

*Capitolo III*

### **CAPÍTULO III. La pobreza en Nicaragua 1990-2000**

#### **3.- Elementos conceptuales y metodológicos de la medición de la pobreza en Nicaragua década de los noventa**

La pobreza es un fenómeno muy complejo, multidimensional y polisémico, ya que abarca privaciones en muchos aspectos del bienestar individual y colectivo. Para cuantificar estas privaciones, se han ideado una serie de mecanismo o métodos que permitan dar cuenta de las múltiples formas de manifestación de una de las mayores problemáticas a la que tienen que enfrentarse los gobiernos y los organismos financieros internacionales.

La manera más común de medir la pobreza en Nicaragua es a través de los niveles de ingreso o consumo. A un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le suele denominar "línea de pobreza". Como es de suponer las necesidades básicas varían a través del tiempo y las sociedades. Por lo tanto, las líneas de pobreza varían según el tiempo y el lugar, y cada país utiliza líneas que son apropiadas en relación con su nivel de desarrollo, normas y valores sociales.

La información sobre el consumo y el ingreso se obtiene a través de encuestas por muestreo en las cuales se hacen preguntas a las unidades familiares sobre sus hábitos de gasto y fuentes de ingreso. Estos tipos de encuestas se complementan cada vez más con técnicas participativas, en las que se pregunta a los individuos cuáles son sus necesidades básicas.

Cuando se estima la pobreza a nivel mundial, se tiene que usar la misma línea de pobreza de referencia expresada en una unidad común para todos los países. En este sentido el Banco Mundial usa líneas de referencia de \$1 y \$2 por día en dólares de 1993 como referencia de la Paridad del Poder Adquisitivo de las monedas de los diferentes países.

En Latinoamérica, los estudios en torno a la pobreza han utilizado tres tipos de enfoques<sup>30</sup>: método de Línea de Pobreza (LP) llamado también método indirecto, método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método directo y el método combinado que usa ambos enfoques.

El método de línea de pobreza o indirecto se basa en considerar los niveles de ingreso y gastos de los hogares. Este método, parte de fijar el costo de una canasta básica que permita a las familias y sus miembros satisfacer sus necesidades. Son considerados pobres quienes carecen de los ingresos que les permitan acceder a dicha canasta. (PNUD: 1989: 5). Una de las debilidades que presenta esa LP radica en el hecho de que solo considera la pobreza en términos de ingresos, sin tomar en cuenta el acceso que se pueda tener a servicios sociales básicos. Por otro lado, es igualmente importante señalar que en la medida en que millones de personas en América Latina participan en el sector informal de la economía urbana en donde resulta difícil fijar ingresos monetarios en forma sistemática, los cálculos de la pobreza en términos de una cierta cantidad de ingreso mensual o su equivalente se reducen con frecuencia a juegos estadísticos que están lejos de la realidad social. De la misma manera, fijar la "línea de la pobreza" en una determinada cantidad de ingreso monetario y afirmar que quienes se encuentran por debajo son pobres, y quienes están por arriba no lo son, es un ejercicio arbitrario que ignora la enorme heterogeneidad de contextos y situaciones. Una crítica a los métodos utilizados por el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para fijar la línea de la pobreza, demuestra que el límite de 60 dólares para la línea de pobreza y el de 30 para la extrema pobreza son poco confiables. (Rodolfo Stavenhagen.1998).

La línea de pobreza para Nicaragua en 1998 se determinó calculando el costo anual que tiene una canasta de alimentos que genere 2,187 Kcal/día, por tanto las variables que nos permite hacer comparaciones entre un año y otro lo constituyen los mismos patrones de consumo observados para las familias en la EMNV 1998. La línea de extrema pobreza

---

<sup>30</sup> El la revista Socialis Número1 Boltvinik nos presenta un recorrido sobre los métodos más usados para el análisis de la pobreza. Los métodos mas difundidos han sido el método de la Línea de la Pobreza utilizado por el Banco Mundial y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas introducido por la CEPAL.

per cápita anual en 1998 se estimó en C\$2,489 o US\$237. La línea general de pobreza es la línea de extrema pobreza más un monto adicional para el porcentaje dedicado al consumo no alimentario. El porcentaje de consumo no alimentario utilizado para la línea de la pobreza es el mismo usado para hogares cuyo consumo alimentario es alrededor de C\$2,489. El porcentaje observado (41.1%) da por resultado una línea de pobreza general de C\$4,223 (C\$2,489 para alimentación más C\$1,734 para consumo no alimentario) o US\$402 por año en 1998. Para generar la línea de pobreza en 2001, se calculó el costo de la misma canasta de alimentos usando nuevos precios<sup>31</sup>. La línea de extrema pobreza para 2001 fue C\$2,691 o US\$202. Para los artículos no alimentarios en 2001, las mismas cantidades utilizadas en la estimación de 1998 se actualizaron usando la variación del índice de precios al consumidor en el mismo período (42.2 por ciento). La línea general de pobreza en 2001 fue C\$5,157 (C\$2,691 para alimentación más C\$2,466 para consumo no alimentario) equivalente a US\$386 por año.

Durante estos años, una persona se consideraba como pobre si el total de su consumo anual per cápita estuvo por debajo de la línea general de pobreza, y se considera extremadamente pobre, si su consumo anual per cápita estuvo por debajo de la línea de extrema pobreza. Un elemento que tiene relación directa con el deterioro de las condiciones de vida de la población nicaragüense y sobre todo, de los más pobres lo constituye la tasa de crecimiento demográfico, la cual es de 2.6% anual. Esta tasa sin embargo, no afecta a todos por igual sino que es más alta en segmentos de población de las áreas rurales (4.4 hijos por mujer), frente a 2.2 en las áreas urbanas.

Para Julio Boltvinik (1996), el método de la LP carece de efectividad ya que si se utiliza un límite más alto y más bajo apegado a la realidad cotidiana de los niveles de vida de la población, resulta que más de 60% de la población latinoamericana debe ser considerada como "pobre" al finalizar el siglo XX.

---

<sup>31</sup> El termino nuevos precios se refiere a los cambios demográficos sufridos durante el período 1998-2001, en lo que respecta a requerimientos calóricos mínimos. Estos sufrieron un aumentó de 2,187 a 2,200 Kcal/día por lo que la canasta de alimentos se ajustó en consideración a las nuevas condiciones, aumentó en 0.6%.

Además del concepto de "línea de pobreza", Boltvinik señala la importancia de tomar en cuenta también la incidencia de necesidades básicas no satisfechas que incluyen aspectos nutritivos, de salud, vivienda, educacionales y otros. Considerada así, la pobreza no se reduce solamente a la insuficiencia de ingresos monetarios, sino a un conjunto de elementos más amplios que denotan mayores índices de desarrollo o subdesarrollo en cada país, según sea el caso.

En consecuencia, las políticas de erradicación o alivio de la pobreza no pueden limitarse al problema del salario o del empleo, sino deben considerar también los entornos sociales y políticos, así como, el conjunto de políticas sociales de las que es responsable, en primera instancia, el Estado como representante del bienestar colectivo.

Por otra parte, el método directo o NBI considera una serie de necesidades humanas esenciales que permitan el óptimo desenvolvimiento de las personas, más cercano a lo que señala Boltvinik. Están basados en el acceso que puedan o no, tener las familias y sus miembros a servicios sociales tales como: salud, educación, dependencia económica, hacinamiento, entre otras. De tal forma que son considerados como pobres bajo el método NBI los hogares y sus miembros, que carezcan de una necesidad insatisfecha, aquellos hogares que carezcan de dos o más son considerados extremadamente pobres. (Gobierno de Nicaragua: 2001). La principal debilidad del NBI, radica en el hecho de que su principal fuente de información son los censos, esto representa un costo muy elevado para el país ya que no se puede realizar con mucha frecuencia, sobre todo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como se les quiera llamar.

Es importante señalar que cada una de las metodologías empleadas para cuantificar la pobreza representa una visión parcial de la problemática. Por esto, algunos países han optado por aplicar el método integrado para tener una visión más completa sobre el fenómeno en estudio.

Así mismo, es importante señalar que la forma como se relacionan los métodos de medición de la pobreza y las políticas que ejecutan los gobiernos, dependen en gran medida de la manera como se defina "pobreza". De ahí que normalmente se privilegia las

políticas de crecimiento ya que la pobreza se define como carencia de recursos económicos, a pesar que instituciones del Estado “Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) en éste caso, aplique para sus estudios el método directo o NBI. Es decir, todavía se sigue absolutizando el concepto de pobreza definida en términos monetarios, sin prestar atención a los otros aspectos del bienestar individual y familiar que trasciende lo monetario.

Aunque se ha realizado gran progreso en la medición y análisis de la pobreza por ingreso, todavía se necesitan más esfuerzos para medir y estudiar todas las otras dimensiones de la pobreza, como la afectiva y la exclusión, entre otras.

Otra forma de medir el grado de desarrollo de un país es por medio del Índice de Desarrollo Humano (IDH), elemento propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos estudios se vienen realizando desde 1990. Es importante señalar que el informe sobre desarrollo ha incluido indicadores sociales comparables como la educación, la salud, y el acceso a servicios e infraestructura, que podrían darnos luces, sobre el desarrollo de otros indicadores que examinan otras dimensiones de la pobreza como por ejemplo, el riesgo, la vulnerabilidad y la exclusión social, entre otros.

La pobreza más que falta de ingresos, representa otro tipo de carencias que se encuentran fuertemente enraizadas en la mayor parte de nuestras sociedades y de las cuales no escapa Nicaragua. Estas otras formas de manifestación de la pobreza, se ven expresadas en formas de dominación, discriminación, producto de relaciones jerárquicas, autoritarias y paternalistas existentes en la mayor parte de los poderes del Estado, aún bajo gobiernos “democráticos”. En este sentido tal y como señala O’Donnell (1996) “la pobreza no solo hace peligrar la democracia (porque genera, descontentos, conflictos y violencia), sino que está enraizada en la “no democracia” *en el sentido que no responde a los interés de la mayoría, sino a un grupo particular o élite*. Por tanto podemos decir que los pobres, no lo son, solo, por carencias materiales, sino que también porque carecen de auténtica representación y poder político.

Como ya hemos venido señalando los esfuerzos por combatir la pobreza no se limitan a la garantía de tener trabajo y obtener ingresos, sino que significan también luchar por la plena vigencia de los derechos humanos y la conquista auténtica de la ciudadanía<sup>32</sup>, que al parecer sigue siendo más una promesa, que una realidad, sobre todo en países con tradición autoritaria y con incipientes democracias.

Es importante señalar que los debates sobre ciudadanía, democracia, desarrollo y participación ciudadana nos hacen pensar que la pobreza sólo puede ser entendida como el producto de múltiples factores causales e interactivos, y como resultado de estructuras históricamente dadas, donde grandes sectores de la población son excluidos de lo que comúnmente se llama beneficios del desarrollo, no porque se encuentren de alguna manera rezagados, sino porque son producto de la dinámica del sistema<sup>33</sup>.

### **3.1- Características de la pobreza en Nicaragua**

En Nicaragua el análisis de la pobreza se ha hecho oficialmente a través del método de la Línea de la Pobreza (LP) Ingreso Consumo y mediante el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ambos métodos, como lo refiere Bolvitnik presentan una visión parcial de la problemática ya que la entienden como limitantes o privaciones en los niveles de bienestar. No obstante, muestran una imagen de la pobreza en términos absolutos y relativos. Ambos aspectos, son complementarios ya que la pobreza absoluta refleja aquellas carencias materiales que inciden en el nivel de vida de la familias tales como el acceso a servicios básicos, vivienda y niveles de protección social. En tanto que, la pobreza relativa se asocia los márgenes de desigualdad.

Al iniciarse la década de los noventa, Nicaragua se enfrenta al reto de modernizar su sociedad y reconstruir la economía, siendo el principal objetivo del gobierno de

---

<sup>32</sup> Para nosotros la ciudadanía no se limita únicamente al ejercicio del voto, sino que también como una manifestación político-institucional en donde se ejercen derechos y obligaciones, tanto para la parte civil como para la Estatal.

<sup>33</sup> Algo así como la propuesta sistémica de Lhumann, en donde el sistema pasaría a ser el estilo o modelo de desarrollo experimentado por el país y el entorno, la conformación de múltiples sistemas: jurídico, económico, social, cultural, etc.

reconstrucción nacional, mejorar la situación social de la sociedad producto de la guerra y el desmembramiento de gran parte de las familias nicaragüenses.

Para 1989 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Nicaragua era de 487 dólares. (PNUD: 1989). El anterior dato se traducía en que 70% de la población no cubría sus necesidades básicas de empleo, salud, educación y vivienda. El panorama anterior se agrava por la existencia de una tasa de fecundidad 5.5 hijos por mujer, lo cual desemboca en una tasa de crecimiento poblacional de 3.3%, la cual es una de las más altas de Latinoamérica. En la actualidad, diez y seis años después la situación no ha cambiado casi nada. Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobre de América Latina.

Nicaragua es el país, más grande de Centroamérica con una extensión territorial de 130,000 Km<sup>2</sup>, y una población de casi cinco millones de habitantes (BCN: 1999: 24). Del total de la población 50.2% son mujeres. Cuenta con una tasa de crecimiento demográfico de 2,7%, una de las más altas de la región latinoamericana. La tasa de crecimiento de la economía ha bordeado el 5,4% entre 1997 y el 2000. En ese mismo período, el ingreso por habitante se ha reducido en 2.4% (EMNV: 1998, 2001).

En Nicaragua, las altas tasas de fecundidad existentes entre las mujeres repercuten negativamente en las posibilidades de reducir la pobreza en familias numerosas, sobre todo en las zonas rurales. Por ejemplo, a la edad de 19 años, casi la mitad de las mujeres de las áreas rurales han experimentado por lo menos un embarazo. En estas zonas, el acceso a información sobre planificación familiar es escaso y sobre todo existe una cultura patriarcal. La cantidad de miembros en una familia pobre es de 6.7 a 7.7 personas en comparación a 4.7 miembros en hogares no pobres. (Gobierno de Nicaragua: 2001: 41).

Otro elemento, directamente relacionado con la pobreza la constituye el bajo nivel educativo de los miembros de los hogares. Por ejemplo, 40% de los extremadamente pobres son analfabetas, al mismo tiempo, cerca de la mitad de los niños en edad escolar (6-18 años) pertenecientes a familias extremadamente pobres, no asisten a la escuela, en comparación al 16% de los hogares no pobres. En este sentido, las personas pobres y

extremadamente pobres tienen apenas 3.1 y 2.3 años de educación (Gobierno de Nicaragua: 2001: 51). Lo anterior, repercute negativamente en la capacidad que puedan tener las familias para acceder a mejores fuentes de trabajo que les permitan obtener mayores niveles de ingreso y potencializar sus capacidades y revertir vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales.

Otra situación que también repercute negativamente en la grave situación de pobreza existente en el país, lo constituye el hecho que más del 30% de los niños pobres y casi el 40% de los extremadamente pobres se encuentran en estado de desnutrición, comparado con el 12% de los niños que no son pobres. (Gobierno de Nicaragua: 2001:51). En este sentido, la pobreza se convierte en un fenómeno que se trasmite de manera generacional.

### **3.2- La pobreza según línea de la pobreza**

Las medidas de pobreza por el agregado de consumo en el país, señalan que 47,9% de la población estaba en situación de pobreza en 1998, aunque esta situación experimentó una mejora con respecto a 1993, cuya tasa era de 50,3%. En este mismo período, y con el mismo concepto económico, la pobreza extrema disminuyó de 19,4% a 17,3%. (Ver tabla 5 Pág. siguiente).

Un fenómeno reciente que se ha observado en el país es la tendencia del número de hogares encabezados por mujeres solteras. En 1998 estos hogares representaron cerca de 30% del total. Este dato se puede leer en dos vías, por un lado refleja la magnitud de las migraciones de los hombres en busca de mejores oportunidades de ingresos y empleos. Por otro lado, refleja la creciente feminización de la pobreza, producto de los procesos de exclusión social, política y económica de las estructuras vigentes dentro de la sociedad nicaragüense, lo cual deriva en mayores obstáculos para las mujeres.

**Tabla 5 Evaluación de la pobreza en Nicaragua medida por Línea de la Pobreza (%)**

Año	Incidencia Total	Variación	Urbano	Rural	Extrema Pobreza	Variación
1985	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1993	50.3	n.d	31.9	76.1	19.4	n.d
1998	47.9	(2.4)	30.5	68.5	17.3	(2.1)
2001	45.8	(2.1)	28.7	64.5	15.1	(2.2)

Fuente: Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos INEC. Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV), 2001.

Como se puede apreciar en la tabla la pobreza es un fenómeno que agobia casi a la mitad del país, sin embargo, ésta sigue presentando los mayores índices en el área rural. Dos de cada tres personas en las áreas rurales son pobres, en comparación con una de cada tres en las áreas urbanas. (Gobierno de Nicaragua: 2001).

Durante el período de 1998-2001 se registró la mayor reducción, dos puntos porcentuales en un lapso de dos años, en comparación a dos punto cuatro por ciento en un lapso de cinco años (1993-1998). Los posibles factores que explican este comportamiento lo constituyeron los procesos de reconstrucción post huracán Mitch, (1998). Durante este periodo se dio todo un proceso de reconstrucción de infraestructura social y productiva, bajo los distintos ministerios como: Ministerio de Construcción y Transporte (MITRAB), Ministerio de Acción Social (MAS) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), principalmente. Un hecho relevante que incide en los datos anteriormente señalados es que durante el primer lustro de la década de los noventa las tasas de crecimiento del PIB fueron negativas (1990, 1991 y 1993), mientras el segundo lustro de la misma década el PIB alcanzó las mayores tasas de crecimiento. De acuerdo al BM, los cambios en la pobreza obedecen a tres factores: cambios en el consumo per cápita, cambios en el valor de las líneas de pobreza y cambios en la desigualdad. (BM: 2003: 4). Según el estudio, los cambios observados en los niveles de pobreza son producto de una nueva dinámica poblacional. La población rural ha migrado a las ciudades lo cual crea mayor presión social para las ciudades al recibir mayor población demandante de servicios públicos. Por otra parte ha existido, una menor inflación que ha

favorecido la capacidad adquisitiva de los ingresos familiares. Por tanto, la reducción más notable en cuanto a la tasa global de pobreza sucede en la extrema pobreza mientras en el ámbito urbano, la pobreza aumentó.

Durante el período 1993- 2000, tanto la pobreza como la extrema pobreza disminuyeron a nivel nacional. Sin embargo, en términos absolutos hubo en el país mayor población pobre (BM: 2003). Al pasar de 2,100 (miles) en 1993 a 2,385.5 en 2001. Ello representó un aumento de 285.5 miles de personas, producto del crecimiento de la población. (Ver tabla 6).

**Tabla No.6 Evolución de la Cantidad de pobres**

<b>Total de pobres</b>			
<b>Año</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
1993	2,100.0	777.0	1,323.0
1998	2,303.4	797.4	1,506.0
2001	2,385.5	914.6	1,470.9

Fuente: Banco Mundial 2003.

Como se puede apreciar en la tabla, las áreas rurales no solo tienen la mayor parte de hogares pobres sino que también presentan la mayor brecha de pobreza<sup>34</sup>. En este sentido, la Costa Caribe nicaragüense tiene la mayor brecha de la pobreza con 37%. (Gobierno de Nicaragua: 2001:36).

En cuanto a la incidencia de la pobreza por género, ésta no presenta mayores asimetrías durante el período de estudio analizado. Para 1998 la tasa de pobreza urbana en hombres era de 63.4% respecto a 64.5% en las mujeres. En el sector rural la situación es distinta al ser mayor la proporción en hombres (77.4%), frente a (76.6%), en mujeres.

<sup>34</sup> En Nicaragua, la brecha de la pobreza es definida por el gobierno como el aumento porcentual en el consumo que se necesita para alcanzar la línea de pobreza. (Gobierno de Nicaragua: 2001:36).

### **3.2.1- Pobreza según NBI**

La pobreza medida por el método de las necesidades básicas insatisfechas deja ver la difícil situación de gran parte de la población nicaragüense: para 1985 78.9% era considerada pobre. En 1993 el porcentaje se redujo a 74.8% y en 1998 a 72.6%.

Por tanto existen grandes brechas en los niveles de pobreza de acuerdo a la metodología empleada, así como, por sector de residencia (urbano-rural). De acuerdo a lo anterior la cantidad de personas en estado de pobreza casi se duplica si la comparamos con el método de la línea de la pobreza, esto deja ver la precaria situación en materia de servicios sociales básicos en que los gobiernos de la década de los noventa mantuvieron a la población en general, pero fundamentalmente, a la población de las áreas rurales.

En Nicaragua, el método de las necesidades básicas insatisfechas hace referencia a cinco ámbitos: a) calidad de la vivienda: materiales que componen la vivienda (piso, muros y techo); b) hacinamiento (cantidad de personas en la vivienda); c) acceso a infraestructura sanitaria como disponibilidad de agua potable y de servicios sanitarios; d) número de personas dependientes por persona ocupada; y f) asistencia a la escuela de niños y niñas entre 7 y 14 años. Se consideran hogares pobres aquellos que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha y son extremadamente pobres los que presentan dos o más carencias.

La evolución reciente de la pobreza medida por el método de las necesidades básicas insatisfechas, muestra una ligera mejoría entre 1985-1993 y 1998, aún cuando su incidencia es claramente mayor en las áreas rurales y sobretodo, en las regiones rurales tanto en la región central del país como de la vertiente del Pacífico y del Atlántico. Una consideración especial merece la situación en el Atlántico en la que la pobreza incide sobre más del 90% de la población y cuyo territorio representa casi el 50% del país. Dicha región se caracteriza por ser multiétnica y pluricultural, además goza de un estatuto de Autonomía Relativa. Estas regiones son Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur. (OIT: 2003).

En cuanto a la distribución del ingreso, la concentración del ingreso en Nicaragua se ubica entre las más altas del mundo; por ejemplo el ingreso promedio en el 10% más rico de la población es diecinueve veces mayor que el del 40% más pobre. Asimismo, el 20% más rico del país consume el 51,3% del consumo total del país, mientras que el 20% más pobre consume sólo el 5,3% del consumo total (ERCEP: 2001: 38). Por tanto, los programas de lucha contra la pobreza, no solo deben combatir la falta de ingresos<sup>35</sup> sino que también deben buscar una mayor equidad en cuanto a la distribución del ingreso que permita romper con las tradicionales estructuras distributivas a favor de quienes tienen más.

### **3.3- Políticas de lucha contra la pobreza**

En Nicaragua, las políticas de lucha contra la pobreza antes de la formulación y ejecución de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), se ejecutaron como mecanismos compensatorios que permitieran a la población afectada soportar los estragos de las medidas de ajuste y reformas estructurales. Olvidándose en la mayoría de los casos, de los principios rectores de las libertades individuales y universales, promovidas en la carta magna del país. Arto. 4 “El Estado promoverá y garantizará los avances de carácter social y político para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses, protegiéndolos contra toda forma de explotación, discriminación y exclusión” (Constitución Política).

En este sentido y de acuerdo a la realidad anteriormente descrita, tanto el concepto, modelo y políticas públicas promovidas desde la presidencia y sus dependencias, para alcanzar el desarrollo, han sido mercado-céntricos, elitistas y excluyentes de los sectores pobres y más vulnerables. Ello ha derivado en una segmentación del territorio, sobre todo del caribe y centro de Nicaragua, que representan más de la mitad del territorio nacional. Con ello se viola el artículo No. 179 de la Constitución de la República el cual plantea

---

<sup>35</sup> Diversos estudios han demostrado que de continuar los países con una estrategia basada en el crecimiento económico el número de años para acabar sería mayor que si, se lograra poner en práctica una política de predistribución de los ingresos. Para mayores detalles ver CEPAL 2002-2003, BM: 2004.

*“el Estado promoverá el desarrollo integral y armónico, de las diversas partes del territorio nacional”.* (Constitución Política).

Durante la década de los noventa el entonces Ministro de Acción Social del Gobierno de la presidenta Chamorro, William Báez Sacasa se pronunciaba a favor de los programas de compensación. Para él “se debe destacar la importancia de los planes de compensación creados para los ajustes estructurales, los que traducidos en una red de protección social deben de crear el entorno que facilite la transición: del atraso, al crecimiento económico sostenido”. (PNUD: 1995). Sin embargo, algo que hay que resaltar y que no mencionó en su discurso el ministro Báez, es el hecho que los planes de compensación, no son un instrumento de crecimiento sostenible, sino mecanismos de subsistencias para los grupos pobres y desplazados por los planes de ajuste estructural, los cuales fueron financiados con recursos de la cooperación internacional. (BCN: 1994:140).

Con los planes de compensación social se inició la creación de una serie de instituciones cuyos objetivos eran atender a grupos de población vulnerables mediante programas alimentarios, crediticios y de generación de empleos temporales. Entre las principales instituciones creadas para atender a los grupos vulnerables se encuentran: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Fondo de Atención a los Sectores Oprimidos (FASO) y Ministerio de Acción Social (MAS). La mayor parte de estos programas ponía atención en la creación de programas de generación de empleo temporal, por eso no se dio preparación, ni se logro una inserción exitosa de dichas personas a la actividad económica del país, dada la precaria preparación técnica y científica.

Un elemento importante de las políticas de lucha contra la pobreza, fue promover el país bajo un régimen de zona franca. La alta tasa de desempleo existente en el país ha permitido que se tengan ventajas comparativas en cuanto al costo de mano de obra, pero no por su productividad. Desde 1991 se viene promoviendo en el país la instalación de zonas francas tal y como lo señala el decreto presidencial No. 46-91 de Zonas Francas Industriales de Exportación “es de interés nacional la existencia de un régimen actualizado de Zonas Francas con el objetivo de promover la generación de empleo, la

inversión extranjera, la exportación de productos no tradicionales, la adquisición de tecnología y la reactivación del comercio exterior” (Gaceta No. 221, 1991).

Si bien es cierto que las políticas de empleo temporal y la de zonas francas han sido un mecanismo con el cual se ha logrado reducir la tasa de desempleo. Es cuestionable el hecho de que las autoridades crean lograr de esa manera un crecimiento sostenible y real, que permita una movilidad social ascendente para la población pobre y vulnerable. Por un lado, se crea mayor dependencia internacional y al mismo tiempo, el país no experimenta los beneficios de las exportaciones que realizan las empresas que funcionan bajo el régimen de zona franca, ni mucho menos permite la adquisición de tecnología que permita aumentar la productividad, ya que las zonas francas se caracterizan por ser extensivas en mano de obra barata y con poca preparación.

Por otra parte, para el presidente del COSEP durante el gobierno de la presidenta Chamorro, “Gilberto Cuadra” una de las mayores debilidades del gobierno de ese entonces “fue haberle dado mayor énfasis a la estabilidad y no a la generación de empleo pues eso significa productividad y estabilidad [...] además, si se cuenta con una población empleada ganando razonablemente bien, tenés producción, estabilidad, progreso y desarrollo de la economía y con los impuestos, tenés salud y educación”. (La Prensa 1995). Por otro lado, al referirse a la generación de empleo por parte del gobierno señaló: “se ha generado empleo, pero no empleo permanente, sino al estilo (MAS) que ha creado trabajos de proyectos temporales para matar el hambre, y este país no esta para eso, no se avanzó mucho”.

Las declaraciones del directivo del COSEP, se complementan con las vertidas por miembros de organismos de cooperación (BM y PNUD) al considerar que “el sector público no debe de ser el generador de empleos” sino que esta debe de ser tarea del sector privado pero, existen obstáculos que no permiten una mayor pro actividad del sector, entre los más importantes tenemos: crisis política, existencia de posiciones ideológicas encontradas y caudillismo.

En cuanto a la política social, principal instrumento que tiene el gobierno para tratar de incidir en los niveles de vida de la población, estuvo presente en los discursos políticos de los jefes de estado. Se decía que el sector social era prioridad dentro de las políticas de sus gobiernos. Sin embargo, sus planteamientos no dejaron de ser más que ilusiones pues lo que menos se vio durante, la década de los noventa, fue un crecimiento económico con equidad. Si hubo, crecimiento, pero como señala Florencia Castro-Leal economista senior del Banco Mundial para Nicaragua y Honduras “el crecimiento no favoreció a los más desfavorecidos”.

Por el lado de la educación, existe consenso dentro de las personas entrevistadas que se ha avanzado en cuanto a la infraestructura y cobertura del sistema educativo. Sin embargo, todavía hace falta mejorar la calidad de la enseñanza y la calidad de los docentes. También es necesario aumentar la retención escolar sobre todo en las zonas rurales en donde el nivel de deserción y la tasa de repitencia es más alto, esto producto de las condiciones de pobreza extrema existentes en dichas zonas.

Para evitar los altos niveles de deserción escolar, se llevó acabo desde inicios de la década de los noventa programas como el vaso de leche y la galleta nutritiva que a partir de 1997 se cambió por el Programa Integral de Nutrición Escolar. Dichos programas tenían como grupos meta niños de pre-escolar y primeros grados de primaria. En 1997, se amplió el grupo y se incluyó a niños de tercero y cuarto grado de primaria. Sin embargo, por motivos de costos y disponibilidad de recursos, se cambió el vaso de leche, por uno de horchata o cereal.

En cuanto a los procesos de autonomía implementados por los centros de educación públicos desarrollados bajo el proceso de descentralización, existe un fuerte rechazo por parte de sindicatos de la CGT-ANDEN, ya que consideraron que esos planes atentaban contra principios constitucionales, en donde la educación primaria es gratuita y obligatoria. Bajo esta forma de autonomía, se cobra a los padres de familias una determinada cuota en concepto de ayuda voluntaria, que muchas veces no pueden pagar ya que son pobres y no cuentan con una fuente de ingreso que les brinde estabilidad económica para solventar sus necesidades básicas.

Por otro lado en lo que respecta al sector salud, éste ha sufrido los mismos cambios que el sector educación en lo que respecta a los planes de descentralización ya que se ha procedido mediante acuerdos ministeriales a traspasar los servicios de salud a instituciones privadas, bajo la óptica de empresas médicas previsionales, administradas por los hospitales que pertenecen al sistema de salud pública. Si bien, dichos procesos han venido funcionando, no rinden cuentas a las autoridades ministeriales de la cantidad de servicios que brindan a la población en concepto de salud médica previsional, lo cual deja ver la poca capacidad de dicho ministerio de monitorear y evaluar este tipo de programas.

La principal dificultad que presenta el sistema de salud pública nicaragüense radica en el hecho de que tanto el personal médico como de enfermería, no está motivado dado los bajos salarios que devengan, esto se ve reflejado en la mala atención que el personal de salud brinda a la población que solicita sus servicios. Otro elemento importante que preocupa a estudiosos del tema de la salud, lo constituye el hecho de que no existe abastecimiento en las unidades de salud, de material de reposición, entiéndase medicinas que permitan un óptimo desempeño de las unidades de salud existentes en el país. Otro hecho alarmante, lo constituye la alta tasa de mortalidad materna infantil existente, así como, los altos niveles de desnutrición en menores de cinco años.

Alrededor de 25% de los niños carecen de los micro nutrientes y vitaminas, necesarios para un buen desempeño psicomotor y de aprendizaje.

Por otro lado, los planes de descentralización y modernización del sector todavía no han calado en la dinámica administrativa del sistema de salud pública nicaragüense. Si bien es cierto que se ha promovido coordinación intersectorial, ésta, no se ha visto reflejada en la promoción y uso de los servicios. Ello genera duplicación de esfuerzos que impactan directamente en la eficiencia del sistema, promoviendo la saturación de servicios médicos y subutilización de recursos.

Por otra parte en lo que respecta a los salarios, en Nicaragua existe una ley de salario mínimo ley No.129 (Gaceta No.114, 1991). Dicha ley regula la fijación del salario

mínimo que asegure al trabajador y su familia, un mínimo de bienestar compatible con la dignidad humana conforme al numeral dos del artículo 82 de la constitución del país. Asimismo, la ley establece la revisión del salario periódicamente, por lo menos una vez cada seis meses. Existe también en el país, una ley sobre décimo tercer mes que regula el pago del mismo. Ley No.117, (Gaceta, No. 11, 1991).

Pese a la existencia de esas leyes, durante gran parte de la década de los noventa se mantuvo congelado el salario mínimo, lo cual imposibilitó a la mayor parte de los habitantes del país cubrir el costo la canasta básica. El costo de la canasta básica ha mantenido un comportamiento aritmético que impide a gran parte de trabajadores acceder a la compra de todos los bienes y servicios que se incluyen dentro de la misma. Durante la década de los noventa, los salarios mínimos oficiales han sido reformados en los años de 1991, 1997 y 1999. Aunque, los salarios promedios han mostrado alguna mejoría la brecha entre el costo de la canasta básica y los salarios mínimos se ha ampliado (Ver anexo7). Esto demuestra la poca capacidad política y administrativa de los gobiernos por cumplir mandatos constitucionales.

Durante los noventa, la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza, han permitido hasta cierto punto solventar ciertas necesidades en el corto plazo, sobre todo respecto a los empleos temporales y la promoción del país bajo un régimen de zona franca. Ello ha permitido absorber buena parte de la fuerza de trabajo y otorgado cierta capacitación que le permita estar en una mejor posición respecto a aquellos trabajadores que no cuentan con mayores niveles de capacitación y sobre todo, sin ninguna experiencia. Respecto a los procesos de descentralización promovidos como fuentes para empoderar a los ciudadanos mediante procesos de participación a nivel local, estas no han tenido los efectos esperados ya que se han descentralizado las funciones pero no los recursos y el poder político.

### **3.4- Pobreza, desigualdad y desarrollo humano**

Desde inicios de la década de los noventa, el desarrollo y la pobreza han sufrido transformaciones producto de la popularización del paradigma de desarrollo humano y el

concepto de pobreza humana<sup>36</sup>. Pese al predominio de las políticas pro-mercado e individualistas, los enfoques centrados en el desarrollo y en las capacidades de las personas ha avanzado. Estos estudios, incluyen las ideas clásicas de desarrollo humano, derechos humanos y enfoque de género, que debe de tener el desarrollo económico. Aunque estos enfoques se distinguen entre sí, son complementarios, ya que comparten ciertos objetivos como por ejemplo: atención y lucha contra la desigualdad, las relaciones de poder, derechos humanos, entre otros.

Los nuevos enfoques del desarrollo, han implicado la re-conceptualización de la pobreza, ya que además del consumo privado, se consideran otros elementos como: acceso de propiedad y recursos básicos proporcionados por el Estado (salud, educación, entre otros). Desde esta perspectiva y como ya se ha dicho la pobreza es multidimensional y un proceso social generado y no una condición del ser. Es decir, es un fenómeno dinámico que se reproduce socialmente y con el tiempo y de una generación a otra. Dentro de esta perspectiva tanto la pobreza relativa como la absoluta, son importantes para entender la dinámica de la pobreza, ya que la privación relativa del ingreso y de los bienes de consumo, pueden conllevar a una privación absoluta de las capacidades de una persona. (PNUD: 1997).

Los informes sobre desarrollo humano publicados por el PNUD desde 1990, han puesto en boga el concepto de pobreza humana entendida como “la negación de oportunidades y opciones para vivir la más básica y tolerable vida humana”. (PNUD: 1997). Durante el año 2000, el BM revisó su concepto de pobreza y amplió su horizonte conceptual al incluir tanto la carencia material y social incluida la falta de poder que puedan tener los grupos más pobres. De tal manera que ahora se incluye el empoderamiento y capital social, como las herramientas centrales para reducir la pobreza.

---

<sup>36</sup> Sen es el principal exponente de desarrollar un nuevo concepto de pobreza que trascienda las tradicionales concepciones materialistas. En su lugar plantea la pobreza en términos de capacidades que inciden en el nivel de vida de la población. Para mayor detalle ver Sen, Amartya. (2000) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Barcelona, España.

Muchas veces, el concepto de distribución del ingreso, es utilizado como una manifestación de la pobreza, dado que el grado de desigualdad es equiparado con situaciones donde persiste una mala distribución del ingreso. Sin embargo, sí se entiende la desigualdad en un sentido más amplio, en donde la distribución del ingreso se caracteriza por el volumen de recursos con que cuenta un país, tanto monetarios como no monetarios y no solamente por la proporción de los recursos totales apropiados por un segmento de la sociedad, se verá que las desigualdades existentes, no solo en ingresos serían mucho más graves que las simples descomposiciones aritméticas que se hagan por medio de la distribución del ingreso. En este sentido, la situación por la que atraviesa Nicaragua, es difícil no solo en cuanto a los niveles de pobreza, sino que además en términos de la distribución del ingreso, ya que el diez por ciento más rico recibe el 45% de los ingresos totales del país, mientras el cuarenta por ciento más pobre recibe únicamente 10%.

De acuerdo a lo anterior, la desigualdad indica el grado de dispersión existente respecto al volumen de recursos de la sociedad, de ahí, que sea representada como la proporción de los ingresos apropiada por cada segmento de la sociedad.

A pesar del comportamiento positivo de las tasas de crecimiento del PIB en 1994-1999, los dos gobiernos de tendencia neoliberal, han tenido poco éxito en mejorar las condiciones de vida de un amplio segmento de la población nicaragüense. Comparativamente, Nicaragua retrocedió mucho en la tabla del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que confecciona el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hasta situarse dentro de las posiciones más baja de América luego de Haití (ver anexo 8). Como se podrá observar en la tabla, la dinámica observada en Nicaragua y en los demás países del istmo centroamericano a excepción de Costa Rica ha mostrado tendencias a la baja. Las probabilidades que el IDH sea comparado con los países con alto desarrollo humano, es casi inexistente dado el gran rezago de los países pobres en cuanto al acervo de capital económico medido por medio del PIB per cápita, sino que también en cuanto al fomento y aumento de las capacidades físicas e intelectuales de los

miembros de sus comunidades que les permita romper con el círculo vicioso de exclusión y desigualdad existentes en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Por estas razones, el desarrollo humano no debe de limitarse a la satisfacción de mínimos biológicos requeridos para que la persona pueda subsistir, sino que la satisfacción, debe de ser sostenible, acorde con los compromisos adquiridos en la cumbre de Copenhague. En donde el ser humano, es el centro del desarrollo. Para ello es necesaria la adopción de una agenda integral y multi-sectorial, encaminada a erradicar la pobreza como un imperativo ético, social, político y económico.

En Nicaragua, el logro de un desarrollo humano, con rostro humano o a escala humana como el propuesto por Max-Neef en donde todas las personas gocen de las mismas oportunidades basadas en un estilo de integración y homogeneidad social que permita la participación política de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas, dentro de las estructuras políticas, económicas, culturales y sociales de la sociedad a la que pertenecen se ha vuelto un sueño difícil de alcanzar ya que este tipo de propuesta, entra en competencia con aquellas basadas en el individualismo económico y pro-mercado, depredador y expulsor de sus protagonistas (las personas).

Por tanto en Nicaragua, las políticas públicas (política social), con rostro humano o a escala humana dejan de ser realidad y se transforman en una utopía al ser su principal instrumento de asignación de recursos el mercado. Así mismo, las políticas carecen de un enfoque de género que garantice una mayor integralidad y éxito en la tarea de lucha contra la pobreza.