecha representa estrictamente los fondos que se requieren para mejorar la situación.

Esta situación, según Acevedo (op.cit), contrasta con las metas en infraestructura para 2004-2006, que pareciera que si tienen financiamiento. Esto es, sin duda, consistente con un enfoque de competitividad puramente empresarial, que pone como prioritaria la atracción de IED por sobre el alivio a la pobreza.

En síntesis

En síntesis, el PND es un documento que consigue una visión muy completa de la situación de desarrollo en que el país se encuentra. Es, por lo tanto, 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, no pasa de ser un compendio de promesas de muy difícil cumplimiento.

La principal carencia del PND es que no enfrenta el obstáculo más serio si se quiere mejorar la situación de los más pobres: la distribución del ingreso. El PND está basado en 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 esencia, el PND propone una estrategia de derrame. Aún más, como dice Acevedo (op.cit.) el Plan ‘equipara “redistribución del ingreso” con mantener ciertos “programas sociales” para los pobres, pero sin meterse a afectar la distribución actual del ingreso’. Argumenta este autor que el Plan sigue la visión del FMI de que la distribución debe conseguirse a través del gasto público en programas sociales y no, por ejemplo, por medio de una política impositiva que no sea regresiva. La contradicción de esta posición es obvia: ¿cómo se financian las políticas sociales con mecanismo tributario regresivo?

Una estrategia de esta naturaleza está basada en dos premisas que se han demostrado falsas en la práctica⁷. Por un lado, en una economía tan concentrada como la de Nicaragua, el crecimiento económico no se traduce automáticamente ni en más y mejores empleos, ni en alivio a la pobreza. Por otro lado, si la estructura del ingreso está hoy altamente concentrada, el crecimiento económico no va, por si solo, a introducir mecanismos redistributivos.

⁷ Por ejemplo en el caso de Chile, que ha sido caracterizado en años recientes por un crecimiento casi ‘asiático’, y donde, al contrario de lo que pasó en los ‘tigres’ de Asia Oriental, todavía persiste la pobreza.

5.3 El PND Operativo: PRSP II?

Los principios

‘El Programa Operativo en apoyo a la construcción de un entorno competitivo en Nicaragua contribuirá al cumplimiento de las tres grandes metas identificadas en el PND, a saber: Generación de Empleo y Crecimiento Económico Sostenible; Incremento de las Exportaciones e Inversiones; y Incremento del Ingreso para Reducir la Pobreza’ (PNDO, página viii). Es decir, el Plan Operativo tiene como uno de sus objetivos explícitos la reducción de la pobreza y la creación de empleos.

No queda claro en la introducción cual es la relación entre este Plan y el anterior, pero esta versión introduce un carácter operativo y, como tal, detalla con mayor precisión los costos y los indicadores de seguimiento de cada política y proyecto. Su inspiración conceptual no varía y se reafirman los mismos postulados sobre competitividad y crecimiento económico como condicionante del alivio a la pobreza. Por ello, los mismos juicios hechos respecto al PND del 2003 se pueden hacer a esta nueva versión.

Se reafirma el principio que le confiere al desarrollo 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 sacará 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. O sea, el énfasis sigue estando en el desarrollo empresarial y en una estrategia de derrame.

El PND Operativo contiene ocho capítulos, iniciando con una presentación de su construcción participativa para lograr un acuerdo social y económico que permita las reformas institucionales cruciales para acelerar el crecimiento económico y afianzar nuestro proceso democrático. Se continúa con la presentación del programa para el período 2005-2009, 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 continúa con el enfoque del gasto público y financiamiento; para terminar con los aspectos macroeconómicos y los mecanismos de implementación y seguimiento.

Competitividad

Para implementar un programa operativo en apoyo a un entorno competitivo se requiere una ‘inversión’ de US\$3,951 millones de dólares, para el periodo 2005-2009. Este costo se desagrega en 10 metas, algunas de las cuales se analizan a continuación.

Llama la atención que la promoción del entorno competitivo requiere de ‘inversiones públicas’, mientras la política social y de desarrollo humano requiere de ‘gasto público’.

Para crear el entorno competitivo se propone reestructurar el ‘marco regulatorio’, que incluye simplificación administrativa, promoción de la competencia, y el establecimiento de un sistema de calidad y de certificaciones apropiado para que las empresas que se ubican en Nicaragua puedan competir en los mercados internacionales. También se incluye un programa para cerrar la ‘brecha tecnológica’, que inclu-

ye el incorporar a la adopción de nuevas tecnologías a 120.000 hombres y mujeres, por medio del desarrollo y adopción de tecnologías en las cadenas de producción de productos de exportación; de la prestación de servicios técnicos de apoyo a los agro-negocios; impulsando la participación de las familias rurales en los procesos educativos; y fortaleciendo el sistema de innovación tecnológica agrícola y rural (SINTAR) y el sistema de información agrícola y rural (SIAR).

Dos aspectos muy positivos del PND Operativo 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. Estos aspectos están, además, estrechamente inter-relacionados.

La propiedad, como se vio a propósito del PND, es un problema crítico. Para mejorarlo, se proponen medidas que dinamicen el mercado de la tierra para hacerlo más eficiente, como a) reformar el marco legal para que asegure y dinamice el mercado inmobiliario y mejore el clima de seguridad de la propiedad; (b) reformar y ordenar el marco institucional sobre la propiedad y distribución de tierra; (c) apoyar el proceso de certificación y titulación; (d) modernizar y ampliar el catastro; (e) crear incentivos para dinamizar el mercado inmobiliario y mejorar el acceso a información; y (f) reconocer y definir los derechos de propiedad de las comunidades indígenas, impulsando la demarcación territorial. El problema de la distribución de la tierra, que el PND caracteriza como de alta concentración, no parece incorporado. El supuesto es que si el mercado de la tierra funciona bien, la concentración debiera disminuir, pero no se explica cómo.

El desarrollo de la competitividad propone mejorar el acceso al sistema financiero, de forma a que sea más competitivo, más sano y transparente, y que sirva a más personas a menores costos. No se elabora sobre las razones de la falta de transparencia ni sobre porqué no es competitivo y amplio. Pero se proponen cuatro programas: ampliar el acceso de los pequeños y medianos demandantes a los servicios financieros; mejorar la asignación de los recursos estatales a través del ordenamiento de los fondos de crédito; mejorar el marco de las garantías mobiliarias para colaterales de crédito; y crear programa de incentivos para apalancar el crecimiento de las empresas de pequeña y mediana escala. El hecho de que los sistemas financieros no son accesibles para los pequeños demandantes porque los costos de transacción son demasiado altos para las expectativas de ganancia, no queda explícito.

Es, como se dijo, muy positivo que el PND Operativo identifique y proponga medidas para resolver los problemas de los derechos de propiedad y del acceso al crédito, especialmente para pequeños agentes económicos. Hay que señalar, además, que aún fuera del contexto del PND Operativo el gobierno ha formulado propuestas concretas para facilitar ese mismo acceso. Sin embargo, y desafortunadamente, la implementación de las políticas de ajuste estructural a lo largo de varios años eliminó una gran parte de los instrumentos de que el Estado necesitaría para poder intervenir de forma eficaz en este sector: la banca estatal de desarrollo ha sido eliminada, el sistema financiero nacional no provee crédito a los aún existentes beneficiarios de la reforma agraria por el 'origen' de sus propiedades, y el problema de la propiedad no termina de resolverse. Como consecuencia

parcial de todo esto, muchos campesinos se han visto forzados a vender a precios irrisorios sus propiedades provenientes de la reforma agraria.

El programa de promoción de exportaciones tiene como meta duplicar el valor de las exportaciones para el 2009, por medio de incentivos a la exportación, que mantengan un tipo de cambio real competitivo. Se apoya el programa con un servicio de inteligencia de mercados de exportación; desarrollo de la capacidad empresarial de los exportadores; promoción y mercadeo en el exterior; diversificación de la oferta exportable; mejoramientos al sistema de certificación de calidad; y reducción de costos y del riesgo anti-exportador; simplificando los tramites de exportación y fortaleciendo el Centro de Exportaciones e Inversiones, CEI. El mecanismo de incentivos a la exportación no se hace explícito, pero pareciera no incluir subsidios, que en otras experiencias (Costa Rica, Colombia) han sido causa de corrupción.

Para la atracción de inversión extranjera directa, que es la clave del Plan, se establece un programa nacional de incentivos y promoción de inversiones capaz de atraer significativamente inversiones directas de empresas internacionales, que tiene dos metas que se consultaron con el sector privado: el incremento de las inversiones privadas directas en un promedio anual de 34% para que pasen de US\$30 millones en el 2003 a US\$130 millones en el 2009; y mejorando la imagen de Nicaragua como buen lugar para hacer negocios.

No se elabora mucho sobre qué tipo de incentivos se le darán a la IED, pero en un país en el que el Presidente manifestó que quería convertir a Nicaragua en una ‘gran zona franca’, el contenido de la política que da claro: más de lo mismo. Tampoco se detallan las tareas de promoción, que en un contexto de disminución drástica de la IED en Latinoamérica y de competencia con otros centros, tal programa debe ser extraordinariamente efectivo.

PYMES

Un aspecto que debiera ser central en el PNDO, es el apoyo al desarrollo empresarial de las PYMEs, las que, como se propone, necesitan mejorar su marco legal, fomentar la asociatividad, mejorar las normas de calidad sanitarias y ambientales, y fortalecer la capacidad gerencial y técnica productiva. Para ello se reformará la Ley General de Cooperativas para transformarlas en empresas modernas, donde se puedan ejercer derechos individuales, y vincularlas a empresas de mayor magnitud y especialización.

No queda claro en el Plan en qué consistirá la modificación a la ley de cooperativas. Una de las fortalezas de este tipo de empresas es la socialización del capital y de la gestión. El que se busque en ellas derechos individuales y asociarlas a empresas más grandes, parece más un debilitamiento que un refuerzo de las cooperativas.

Se incluyen en este programa acciones dirigidas a la innovación tecnológica de las familias productoras agrícolas y no agrícolas, ampliando y consolidando los subsistemas de investigación, asistencia técnica, extensión y educación agrícola, tal que se puedan introducir variedades de cultivo de alto rendimiento, producción de ganadería más eficientes e inversiones en riego. Además, se promocionará la calidad para cumplir con los estándares internacionales y hacerlas más competitivas.

Desarrollo rural

Un programa que puede tener efectos radicales sobre la pobreza es el de desarrollo rural, que incluye reconvertir a los productores de auto-suficiencia en empresarios agrícolas y de ser sustituidores de importaciones a exportadores. Pero los efectos sobre la pobreza son indeterminados: pueden ser positivos o negativos. La reconversión de productores de subsistencia a productores comerciales, y el sustituir bienes de subsistencia por productos comerciales, conlleva el riesgo alimentario.

En consulta con el sector privado se identificaron a las debilidades estructurales de las empresas de pequeña y mediana escala, y la falta de financiamiento como los principales problemas. Para orientar la política se clasificó a los productores rurales en cuatro estratos: productores extremadamente pobres; productores pobres con potencial; productores de mediana escala; y productores de gran escala. El programa propone acciones específicas para cada uno de los grupos identificados, a saber:

Para las familias extremadamente pobres, el programa, ligado al programa de política social, les asegurará los niveles básicos de nutrición, salud, educación, agua segura, seguridad alimentaria e ingreso mínimo para que puedan ampliar las probabilidades de sus hijos para aprovechar oportunidades positivas que abrirá el crecimiento. Es apostar a mejores condiciones de vida para la próxima generación. Los instrumentos son (Tabla 2.15) la transferencia directa de US\$250.00 por familia por año, para atender a 50 mil familias y la distribución de semillas e insumos básicos a 20 mil familias a través del programa de libra por libra, por un monto de US\$3 millones por año para los próximos 5 años. Se apuesta a brindarle oportunidades a la nueva generación, como dice el Plan, lo que supone que el Plan simplemente descarta a sus padres como sujetos de mejoramiento.

Para los pobres con potencial, que se definen en términos del capital que poseen, y cuyos problemas principales son relativos a la tenencia de la tierra (no a su calidad); acceso a servicios financieros; el tipo de productos; acceso a los mercados; pobres niveles de educación; falta de destrezas de trabajo; limitaciones tecnológicas; asilamiento y que son unas 184,836 familias, el programa consiste en aumentar sus ingresos por medio de la revitalización de sus negocios, vinculándolos con mercados más dinámicos, grandes y rentables. Los instrumentos son (tabla 2.16): alianzas estratégicas con empresas internacionales o grandes empresas locales con acceso a mercados internacionales a través del programa Oportunidad; transferencias directas del IDR al empresario para propósitos de inversión en aquellas empresas que trabajen de acuerdo con esta política, acompañadas de pequeños créditos otorgados por el Banco de Desarrollo Rural. Se estima que los recursos necesarios para financiar por los próximos cinco años este programa totalizan US \$107.4 millones durante el período, para transferencias y US \$63 millones para crédito productivo.

Los productores de mediana escala, que son unas 58,572 familias que tienen como restricciones problemas legales de propiedad; insuficiencia de capital para aumentar la productividad y la escala de sus empresas; dificultades de acceso al crédito bancario; debilidades tanto desde el punto de vista empresarial como tecnológico y falta de vinculaciones con los mercados regionales e internacionales, el objetivo de la política es tornarlos en empresarios y empresas vigorosas y flexibles, articuladas con las firmas de gran dinamismo y con el mercado mun-

dial, con capacidad de competir con productos diferenciados, al gusto del consumidor y de mayor valor. Para ello se propone un programa de inversiones de capital de riesgo y un fondo de garantías, y un mayor acceso al crédito a tasas razonables.

Además, se propone apoyar a este segmento con capacitación en gerencia moderna, control de costos unitarios, sistemas de gestión de procesos, mecanismos de investigación y desarrollo tecnológico, formulación de planes de negocio, vinculaciones con los mercados internacionales, etc. Se han estimado US \$ 30 millones para el periodo 2005 -2009 para este propósito. Se incluye un sistema de incentivos fiscales para la capacitación de la mano de obra.

Las 33.203 familias de mayores ingresos que son productoras de gran escala, tienen como restricciones más importantes aquellas relacionadas con la estabilidad social, política y macroeconómica y su previsibilidad, con el estado de la infraestructura económica, los costos de transacción, el tipo de cambio real no competitivo y el marco jurídico y de derechos de propiedad inestable e inadecuado que existe en el país.

El objetivo de política para este grupo es el de convertir sus empresas en empresas de calidad mundial con vínculos con las cadenas de distribución globales y con las pequeñas y medianas empresas competitivas locales. Los instrumentos de política fijados para cumplir el objetivo se refieren a asegurar la estabilidad macroeconómica y de los tipos de cambio; el desarrollo de infraestructura productiva económica y de telecomunicaciones; acelerar la facilitación de trámites relacionados al gobierno; asegurar el establecimiento y cumplimiento de sistemas de estandarización y calidad; promover el desarrollo de los servicios bancarios; y mejorar el registro de la propiedad, leyes de bancarrota, de garantías mobiliarias, de fideicomiso, de centrales de riesgo, de mercado de capitales etc.

El último acápite de la política de desarrollo rural está relacionado con actividades e inversiones transversales, que benefician no solo a los grandes productores, sino también a las familias en extrema pobreza, tales como son los recursos destinados a mejorar las viviendas rurales o los caminos rurales.

Un primer comentario es que la política supone que toda la actividad rural está en manos de grupos familiares. Según este programa hay identidad entre familia y empresa y todas las familias de productores son rurales. No se considera la producción de empresas que son sociedades anónimas o de socios que no son habitantes rurales. No es muy claro qué tiene en común un gran productor y un pequeño productor campesino empobrecido. Hay muchas más relaciones entre el primero y la empresa industrial o de servicios que con los dos o mismo talvez tres primeros tipos de la clasificación.

Es curioso que ni el PND ni el PNDO tengan en cuenta que el campesinado, especialmente el pobre, normalmente no tiene muchas opciones de reconversión, a pesar de que los elementos de diagnóstico que se hacen aportan la información para definir las limitantes de tal política: distribución de la tierra, marginalidad de los productores, bajísimos niveles tecnológicos, propiedad de la tierra incierta.

Una segunda observación es respecto al sesgo a favor del empresariado potencialmente exitoso a expensas del productor pobre o mediano. Para los pobres, la estrategia consiste en apoyarlos para que no perezcan, no para cambiarles su status. El Plan dice que se

apuesta a la generación venidera y en el fondo la estrategia es ayudarles en la transición a la desaparición. En compensación se apoyará al productor pequeño con potencial a convertirse en empresario exitoso, siempre que cambie radicalmente su forma de vida y de relación con la tierra y que arriesgue su seguridad alimentaria para producir productos cuya comercialización no controla.

Las aspiraciones que el Plan se propone en términos de orientación de la producción parecen muy ambiciosas. Pero además suponen que el empresariado agrícola que existe actualmente es enteramente dependiente del Estado para que le sugiera hacia donde buscar sus mercados. ¿Por qué el Plan supone que nada de lo que allí se propone está ya ocurriendo y que la política que debiera hacer es evaluar sus resultados y recomendar que otros productores sigan la misma ruta de producción? Y si no está sucediendo nada de lo que allí se propone, ¿no habría que preguntarse porqué?

Desarrollo sostenible; infraestructura

El programa de desarrollo sostenible propone actualizar la Ley General del Medio Ambiente e introduce un conjunto de medidas del repertorio convencional, tales como servicios ambientales; canje de deuda por naturaleza; manejo integral de los recursos hídricos; el manejo integrado de zonas costeras; etc. No se ven posibles impactos directos sobre el alivio a la pobreza, más allá de las ventajas universales de un ambiente conservado.

El programa de infraestructura para el desarrollo, propone un conjunto de acciones que incluyen el mejorar carreteras y caminos; mejorar las fuentes de energía para romper las dependencias del petróleo y la leña; mejorar las comunicaciones; construcción de vivienda.

De todos estos componentes, el que tiene el mayor impacto potencial para el alivio a la pobreza es el programa de subsidio habitacional dirigidos a las familias pobres y extremadamente pobres, especialmente en áreas rurales y sectores urbanos marginales. La inversión propone proveer 7 mil viviendas de interés social por año, 12,250 viviendas anuales por medio del sistema de ahorro y préstamo para la clase media; aumentar la cobertura nacional de los acueductos urbanos y rurales; mejorar el saneamiento con programas de letrificación en el área rural y alcantarillado sanitario en las zonas urbanas; desarrollo sostenible de los sistemas de agua y saneamiento, mejorando su administración. En muchos de estos componentes se espera la participación del sector privado, lo que puede implicar la profundización de las privatizaciones.

Conglomerados

Un elemento central del PND y por consiguiente del PNDO, es la conformación de conglomerados de manufacturas ligeras, industrias basadas en el uso de los recursos naturales, y la industria de servicios. Los conglomerados tienen por objetivo el generar externalidades entre empresas y promover la cooperación para enfrentar la competencia global. Pero hasta donde se puede leer en el PNDO, tal política tenderá a favorecer a los maquiladores más que la empresa nacional.

Además, es difícil pensar en conglomerados en actividades que no pueden tener una base territorial definida. Uno puede hablar del sector de la industria – en su sentido lato - de los alimentos, pero si no

hay una base territorial común, no parece que se puedan producir las externalidades ni tecnológicas, ni de mano de obra ni de cadenas productivas.

El turismo y sus derivados puede constituir en algunos territorios un conglomerado, pero la modalidad intensiva en capital y que comercializa sus productos en el extranjero (el modelo ‘todo incluido’) tiende a comportarse como enclave, lo que es opuesto a la idea de externalidades

Desde el punto de vista del alivio a la pobreza, los conglomerados agregan muy poco, salvo la potencial generación de más empleo maquilero, aprovechando la mano de obra barata. Pero sí pueden tener efectos negativos si la política tiende a concentrar recursos en la construcción de la infraestructura económica que estos conglomerados requieren.

Desarrollo humano

El otro elemento central del PNDO es el programa de desarrollo humano. El supuesto inicial es que las acciones sociales deben ser vinculantes y mutuamente reforzantes con la estrategia económica. Sólo así, sostiene el Plan, los ciudadanos estarán capacitados y saludables para vivir con dignidad. En otras palabras, el desarrollo humano está subordinado al desarrollo económico y, se podría interpretar, es un subproducto del desarrollo económico. Los principios de la política social se definen como la integralidad, la sostenibilidad, una doble focalización, una corresponsabilidad participativa, la descentralización y municipalización, la equidad y la transparencia.

El trasfondo de una política de desarrollo humano debiera ser el problema central de la pobreza: la falta de empleo. El documento (página 57) del PNDO reconoce el desafío que el desempleo significa, así como la necesidad de generar 100.000 empleos por año para evitar un deterioro aún mayor de los ingresos, pero la política de desarrollo humano pone el énfasis más en el ordenamiento de los servicios para hacerlos más eficientes que en la verdadera dimensión del problema. Los aspectos de empleo se refieren más a la ‘modernización del mercado laboral’, que implica hacerlo más atractivo para los empleadores.

La política educacional también está más marcada por las necesidades de los empleadores que por su valor intrínseco como generador de capacidades en las personas. La orientación fundamental es en aumentar la eficiencia de la prestación de los servicios educacionales, pero poco se dice sobre cobertura, calidad e infraestructura educacional.

La política de salud consiste en la prevención y en los cambios de conducta en la población; la ampliación de cobertura y calidad de los servicios; el fortalecimiento de la atención primaria priorizando la mujer en edad fértil, niños menores de 5 años y adolescentes; la consolidación del proceso de modernización con nuevos mecanismos de atención, financiamiento, gestión y provisión de servicios; y desarrollando la capacidad gerencial y estrategias innovadoras para la atención de las Regiones Atlánticas.

Se dará especial atención en prevenir la desnutrición en los niños menores de 5 años, priorizando a los menores de 2, el aumento de peso en mujeres embarazadas y el cuidado de las lactantes, a través de inducir cambios en la conducta nutricional y de higiene en las familias.

La protección social seguirá avanzando en la modernización del marco institucional y regulatorio para generar sinergias y

complementariedades, y consolidar el sistema de solidaridad para mejorar la articulación, focalización y complementariedad de los programas, reducir las duplicidades en las intervenciones, así como los errores de inclusión y exclusión.

La prestación de servicios pasa por una estrategia de ordenamiento territorial, que supuestamente concentra la población en Centros Proveedores de Servicios. Esta idea es coherente con la generación de aglomeraciones y creación de externalidades. No es muy claro cómo se produce esta sinergia cuando actualmente la actividad económica está altamente concentrada.

No se analizan los aspectos relativos a la gobernabilidad porque no se encuentra una relación directa con el alivio a la pobreza. Indirectamente sí puede haber algunos efectos positivos en los sistemas de concertación que se proponen, y en la política de descentralización financiera que implica la transferencia de recursos a niveles locales, pero la otra política, la de adecuación funcional y territorial de la administración pública, no parece ser muy influyente. Por supuesto que si la descentralización a la que la política se refiere incluye el traspaso de funciones del Estado al sector privado, los efectos sí podrían ser más directos.

Todas estas declaraciones de intención quedan mediatizadas por el hecho de que las políticas propuestas están desfinanciadas y que las brechas de financiamiento sólo permitirán su cumplimiento si se consigue financiamiento adicional. Por ello, la lista de acciones parece más una lista para atraer donantes que una reorientación efectiva del gasto público.

5.4 El tratamiento del género en el PND Operativo

Se puede decir que una de las virtudes del PND Operativo es que reconoce la situación de deterioro económica y social que enfrenta Nicaragua. Las cifras que se muestran al respecto son elocuentes. Sin embargo, el Plan tiene serias carencias, relacionadas con el desconocimiento del rol que juegan los diversos actores sociales con los cuales pretende trabajar, situación que se muestra más evidente en el caso de las mujeres. Peor aún, muestra una ignorancia que se expresa en invisibilización del protagonismo de las mujeres en la economía⁸. A continuación se plantean algunas reflexiones al respecto.

La ausencia del análisis de género

Si en la ERCERP el análisis de género es marginal y muchas veces erróneo y por lo tanto preocupante - por ejemplo, cuando se muestra a las mujeres mayormente como 'grupos vulnerables' - en el Plan Nacional de Desarrollo, la ausencia del análisis de género y la invisibilización de las mujeres como pilares fundamentales del desarrollo económico y social de Nicaragua, es un hecho no sólo preocupante, sino que ha sido motivo de fuertes cuestionamientos tanto por el movimiento de mujeres, como de ONGs, por las repercusiones futuras que podría tener sobre las mujeres.

⁸ Criticar el tratamiento, o quizás mejor la falta de tratamiento, del género en el PND Operativo no implica que no se haya hecho nada a este respecto en otras áreas de la vida de Nicaragua. Sin embargo, una lectura atenta por ejemplo del Segundo Informe de Avance de la ERCERP revela pocas referencias a proyectos orientados a mejorar el bien estar o a reforzar la autonomía de las mujeres.

La falta de reconocimiento o la ignorancia sobre el rol que juegan las mujeres nicaragüenses en la economía no puede pasar desapercibido en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que una profundización en la exclusión histórica a los beneficios del desarrollo económico a la que han estado sometidas las mujeres, podría llevarlas a situaciones de pobreza contra las cuales las mujeres han batallado a través de su forzada y tenaz inserción a un mercado laboral que las ha marginado y colocado en posiciones de desventaja. Sin embargo, aún así han logrado sostener económicamente a sus familias y al país, al servir de colchón que ha amortiguado la crisis económica que vivió el país en las últimas dos décadas, y de la cual aún no se ha terminado de salir. Dicho de otra manera, la invisibilización de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo las llevaría a debilitarse como agentes de desarrollo económico y las obligaría a caer posiblemente en situaciones de pobreza contra la cual han batallado enérgicamente.

Adelante se hace referencia a algunas de las áreas de trabajo mencionadas en el PND Operativo, donde la mujer tiene un papel de suma importancia.

Desarrollo empresarial de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME)

En Nicaragua hablar de microempresa es hablar del sector informal. La informalización de las actividades económicas es un fenómeno que se ha estudiado en América Latina desde la década de los setenta. Sin embargo, es en la década de los ochenta e inicios de los noventa que surgen numerosos estudios llamando la atención sobre este fenómeno, que empíricamente se hizo notar producto del vertiginoso desarrollo que experimentó en la mayoría de los países latinoamericanos.

El empleo informal creció de forma acelerada en la medida que se constituyó en el principal mecanismo de ajuste del mercado laboral, no así, el desempleo abierto, que siendo otro mecanismo de ajuste, no representó una alternativa laboral para una población que experimentaba una pobreza generalizada. De esta manera, la actividad informal funcionó como un colchón que ha amortiguado los efectos negativos de las políticas de estabilización y ajuste estructural.

Investigaciones sobre el sector informal urbano (Renzi y Agurto, 1997), acogen la definición de este sector como aquellas actividades desarrolladas por patrones, cuenta propia, asalariados y trabajadores familiares no remunerados en establecimientos con menos de cinco trabajadores y que operan con mano de obra familiar.

En Nicaragua, históricamente las actividades informales proporcionan empleo a un porcentaje significativo de la población. Para 1950, el 38.6% de la PEA ocupada trabajaba en el sector informal. Se podría afirmar, que en esta época entraban en el sector informal aquellas personas que decidían brindar un servicio, establecerse en el comercio o en la pequeña industria. El porcentaje restante de la PEA ocupada (61.4%) se ubicaba en diversas ramas de la economía formal.

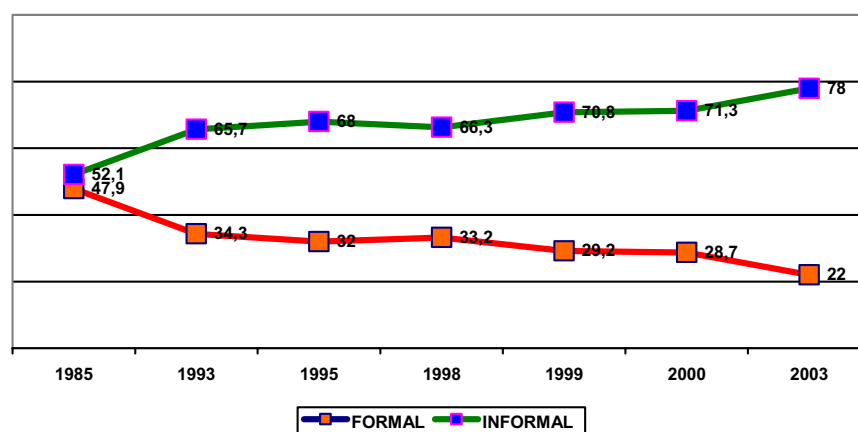
A mediados de la década de ochenta se pone en evidencia una nueva lógica de inserción al sector informal. La crisis económica que enfrentaba el país, los bajos salarios en el sector formal, la carestía de la vida, fueron entre otros, factores que influyeron para que muchas personas abandonaran sus empleos en el sector formal e incursionaran por primera vez en el sector informal, que ofrecía en esos momentos, un clima favorable para obtener jugosos ingresos a través de actividades especulativas de reventa.

A partir de la década de los noventa, el sector informal experimenta un crecimiento acelerado hasta llegar a la saturación en que se encuentra en la actualidad. La ejecución de políticas de estabilización y ajuste estructural, que bajo el mandato de reducir el déficit fiscal, implementaron entre otras políticas, la contracción del sector estatal y entes autónomos, obligó a grandes masas de trabajadores a someterse a planes de movilidad y conversión ocupacional, bajo el ofrecimiento de entregarles una indemnización monetaria que les permitiera trasladarse al sector informal, a través de la autogeneración de empleos.

A esta política se sumaron los efectos negativos que provocó la rápida apertura comercial sobre la pequeña y mediana industria y comercio, provocando cambios en la estructura del empleo. Asimismo, la lentitud de la reactivación del sector privado formal le impide absorber a la creciente masa de fuerza de trabajo que año tras año se incorpora al mercado laboral.

Los datos anteriores dan pautas para afirmar que la polarización del empleo según sector económico se inicia a partir de 1985, cuando el sector formal e informal mostraban pesos muy similares en la generación de empleos. A partir de esa fecha, se hace patente una polarización de los dos sectores, siendo el sector informal el que muestra un crecimiento vertiginoso y constante, influido por los factores ya mencionados.

**EVOLUCION DEL SECTOR FORMAL E INFORMAL
1995-2003**



Fuente: FIDEG.

Para mostrar la verdadera dimensión de la problemática a la cual estamos haciendo referencia, es importante señalar que según datos del censo económico del Banco Central de Nicaragua, en 1996 existían en las zonas urbanas de Nicaragua 148,450 empresas que proporcionaban empleo al 30.6% de la PEA urbana. No obstante, el mismo censo revela que del total de empresas existentes, el 64% eran de 1 persona, el 32% corresponde a empresas con un tamaño de 2 a 5 trabajadores. Es decir, solamente el 4% de las empresas nicaragüenses tienen un tamaño mayor a 5 trabajadores.

De esta manera, se está haciendo referencia a una economía que tiene sus bases en pequeños establecimientos de trabajadores por cuenta propia que solamente logran generar empleos para ellos mismos y otros con mayor suerte que incorporan a miembros de la

familia. Es decir, se está hablando de establecimientos de subsistencia, la mayoría de los cuales se encuentran en manos de mujeres.

Es por este motivo, que cualquier política de desarrollo empresarial que se implemente a través del PND debe tomar en cuenta las características de los negocios y se debe tener claro que en su mayoría las mujeres que trabajan en Nicaragua lo hacen desde una microempresa, y que el espíritu empresarial en éstas es casi nulo. De hecho, en estudios de FIDEG los datos muestran que la utilización de la memoria es la principal herramienta contable en estas empresas. Los controles de ingresos y gastos, es decir, controles ‘al ojo’, son practicados por el 43.9% de los dueños de negocio y la utilización de cuadernos informales donde se registra una contabilidad sencilla que controla los ingresos y los gastos, es implementada por el 52.7% de los dueños de negocio; el porcentaje restante no lleva ningún tipo de registro.

Acceso a Servicios Financieros

Históricamente el pequeño negocio no tuvo acceso al crédito bancario debido a la barrera de las garantías exigidas por los bancos para poder ser un cliente solvente. A partir de los noventa proliferan ONGs que se perfilaron como microfinancieras cuando el apoyo de los donantes era abundante, pero al transcurrir del tiempo decidieron especializarse en el microfinanciamiento como estrategia de supervivencia financiera y para aprovechar las nuevas prioridades de los donantes⁹.

La aparición en escena de microfinancieras, conocidas como pequeños bancos y ONGs, tuvo como base el objetivo de proporcionar créditos a los pequeños establecimientos, que históricamente habían estado excluidos de la banca convencional. Las políticas de estos pequeños bancos consideraban como esencial bajar las barreras que no permitían a los pequeños establecimientos tener acceso a créditos.

Es a este tipo de servicios financieros que están accediendo tanto mujeres urbanas como rurales. Las mujeres no son dueñas de las tierras, ni de las viviendas, es decir, bienes inmuebles que puedan servir de garantías bancarias, es por ello que solamente pueden acceder a este tipo de servicios financieros.

De esta manera, cualquier política crediticia que se implemente desde del PND debe contemplar que las mujeres por lo general no disponen de garantías hipotecarias para acceder a un crédito y por lo tanto, se deben bajar las barreras de las garantías.

Desarrollo Rural

Según el PND Operativo, la política de desarrollo rural ‘supera la dimensión productiva y es el resultado de un proceso de consulta que identificó los principales problemas del sector y dos metas estratégicas, incrementar la producción rural sostenible con mayor valor agregado y mejorar las condiciones de vida de los productores pobres’.

Esta afirmación lleva a preguntarse si en esta consulta estuvieron presenten las mujeres productoras y las mujeres rurales en general, ya que estudios indican que la principal demanda de las mujeres es la tierra, luego el crédito, la asistencia técnica y la capacitación, es decir, demandan aquellos recursos que les han sido negados y cuya falta se encuentra en la raíz de la verdadera pobreza que enfrentan.

⁹ Cor J Wattel / Arie Sandera. La Experiencia del micro crédito en Centroamérica: una interpretación selectiva de las prácticas y lecciones aprendidas.

Si en el PND no se considera la entrega de tierras a las mujeres, éstas seguirán recluidas a la producción de patio, criando gallinas y cerdos para el autoconsumo y dedicadas al comercio para generar ingresos para sus hogares. Es decir, continuarán excluidas de los beneficios de la política rural.

Comentarios finales

Finalmente y en conclusión, es importante acentuar que la falta de reconocimiento del rol de las mujeres en la economía, no solamente como fuerza de trabajo barata para incorporarse en las industrias maquiladoras, sino como generadoras de riqueza, podría provocar que algunas políticas implementadas desde el PND tengan efectos no deseados en detrimento de la vida de las mujeres.

- El caso más obvio es el desconocimiento de la masiva participación de las mujeres en las pequeñas y medianas empresas de comercio, servicio e industria, y lo único que se menciona es a jóvenes y mujeres emprendedoras, lo que podría traducirse en la expulsión o mayor empobrecimiento de las MIPYMES en manos de mujeres que requieren de mucho apoyo financiero y tecnológico para dar el salto cualitativo hacia la competitividad.
- En el Plan se habla de hacer algunas restricciones a las microfinancieras, sin darse cuenta, que a las mujeres sin importar el interés que éstas cobran, lo que les importa es que son las microfinancieras la única vía a través de la cual pueden tener acceso al crédito, debido a la falta de garantías hipotecarias.
- La no entrega de tierras a nombre de las mujeres las condenará a buscar alternativas de trabajo fuera de las actividades agropecuarias, cuando sus maridos o compañeros decidan vender la tierra y ellas se vean obligadas a generar ingresos fuera del sector para garantizar la alimentación de sus hijos.

La SECEP debería hacer una nueva ronda de consultas con sectores donde asistan mujeres urbanas y rurales económicamente activas, para que expresen ellas mismas los problemas que ya están escritos en diversos estudios que se han llevado a cabo desde la sociedad civil, sobre el importante rol de las mujeres en la economía y las carencias que enfrentan para dar saltos cualitativos y poder alcanzar competitividad en el proceso de globalización económica.

5.5 Algunas Conclusiones

Es importante señalar como fuertemente positivo el esfuerzo que se hace en el PND y el PND Operativo para identificar los sectores y áreas en los cuales el país dispone de un potencial de crecimiento económico. También positiva es la prioridad asignada a la resolución de la cuestión de los derechos de propiedad y de la tenencia de la tierra, o al mejoramiento de las condiciones de acceso al crédito para PYMEs y agricultores.

Sin embargo, los dos documentos analizados muestran un claro sesgo hacia el apoyo al sector empresarial por sobre las dimensiones sociales. Los objetivos de competitividad están presentes en todos los documentos de alguna manera, y la concepción de desarrollo que se utiliza supone un modelo de derrame: primero se crece para después

distribuir. La evidencia latinoamericana, aún teniendo en cuenta los casos exitosos, es que el derrame es insuficiente y que la concentración del ingreso tiende a agudizarse.

Las políticas intentan realizar los principios sobre competitividad que se derivan de los trabajos de M. Porter, y se encuentran en todas las propuestas de desarrollo del gobierno. El problema con esta ortodoxia es que supone la existencia de un empresariado y de una capacidad productiva muy escasa en países como Nicaragua. Si la tuvieran, no serían tan pobres.

De los documentos se desprende que los recursos disponibles no son suficientes para llevar a cabo lo que se propone. El Plan Nacional Operativo, en el que se supone que se comprometen los recursos, tiene una brecha de financiamiento para el período 2005-2009 superior a US\$3500 millones.

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 por rutas completamente separadas y no hay mención sustantiva de una en la otra. Lo mismo ocurre con la ERCERP y el Plan Nacional de Desarrollo, que no parecen ser etapas de mayor especificación del mismo proceso.

Tanto el PND como el PND Operativo están basados en un sistema de creencias derivados de una ideología económica ortodoxa y conservadora. Se supone que son el resultado de negociaciones con el sector privado, las instituciones financieras internacionales y alguna parte de la comunidad de donantes. La ortodoxia incluye el que la inversión pública es positiva, siempre que no desplace a la inversión privada, pero que el gasto público debe ser controlado. La definición de gasto y la de inversión no quedan claras. El primer concepto siempre está ligado a las acciones en el campo social, y el segundo al apoyo a la producción.

Nicaragua tiene un porcentaje de población rural sobre el total muy elevado, con un porcentaje también muy elevado de campesinos de subsistencia. Ambos Planes proponen un proceso de ‘descampesinizar’ para ‘empresarializar’ la producción rural, lo que puede tener efectos nefastos sobre un porcentaje de la población rural. Peor aún, el PNDO asegura que no hay soluciones para los campesinos más pobres, que debieran desaparecer para darle cabida a nuevas generaciones. ¿Será este un costo social del proceso?

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’ (el conocido ‘enabling role of the state’), 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 suficientemente para poder comenzar a distribuir ingresos. Hay un conflicto entre el corto plazo de la competitividad y el plazo más largo del alivio a la pobreza, que puede que nunca llegue.

Los diagnósticos que los Planes hacen sobre la situación social en Nicaragua son de calidad y muestran inequívocamente la crudeza de la situación. Pero se dice muy poco sobre las causas de la regresiva distribución del ingreso, de la tierra, del acceso a los servicios, etc. Es

pertinente preguntar, ¿cómo se puede buscar soluciones a los problemas, sin conocer las causas? Por ello los Planes, si bien contienen una visión completa y valiosa de los problemas de desarrollo del país y de la pobreza, no son más que un compendio de promesas de cumplimiento relativamente ambiguo, tanto por la filosofía que lo inspira, como por los recursos que le asigna.

La principal carencia de los Planes es que no enfrentan el problema de la distribución del ingreso, y que equiparan ‘redistribución del ingreso’ con ‘programas sociales’ para los pobres. El aspecto más claro de esta conclusión es que en el cálculo de costos y de financiamiento de los programas que contienen, no se hace referencia a mayores ingresos provenientes de la nueva ley tributaria. La razón es que, a juicio de algunos autores, esta ley sigue siendo regresiva.

El problema de un enfoque del tipo ‘primero crecer; después distribuir’ como el de los Planes aquí analizados es 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 (Amsden, 1979; Wade, 1990).

6 Donantes, asistencia y ERP

El objetivo central de este capítulo es investigar la eficacia de la cooperación internacional en apoyar la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua. Para ello, intentamos contestar a las siguientes preguntas:

1. ¿Lleva la ERCERP a más coordinación y armonización entre los donantes?
2. ¿Lleva a mayor apropiación de la asistencia externa por parte del gobierno?
3. ¿Lleva a otras modalidades de ayuda, como son apoyo presupuestario (AP) y el apoyo sectorial (AS)?
 - ¿Cuáles son las condiciones de las diferentes agencias para apoyo presupuestario y apoyo sectorial?
 - ¿Cuál es la situación actual con respecto al AP y AS?

En lo siguiente, analizamos primero los avances en la coordinación entre donantes, y luego el movimiento hacia el AP. En las conclusiones analizamos los avances en la coordinación y los beneficios que el movimiento hacia el AP ha traído hasta ahora en términos de eficiencia (costos de transacción), eficacia y apropiación nacional.

6.1 La coordinación entre los donantes

En la primera parte del año 2003, el gobierno tomó la iniciativa de desarrollar un nuevo sistema para la coordinación de los donantes (MINREX, 2003). 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, 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. Cada Mesa tiene varias submesas. Además hay Mesas Territoriales. Cada mesa tiene también un ‘enlace’ que es un donante sirviendo como coordinador de los donantes. Entre los objetivos específicos de las mesas figuran promover el enfoque sectorial para los programas y proyectos de la cooperación y fortalecer las capacidades nacionales para la administración de la asistencia. La cooperación internacional ha aceptado este sistema y ha terminado con el Good Governance Group (GGG) que era solo de donantes. Lo

que si existe todavía es una Mesa Global de Donantes, en la cual se reúnen los embajadores o jefes de agencias internacionales algunas veces por año.

En junio de 2003 se realizó el Segundo Foro de Coordinación, con el tema específico del 'Enfoque Sectorial'. Se discutieron varias modalidades para el enfoque sectorial, las condiciones para dar apoyo presupuestario y apoyo sectorial, y si estas condiciones se cumplían en Nicaragua. Un mes antes de este Foro se formó el 'Budget Support Group' en lo cual varios donantes comenzaron a cooperar para llegar a un sistema común para apoyo al presupuesto en 2004. Se consideraba en aquel entonces que las condiciones ya se daban para apoyo presupuestario (MINREX, 2003).

El documento citado del Ministerio de Relaciones Exteriores también presenta una lista de los 'avances' de las diferentes Mesas y Submesas en el período febrero-junio 2003, pero estos informes registran más que todo la intención de las instituciones del Estado de elaborar planes plurianuales, y los deseos de los donantes para el sector. Avances concretos todavía no se puede decir que existan.

Una opinión generalizada entre los donantes es que la cooperación entre ellos se ha mejorado. La existencia de las mesas y submesas ha facilitado la comunicación, y 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). El gobierno no siempre tiene la capacidad para coordinarlas. Además, varios donantes opinan que se debería mejorar la participación de la sociedad civil en las mesas. A veces el gobierno no la deja participar, en otros casos los representantes de la sociedad civil no son verdaderos representantes.

Hay diferentes opiniones entre la cooperación sobre la efectividad del liderazgo del gobierno en los sectores. La mayoría dice que es bueno que el gobierno se haga cargo de la coordinación de la mesa, pero algunos manifiestan que es más importante que los donantes cooperen bien entre sí. Por ejemplo, el BID juega el papel de coordinador en el área de infraestructura. El BID asesora al gobierno sobre los proyectos a desarrollar. So no los puede financiar, busca a otros donantes que estén dispuestos a financiar este tipo de proyectos. Son pocos, y el BID los conoce y mantiene los contactos. Ello implica que el gobierno todavía tiene poca apropiación sobre los planes de inversión pública.

Avances concretos en la cooperación entre donantes al nivel operativo son todavía escasos. Según los donantes, hay algunas instancias de cofinanciamiento con los bancos multilaterales, y en algunos casos dos o tres donantes se han juntado para un mismo proyecto.¹⁰

Según el gobierno (Secretario de Relaciones Económicas y de Cooperación), el establecimiento de las mesas ha ayudado al gobierno en la coordinación de la cooperación. Sin embargo, el Secretario no observa ningún cambio en el funcionamiento de la cooperación a raíz de la ERCERP. La Estrategia es un marco tan amplio que todo alcanza.¹¹ Como siempre, los donantes llegan con sus proyectos formulados por el lado de la oferta, y siguen poniendo sus unidades de ejecución

¹⁰ Ver lo que se dice más adelante sobre los avances en relación al apoyo presupuestario o apoyo sectorial.

¹¹ Agregó, contestando a una pregunta al respecto, que si la ERCERP hubiera priorizado más, la cooperación internacional no se habría conformado con esta priorización.

dentro de los ministerios. El gobierno se ve forzado a elaborar una ley de carrera administrativa, pero esta ley no incluye normas para los salarios en las unidades ejecutivas. Por todas estas razones, no se puede observar una mejora en la eficacia o eficiencia de la ayuda a raíz de la ERCERP.

Una área en la cual ha aumentado la cooperación entre donantes es en poner condiciones a las políticas de Nicaragua. Este tema será abordado más adelante.

6.2 El movimiento hacia el apoyo presupuestario

Más y más donantes consideran que apoyo presupuestario y apoyo sectorial son, en principio, las modalidades preferidas de ayuda. Esta opinión origina de las sedes, y es muy pronunciada en DFID, Holanda, Suecia, Suiza, Noruega, la Comisión Europea (CE), y últimamente también en Alemania (KfW) y Finlandia. El movimiento hacia el AP se puede considerar como un proceso paralelo al proceso de la ERP. Ya existía antes de las ERP; la relación entre los dos procesos es que se esperaba que la existencia de las ERPs facilitaría el AP. Los Bancos multilaterales siempre han otorgado una parte de su ayuda en forma de préstamos de ajuste o préstamos basados en políticas ('policy-based loans'). Otros donantes activos en Nicaragua no pueden dar AP por ley o por decisiones de sus gobiernos (Estados Unidos, España, GTZ), mientras Japón lo podría, pero opina que las condiciones no se dan todavía en Nicaragua, principalmente en el área del manejo de las finanzas públicas¹². Canadá está a punto de brindar apoyo sectorial a educación, y talvez en el futuro cercano podría brindar AP ya que 'las condiciones se están dando en Nicaragua'.

Las condiciones previas para AP

Los donantes que prefieren dar AP o AS están de acuerdo en que algunas condiciones deben ser cumplidas. En primer lugar, debe haber estabilidad macroeconómica, lo que generalmente (para la mayoría de ellos) implica que debe haber un acuerdo vigente con el FMI. Una excepción es el Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC) del Banco Mundial que solo estipula la estabilidad macroeconómica, y no que el convenio con el FMI deba estar 'on track'.¹³

Segunda condición para AP para la mayoría de los donantes y las agencias financieras es la existencia de una ERP aprobada. Esto constituye una condición formal para el PRGF y el PRSC. Los demás donantes generalmente hablan de un plan consensuado del gobierno en el cual reducir la pobreza juegue un papel importante. Además, varios donantes ponen énfasis en que debe haber una mejora en las finanzas públicas. Por ejemplo, KfW opina que la transparencia en el manejo de los fondos es importante, y Suiza que se debe haber un marco serio de gasto a mediano plazo. Además, para Suiza es importante que el gobierno tome medidas para promover el desarrollo del sector privado. Para Suecia, la condición para AP es que el gobierno implemente el PRSC, mientras Holanda pone mucho énfasis en mejoras en la gobernabilidad.

¹² Entrevista con representante de JICA en Managua, agosto 2004.

¹³ Según el representante del BM, la intención es evitar que no se pueda desembolsar ayuda en el PRSC por el no-cumplimiento de alguna meta técnica del PRGF. Por otro lado, el representante del KfW, que es el cofinanciador del PRSC, manifiesta que un convenio vigente con el FMI es la "conditio sine qua non" para KfW para dar AP.

La práctica con respecto a las condiciones previas

Con respecto a la estabilidad macroeconómica, la situación es bastante clara. Nicaragua firmó un PRGF con el FMI en diciembre de 2002 y hasta ahora se ha mantenido 'on track'. Sin embargo, después de alcanzar el Punto de Culminación de la iniciativa HIPC en enero de 2004, hubo muchos atrasos en las reformas estructurales acordadas con el Fondo. El gobierno hace propuestas para nuevas leyes, pero durante un período bastante largo la Asamblea no las discutió ni aprobó. Por otro lado, la Asamblea aprobó aumentos en los gastos presupuestados para 2004, pero el gobierno ya tomó medidas para compensarlos para quedarse dentro del límite del déficit fiscal. Hasta junio de 2004, los cambios y atrasos no habían afectado el cumplimiento de las metas fiscales y financieras del Fondo. A pesar de que la cooperación internacional está preocupada por el estancamiento en la aprobación de las leyes de reformas, formalmente no hay ningún obstáculo para dar AP en esta área. Es más, el nuevo representante del FMI considera que el grado de apropiación del PRGF por parte del gobierno es muy bueno¹⁴.

La situación en cuanto a la existencia de una ERP es más ambigua. La ERCERP de Nicaragua fue aprobada en septiembre de 2001 por los Directorios del FMI y del BM. El nuevo gobierno propuso su Plan Nacional de Desarrollo, que en una versión revisada fue provisionalmente aceptado en el Consejo Consultivo de octubre 2003 como un 'borrador' de una ERCERP revisada. Al principio de su mandato, el actual gobierno no reconoció la ERCERP como estrategia suya, pero desde 2003, el gobierno presenta el PND como la concretización del primer pilar de la ERCERP (el crecimiento económico). Aunque la cooperación internacional reconoce que la apropiación del PND por parte del gobierno es mucho mayor que la de la ERCERP, insistió con el gobierno para que presentara una 'ERCERP II'. Esta podría basarse en el PND, pero debería ser más operativa, dar mayor énfasis a las políticas para reducir la pobreza. El gobierno se comprometió a presentar esta ERCERP II, o el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND Operativo) en 2004. El PND Operativo ha sido finalmente presentado en Octubre de 2004.

Tanto el BM como la CE han aprobado AP en 2004 con base en la ERCERP, a pesar de que el gobierno al principio no reconoció la estrategia.¹⁵ Sin embargo, para un segundo desembolso (en el caso del BM) y para otro programa de apoyo presupuestario sectorial (CE) ahora ambos dicen que no pueden seguir sin el PND Operativo. Representantes de algunos otros donantes dicen que un PND Operativo es condición para AP. Es el caso, por ejemplo, de los participantes en el Budget Support Group que están preparando propuestas para AP para el año 2005 (ver más adelante).

En cuanto a las demás condiciones para AP, parece que la mayoría de los donantes que están dispuestos a dar AP las consideran realizadas a un nivel satisfactorio. Para KfW, por ejemplo, un estudio hecho por la CE a fines de 2003 ha mostrado que ha mejorado la transparencia en el manejo de fondos públicos. En consecuencia de ese estudio, el KfW decidió cofinanciar el PRSC del BM.

Por otro lado, en la práctica parece ser también bastante importante que los donantes tengan confianza en la seriedad del gobierno cuando

¹⁴ Entrevista con representante del FMI, agosto 2004.

¹⁵ Como reconocen los representantes de ambas instituciones en las entrevistas de agosto 2004.

afirma su disponibilidad para implementar reformas y de hacer esfuerzos para reducir la pobreza. Parece que la mayoría de los donantes está convencida de que este es el caso, aunque también se oye que el gobierno no siempre tiene la ‘capacidad’ o ‘la sensibilidad’ para realmente reducir la pobreza. Para todos, la falta de apoyo político a la actual administración es preocupante, pero hasta ahora no ha sido considerada razón suficiente para terminar los esfuerzos en el Budget Support Group. La confianza en la seriedad y la buena voluntad del gobierno parece estar basada más en sus acciones en combatir la corrupción del gobierno anterior que en sus intentos de reducir la pobreza.

Las diferentes modalidades de AP en 2004

Concretamente, en 2004 se dieron algunas acciones concretas de AP. En lo siguiente describimos el PRSC del BM, el apoyo presupuestario sectorial de la CE, las contribuciones de varios donantes bilaterales al FSS, los avances en el BSG, el AP en general y el PSTAC. Luego presentamos opiniones del gobierno y algunas observaciones generales.

Algunas experiencias concretas de AP y SWAP

PRSC. El PRSC tiene una matriz de políticas que incluye muchos sectores y que es muy amplia. Algunas condiciones ya tenían que estar cumplidas antes del primer desembolso en mayo de 2004. Otras deben cumplirse durante este año para que haya un segundo desembolso. En la fase de la preparación, hubo varios talleres en los cuales la sociedad civil participó conjuntamente con representantes de varios ministerios y representantes de donantes. Los donantes bilaterales, según ellos mismos, enfatizaron incluir indicadores de resultados. Luego, los representantes del Banco Mundial y del KfW negociaron el contenido concreto de la matriz con un grupo de 10 funcionarios del gobierno. Realmente fueron negociaciones en las cuales el gobierno a veces logró bajar alguna meta en las condiciones, por ejemplo la cantidad de titulaciones y registros de la tierra en la Costa Atlántica. Sin embargo, varios observadores mantienen que las metas todavía son demasiado ambiciosas y que el gobierno no podrá cumplirlas. Más que todo son condiciones para reformas que, según el BM, llevan al cumplimiento de las metas de la ERCERP. Eso distrae de la supuesta apropiación nacional que acompaña el proceso de las ERP.

AP sectorial de la CE. La CE comenzó a brindar apoyo presupuestario sectorial al sector de educación en 2004. Ya desembolsó •7m, del total de •20m previsto para este año. El máximo para tres años es •52.5 millones. Los indicadores de la matriz de políticas están relacionados con la política educativa para 2005-2008, y están basados en la ERCERP original, en el PND y en las metas del milenio. El tramo fijo de los desembolsos futuros solo depende de si el PRGF está ‘on track’, mientras el tramo variable depende del grado de alcance de estos indicadores.¹⁶ La CE preparó también apoyo sectorial para el desarrollo de la zona rural y para gobernabilidad, y participa en las discusiones para AP en general. En cuanto a los primeros dos, la aprobación de la sede está prevista para octubre pero se hicieron depender los desembolsos de la presentación de un plan operativo por parte del gobierno.

¹⁶ Entrevista con representantes de la CE, agosto 2004.

El FSS. En 2004, Holanda, Finlandia y Suiza han brindado apoyo presupuestario al Fondo Social Suplementario (FSS), un fondo virtual dentro del presupuesto del gobierno. Aunque comenzó como un listado de proyectos, ahora incluye todos los gastos para reducir la pobreza según una clasificación hecha en cooperación con el BM. En la práctica, incluye los sectores sociales como educación y salud y partes de otros rubros como infraestructura, gastos productivos, etc. El Ministerio de Hacienda presenta informes trimestrales sobre el gasto del FSS, y el BM como representante de los donantes participa en un consejo de monitoreo (junto con representantes del gobierno y un representante de la sociedad civil). Ingresos en el FSS incluyen la parte acordada de los ingresos HIPC, ingresos tributarios y contribuciones especiales de donantes.

El BSG. Un grupo de 10 donantes - el 'Budget Support Group' o BSG - está discutiendo el AP en general. El motivo es que muchas sedes prefieren actualmente el AP en vez de la ayuda por proyectos, y que en general tienen confianza en el actual gobierno y en su voluntad de reducir la pobreza en el país. El BSG está formado por el BM, CE, DFID, Dinamarca, Finlandia, Holanda, KfW, Noruega, Suecia, Suiza, y Japón como observador. El grupo ya ha tenido un programa muy intensivo de reuniones, pero hasta ahora (agosto 2004) el único producto es un borrador de un 'Joint Financing Agreement', según el cual los donantes en principio se comprometen por varios años. También están discutiendo indicadores comunes para una matriz de políticas, pero hasta ahora solo lo hacen entre los donantes y todavía no con el gobierno. El objetivo es comenzar con este esquema en el presupuesto de 2005. Piensan reunir entre US\$100 y 130 millones anuales, o sea una parte substancial de la ayuda externa. Pero el grupo se encuentra bastante preocupado con los acontecimientos políticos recientes. Durante nuestras entrevistas, algunos de sus miembros pensaban inclusive en establecer contactos con un grupo de miembros de la Asamblea representando a diferentes partidos políticos, y también con representantes del poder judicial, para hacerlos conscientes de que su falta de apoyo al actual gobierno puede poner en riesgo una parte importante de la ayuda. Esta es una clara indicación del punto a que los donantes apoyan políticamente al ejecutivo.

AP en general. Solo Suecia decidió brindar AP en general en este año. Holanda y Suiza lo han considerado, pero prefieren el FSS por el momento: Suiza por la incertidumbre política y por el hecho de que el BSG todavía no tiene un convenio con el gobierno, y Holanda porque 'quiere influencia', y porque actualmente 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.

El PSTAC. Un grupo de donantes creó un fondo para dar asistencia técnica (bajo la forma de equipos y capacitación) para que el gobierno pueda cumplir con los indicadores del PRSC. Esto se llama el Poverty Support Technical Assistance Credit (PSTAC) del Banco Mundial, pero es en realidad un 'multidonor trustfund' en el cual también participan Dinamarca, DFID, Holanda, y Suecia. La presidencia del grupo está en manos del BM juntamente con uno de los donantes bilaterales (de turno). En las discusiones sobre el PSTAC estaban involucrados también la CE, GTZ y Suiza (COSUDE). Los tres (y el BID) ya tienen programas de asistencia técnica entre los cuales podrían

generarse duplicaciones. Un representante de la CE manifestó que la única forma de evitar duplicaciones sería mediante una ingerencia activa de la misma CE. Ni el gobierno ni el Banco Mundial han hecho muchos esfuerzos para evitar una repetición de lo que ya se está haciendo. Suiza decidió retirarse del 'trustfund' porque no se daba suficiente atención a la necesidad de mejorar las finanzas públicas.

Un representante del Ministerio de Hacienda nos manifestó que la cantidad de condiciones que acompaña el PRSC es 'excesiva'. El secretario de relaciones económicas y cooperación las considera 'fuertes'. Este último opina también que el AP en general conlleva riesgos: el dinero entra en el Ministerio de Hacienda sin que existan suficientes garantías de que los ministerios sectoriales que trabajan en reducir la pobreza lo aprovechen bien. Además, cuestiona la supuesta reducción en costos de transacción que acompaña el AP: aunque los donantes trabajen en esquemas comunes, cada uno todavía tiene sus convenios bilaterales, que tienen prioridad sobre los convenios comunes, y en los cuales pueden poner condiciones adicionales. Los representantes de varios donantes (BM, KfW, Suiza, CE) también manifiestan que es muy probable que sigan formulando condiciones adicionales para sus programas de AP (sectorial).

En resumen, se han visto en 2004 muchas y diferentes iniciativas y poca coordinación concreta. A pesar de que los donantes se han reunido en el BSG y también para el PSTAC, en la práctica la coordinación todavía es limitada. Diferentes donantes comenzaron con sus propios programas, formulan o agregan sus propias condiciones o se retiran de grupos comunes por diferencias en opinión. Mientras tanto, el gobierno tiene que negociar con todos estos diferentes grupos y subgrupos. En consecuencia de esto, los costos de transacción que acompañan el movimiento hacia el AP no han bajado todavía.¹⁷ Además, los resultados en términos de apropiación nacional (y por ende eficacia) son también limitados.

6.3 Consideraciones finales

De lo que atrás se presenta parece legítimo concluir que hay actualmente más comunicación entre los donantes, pero esto no siempre quiere decir que se logra evitar nuevas duplicaciones de esfuerzos. Además, no hay avances en la coordinación al nivel operativo de proyectos.

Donde hay algo más coordinación es en el establecimiento de condiciones políticas y en el movimiento hacia el 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. Si se logra avanzar con el sistema común de AP para 2005, la parte de la ayuda externa que está atada al acuerdo con el Fondo, y a condiciones políticas e indicadores comunes, será aún mayor en 2005. Todavía no es claro si esta coordinación tenderá o no a aumentar la apropiación nacional y la eficacia de la ayuda.

El movimiento hacia el AP parece estar más relacionado con las políticas de las sedes que con el proceso de la ERP. En cuanto a los requisitos previos que los donantes aplican en la práctica, el convenio con el Fondo y una cierta confianza en que este gobierno tenga la

¹⁷ Ver también Killick (2004)

voluntad de reducir la pobreza – basado en sus acciones al combatir la corrupción del gobierno Alemán - parecen ser determinantes¹⁸.

Por ahora, estos requisitos previos parecen estar cumplidos, aunque algunos donantes expresan dudas sobre la voluntad y capacidad del actual gobierno de reducir realmente la pobreza. Además, el cumplimiento de las condiciones del Fondo no está garantizado a mediano plazo. El actual ejecutivo tiene un grado de apropiación de las condiciones del Fondo bastante alta, pero no se puede decir lo mismo de los partidos políticos en la Asamblea. La no aprobación de varias leyes puede afectar el alcance de las metas fiscales y monetarias del Fondo y por ende puede arriesgar el AP.

Mientras tanto, el BM y la CE siguen brindando AP, pero han escogido sus propias prioridades dentro de la ERCERP. Sobre todo el BM ha formulado una cantidad considerada excesiva de condiciones políticas detalladas, sectoriales e institucionales, que supuestamente promueven el alcance de las metas de la ERCERP. Esta práctica de formular tantas y tan detalladas condiciones políticas para muchos sectores distintos del gobierno es sorprendente por dos razones principales. Primero, va en contra del consenso generalizado a fines de los años noventa de que poner condiciones en términos de políticas – como se hacía en los anteriores Créditos de Ajuste Estructural (Structural Adjustment Credits) del Banco Mundial – no es muy efectivo: los gobiernos solo implementan las reformas que ya tenían intención de implementar o sobre las cuales ya existe un consenso político doméstico (Collier, Guillaumont et al. 1997; Dollar and Svensson 1998). Esto parece ser especialmente válido en el caso de reformas institucionales detalladas: estudios muestran que sin una base interna que apoye a estas reformas, no serán ejecutadas. En segundo lugar, va también en contra de las recomendaciones basadas en evaluaciones de apoyo de programa: el apoyo presupuestario no debería ser acompañado de ingerencia detallada en políticas internas ('micromanagement') sino de un diálogo dirigido a mejorar los procesos presupuestarios y de contabilidad; de esta manera el AP podría llevar a 'mejoras sistémicas'. Las propuestas para mejorar procesos presupuestarios y de contabilidad tienen más posibilidades de ser implementadas porque es la misma agencia que recibe el dinero que tiene la responsabilidad de ejecutar las reformas. En el sistema actual, el Ministerio de Hacienda recibe el dinero mientras los demás ministerios tienen que ejecutar las reformas.

Por ahora, los costos de transacción ligados con el movimiento hacia el AP parecen haberse incrementado, y este movimiento no ha contribuido a aumentar el grado de apropiación nacional de la ayuda externa. La cooperación internacional mantiene la ilusión de que, por tener buenas relaciones con algunos tecnócratas en el ejecutivo, se encuentra capaz de evitar y sobrepasar a los procesos políticos en el país. De esta forma, podría decirse que las discusiones sobre los sistemas de AP 'común' con base en una supuesta 'ERCERP II', nacional, pero siguiendo de cerca las directivas de la cooperación, se mueven en una 'realidad virtual' que no tiene mucho que ver con la realidad verdadera.

¹⁸ La existencia de una ERP aprobada no es muy importante. BM y CE admiten que el gobierno Bolaños no aceptó la ERCERP. A pesar de eso, ambos basaron su AP formalmente en la ERCERP, y luego comenzaron a escoger sus propias prioridades dentro de la misma.

7 Crecimiento pro-pobre en Nicaragua

7.1 Introducción

La ERCERP – estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza – enfatiza el crecimiento económico (‘amplio, equitativo y sostenible’ – GdN, 2001: 66) como elemento vital para reducir la pobreza. Este énfasis es reforzado con la publicación del PND, en el que, como se ha visto arriba, se asigna todavía más prioridad al crecimiento económico. Pero no existe una relación automática de causa y efecto entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. El crecimiento económico puede, en ciertas condiciones, conducir a una reducción significativa de la pobreza y, en otras, tener poco o ningún impacto sobre la pobreza. De ahí que el crecimiento pro-pobre debería ser un tema de candente actualidad en la Nicaragua de hoy.

En este capítulo, después de un breve análisis del concepto de crecimiento pro-pobre, se discute la cuestión de saber cómo el concepto es interpretado por los distintos implicados en el proceso de desarrollo de Nicaragua. Se aborda entonces la cuestión de saber si existe en realidad un crecimiento pro-pobre en Nicaragua, mediante el análisis de los modelos de crecimiento que se encuentran subyacentes a la ERCERP, al PND y al PND Operativo. Finalmente se intenta lanzar una discusión sobre el tema del crecimiento pro-pobre, a través de la identificación de algunos requisitos que deberían satisfacerse para alcanzar un tal crecimiento en Nicaragua.

7.2 El concepto y sus interpretaciones en Nicaragua

Hay dos interpretaciones principales del concepto de crecimiento pro-pobre en la literatura¹⁹. Bajo la primera, es pro-pobre todo el crecimiento que sea acompañado por una disminución en valor absoluto de la pobreza, medida de una forma apropiada. Por otras palabras, es pro-pobre cualquier crecimiento en el que los pobres ganen, en valor absoluto. Bajo la segunda definición, es pro-pobre el crecimiento que conlleva cambios en la distribución del ingreso a favor de los pobres, o sea el crecimiento en que los pobres ganan más que lo que ganarían si todos los ingresos crecieran a la misma tasa²⁰. En una y otra de estas definiciones, es importante dar atención también a la cuestión de cuál

¹⁹ Los conceptos se encuentran discutidos con mayor profundidad en Vos (2004) y en el informe regional para 2004 del mismo proyecto en el contexto del cual el presente informe ha sido preparado, por lo que aquí se hará poco más que mencionarlos.

²⁰ Bajo esta definición podríamos también tener ‘contracción pro-pobre’, en una situación de contracción en la que los pobres perdieran menos que el resto de la población.

la medida más adecuada de la pobreza²¹. En lo que sigue adoptaremos la primera de las definiciones de crecimiento pro-pobre mencionadas arriba y un concepto de pobreza absoluta, porque son más consistentes con la forma cómo la pobreza es tratada en los documentos de estrategia que aquí se discutirán. Sin embargo, es importante no olvidar el carácter multi-dimensional de la pobreza, y no caer en la trampa de la reificación de la pobreza definida uni-dimensionalmente, por ejemplo en términos de consumo, cómo lo hace el Banco Mundial y cómo tiende a hacerlo también la ERCERP.

Pasando, ahora, a la cuestión de cómo se interpreta el concepto de crecimiento pro-pobre en Nicaragua, uno se da cuenta rápidamente tras una breve encuesta de que no hay mucha conciencia de ese concepto, ni existe todavía un debate nacional sobre él. La mayoría de las personas a las que pusimos esta cuestión tendió, o a no dar una respuesta clara, o a identificar 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’, que será discutido en la siguiente sección. 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 ocho conglomerados (o clusters), lo que implica por lo menos una conciencia de que el crecimiento que ahí se propone no es pro-pobre.

Significativamente, el tercer acuerdo económico establecido entre el Gobierno de Nicaragua y el Fondo Monetario Internacional, el Programa ‘Poverty Reduction and Growth Facility’ (PRGF) correspondiente al período octubre 2002 - septiembre 2005, tampoco contiene una definición del crecimiento económico pro-pobre, incluso ni siquiera intenta evaluar ex-ante el efecto de las políticas establecidas en las áreas fiscal, monetaria y cambiaria sobre la población pobre del país, tal como lo estableció el Grupo de los 7 (G-7) al responsabilizar al FMI por la conducción del proceso de la reducción de la deuda externa y de la reducción de la pobreza en los 43 países pobres más endeudados del mundo, entre los cuales figura Nicaragua. Se podría quizás concluir que, para el FMI, todo el crecimiento es pro-pobre, porque cuando hay crecimiento sostenido todos en el país (incluyendo los pobres) benefician de él.

La posición del Banco Mundial parece algo más conciente de las realidades del crecimiento económico. En su Reporte de Pobreza sobre Nicaragua, y a pesar de no utilizar explícitamente el concepto de crecimiento pro-pobre, el Banco refiere el hecho de que ‘La pobreza en Nicaragua fue muy sensible al crecimiento económico entre 1993 y 1998 como también entre 1998 y 2001, debido a la naturaleza del crecimiento, con enfoque rural e intensivo en trabajo’ (Banco Mundial, 2003: 47). Sin embargo, a la hora de proponer intervenciones claves para una reducción continua de la pobreza, el Banco en ese mismo documento no pasa de un concepto relativamente insulso de crecimiento económico de base amplia:

El crecimiento económico de base amplia requiere la atracción y participación de inversiones privadas domésticas y extranjeras. Los

²¹ La medida más adecuada tiene obviamente que ver con la definición de crecimiento pro-pobre que adoptemos: para la primera definición mencionada, una medida relacionada con el concepto de pobreza absoluta (y por lo tanto con la línea de la pobreza) sería la indicada; al contrario, para la segunda definición estaría indicada una definición de la pobreza en términos de desigualdad más que de pobreza absoluta.

factores que en el pasado contribuyeron a la reducción de la pobreza, indican que las actividades intensivas en mano de obra, como la de post cosecha, particularmente dirigidas hacia las exportaciones, podrían contribuir sustancialmente a este crecimiento. Las intervenciones claves incluyen el mejoramiento del clima de inversiones, el aumento del acceso a instituciones tales como servicios financieros, la expansión de oportunidades de comercio internacional y la expansión de títulos de dominio de tierras y viviendas (2003: 48).

Cuanto a lo que piensa el Gobierno sobre crecimiento económico pro-pobre, la mejor forma de entenderlo es analizando los documentos de estrategia, para ver cómo en ellos se formula la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza.

7.3 ¿Existe crecimiento pro-pobre en Nicaragua? Los hechos y las estrategias

7.3.1 Generalidades

El principal objetivo de esta sección es analizar la forma cómo crecimiento y pobreza se encuentran relacionados en diversos documentos de estrategia, incluyendo la ERCERP, el PND y el PND Operativo. Sin embargo, para situar la discusión la sección abre con una breve revisión de algunos aspectos importantes de las relaciones entre crecimiento económico y reducción de la pobreza en los últimos años.

7.3.2 Crecimiento económico y reducción de la pobreza: algunos hechos

El conocimiento de la situación de la pobreza en Nicaragua ha mejorado mucho a partir de la década de los noventa a raíz de la realización de tres encuestas de medición de nivel de vida (EMNV) de la población en el país, en 1993, 1998 y 2001 respectivamente. Estas tres encuestas han indicado que, en términos porcentuales, la pobreza como un todo 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% entre 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 en el mismo periodo, desde 2,1 millones de personas en 1993 hasta 2,4 millones de personas en 2001.

En la Tabla 8.1 se dan los valores del PIB real (en córdobas de 1980) y de los porcentajes de población en pobreza y en extrema pobreza para los años de las encuestas, o sea 1993, 1998 y 2001.

Tabla 8.1: PIB real, pobreza y extrema pobreza

Año	PIB real (millones de córdobas de 1980)	Porcentaje de población en situación de pobreza	Porcentaje de población en extrema pobreza
1993	18,106.6	50.3	19.4
1998	22,367.7	47.9	17.3
2001	26,268.4	45.8	15.1

Fuentes: BCN, EMNV.

Utilizando estos valores, es posible obtener los siguientes valores para las elasticidades de la pobreza y de la extrema pobreza a la producción²². Para el periodo 1993-2001:

$$\begin{aligned} \text{Pobreza:} & E_{pp} = -0.255 \\ \text{Pobreza extrema:} & E_{xp} = -0.709 \end{aligned}$$

Para el periodo 1998-2001:

$$\begin{aligned} \text{Pobreza:} & E_{pp} = -0.279 \\ \text{Pobreza extrema:} & E_{xp} = -0.847 \end{aligned}$$

O sea, si el PIB Real aumenta 1%, el índice de pobreza humana se reduce en cerca de 0.26% y el índice de pobreza extrema se reduce en cerca de 0.68%. Se puede observar que la elasticidad producción-pobreza es baja, mientras que la elasticidad producción-pobreza extrema es alta. Hubo, además, un ligero aumento en las elasticidades tanto de la pobreza como de la pobreza extrema a lo largo de este periodo, lo que explica los valores ligeramente superiores obtenidos para el periodo 1998-2001²³.

7.3.3 Crecimiento y pobreza en la ERCERP

Resumidamente, podríamos decir que la ERCERP está sustentada por cuatro principios: (i) la continua modernización del Estado, a fin de aumentar el impacto de los gastos sociales, asignando una mayor porción del presupuesto a los programas y proyectos sociales destinados a los pobres y mejorando su costo-eficiencia; (ii) mayor promoción de la equidad, aumentando el acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento, con especial atención a las comunidades rurales, las mujeres, los grupos indígenas y los habitantes de la Costa Atlántica; (iii) más transparencia por medio de un sistema de administración pública, leyes y procedimientos mejorados, y rendición de cuentas a través de procesos participativos que incluyan comunidades seleccionadas, beneficiarios y dirigentes locales; y (iv) una participación más amplia de todos los miembros de la sociedad en la definición, implementación y seguimiento de la ERCERP.

La ERCERP descansa en cuatro pilares: (i) crecimiento económico de base amplia con énfasis en la generación de empleo productivo y el desarrollo rural; (ii) mayor y mejor inversión en el capital humano de los pobres; (iii) mejor protección a las poblaciones vulnerables; y (iv) el fortalecimiento de instituciones y una buena gobernabilidad. Estos cuatro pilares están entrelazados con tres temas transversales que también son esenciales para la ERCERP: (i) reducir la degradación ambiental y la vulnerabilidad ecológica; (ii) aumentar la equidad; y (iii) reducir la centralización. De los cuatro pilares, los dos primeros son los que más se relacionan con crecimiento económico, a corto y a largo plazo. El pilar 3 tiene una naturaleza claramente asistencialista y el 4 se relaciona con la creación de las condiciones para que el creci-

²² Se han calculado elasticidades-arco, que representan promedios de los valores de las elasticidades respectivas para los intervalos en estudio.

²³ Sin embargo, es importante señalar que, si bien el cálculo de elasticidades demuestra que en un promedio se puede reducir la pobreza, ese cálculo desconoce el problema de la inequidad, bastante significativo en Nicaragua por las diferencias regionales. El crecimiento puede ayudar a ciertos grupos a salir de la pobreza sin mejorar de forma significativa la condición de los pobres en otros grupos o regiones.

miento pueda ocurrir de forma sostenida, a través de la gobernabilidad y el desarrollo institucional.

La ERCERP señala que:

Dada la elevada incidencia de la pobreza, se le ha dado la prioridad a la reducción de la pobreza extrema, la cual afectó al 17.3 por ciento de la población en 1998. Específicamente, el gobierno quiere reducir la proporción de las personas que están en pobreza extrema al 14.3 por ciento en 2005. Un análisis de sensibilidad indica que un aumento del 2 por ciento anual en el crecimiento del consumo per capita, por sí solo, podría reducir la pobreza extrema en un porcentaje mayor. Se estima que el crecimiento del consumo será menor, por lo que los programas sociales tendrán mucha importancia (GdN, 2001: 60).

Se podría, entonces, suponer que el concepto de crecimiento económico pro-pobre contenido en la ERCERP se limita a una supuesta relación automática entre el crecimiento del Producto Interno Bruto y la reducción del índice de pobreza humana del país. Sin embargo, la ERCERP va más lejos cuando asigna prioridad, dentro del crecimiento económico, a ciertos sectores como el desarrollo rural y la pequeña y mediana empresa. Son estos sectores que, de cierta forma, justifican la calificación del crecimiento propuesto como siendo ‘de base amplia’.

El crecimiento económico de base amplia es de todas formas el pilar más importante de la ERCERP. Este pilar, que se encuentra apenas esbozado en el documento de la ERCERP, dejando para más tarde su plena formulación, 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 estrategia se propone mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando las 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 producción²⁴. El futuro crecimiento agrícola (y de exportación) debe venir de los aumentos de productividad, clave dentro del esfuerzo de la ERCERP.

De esta manera, 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.

²⁴ No deja de ser significativo que la mayor parte de las medidas mencionadas consisten en mejorar el funcionamiento de mercados en zonas rurales.

Con el fin de incrementar la productividad, el ingreso y el bienestar, la ERCERP propone concentrar la inversión en capital humano (Pilar 2) 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.

En el sector educativo, la estrategia incluye tres lineamientos básicos adicionales: (i) ampliar la cobertura de la educación básica, (ii) mejorar la relevancia y pertinencia de toda la educación, y (iii) modernizar el sector a la vez que se profundiza el proceso de descentralización de los centros escolares.

Este resumen indica claramente que, a pesar de las limitaciones inherentes a una visión fuertemente neoclásica de la economía y del desarrollo, hay en la ERCERP aspectos de crecimiento que, al menos indirectamente, tienen una componente pro-pobre. Sin embargo, es importante recordar que el marco de disciplina macroeconómica impuesto por el FMI en el PRGF limita fuertemente las posibilidades de intervención del Estado en favor de un crecimiento acelerado y de base realmente amplia.

7.3.4 Crecimiento y pobreza en el PND y el PND Operativo

Ya se ha hecho, en el Capítulo 5 arriba, una referencia pormenorizada y un análisis crítico de los aspectos más importantes tanto del PND como del PND Operativo. Estos análisis permiten que en esta sección se enfoque la discusión fundamentalmente sobre la forma cómo en esos documentos se encaran el crecimiento económico y sus relaciones con la reducción de la pobreza.

Como ya se ha afirmado, 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 se aliviaría la situación de los más pobres. El PND propone a la competitividad como estrategia de reducción de la pobreza. Se subordina el alivio de la pobreza a la ‘necesidad de alcanzar crecimiento económico acelerado y la creación de empleos....con el objetivo de fortalecer el pilar de crecimiento económico y la competitividad internacional’.

La competitividad, se argumenta, es un ‘concepto más empresarial que económico y hace referencia a un proceso dinámico de acumulación de factores internos y externos para la producción’. Como se afirma en la p. 54: ‘En conclusión, la competitividad está en función del entorno internacional, la eficiencia micro-económica de las empresas, las políticas gubernamentales para promover el crecimiento económico y del desempeño de los territorios para atraer nuevas inversiones que generan empleos, coadyuvan al crecimiento económico local y la capacidad de los territorios para generar cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población.’

En este sentido, la competitividad no es en esencia un instrumento que el Estado pueda utilizar, ya que dependerá del comportamiento empresarial. El rol del Estado, por lo tanto, queda reducido a generar condiciones que induzcan comportamientos en el sector empresarial. La conclusión lógica es que, si el alivio a la pobreza depende de la

competitividad, y si esta es un problema de comportamientos empresariales, el que la pobreza se alivie o no, depende de las empresas.

Esta no es una conclusión trivial. Puesto que en último análisis es el sector empresarial quien define las condiciones por medio de las cuales el problema de la pobreza puede ser enfrentado, es claro que la opción será porque primero se logre competitividad, postergando para después el alivio a la pobreza. En otras palabras, el generar competitividad se vuelve un problema de corto plazo, mientras el alivio a la pobreza uno de mediano y largo plazo.

La misma observación se puede hacer al PND Operativo, en el cual se afirma:

El Programa Operativo en apoyo a la construcción de un entorno competitivo en Nicaragua contribuirá al cumplimiento de las tres grandes metas identificadas en el PND, a saber: Generación de Empleo y Crecimiento Económico Sostenible; Incremento de las Exportaciones e Inversiones; y Incremento del Ingreso para Reducir la Pobreza (SECEP, 2004: viii).

A pesar de que tiene como uno de sus objetivos explícitos la creación de empleos y la reducción de la pobreza, y de que introduce un carácter operativo, por lo que detalla con mayor precisión los costos y los indicadores de seguimiento de cada política y proyecto, esta versión tiene la misma inspiración conceptual del PND y reafirma los mismos postulados sobre competitividad y crecimiento económico como condicionante de la reducción de la pobreza.

A través de los “clusters”, el PND Operativo pretende generar fuentes de empleo. Sin embargo el mapa productivo no necesariamente coincide con el mapa de pobreza; queda entonces por ver cómo se producirá el vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por otra parte no parece existir una clara simbiosis entre la ERCERP y el PDN Operativo. La dinámica de clusters tiene ciertamente un enfoque productivo, mientras que la visión de la ERCERP cumple con un perfil específico de la pobreza; cómo estas propuestas se encontrarán en la reducción de la pobreza es todavía incierto. En todo caso los indicadores sociales todavía no reflejan una tendencia que permita definir una trayectoria clara.

Si alguna evolución de perspectivas ha ocurrido entre la ERCERP y el PND, esta parece haber sido hacia la asignación de una mayor prioridad a la competitividad como clave del crecimiento económico, y una correspondiente asignación de menor prioridad al crecimiento pro-pobre.

En conclusión podría decirse que hay un cambio de enfoque entre la ERCERP y el PND, pero ni la Estrategia ni – menos – las dos versiones del Plan abordan ampliamente el concepto del crecimiento a favor de los pobres. Los tres documentos adolecen de políticas públicas para reducir efectivamente la pobreza y para privilegiar crecimiento que se traduzca directamente en reducción de la pobreza, aunque son bastante explícitos en cuanto a metas de crecimiento de la producción, tasa de inflación, reducción del déficit fiscal y a la pretensión de alcanzar las Metas del Milenio establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para 2015.

7.3.5 Taxonomía de las políticas propuestas en el PND Operativo

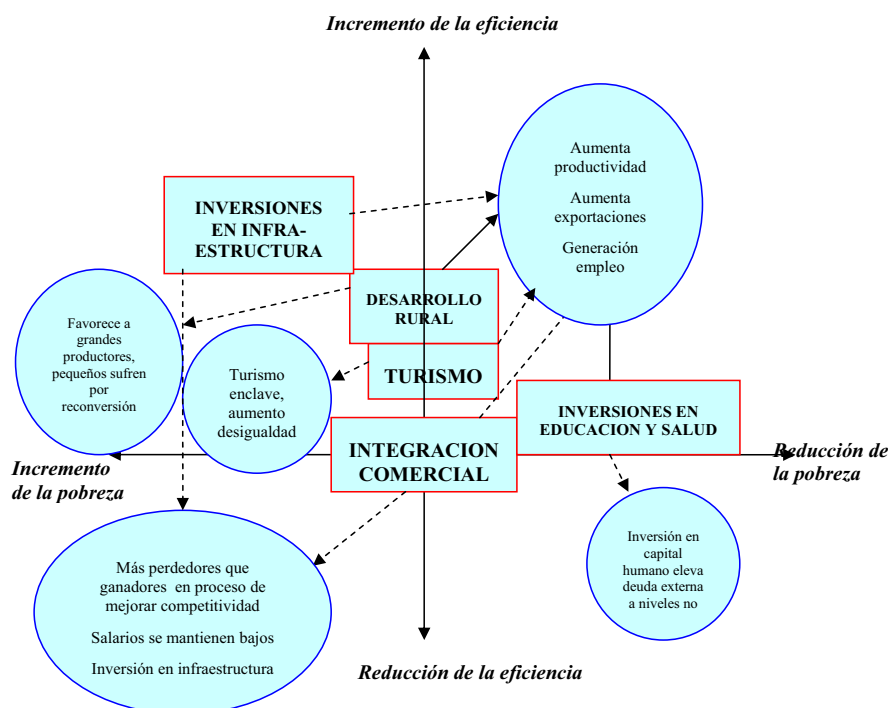
En el Gráfico 1 se hace un intento de aplicar la taxonomía desarrollada en el informe regional de este año, representando gráficamente los posibles impactos de algunas de las políticas propuestas en el PND Operativo, en términos de sus consecuencias para el crecimiento económico y para la reducción de la pobreza. Este análisis adolece inevitablemente de un grado considerable de subjetividad, ya que se trata de prever el impacto de medidas que se encuentran recién formuladas (y en muchos casos apenas esbozadas), y cuyas consecuencias pueden ser fuertemente influenciadas por la forma como se lleva a efecto su implementación.

Inevitablemente también, y en parte por las mismas razones, este ejercicio conlleva también una simplificación considerable – y quizás mismo, en ciertos casos, excesiva – ya que en la mayor parte de los casos la respuesta a una pregunta sobre consecuencias (para el crecimiento o para la pobreza) de una determinada medida o política sería ‘Depende’. Depende por ejemplo de la capacidad de intervención o de regulación del gobierno, o de que los empresarios se comporten de acuerdo a lo que se considera deseable, o de que se puedan encontrar los recursos necesarios para financiar ciertas acciones complementarias a las políticas consideradas, para no mencionar sino tres ejemplos.

Sin embargo, y con todas estas reservas, este ejercicio puede tener alguna utilidad, en la medida en que permite lanzar una discusión sobre el crecimiento pro-pobre y mantenerla enfocada en los aspectos más importantes. La justificación, tanto de las previsiones de consecuencias como de las interrogaciones, se encuentra en la discusión del PND y del PND Operativo, en el Capítulo 5 de este informe.

Una taxonomía de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y del PND Operativo 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 en el anexo 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)**



7.4 Requisitos de un crecimiento pro-pobre en 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. Es importante acentuar que este no es ni el lugar ni el momento para proponer una estrategia de desarrollo alternativa para Nicaragua (la cual exigiría un análisis mucho más profundo, incorporando por ejemplo consideraciones sobre los papeles a jugar en un tal proceso por el sector público, el sector privado y los donantes, sobre la política de gestión de las deudas interna y externa de Nicaragua, sobre la política monetaria y fiscal o la política de tipos de cambio, y sobre las restricciones financieras, económicas y políticas bajo las cuales sería necesario implementar esa estrategia), ni es esa la intención de las notas que se presentan adelante. Más bien el objetivo aquí consiste en estimular una discusión – que consideramos ser de una necesidad fundamental – sobre el significado, las posibilidades y las implicaciones prácticas del crecimiento pro-pobre, en la Nicaragua de hoy. Eso explica que no se traten aquí temas como los mencionados arriba y muchos otros, a pesar de que podrían ser importantes para esa estrategia de desarrollo.

a) ¿Qué implica incrementar la competitividad?

En el mundo globalizado en el que Nicaragua se encuentra, el crecimiento económico depende de incrementos significativos de la competitividad de los productores nicaragüenses. El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América, recién firmado por Nicara-

gua y por los otros países centroamericanos, refuerza la necesidad de incrementar la competitividad. Sin tal refuerzo, el impacto principal del Tratado se hará sentir, primero, en el mercado laboral ya caracterizado por gran precariedad, y segundo sobre las actividades agropecuarias, que enfrentarán la competencia de productores norteamericanos que, además de eficientes, son fuertemente subsidiados por su gobierno, en clara oposición a los principios del comercio libre tan enérgicamente defendidos por Estados Unidos²⁵.

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 competitividad empresarial, tanto en la industria como en el sector agropecuario. Esto exige – entre otras cosas – mejorar la calidad y la formación de los empresarios, ofrecer más y mejor educación primaria, secundaria y técnica, realizar más transferencia de tecnología a las empresas del país, atraer empresas extranjeras y vincularlas a cadenas de producción locales, crear posibilidades para financiamientos de largo plazo, mejorar la infraestructura económica del país, mejorar la administración de la justicia, crear incentivos para que los productores mejoren su productividad y aumentar los salarios reales al mismo tiempo que se mantiene bajo su costo financiero. La cuestión es saber si esto se puede hacer de una forma que cree condiciones para un crecimiento que favorezca a los pobres.

b) Generar una estructura industrial diversificada

Es necesario reconocer el importante papel que pueden jugar las medianas y las grandes empresas, extranjeras y nacionales, en la creación directa o inducida de empleos, en la producción o importación de tecnología y en la transmisión de esa tecnología a sus proveedores y a sus clientes. No es probable que, por sí solas, las PYMEs consigan tener un impacto suficiente en la reducción del desempleo, sobretudo en las ciudades. Esto implica la necesidad por parte del gobierno de una política industrial orientada hacia la existencia de una estructura industrial diversificada y bien integrada, con empresas de grande, mediana y pequeña dimensión subcontratando, cooperando y compitiendo entre ellas. Un tejido industrial diversificado tiende también a ser más competitivo y menos vulnerable a los choques económicos. Hasta el momento, las grandes empresas en Nicaragua tienden a funcionar como enclaves, o como grandes grupos integrados horizontal y verticalmente, con muy pocas relaciones inter-industriales con otras empresas no pertenecientes al grupo. Un instrumento importante de una política industrial en estos moldes son los incentivos a la sub-contratación de PYMEs nacionales.

²⁵ Atendiendo a la existencia de estos subsidios y a la probabilidad de su permanencia en el futuro previsible, no basta contar con las innegables ventajas comparativas del sector agropecuario nicaragüense, sino que es necesario adoptar una política sistemática de aumento de la competitividad del sector.

c) Mejorar la calidad de los empresarios

Un aspecto que, por alguna razón, los planes no cuestionan, es que una parte importante del empresariado nicaragüense es de bastante baja calidad, medida en términos ‘schumpeterianos’. La gran mayoría del empresariado busca una acumulación simple, la minimización de los riesgos, la protección del Estado y encontrar formas de poner barreras a la entrada de nuevos competidores en su sector. Nicaragua necesita urgentemente de empresarios de estilo moderno (como los entiende Schumpeter), que arriesguen capital y que reinviertan sus utilidades, en vez de sacarlas a ganar rentas al extranjero. Sin embargo, se trata de una conversión difícil, que conlleva un fuerte cambio de cultura empresarial y que tomaría mucho tiempo si se dejara que ocurriera de forma automática, como simple reacción a los cambios en el entorno empresarial. Para acelerar esta conversión es importante que el gobierno modifique los incentivos que actualmente estimulan esos comportamientos entre los empresarios nicaragüenses, remplazándolos con otros incentivos y reglas de juego que recompensen a los comportamientos modernos que se consideran deseables por parte de los empresarios. Por otra parte, es urgente organizar programas de formación, dirigidos tanto a nuevos empresarios como a los ya existentes. En esta formación podrían jugar un papel importante tanto el estado como los gremios empresariales, posiblemente a través de esquemas de asociación pública-privada.

d) Crédito a la pequeña industria y agricultura

El papel clave del crédito en las políticas de desarrollo es suficientemente bien conocido para que no sea necesario mencionarlo aquí. El crédito a las pequeñas industrias y a los pequeños agricultores, que normalmente requiere instrumentos especiales para atender a las necesidades especiales de esos agentes económicos y a sus limitaciones en términos de garantías, tiene un importante potencial en términos de alivio de la pobreza. Existe una larga experiencia acumulada en este campo, en muchos países y para muchos tipos distintos de actividad económica, por lo que no es necesario discutir aquí las formas posibles de ese crédito ni las condiciones institucionales necesarias para hacerlo viable, sino solamente acentuar su importancia estratégica²⁶.

e) Educación primaria, secundaria y técnica

Servidores públicos de la actual administración pública se enaltecen de que Nicaragua es un ‘imán’ para atraer la inversión extranjera debido al bajo costo de su mano de obra (el salario mínimo legal en empresa de zona franca es de C\$1,128.56, equivalentes a US\$71 a partir de junio de 2004), obviando o ignorando el hecho de la baja escolaridad del pueblo nicaragüense. De acuerdo con la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2001, la población nicaragüense tiene un promedio de escolaridad de 5.1 años, muy rezagado, como el de Latinoamérica (5.4 años), para alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano y reducir la pobreza, al ser comparado con los 11.1 años de los países que integran la OCDE y de los 8.1 años de los países del Este de Asia. La educación es una inversión de importancia primordial

²⁶ Cumple señalar que el gobierno reconoce la importancia del acceso al crédito, en especial para la pequeña y mediana empresa y los agricultores, y ha hecho propuestas concretas destinadas a mejorar ese acceso, tanto en el contexto del PND como fuera de él.

para el futuro del país, y es necesario asignarle la prioridad que merece y dejar de una vez de hablar del gasto en educación como ‘gasto social’. Esto se aplica en particular a la educación primaria, secundaria y técnica, eslabones cuyo desarrollo ha sido objetivo de alta prioridad en los países de Asia Oriental, cuando lanzaban las bases del milagro económico asiático. El sistema nacional de educación tiende a ignorar la importancia de la educación técnica intermedia y superior, muy importante para elevar la productividad laboral. Es necesario también, y en particular, avanzar en la formación técnica de la fuerza laboral, con el fin de apoyar el incremento de la productividad y la creación de empleos de calidad.

Finalmente, hay que reconocer que el problema no es solamente uno de cobertura. En casi toda Latinoamérica, y Nicaragua no es excepción, la diferencia de calidad entre la educación privada y la pública es abismal. Si el sistema público no mejora, la desigualdad social se perpetúa.

f) Transferencia de tecnología para las micro, pequeñas y medianas empresas

Normalmente las grandes y muchas medianas empresas desarrollan o compran tecnología para sí mismas y a veces para sus proveedores, no para compartirla con sus competidores. En un país pobre y aún muy endeudado en términos de producción, con un mercado laboral muy precario, como es Nicaragua, el gran número de micro y pequeñas empresas no cuenta con suficientes recursos para dotarse de una infraestructura tecnológica adecuada que fomente su competitividad. Por otra parte, este gran número de PyMEs no están vinculadas por relaciones inter empresariales en cadenas de valor integradas. Por el contrario, la estructura productiva es altamente heterogénea, sin cohesión y las grandes y pequeñas empresas sirven incluso mercados distintos.

Las micro, pequeñas y medianas empresas requieren de un apropiado y permanente apoyo por parte del Estado en materia de transferencia de tecnología. El crédito para el fomento del crecimiento económico no es suficiente si no va acompañado de una transferencia de tecnología que tienda a reducir los costos de producción y maximizar el volumen y la calidad de la producción.

g) Políticas favorables a la inversión en tecnología

También se requiere que las políticas macroeconómicas (fiscales y monetarias) faciliten la renovación de la infraestructura tecnológica a las empresas productoras de bienes y servicios, tanto para la exportación como para el consumo interno (ya que en Nicaragua se observa una política fiscal con un gran sesgo exportador), especialmente mediante la concesión de incentivos fiscales. El objetivo fundamental, en este caso, es promover la inversión, principalmente entre las pequeñas y medianas empresas. ¿Cuál inversión? En Nicaragua, hay que sustituir casi todos los activos tecnológicos de esas empresas y estimular la producción rentable y competitiva. Por supuesto, el estímulo a la exportación es vital, no sólo pensando en la inversión extranjera directa sino – y principalmente - en los agentes económicos nacionales, pero es importante también no descuidar el mercado interno.

El papel del fisco es impedir el abuso de los incentivos tributarios que puedan otorgarse a la pequeña y mediana producción. Entre esos incentivos, cabe destacar (i) la moratoria fiscal, que consiste en no pagar el impuesto sobre la renta por un período determinado; para garantizar el éxito de esta modalidad, el fisco debe asegurar que sea aplicada sólo a proyectos de largo plazo, obligar a la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y a la reinversión de utilidades, e impedir prórrogas de la moratoria; y (ii) la depreciación acelerada, que es menos costosa debido a que los impuestos que no se perciben en los primeros años se recuperan parcialmente en los años subsiguientes de la vida útil del activo fijo y, además, puede acelerar la inversión en el corto plazo si la aceleración de la depreciación es temporal.

No hay que aceptar discrecionalidades en el proceso de concesión de incentivos, por lo cual es necesario establecer mecanismos automáticos. La inversión debe recibir el estímulo tributario siempre que satisfaga los objetivos definidos por el Estado —por ejemplo, diversificar la base exportadora (no simplemente las exportaciones), y mejorar la calidad del consumo interno, o demostrar volúmenes mínimos de inversión en sectores y regiones, y la entrega del estímulo tributario debe ser transparente.

h) Atraer y conectar empresas extranjeras

El modelo típico de producción de los tratados de libre comercio es el de la industria maquiladora para la exportación. Cómo se ha sostenido en el informe anterior, esa 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. La necesaria reglamentación debería combinarse con un sistema de incentivos, lo que requiere de una apropiada voluntad estatal.

Este objetivo es especialmente importante porque, a pesar de que se mantienen las condiciones de operación de la inversión extranjera en zonas francas, sin impuestos, con escaso cumplimiento de leyes sociales y repatriando el 100% de utilidades, la competencia de China y el fin del sistema de cuotas textiles hacen que apostar sólo a este tipo de inversiones pueda resultar una promesa vacía.

i) La infraestructura económica

Con el propósito de disminuir los costos unitarios de producción y, por ende, aumentar y fortalecer la competitividad de la empresa nicaragüense, es imprescindible la reconstrucción, el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura económica del país, principalmente la red vial en las áreas rurales, los servicios públicos (energía, agua, alcantarillados, telecomunicaciones) y los servicios portuarios. Las infraestructuras existentes representan un capital que hay que mantener, por dos razones principales; primero, porque la manutención inteligente y en tiempo oportuno preserva los recursos infraestructurales a un coste muy inferior al de reconstruirlos, o construir substitutos; segundo, porque esas infraestructuras son utilizadas por la población local, incluyendo los pobres. Su manutención es pues una forma de permitir a la población que siga beneficiando de los servicios que aporta la infraestructura. Además, la manutención de infraestructuras puede dividirse en tareas de dimensión relativamente

pequeña, que hacen posible recurrir para ellas a empresas de construcción nacionales. Esto tendrá un efecto completamente distinto sobre el empleo y el desarrollo empresarial local que la construcción de megaproyectos, que en países pequeños es común entregar a consorcios internacionales que re-exportan la mayor parte de sus utilidades.

j) Cuidar el mercado interno

Es también de importancia estratégica el desarrollo del mercado interno, por dos razones fundamentales. Primero, con el fin de mejorar el bienestar social, se requiere generar más ingresos entre la población. ¿De qué valdrá un crecimiento económico hacia fuera, concentrado en pocas manos y sin creación de empleos, tal como se observa en Nicaragua actualmente? Segundo, un aumento en la productividad de las actividades, tanto industriales como agropecuarias, orientadas hacia el mercado interno tiene dos consecuencias muy positivas para la competitividad internacional. Un aumento en la productividad del sector de los llamados 'bienes-salario' permitirá incrementar salarios reales de los trabajadores empleados en los sectores exportadores a bajos costos financieros para las empresas, manteniendo o reforzando la competitividad de esas mismas empresas²⁷. Por otro lado, mejorar la tecnología y la productividad de los productores locales facilita su encadenamiento con empresas exportadoras, permitiendo a éstas realizar economías en la compra de insumos y reforzando el efecto multiplicador de empleo en la economía de Nicaragua.

k) Reforma integral de la administración de la justicia

Aunque Nicaragua goza de una buena seguridad física en Centroamérica, no obstante la tendencia creciente del índice delictivo (178 delitos y 14 policías por cada 10,000 habitantes en 2003) provocada por los niveles de pobreza humana, la inseguridad de las personas jurídicas es alta y notoria, dadas las resoluciones jurídicas influenciadas por intereses de personas y organizaciones políticas. Una mayor confianza entre los inversionistas, nacionales y extranjeros, un mejor clima inversionista, es necesario para la creación de más y mejores puestos de trabajo permanentes y, por consiguiente, para reducir la pobreza.

l) Mejorar el sistema de derechos de propiedad

Han transitado 15 años desde que se emprendió la solución del problema de la propiedad confiscada injustamente en la década de los ochenta, pero aún no se resuelve. El problema de la indefinición de los derechos de propiedad es un serio obstáculo para la inversión privada, nacional y extranjera, por el grave riesgo de la inseguridad jurídica. Por consiguiente, es necesario legalizar la tenencia (titulación) de la tierra, que afecta a la producción agropecuaria del país. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esto puede afectar a agricultores pobres que laboran en tierras en disputa, que al resolverse pueden favorecer a los dueños ausentes, y encontrar formas de mitigar estos efectos.

²⁷ En este sentido, hablar de racionalización y desarrollo de la agricultura, y aún del sector de granos básicos, tiene mucho sentido en términos de desarrollo económico. Véase por ejemplo como Taiwán ha estimulado de una forma sistemática a los mejoramientos en la productividad del arroz y ha utilizado esos mejoramientos para mejorar el nivel de vida de sus campesinos al mismo tiempo que, a través de una política de bajos precios del arroz, efectivamente subsidiaba su proceso de industrialización y su versión – quizás la más exitosa de todas – del 'milagro económico asiático'. Esta política ha quedado famosa bajo la designación de 'feed the goat while you milk it', o 'alimentar la cabra al mismo tiempo que se le ordeña' (Amsden, 1979; Wade, 1990).

m) Mayor equidad de la política fiscal

En mayo de 2003, se aprobó la última reforma tributaria comprendida en La Ley de Equidad Fiscal, pero no se logró avanzar en la equidad tributaria al conceder el gobierno una amnistía tributaria a las entidades del sistema financiero nacional que adeudaban el pago del impuesto sobre la renta durante el período 1997-2002, y al registrarse pérdidas consecutivas del 60 por ciento de las empresas desde hace ocho años. Además, la mayor parte de los propietarios de las mansiones privadas no pagan impuesto sobre bienes inmuebles aduciendo que son personas jubiladas.

A pesar de las recientes reformas tributarias, la estructura de la tributación sigue siendo regresiva. Hay una gran cantidad de excepciones y 'tax holidays' para las empresas pero los asalariados y los consumidores pagan sin excepción. La banca 'off shore' está exenta y muchos de los bancos disfrazan sus operaciones por medio de sus sucursales en el extranjero. De esta forma, hay grupos bancarios nicaragüenses que hacen sus inversiones en Nicaragua por medio de bancos suyos en Costa Rica, lo que hace que esas inversiones aparezcan como inversión extranjera.

Un crecimiento económico pro pobre debe, en principio, descansar sobre una mayor equidad tributaria. En otras palabras, las autoridades gubernamentales deberían buscar una mayor equidad vertical, el que tiene más ingresos debe pagar más impuestos y el que tienen menos debe pagar menos, y una mayor equidad horizontal, los que tienen los mismos ingresos y riquezas deben pagar un monto similar en concepto de impuestos.

También es necesaria una mayor equidad y ética presupuestaria en la asignación de los recursos públicos para lograr la reducción de la pobreza. Los recursos liberados del pago de la deuda externa deberían ser asignados exclusivamente, tal como lo decidió el G-7, hacia la ejecución de proyectos de reducción de la pobreza y no continuar siendo desviados hacia el pago de una onerosa deuda pública interna, cuyo acreedor principal es el sistema financiero nacional.

n) Política de redistribución del ingreso

Nicaragua, después de Brasil, es el país latinoamericano con la peor distribución del ingreso. En el marco de las reformas estructurales encomendadas por el Fondo Monetario Internacional y supervisadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es muy compleja la tarea de reducir la inequidad de la distribución del ingreso, debido a que el Estado ha perdido muchos instrumentos para favorecer a la población más pobre.

Hoy se ha eliminado el subsidio porque provoca más déficit fiscal; se ha perdido la banca estatal que podría facilitar el acceso de los propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas (productores que no son sujetos de crédito para la banca privada) al crédito para fomento de la producción y de la inversión tecnológica; la reforma agraria realizada en la década de los ochenta, a pesar de haber sido calificada como una de las mejores del mundo por el Banco Mundial, ya no existe, así como ha disminuido la presencia de las cooperativas en el mercado local como una forma de organización de producción, principalmente en las actividades agropecuarias.

El restablecimiento de estos y otros instrumentos que faciliten una mejor distribución del ingreso entre los nicaragüenses, como tema de

particular importancia en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, es vital para reducir la pobreza humana de Nicaragua.

o) Mejor calidad medioambiental del crecimiento económico

Tanto el atraso como el progreso económico destruyen el medio ambiente. De nada sirve que Nicaragua cuente con leyes modernas para la conservación del medio ambiente, si no se aplican con efectividad, especialmente con la potencial llegada de la inversión extranjera directa resultante de la suscripción de tratados de libres comercio. Hay además que tener en cuenta que, como han descubierto los productores mejicanos después de la creación de la zona norte-americana de comercio libre, el acceso a los mercados estadounidenses depende cada vez más de la certificación de la calidad medioambiental de la producción (a través de las normas ISO de la serie 14 000), por lo que todo esfuerzo en esa dirección será de gran utilidad en el marco de las futuras relaciones de comercio libre entre Centroamérica y Estados Unidos.

p) Reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales

Un informe recién publicado por la Unidad de Reducción de Riesgos de Desastres del PNUD con el título La Reducción de Riesgos de Desastres – Un Desafío para el Desarrollo (UNDP, 2004) señala que la pobreza es uno de los principales factores de vulnerabilidad a desastres naturales, y que, por otra parte, los principales perjudicados por los desastres naturales son los pobres. El impacto económico de los desastres naturales, combinado con sus costos humanos, puede ser devastador para poblaciones que ya vivían en condiciones marginales de supervivencia, agravando otras dificultades de naturaleza financiera, política, de salud o ambiental. Por otro lado, la incorporación de la gestión prospectiva de los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo puede jugar un papel fundamental en la reducción de los riesgos de desastre a mediano y largo plazo. Nicaragua ha sufrido en las últimas décadas varios desastres naturales de grandes proporciones, y es de esperar que otros ocurran en el futuro. Una política eficaz de reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales – de la cual se han ya dado algunos pasos importantes en Nicaragua - tendrá ciertamente un impacto fuertemente positivo sobre el desarrollo del país y la lucha contra la pobreza.

q) Consideraciones finales

Como se acentuó al inicio, formular un cierto número de requisitos para un crecimiento pro-pobre no equivale a elaborar una estrategia de desarrollo orientada hacia la reducción de la pobreza, ni eso se pretende. La formulación de estrategias de desarrollo es un ejercicio complejo, que demanda la asignación de prioridades y el establecimiento de una secuencia de intervenciones, las cuales conllevan a cada momento dilemas y elecciones casi siempre difíciles de compatibilizar.

Delante de todas las medidas mencionadas atrás, es legítimo preguntarse cuál o cuáles son las más importantes, o sea cuáles son, en el momento que atraviesa Nicaragua, aquellas a las que se debería asignar más prioridad. No es fácil responder pormenorizadamente a esta pregunta, en parte porque esa respuesta tiene que ver no solamente con los tipos de política que se consideren sino también con el

plazo necesario para que las medidas de política efectivamente empiecen a introducir cambios en la situación. Sin embargo, podríamos distinguir medidas que afectan a los incentivos económicos, medidas que afectan a las condiciones para ejercer la actividad económica y otras medidas de apoyo a esa actividad. Esta clasificación es obviamente imperfecta, especialmente porque, por un lado se afectan a los incentivos cambiando condiciones y dando apoyos, por otro hay condiciones mínimas sin las cuales ningún incentivo tendrá cualquier efecto en estimular los comportamientos económicos deseables. Si asignamos a los incentivos la primera prioridad, a la mejoría de condiciones la segunda y a los apoyos la tercera, tendríamos como medidas de primera prioridad la corrección del sistema de derechos de propiedad, la redistribución de ingreso, la reforma del sistema de administración de la justicia y el aumento de la equidad fiscal. Se les siguen las políticas de crédito, de atención al mercado interno, de apoyo a la transferencia de tecnología y de mejoramiento de la formación técnica de la mano-de-obra y capacitación de empresarios; y después todas las otras.

Sin embargo, esta discusión no debe distraer la atención de lo que más importa retener de todo lo que atrás se dice, o sea de que hay un amplio conjunto de políticas e instrumentos que pueden ponerse al servicio de una estrategia de crecimiento pro-pobre, a muchos de los cuales no parece haber sido asignada, en el PND y el PND Operativo, la importancia que merecen. Es importante – es fundamental - discutir tales políticas e instrumentos y lo que significa, para Nicaragua en 2005, el concepto mismo de crecimiento pro-pobre.

8 Conclusiones

La frondosidad de la producción de documentos de política en los últimos años indica que el gobierno de Nicaragua está haciendo un esfuerzo muy grande para crear una institucionalidad legal moderna, que establezca procedimientos y criterios de decisión que den coherencia a los programas y actuaciones de gobierno. Una característica de estos documentos es que intentan generar, al menos formalmente, una apertura a la participación ciudadana. Probablemente no hay actualmente en toda Latinoamérica una experiencia más rica que la nicaragüense en sus intentos por crear instituciones, ‘checks-and-balances’, líneas ejecutivas coordinadas, niveles territoriales compatibilizados, mecanismos de planificación, etc.

El PND y el PND Operativo, la Política de Descentralización, los planes departamentales y municipales, anuales y plurianuales, las leyes de contratación administrativa municipal, de servicio civil, de transferencias municipales, de participación ciudadana, etc., todo son esfuerzos por crear marcos, procedimientos y reglas que facultarían, a las diversas instancias de gobierno y a los distintos niveles, mecanismos para establecer rutinas de decisión que las saquen de la arbitrariedad, de la negociación política partidista y del clientelismo. Un objetivo adicional, implícito, es satisfacer las demandas de la comunidad de donantes, sea para evitar la facilidad con que los recursos pueden (podían) ser desviados a usos corruptos o para demostrar que se están usando con eficacia y eficiencia.

Este enorme esfuerzo de institucionalización y de planificación puede ser analizado desde varios puntos de vista. 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 que tiene el gobierno de Nicaragua para poner en ejecución estas políticas. En relación a esta cuestión, por una parte los recursos financieros disponibles no son suficientes para llevar a cabo lo que se propone, en especial las políticas sociales. Por la otra, la falta de apoyo político al gobierno representa una fuente adicional de dificultades y complicaciones, que obligará al gobierno a tener que hacer esfuerzos adicionales de persuasión y negociación con las fuerzas políticas del país cada vez que necesite de obtener respaldo para sus iniciativas. En tales condiciones, podrá ser difícil para el gobierno asumir el liderazgo

necesario para iniciar estas transformaciones. Finalmente, y en lo que se refiere a los planes de desarrollo municipal, 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.

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.

Pasando ahora a los contenidos de los dos documentos de estrategia revisados arriba, y para ponerlo muy claro, a pesar de las declaraciones del gobierno de que considera al PND Operativo como una ERCERP II, el objetivo central tanto del PND como del PND Operativo no es la reducción de la pobreza, sino el crecimiento económico. Más todavía, no hay, como se ha indicado en el texto de este informe, una relación clara e inequívoca entre el crecimiento que se pretende alcanzar con el PND Operativo y la reducción de la pobreza. En este sentido, y desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, ni el PND ni el PND Operativo representan un progreso en relación a la ERCERP, sino más bien el contrario.

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 se aliviaría la situación de los más pobres. Allí donde no hay potenciales, los territorios marginales de baja productividad, la población se supone buscará oportunidades migrando.

El PND Operativo, recién publicado, si tiene contenidos de política y compromisos de recursos más definidos y, por lo tanto, se puede esperar que tenga efectos evaluables en el alivio a la pobreza. Sin embargo, supone comportamientos que nada garantiza que ocurran, y costos que no se sabe bajo qué supuestos de ingreso se financiarán. Tampoco existen en el Plan Operativo criterios para definir cuán efectivas serán estas inversiones en términos de lograr los objetivos que se buscan.

Adicionalmente, las deficiencias en el proceso de consulta pública y de participación implican que sigue sin existir una real apropiación de los nuevos planes por parte de la sociedad civil. Es verdad que ahora el gobierno si se identifica con el PND y el PND Operativo, y es posible que en los departamentos se haya generado un fuerte sentido de apropiación durante las reuniones que ahí se realizaron. Sin embargo, eso no garantiza la apropiación por parte de la sociedad civil a nivel nacional, la cual es fundamental para el éxito de los esfuerzos basados en estos documentos. Al descuidar la discusión pública nacional, el gobierno no ha prestado un servicio ni al país, ni a sí mismo.

El título de este informe se refiere a cambio y continuidad. Parece claro, a la luz de todo lo que se ha dicho antes, que se justifica utilizar los dos términos en yuxtaposición. El PND y el PND Operativo representan un cambio significativo de estrategia en relación a la ERCERP: más preocupados 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.

Hay, por otro lado, continuidades importantes que es necesario señalar: en la práctica, 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 macro-económica, aumento de las reservas. No sorprende que Nicaragua sea considerada un alumno ejemplar por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. El problema es que eso no garantiza, ni crecimiento, ni 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.

Es urgente aprovechar la oportunidad proporcionada por el PND Operativo, y lanzar un debate nacional sobre el Plan. Es igualmente urgente que ese debate se realice sin trabas: un debate 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. En esto los donantes, y Suecia en particular, tienen un importante papel a jugar, de estímulo y apoyo a los esfuerzos que haga el gobierno en esta dirección. Es fundamental que en ese debate se aborde de una vez la cuestión de qué es crecimiento pro-pobre, de qué crecimiento se quiere para Nicaragua, y de cómo se puede conseguir tal crecimiento. Para eso, el PND Operativo, que presenta posibles soluciones pero necesita mejorar sus prioridades, no es ni puede ser considerado como el punto de llegada; pero podría constituir un excelente punto de partida.

Anexo 1

NICARAGUA
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
2000-2004

Anexo 1a

	2000	2001	2002	2003 1/	2004 2/
A. PRODUCCION NOMINAL					
PIB Nominal (Millones de Córdoba)	50119	54000	57099	62458	69505
Tasa de Variación Anual	13.4	7.7	5.7	9.4	11.3
PIB Por Habitante en US\$	797	794	776	785	812
Tasa de Variación Anual	5.1	-0.4	-2.2	1.1	3.4
B. PRODUCCION REAL					
PIB Real (Millones de Córdoba de 1994)	27109	27909	28197	28851	29727
Tasa de Variación Anual	4.2	3.0	1.0	2.3	3.0
PIB Real Por Habitante (Córdoba de 1994)	5469	5517	5462	5477	5531
Tasa de Variación Anual	3.8	0.9	-1.0	0.3	1.0
C. BALANZA DE PAGOS (Millones de US\$)					
Exportaciones Mercancías FOB 3/	643	605	561	605	640
Tasa de Variación Anual	17.7	-5.9	-7.3	7.8	5.9
Importaciones de Mercancías CIF	1805	1779	1774	1887	2006
Tasa de Variación Anual	-3.0	-1.5	-0.3	6.4	6.3
Balanza Comercial	-1163	-1174	-1213	-1282	-1366
Saldo en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (Incluyendo Donaciones)	-792	-785	-784	-780	-840
Déficit Cuenta Corriente/PIB	-20	-20	-20	-19	-19
Saldo de Reservas Monetarias Internacionales Netas 4/	319	211	275	308	328
Tipo de Cambio Oficial al 31 de Diciembre	13.0573	13.8408	14.6712	15.5514	16.3290
Tasa de Variación Anual	6.0	6.0	6.0	6.0	5.0

(Sigue)

NICARAGUA
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
2000-2004
(Continuación)

Anexo 1b

	2000	2001	2002	2003 1/	2004 2/
D. DEUDA EXTERNA (Millones de US\$)					
Saldo de la Deuda Externa 5/	6660	6374	6363	6597	5347
Tasa de Variación Anual	1.7	-4.3	-0.2	3.7	-18.9
Deuda Externa Por Habitante (Dólares)	1343	1260	1233	1252	995
Deuda Externa/PIB (%)	169	159	159	160	123
Deuda Externa/Exportaciones (%)	1036	1054	1134	1091	835
Servicio Deuda Externa	188	168	158	111	90
Tasa de Variación Anual	11.3	-10.3	-5.9	-29.9	-18.6
Servicio Deuda Externa/PIB (%)	5	4	4	3	2
Servicio Deuda Externa/Exportaciones (%)	29	28	28	18	14
E. HACIENDA PUBLICA (Millones de Córdobas)					
Gastos Totales	11772	13266	11935	14400	14578
Tasa de Variación Anual	18.2	12.7	-10.0	20.7	1.2
Ingresos Totales	7541	7654	8589	10157	11917
Tasa de Variación Anual	11.9	1.5	12.2	18.3	17.3
Ingresos Tributarios	7264	7355	8138	9851	11351
Tasa de Variación Anual	12.0	1.2	10.6	21.1	15.2
Déficit Global (Antes de Donaciones Externas)	-4231	-5612	-3346	-4243	-2661
Relaciones Fiscales (Del Gobierno Central)					
Gastos Totales/PIB	23.5	24.6	20.9	23.1	21.0
Ingresos Totales/PIB	15.0	14.2	15.0	16.3	17.1
Ingresos Tributarios/PIB	14.5	13.6	14.3	15.8	16.3
Déficit/PIB (Antes de Donaciones Externas)	-8.4	-10.4	-5.9	-6.8	-3.8

(Sigue)

NICARAGUA
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
2000-2004
(Continuación)

Anexo 1c

	2000	2001	2002	2003 1/	2004 2/
F. MONEDA Y CREDITO (Saldo al Final de Año en Millones de Córdobas)					
Medio Circulante	3420	4099	4140	4937	5485
Tasa de Variación Anual	4.4	19.9	1.0	19.3	11.1
Liquidez Total	20168	22604	25534	29189	32935
Tasa de Variación Anual	4.5	12.1	13.0	14.3	12.8
Crédito Interno Total	38846	50485	51227	53343	48912
Tasa de Variación Anual	3.0	30.0	1.5	4.1	-8.3
Crédito Sector Público No Financiero	25957	40550	39900	38619	31979
Tasa de Variación Anual	10.9	56.2	-1.6	-3.2	-17.2
Crédito al Sector Privado y APP	12889	9935	11327	14725	16933
Tasa de Variación Anual	-9.8	-22.9	14.0	30.0	15.0
G. PRECIOS Y SALARIOS (Tasas de Variación Anual)					
Índice de Precios al Consumidor	9.9	4.7	4.0	6.6	7.8
Índice de Precios Implícito del PIB	8.8	4.7	4.7	6.9	8.0
Salario Promedio Nominal	13.4	12.1	8.2	8.1	10.0
Tasa de Interés Activa (promedio, de corto plazo, moneda nacional, a final de año, nivel nominal)	19.7	20.2	15.7	14.4	15.0
Tasa de Interés Pasiva (promedio, 6 meses plazo, moneda nacional, a final de año, nivel nominal)	13.3	10.5	7.3	4.5	4.5
H. POBLACION Y EMPLEO (Miles de Personas)					
Población Total	4957	5059	5162	5268	5375
Población Económicamente Activa	1815	1900	1926	1999	2087
Tasa de Desempleo Abierto (%)	9.8	10.8	10.7	11.7	12.0
Tasa de Desempleo Equivalente al Sub-Emplo (%)	12.1	12.4	14.0	15.0	15.8

(1) Preliminar.
(2) Pronóstico de Néstor Avendaño, septiembre 2004.
(3) Excluye valor neto de la maquila de empresas de zonas francas.
(4) Metodología Fondo Monetario Internacional.
Fuente: Banco Central de Nicaragua y pronóstico Néstor Avendaño

98

1/: En millones de córdobas

21: Incluye pago del servicio de la deuda pública interna y externa (intereses y amortizaciones).

3/. En porcentajes, Base: 1994 = 100

4/ Cambias m/r US\$100

54. En miles de habitantes

El sector Minero de Uboia

Elaboración: Autor

Anexo 3

GOBIERNO CENTRAL: GASTO FUNCIONAL 2002-2003

Concepto	Gasto Nominal		Estructura		Gasto Nominal		Gasto Nominal		Gasto Nominal	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
	Millones de Córdobas		Por Cientos		Porcentajes del PIB		Millones de Dólares		Por Ciento	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Gasto Social	4,892.8	6,297.9	37.1	35.6	8.6	10.1	343.3	416.9	21.4	
Educación 1/	2,303.0	2,896.4	17.5	16.4	4.0	4.6	161.6	191.7	18.6	31.31
Salud 2/	1,754.0	2,164.9	13.3	12.2	3.1	3.5	123.1	143.3	16.4	23.84
Servicio Social y Asistencia Social 3/	359.3	526.7	2.7	3.5	0.6	1.0	25.2	41.5	64.6	4.88
Vivienda y Servicios Comunitarios 4/	425.8	554.0	3.2	3.1	0.7	0.9	29.9	36.7	22.7	5.79
Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos 5/	50.7	55.9	0.4	0.3	0.1	0.1	3.6	3.7	4.0	0.59
Administración Gubernamental	3,639.0	3,988.0	27.6	22.5	6.4	6.4	255.3	264.0	3.4	49.47
Administración Gubernamental 6/	1,587.2	1,599.6	12.0	9.0	2.8	2.6	111.4	105.9	-4.9	21.58
Servicios Económicos 7/	2,051.8	2,388.4	15.6	13.5	3.6	3.8	144.0	156.1	9.8	27.89
Defensa, Orden Público y Seguridad 8/	1,533.1	1,801.8	11.6	10.2	2.7	2.9	107.6	119.3	10.9	20.84
Servicio de la Deuda Pública	3,000.3	5,436.3	22.8	30.7	5.3	8.7	210.5	359.9	70.9	40.78
Servicio de la Deuda Externa	1,775.4	3,155.2	13.5	17.8	3.1	5.1	124.6	208.9	67.7	24.13
Intereses	634.3	1,163.9	4.8	6.6	1.1	1.9	44.5	77.0	73.1	8.62
Amortizaciones	1,141.1	1,991.3	8.7	11.3	2.0	3.2	80.1	131.8	64.6	15.51
Servicio de la Deuda Interna	1,224.9	2,281.1	9.3	12.9	2.1	3.7	86.0	151.0	75.7	16.65
Intereses	893.0	1,518.2	6.8	8.6	1.6	2.4	62.7	100.5	60.4	12.14
Amortizaciones	331.9	762.9	2.5	4.3	0.6	1.2	23.3	50.5	116.8	4.51
Otros Gastos 9/	111.0	171.9	0.8	1.0	0.2	0.3	7.8	11.4	46.1	1.51
GASTO TOTAL	13,176.2	17,695.9	100.0	100.0	23.1	28.3	924.6	1,171.4	26.7	179.11

Memorando

Producto Interno Bruto Nominal 10/
Índice de Precios Implícito del Gasto Público 11/
Tipo de Cambio Oficial Promedio Anual 12/
Población 13/

1/ Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Familia y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
2/ Ministerio de Salud, Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Familia y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
3/ Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Familia, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
4/ Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Ministerio de la Familia, Procuraduría General de la República, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
5/ Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
6/ Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Contraloría General de la República, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República.
7/ Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
8/ Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Defensa y Asignación a Entes Descentralizados y Otras Instituciones.
9/ Derechos sobre bienes tangibles y arrendamientos de tierras y terrenos.
10/ En millones de córdobas.
11/ En porcentajes. Base: 1994 = 100.
12/ Córdobas por US\$1.00.
13/ En miles de habitantes.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Central de Nicaragua e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Anexo 4

Gobierno Central Evolución del Gasto Total Nominal por Sectores 1995-2003 y Programa 2004

Anexo 4

Concepto	Porcentajes del Producto Interno Bruto									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I. Servicios Sociales	7.55	7.40	6.53	6.69	10.39	9.69	8.77	8.71	10.18	11.90
1. Educación	2.71	2.82	3.05	2.89	3.85	3.82	3.75	3.81	4.34	4.02
Ministerio de Educación	1.80	1.94	2.12	1.93	2.89	2.75	2.57	2.60	2.91	2.63
Universidades y Centros de Educación Superior	0.73	0.71	0.88	0.92	0.95	0.98	1.09	1.18	1.27	1.37
Instituto Nicaragüense de Administración Pública	0.01	0.01	0.01							
Instituto Nacional Tecnológico	0.12	0.08	0.04	0.03		0.08	0.06			
Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)					0.00	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02
Otros	0.04	0.07				0.00			0.13	0.00
2. Salud	2.87	2.74	2.46	2.21	3.21	3.06	2.89	2.91	3.25	2.90
Ministerio de Salud	2.85	2.74	2.46	2.21	3.21	3.06	2.89	2.91	3.25	2.90
Otros	0.02									
3. Vivienda	0.01				0.18	0.10	0.09	0.01	0.07	0.23
Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)	0.01				0.04	0.04	0.03	0.01	0.07	0.23
Programa de Reconstrucción Solidaria de la Vivienda SETEC (Vivienda Zona Norte)					0.14					
4. Otros	1.96	1.84	1.02	1.59	3.16	2.69	2.04	1.98	2.51	4.75
Fondo de Inversión Social de Emergencia	0.12	0.11	0.11	0.11	0.22	0.18	0.12	0.47	0.95	0.75
Fondo Social de Emergencia (Presidencia de la República)				0.04	0.09	0.08	0.04			
Fondo de la Niñez y la Familia		0.04	0.06	0.05						
Academia Nicaragüense de la Lengua	500.00									
Alcaldías Municipales					0.06	0.15	0.19	0.28	0.11	0.79
Comité Olímpico										
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social								0.00		
Cruz Roja Nicaragüense										
Instituto de Atención a las Víctimas de Guerra										
Instituto Nicaragüense de Cultura	0.15	0.09	0.06	0.06						
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	0.06	0.05	0.03	0.03						
Instituto Nicaragüense de la Mujer			0.00	0.01						
INSS				0.01	0.01			0.00		
Instituto de Fomento Municipal	0.34	0.31	0.18	0.20	0.78	0.55	0.26	0.19	0.17	0.33
Instituciones Benéficas					0.01			0.01	0.01	0.00
Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados	0.11	0.13	0.18	0.14	0.19	0.17	0.13	0.14		
Ministerio de Acción Social	0.65	0.52	0.35	0.15						
Ministerio del Trabajo	0.05	0.04	0.04	0.05	0.13	0.04	0.05	0.04	0.08	0.07
Ministerio de la Familia				0.03	0.32	0.25	0.22	0.22	0.48	0.49
Museo Rubén Darío León	403.00									
Procuraduría de Derechos Humanos					0.01	0.04	0.02	0.03	0.03	0.02
Instituto de Desarrollo Rural	0.48	0.53		0.67	1.16	1.12	0.86	0.56	0.55	0.68
Santuario de Esquipulas (El Sauce)										
Secretaría de Acción Social				0.04	0.14	0.06	0.05			
Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Anti Droga					0.00	0.00	0.00	0.00		
Teatro Municipal de León										
Proyecto de Apoyo a las Comunidades									0.06	0.00
Campo Deportivo Elías Alonso										
Asociación Civil Academias de Masatepe										
Fundación Triángulo Social										
FUNDEX										
Academia de Geografía e Historia de Nicaragua										
Emergencia del Huracán Mitch										
Sistema Nacional Prevención, Mitigación y Atención Desastres								0.03	0.06	0.08
Otros								0.01	0.02	1.53
Asociación de Jiquina -Jinotega										
II. Seguridad y Defensa	1.94	2.21	1.72	1.61	1.64	1.68	1.71	1.95	2.05	1.83
Ministerio de Defensa	1.05	0.95	0.90	0.73	0.72	0.78	0.70	0.85	0.85	0.77
Ministerio de Gobernación	0.89	1.26	0.82	0.88	0.92	0.90	1.01	1.10	1.19	1.06
III. Resto de Instituciones Gubernamentales	6.42	6.68	7.61	7.66	8.81	8.66	8.42	6.99	6.86	5.15
IV. Servicio de la Deuda	2.86	2.09	3.36	2.66	2.60	3.20	4.22	5.45	8.98	5.48
Intereses	2.86	2.09	3.35	2.66	2.60	1.81	2.19	2.87	4.57	2.35
Amortizaciones	0.005	0.002	0.003	0.002	0.001	1.392	2.034	2.58	4.41	3.14
TOTAL	18.78	18.37	19.22	18.62	23.45	23.23	23.13	23.10	28.07	24.36

1/: No incluye gastos extrapresupuestarios. Nota: Incluye asignaciones a entes descentralizados y otras instituciones.

2/: Programado.

Fuente: Con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Banco Central de Nicaragua.

Anexo 5

Lista de personas entrevistadas

Presidencia de la República
Mignone Vega, Asesora Gobernabilidad

Secretaría de Coordinación y Estrategia
Álvaro Montalván Pallais, Coordinador Comité Ejecutivo
Marvin J. Torres Rizo, Consultor

Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
Mario Arana, Ministro

Ministerio de Relaciones Exteriores,
Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación
Mauricio Gómez Lacayo, Viceministro - Secretario

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos
Juan Carlos Gutiérrez, Director Asuntos Fiscales

Consejo Nacional de Planificación Económica Social
José Luis Velásquez, Secretario Ejecutivo

Consejo Nacional de Universidades (CNU)
Fco. Telémaco Talavera Siles, Presidente, Rector de la Universidad
Nacional Agraria

AMUNIC – Asociación de Municipios de Nicaragua
Alvin Salinas Valle, Asistente Ejecutivo

Alcaldía de El Viejo, Chinandega
Héctor Enrique Obando

Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
Mario Quintana, Comisión Coordinadora
Damaris Ruiz, Red por la Democracia y el Desarrollo Local
Luis Amaya Mesa, Director Ejecutivo, Movimiento Comunal de Nicaragua
Víctor Manuel Gutiérrez, Facilitador, Proceso de Seguimiento de
Políticas Públicas
Adolfo Acevedo, Coordinador de la Comisión Económica

Embajada de Suecia en Managua
Mikael Elofsson, Consejero
Maria Tegborg, Segundo Secretario, Cooperación
Mario Brockman

Embajada del Reino de los Países Bajos
Mathijs Wolters, Consejero

DFID – Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido
María José Jarquín, Governance Advisor

Grupo KfW - Alemania
Helge Jahn, Coordinador Sectorial del KfW

Comisión Europea
Helen Appleton, experta FND
Mónica Peiró Vallejo, asesora en asuntos de cooperación

COSUDE – Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Carmen Alvarado, Oficial de Programas para América Central

Embajada de Canadá
Enrique Madueno, Jefe de la Cooperación

JICA – Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Akihiko Yamada, Representante Residente
Rie Sakumoto, Asesora de Formulación de Proyectos

USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Alfonso Moncada

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Maria Rosa Renzi, Asesora Económica

Banco Mundial
Floencia Castro-Leal, Senior Economist

Fondo Monetario Internacional
Humberto Arbulu-Neira, Representante Residente

Banco Interamericano de Desarrollo
Eduardo Balcárcel, representante

Referencias Bibliográficas

- Acevedo Vogl, A. (2003) 'Análisis Somero del Denominado "PND" y de Algunas de sus Implicaciones'. Managua: Coordinadora Civil (mimeo).
- Amsden, Alice H. (1979) 'Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory'. *Modern China*, Vol. 5 No. 3 (July 1979), pp. 341-80.
- Banco Mundial (2003) Nicaragua Reporte de Pobreza: Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad. Informe No. 26128-NI. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004) 'Project Information Document (PID) Nicaragua PRSC I'. Report No. AB396. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cabezas, M. y R. Vos (2004) 'Crecimiento pro-pobre: Opciones y Falacias. Apuntes para los Estudios de país, 2004'. La Haya: Institute of Social Studies (mimeo).
- Collier, P., P. Guillaumont, et al. (1997). 'Redesigning Conditionality'. *World Development* 25(9): 1399-1407.
- CONPES – Consejo Nacional de Planificación Económica Social (2003) Memoria 2003. Managua: CONPES.
- CSD – Comisión Sectorial de Descentralización (2002) 'Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local'. Managua: CSD (mimeo).
- Dollar, D. and J. Svensson (1998). 'What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?' *Macroeconomics and Growth Group*: 34. Washington DC: The World Bank.
- GdN (Gobierno de Nicaragua) (2001) Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. Managua: Gobierno de Nicaragua.
- Guimarães, J.P.C. y N. Avendaño (2003) Estrategia sin Dueño? La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua. La Haya, Dic. 2003: Institute of Social Studies.
- Killick, T. (2004). 'Politics, evidence and the new aid agenda.' *Development Policy Review* 22(1): 5-29.
- MINREX - Ministerio de Relaciones Exteriores (2003). 'Coordinación de la Cooperación para el Desarrollo'. Managua: Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación.

- Moncada L., J. O. (2004) 'Análisis de las Transferencias Municipales del 2004'. Managua: Fondo de Inversión Social de Emergencia, febrero 2004.
- PNDEL, 'Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local'. Managua, 2002: CSD - Comisión Sectorial de Descentralización (mimeo).
- Renzi, M.R. y S. Agurto (1997) 'La Esperanza tiene nombre de Mujer: La economía nicaragüense desde una visión de género'. Managua: FIDEG.
- SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategia) (2003) Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza: Segundo Informe de Avance. Managua: SECEP.
- SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategia) (2004) Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009. Managua: SECEP.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2004) Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. New York: UNDP.
- Vos, R. (2004) 'Pro-poor growth and a taxonomy of policies: a framework for evaluating the trade-offs in poverty reduction strategies'. The Hague: Institute of Social Studies (mimeo).
- Wade, Robert (1990) Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

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