

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I.

1.- Aspectos teóricos y contextuales de la problemática

La pobreza es un fenómeno que ha preocupado por siglos a las sociedades y a los gobernantes de distintas facciones políticas, aun cuando su prioridad en la agenda política no siempre haya sido muy importante (Atkinson, A.B:1). En Nicaragua, las problemáticas sociales (incluida la pobreza) se han tratado de resolver mediante dos tipos de estrategias: de crecimiento económico (setentas y noventas) y políticas de carácter redistributivo (década de los ochenta). La primera, bajo la lógica de la sustitución de importaciones y del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos; y la segunda, mediante políticas de carácter redistributivo como los programas de reforma agraria y promoción del acceso a la educación y salud para todos, en tiempos de la revolución sandinista.

A inicios de la década de los noventa en Nicaragua, la prioridad del llamado Gobierno de Reconciliación Nacional, fue la pacificación del país, para ello siguió la estrategia de estabilización macroeconómica, reducción de la hiperinflación, deuda externa y mejorar las condiciones de vida de la población. El Ministro de Gobierno de la presidenta Chamorro atribuyó en su momento que *“los avances en materia de paz y estabilidad logrados por el gobierno, son producto de una estrategia de reactivación económica en base a los planes de estabilización. A su juicio el próximo paso ha de ser la definición de la política social, o plan de desarrollo social, cosa que se hace por primera vez en la historia de Nicaragua”*. (La Prensa, 6 de julio, 1991).

Similar declaración fue ofrecida por el presidente Alemán ante el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) al declarar que *“la mejor política social es la política macroeconómica que incentiva la inversión productiva nacional y extranjera, y por lo tanto la, creación de empleo productivo”*. Lo anterior es sumamente importante puesto que en las plataformas de ambos gobiernos posrevolucionarios figuraba como principal preocupación el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sin embargo, esta pasó a segundo plano, al quedar supeditada la política social y sus componentes, a la estabilidad macroeconómica y crecimiento del PIB.

Dado los anteriores precedentes, durante la década de los noventa, el país no ha contado con un desarrollo social, entendido como el aumento sostenido y real de las condiciones de vida de todos y cada uno de los habitantes del país. Esto ha desembocado en lo que la CEPAL ha catalogado como una *década de luces y sombras*¹. Similar apreciación es vertida por Pérez Sainz al considerar que los habitantes de ciertos países no han alcanzado un aumento sostenido y real de sus condiciones de vida lo cual ha desembocado en un déficit social permanente de los Estados por solventar problemáticas sociales².

Las propuestas de soluciones a problemáticas sociales, en la mayor parte de los países del istmo centroamericano, normalmente se basan en planes o estrategias de corto plazo, cuyo fin es brindar asistencia social de emergencia a comunidades afectadas, ya sea por desastres naturales o a pérdidas por cosecha³. No se implementan medidas que combaten directamente las causas de la pobreza. Sobre todo, no se ponen en marcha políticas de crédito al agro que garanticen el funcionamiento de un eficiente mercado interno para solventar las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos del país. Los pequeños productores no cuentan con garantías reales (títulos de propiedad) que les faciliten el acceso al crédito en instituciones formales privadas, esto los deja en una condición desventajosa al tener que recurrir al micro créditos para financiar sus actividades. Por otro lado, la inexistencia de un banco del sector público que les brinde asistencia es otro elemento adverso que repercute negativamente en sus condiciones de vida.

¹ De luces porque las economías se reactivaron, el proceso de integración sub-regional encontró una nueva dinámica y dirección, floreció tanto el comercio como las inversiones interregionales, se corrigieron los desequilibrios fiscales de muchos países y las altas tasas de inflación que durante los ochenta causaron daño a las economías. De sombras porque la situación social en muchos de los países se caracterizó por el insuficiente dinamismo de las economías para generar empleos, aumentó la desigualdad, alta dependencia externa, inestabilidad e insostenimiento de las tasas de crecimiento económico y crisis financieras que han ocasionado mayor endeudamiento externo.

² Citado por Alina Martínez en "Nicaragüenses en ciudad de Guatemala: una aproximación a la identidad nacional. (2003).

³ En ambos casos (desastres naturales y pérdidas de cosecha), las medidas utilizadas por los gobiernos consisten en brindarles asistencia social y créditos a la producción como fue el caso de los productores de granos afectados por el huracán Mitch y el de los cafetaleros afectados por la caída de los precios internacionales y los afectados por el maremoto de 1990.

Durante el período de 1967-1977 se dio en el país un crecimiento económico extraordinario, por medio de una disciplina fiscal, estabilidad monetaria, política de crédito congruente, existencia de un sistema financiero moderno y bien administrado, bajos niveles de endeudamiento externo y políticas de fomento a la inversión. Sin embargo, problemas derivados de un sistema dictatorial tales como concentración de la riqueza y el poder, generaron importantes brechas sociales, que fueron dando lugar a una elevada polarización en la sociedad, entre la clase hegemónica y aquellos sectores sociales supeditados a ésta.

En 1979, tras el triunfo de la Revolución Popular Sandinista se pone fin a un sistema oligárquico y excluyente, se empiezan a sentar las bases de un nuevo sistema político, económico y social. En este período de la historia en Nicaragua, se empiezan a gestar una serie de políticas redistributivas entre las que destacan: programas de reforma agraria y políticas sociales cuyo fin era superar los rezagos que presentaba gran parte de la población en cuanto a salud y educación, respecto a los demás países de la región centroamericana.

Durante este período se diseñó un Programa Nacional de Alfabetización que logró reducir las tasas de analfabetismo de la población nacional que oscilaban entre 50 y 60% hasta 14% aproximadamente.

En la década de los ochenta, la principal perturbación en el ámbito de la economía nacional tal y como lo señala Rivera ⁴lo constituyó la guerra civil, de tal manera que la gestión macroeconómica fue débil. La situación en la década de los ochentas ocasionó una dispar asignación de los recursos, ya que la prioridad estaba enmarcada en los planes de defensa, descuidándose paulatinamente el área social. Otro elemento importante que contribuyó al derrumbamiento de la economía nicaragüense durante el periodo sandinista lo constituyó la inestabilidad política esto condujo al desplome de las estructuras político-sociales y productivas del país.

⁴ Para mayores detalles sobre la crisis de los años ochenta en Nicaragua ver: Centroamérica política económica y crisis. Primera Edición. San José: DEI:ICADIS:UNA, 1986.

En 1990 tras el triunfo del gobierno de la presidenta Chamorro, se puso en marcha una serie de medidas económicas encaminadas a reducir la pesada deuda externa, (ascendía a casi once mil millones de dólares) y a reducir de la hiperinflación (fue la más alta de Latinoamérica, la cual llegó a ser de hasta treinta y tres mil por ciento). (BCN: 1990).

A inicios de los años noventa, el gobierno de Nicaragua tuvo como principales objetivos: pacificar el país poniéndole fin a la guerra⁵, modernizar el sistema financiero, reducir el aparato estatal por medios de los llamados programas de reconversión ocupacional y privatización de empresas públicas. Todas estas medidas estaban encaminadas a hacer competitiva la economía, tras el fracaso de los programas de centralización de las funciones políticas y económicas del anterior gobierno.

Las medidas implementadas a inicios de los noventa, (medidas de ajuste) pusieron en evidencia no solo los problemas estructurales a los que se enfrentaba la economía nicaragüense tales como: desempleo, crecimiento poblacional, pobreza crónica, déficit fiscal, entre otros. Sino también, los mecanismos de cohesión social y cultura política existente en el país desde décadas atrás. En este sentido, nos referimos a posiciones ideológicas encontradas, caudillismo y clientelismo que han obstaculizado el desarrollo de un auténtico estado de derecho que garantice el pleno goce de derechos políticos y civiles de todos lo ciudadanos del país.

Las medidas macroeconómicas encaminadas a lograr una economía de mercado, contaron con el respaldo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En 1994 bajo el gobierno de la presidenta Chamorro se ponen en marcha en Nicaragua los llamados Servicios Reforzados de Ajuste Estructural (ESAF por sus siglas en inglés). El principal objetivo de estos programas era controlar la inflación, por medio de la disminución del gasto público a traves de políticas restrictivas, tanto monetarias fiscales y

⁵ “Sin embargo, pacificada el área, la estructura económica no tuvo cambios sustanciales: no se modifico el régimen de tenencia de la tierra, no se altero el modelo agroexportador, no se inicio ningún proceso sostenible de modernización industrial. Las grandes mayorías continuaron siendo mano de obra no calificada, barata y con escasa o nula organización sindical. En otros términos mas de los mismo.” Citado por Alina Martínez en: “Nicaragüenses en cuidad de Guatemala: una aproximación a la identidad nacional. (2003).

cambiarías. Con ello se pretendía lograr un crecimiento económico que tendría beneficios para todos incluso para los sectores más pobres, por medio del efecto derrame.

Las políticas de corte neoliberal en un principio abogaban por la disminución del gasto público, vía recorte de presupuestos en sectores como salud y educación, principalmente. Sin embargo, dado el carácter excluyente y poco equitativo de estas políticas, se ha generado en el país un proceso desigual en cuanto a la distribución de los ingresos. Nicaragua se encuentra en el cuartil superior de países del mundo que tienen la mayor disparidad del ingreso ya que el 10% más rico tiene un ingreso diecinueve veces mayor que el 40% más pobre.

Si bien las políticas neoliberales han permitido estabilidad macroeconómica producto de las medidas restrictivas para cumplir compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales, han generado resultados contraproducentes. En el ámbito social, se incrementó el desempleo, la pobreza rural y urbana y el subempleo. Las medidas de estabilización y reformas estructurales⁶ abarcaron una amplia gama de políticas económicas, que pretendían influir en la oferta agregada como principal mecanismo de activación económica. Todos y cada uno de estos problemas no se han podido resolver debido a que las políticas ejecutadas no han tomado en cuenta la realidad nacional, sino que simplemente los gobierno se han dedicado a aplicarlas para poder obtener recursos y oxigenar la economía.

De manera que en los años noventa se produjo un proceso de pauperización⁷ tal y como los señala Marx en su obra *El capital*.

⁶ Llamamos reformas estructurales a todo el proceso de modernización del Estado tales como: reducción del personal del Estado, privatización de empresas estatales, liberalización financiera, entre otros. Las reformas también implicaron cambios en las principales instituciones del país entre ellas: Banco Central, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Hacienda y Superintendencia de Bancos, entre otras.

⁷ Entendemos por pauperización el proceso por medio del cual los obreros y trabajadores del sector público y privado dejaron sus fuentes de trabajo, producto de los programas y reformas del sector público, apuntalados por las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Debido a dichos programas, y a la privatización de empresas del sector público, se aumento la tasa de desempleo lo cual vino a incidir negativamente en el mercado de trabajo (pasaron a formar parte de lo que Marx llamo ejército de reserva) y en las remuneraciones percibidas por los trabajadores, dados los altos índices de desempleo.

En Nicaragua los altos índices de pobreza 47.9% para 1998, desigual distribución del ingreso, (40% más pobre recibe apenas el 10% del ingreso del país, y el 10% mas rico recibe el 45%), desnutrición crónica que afecta al 23.7% de los niños menores de cinco años y analfabetismo superior al 30%, son entre otros, algunos indicadores que permiten hablar de un rezago económico-social a nivel nacional. A pesar de los indicadores anteriores, la preocupación de los gobiernos se ha concentrado en tratar de cumplir con las políticas de los organismos financieros internacionales (BM, FMI), como consecuencia la política social quede supeditada a la política económica y rezagada frente a las múltiples necesidades de la población.

En Nicaragua, el fenómeno de la pobreza según señala un estudio realizado en 1994 por el Ministerio de Acción Social (MAS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF), era un fenómeno extendido por toda Nicaragua ya que el 74.8% de los hogares del país presentaban una o más necesidades insatisfechas.

1.2- Pobreza y políticas públicas

Inicialmente la problemática de la pobreza fue objeto de acciones filantrópicas y caritativas a cargo de la iglesia y familias potentadas, que ya fuera por motivos éticos, humanistas o religiosos procuraban aliviar los efectos más visibles de la pobreza tales como: el hambre, la enfermedad y el desabrigo entre otros.

A medida que la humanidad, va transitando por diversos estadios históricos, aumenta la preocupación por los grupos sociales más pobres, de tal manera que progresivamente se van sustituyendo las formas caritativas y eclesiásticas de asistencia social, por acciones gubernamentales o públicas estatales que atacan esta problemática.

Las primeras manifestaciones de este tipo de asistencia pública tienen sus orígenes en la revolución francesa con los principios de igualdad, libertad y fraternidad. Se comienza a considerar al marginado como ciudadano poseedor de deberes y derechos. Sin embargo,

es hasta 1881 en la Alemania de Bismarck, que aparece la primera manifestación reconocida de seguridad social.

Al inicio, la seguridad social solamente era para beneficio de la clase trabajadora. Sin embargo, con el paso del tiempo se dio el tránsito de una seguridad social para los trabajadores, a una seguridad social para los ciudadanos, esto vino a constituirse en la consolidación de los llamados “Estado del Bienestar”. Una vez constituido los Estados-Nación, estos comenzaron a ocuparse de los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a su naturaleza y no como una tarea residual de beneficencia pública. De ahí que una de las dimensiones importantes para el estudio de la pobreza, es el campo de la acción gubernamental, como uno de los medios fundamentales para enfrentarla y proponer soluciones.

Los principales estudios en materia de políticas públicas, fueron hechos por politólogos o científicos políticos⁸. Hasta inicios de la segunda mitad del siglo XX, un politólogo de nombre Harold Laswell (Caminal: 1996: 431)⁹ se encarga de realizar estudios entorno a las políticas públicas.

La utilidad de este nuevo enfoque radica en el hecho de superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios político-administrativos, destinados a caracterizar a los estados liberales, de los países occidentales transformados por el desarrollo del estado del bienestar. En países latinoamericanos en donde el impacto del estado del bienestar fue débil sobre todo en Centroamérica, ya que este no se dio en la misma intensidad que en países de Europa, Estados Unidos y América del Sur, de ahí la importancia del análisis de las políticas públicas.

⁸ Entre los principales científicos políticos que estudiaron esta problemática se encuentra: Haroldo. Laswell (1951), Dye, Wildawsky (1979), entre otros. Para mayor detalle ver: Aguilera V. Luis. La hechura de las políticas. Primera edición. Editorial Miguel Ángel Parrua. 1992.

⁹ En Capítulo IV del “Manual de Ciencia Política”. Caminal y su equipo desarrolla, toda una síntesis de los principales avances en cuanto al estudio de las políticas públicas enfoques y proceso de formulación de las mismas.

Los estudios sobre políticas públicas aparecen originalmente en los Estados Unidos. En su desarrollo, su abordaje se ha hecho complejo. Debido a un problema de carácter terminológico ya que los anglosajones distinguen entre “politics y policies”. Usan la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y la lucha por el poder, y la segunda para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como la sanidad, educación, seguridad social, etc. Sin embargo lenguas de origen latino existe un solo término, para referirse al conjunto de todas estas actividades. Para evitar toda esta confusión y subsanar esa dificultad terminológica se introdujo la expresión policy para hacer referencia a la política pública.

Los primeros estudios sobre políticas públicas la definían como las arenas en las que se dirimen los intereses de la sociedad y del gobierno. En la actualidad este enfoque ha cambiado, ahora se consideran de la siguiente manera: *“las políticas públicas deben de ser entendidas como toda forma de acción organizada a favor de los objetivos de interés común más que como acciones estatales”*.(Solana: 2002: 73). De ahí que, el ámbito de lo público debe de concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos, más que como acciones propias del Estado, o de intereses privados. Sin embargo, en la práctica esto no sucede así, sino que esta supeditado a intereses partidarios y de elites principalmente.

Para nuestro estudio y dadas las anteriores aclaraciones terminológicas, definimos la política pública como el conjunto de decisiones, acciones e inacciones que lleva a cabo un gobierno, para dar solución a un problema o una situación determinada y que impactan positiva o negativamente en el corto, mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población de un país¹⁰.

1.3- El Contexto de las políticas públicas

Las políticas públicas se desarrollan dentro de un contexto ya que son producto del sistema político imperante en la sociedad. La forma en que se adoptan, aplican y

¹⁰ Para más definiciones sobre políticas públicas ver: La hechura de las políticas por L. Aguilar. 1992. Primera edición. México, D.F.

formulan las políticas públicas dependen del régimen político imperante dentro de cada sociedad y del sistema de normas legales establecidas. En Nicaragua, la constitución política contiene normas importantes sobre el desarrollo de las políticas públicas. Ejemplo de ello lo constituyen los artículos 4, 5, 105,150, entre otros. En cada uno de estos artículos se pone de manifiesto la importancia del desarrollo humano y el rol que debe de jugar el Estado como promotor del desarrollo económico y social. El artículo 4 de la constitución de la República señala: *“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”*.

En el proceso de formulación de las políticas públicas, se establecen procesos de negociación y tensiones que se traducen en prácticas que al final no se revelan en la política misma. No obstante, el contenido de ésta, es producto de los forcejeos políticos y de las alianzas entre grupos políticos afines.

En todo proceso relacionado con la política pública se pueden diferenciar al menos cuatro etapas: formulación, operativización, aplicación y evaluación. Sin embargo, es imperativo señalar que una no garantiza el cumplimiento de la otra (Aguilar: 1996:). Normalmente, la literatura existente en torno al estudio de las políticas públicas, centra más su atención en las tres primeras etapas, que en la última. Esto debido a dificultades para realizar un análisis objetivo y porque la evaluación exige establecer un referente. Ahí el principal problema radica en que las políticas no poseen solo uno, sino varios (Hernandez: 1987:11).

Abordar el tema de las políticas públicas enfatizando en la formulación y operativización, nos remite a analizar si ésta fue o no consensuada con la población beneficiada. Ambos procesos (formulación y operativización), generalmente han seguido un camino inflexible y vertical. Las acciones emprendidas en estas dos etapas, responden a decisiones tomadas previamente y generalmente sin consulta a los diferentes actores sociales.

En el terreno de la operativización y la formulación de las políticas, se pueden encontrar limitaciones. Dentro de las principales tenemos las burocráticas e institucionales, asociadas con los procesos administrativos y técnicos del personal involucrado en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.

La aplicación de las políticas se refiere a acciones concretas, es decir, las decisiones transformadas en programas y proyectos. La aplicación de las políticas requiere de todo un andamiaje político-institucional, que permita desarrollar de la mejor manera posible los objetivos propuestos. La aplicación o ejecución de las políticas, muchas veces se ven obstaculizadas por dos elementos centrales: legitimidad o falta de legitimidad y asignación presupuestaria.

“En lenguaje ordinario el término legitimidad puede tener dos significados uno genérico y otro mas específico. En relación al primero se define legitimidad, como sinónimo de justicia o razonabilidad (se habla de legitimidad de una decisión, de una actitud, etc)”. El lenguaje específico es propio de la política. En este contexto, el referente más frecuente del concepto, es el de Estado. Aquí, la legitimidad se define como un atributo del Estado que consiste en lograr establecer en una parte relevante de la población un grado de consenso que asegure la obediencia, sin que sea necesario, salvo casos marginales, recurrir a la fuerza. (Bobbio: et.al. 2000:862).

Por otro lado, el padre de la sociología *Max Weber* al referirse a la legitimidad hace un análisis más profundo sobre dicha temática, distingue cuatro tipos de legitimidad: a) legitimidad por tradición, la fuerza de ésta reside en la validez de lo que siempre existió, es decir en las normas existentes; b) legitimidad basada en la creencia afectiva, la importancia recae en lo nuevo revelado o de lo ejemplar, es decir lo importante es la calidad del ejemplo que pueda estar reflejado en alguien o algo; c) legitimidad basada en la virtud de una creencia racional con arreglo a valores, lo importante acá lo constituyen los valores o creencias existentes dentro de las estructuras socio-organizativas de la sociedad a la que se pertenece; d) legitimidad basada en los méritos de lo estatuido positivamente; ésta legitimidad puede ser en virtud de un pacto entre los interesados y en

virtud del otorgamiento de una autoridad considerada como legítima, acá la noción sobre legitimidad recae sobre la eficiencia en la legalidad y obediencia a preceptos jurídicos o positivos. (Weber: 1999: 30)¹¹. En este sentido, la última noción de legitimidad ofrecida por Weber coincide con la versada por Bobbio. Ambos autores, nos brindan una noción muy bien estructurada acerca del andamiaje político institucional sobre el cual se apoyan los gobiernos para desarrollar acciones político-sociales que cuenten con el respaldo pleno de sus ciudadanos.

La etapa de evaluación normalmente se concibe como una actividad de control y de seguimiento de tareas. Si nos quedamos con esta definición, encontraremos que ésta, es bastante limitada, puesto que no permite descubrir aquellas situaciones a partir de las cuales, se pueden establecer relaciones, entre procesos que estén generando sinergias para un buen aprovechamiento de todos los recursos y materiales disponibles; y entre aquellos que obstaculizan todo el proceso de conformación de las políticas. La evaluación permite descubrir si se han alcanzado los objetivos propuestos y de no ser así, cuáles son esos procesos que no permiten el cumplimiento de las metas y objetivos. En este sentido dentro de la etapa de evaluación los principales obstáculos están relacionados con la participación de los diversos actores sociales en la toma de decisiones, asignación presupuestaria, legitimidad y seguimiento de las políticas.

1.4- Enfoque sobre las políticas públicas

Las múltiples definiciones en torno a las políticas públicas, se complementan con una pluralidad de enfoques, tanto en el plano teórico como metodológico. A continuación, mencionaremos los más importantes y a partir de ahí, estableceremos nuestra posición al respecto. Estos enfoques se articulan en torno a dos grandes ejes, uno afecta la finalidad y otro se refiere al método empleado.(Caminal:1996:433).

1.- Modelo racional o Policy análisis: tiene como finalidad determinar la alternativa más adecuada para hacer posible la ejecución de los objetivos y programas de la

¹¹ Para mayores detalles sobre legitimidad ver: Weber, Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Décimo tercera edición. Fondo de Cultura Económica, México. 1999.

administración pública. Su finalidad tratar de hallar la óptima solución a cada problema público, mediante esquemas analíticos técnico racionales que se pretenden políticamente neutros. Sin embargo, pronto este eficientismo tecnocrático demostró sus limitaciones y la imposibilidad de encontrar soluciones de tipo científico a problemáticas sociales. Las principales debilidades de este enfoque lo constituyen las condiciones de incertidumbre en la que deben de ser tomadas muchas decisiones y la necesidad de aprendizaje continuo basado en la experiencia. (Caminal: 1996:434).

2.- El incrementalismo: este enfoque aparece como una alternativa capaz de evitar los errores de los modelos de principios racionales. Según sus defensores, cuyo mayor representante es Charles E. Lindblom las decisiones bajo este enfoque se adoptan siguiendo un modelo pragmático que tiene como fin “salir del paso” más que obtener una solución global. Desde este punto de vista, la mejor solución a problemas públicos lo constituyen las comparaciones que se puedan hacer de las políticas entre un año y otro. El principal problema de este enfoque es su mismo lema de salir al paso, ya que una política basada en pequeños cambios incrementales cierra el paso cambios en profundidad que permitan atacar problemáticas desde sus orígenes, es decir, con su propuesta las estructuras se mantienen iguales.

3.- Elección racional o escuela del public choice: de finalidades explicativas y método deductivo el public choice mantiene solo una aparente similitud con el policy análisis. Ambos parten de principios económicos, sin embargo, su principal diferencia radica en el hecho de que los primeros no consideran la posibilidad de que pueda existir una función de bienestar social dentro de la sociedad.

La transformación de las instituciones políticas para que respondan a las preferencias expresadas por los individuos, es uno de los objetivos del public choice. Al igual que los demás modelos, este también presenta limitaciones ya que cuando los políticos desean satisfacer demandas de la población éstas no se pueden llevar a cabo por falta de conocimiento de los políticos sobre las necesidades de sus electores.

4.- El análisis de políticas públicas: se trata del enfoque más cercano a la ciencia política. De finalidades explicativas y método inductivo, este enfoque incorpora variables sistemáticas de tipo político y socioeconómico que constituye uno de sus elementos característicos y diferenciales. Acá existen dos corrientes para el análisis de las políticas públicas: aquellos que han puesto el énfasis en el análisis de los contenidos y determinantes de las políticas públicas y aquellos que han centrado su análisis en las diferentes etapas o fases prestando atención al papel de los diferentes actores que participan.

Como se puede apreciar, cada uno de los enfoques anteriormente descritos, presenta sus ventajas y desventajas. Cada enfoque, aborda una problemática ya sea administrativa, procedimental o política, sin tratar de encontrar las relaciones, correlaciones, dependencias e interdependencias que pueden existir al interior de una misma problemática. Por tanto nos hemos propuesto agrupar los cuatro enfoques anteriormente señalados bajo el prisma de dos enfoques: a) un enfoque político- administrativo y b) un enfoque político-social similar al análisis de las políticas públicas, matizado por las relaciones sociales existentes entre los diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales, comunidad internacional, iniciativa privada y sociedad civil organizada.

De acuerdo a lo anterior, el estudio de las políticas públicas se ha agrupado bajo dos enfoques:

1.- Un enfoque político-administrativo (Caminal: 1996:428) cuyo principal objetivo consiste en identificar cual es la función que deben, o deberían desempeñar las principales instituciones gubernamentales en el proceso de construcción de las políticas públicas. El abordaje de este enfoque político-administrativo, nos remite a considerar la parte técnica y procedimental de todo proceso de políticas públicas. Es decir, reuniría procesos, como el diagnóstico de la problemática, mapa de actores que participan ya sea en el proceso de formulación de la problemática o que demanda atención, definición de estrategias, disponibilidad y organización de recursos técnico-financieros, así como, los mecanismo de control y auditoria social de la acción gubernamental.

El estudio de este enfoque político-administrativo a su vez, nos remite al análisis de la eficiencia de las políticas. Este tema de la eficiencia puede verse desde dos ópticas: por el lado de la creación o el reforzamiento del orden social existente o mediante el apoyo a un segmento privilegiado de la sociedad.

2.- El enfoque político-social tiene un carácter interdisciplinario y pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos, que asumen como incontestable el mito weberiano de una burocracia puramente ejecutiva y políticamente neutral muy en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Este enfoque, tiene como principales ejes de análisis las relaciones de poder que se establecen a lo interno de los diferentes sectores sociales, negociaciones, cabildeos y participación ciudadana necesaria para poder llegar a tomar la decisión, ya sea de formular o implementar una política pública. El enfoque político-social trata de develar cuales son las relaciones de poder, implicaciones sociopolíticas de las medidas que se puedan tomar, así como, las relaciones sociales que se puedan entablar entre los diferentes actores de la sociedad para la conformación de las políticas públicas.

Esta perspectiva teórica a diferencia del anterior que pone énfasis en la eficiencia de las políticas, bajo la relación costo-beneficio económico y asignación de los recursos, se centra en las relaciones e interrelaciones de los diferentes sectores sociales y su impacto en la dinámica organizacional, institucional y sectorial que impactan en el sistema de reglas o normas legales o formales en las cuales se encuentra inmerso todo el accionar de los diferentes sectores y actores sociales. Estudiar las políticas públicas bajo el prisma político-social es de suma importancia principalmente para aquellos políticos que se proponen ampliar o profundizar la democracia y responder a las necesidades de la población, promoviendo una ciudadanía más activa e integral que trasciende el simple ejercicio del voto en períodos electorales. Por otra parte, un elemento importante que viene a dar respaldo al enfoque político-social lo constituye la orientación estratégica de la política pública para enfrentar problemáticas sociales (pobreza).

1.5- Políticas públicas versus políticas gubernamentales

La diferencia más grande y primordial en torno a este planteamiento, deviene de la durabilidad que pueda o no tener las políticas públicas de trascender los períodos presidenciales. Sobre todo, en países como los nuestros en donde el común denominador es el corto y mediano plazo. Como ya se explicó anteriormente, el entorno de las políticas públicas lo constituye la política, entendida como construcción de consensos y luchas por el poder, la cual es producto del sistema político imperante en la sociedad.

De ahí que el principal impulsor de políticas públicas a través de los gobiernos constitucionales.

Para entender las políticas gubernamentales de cualquier nación, es necesario hacer referencia al papel que juega el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, dentro de las sociedades modernas. En este sentido, las políticas gubernamentales forman parte de la política del Estado (políticas públicas), ya que Estado y Gobierno no son entidades análogas sino forman parte de un todo. El gobierno es una forma de organización de un estado y es el encargado de llevar a cabo estrategias públicas.

En Nicaragua, las políticas públicas han provenido principalmente de los gobernantes. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, el presidente José Santos Zelaya consideró necesaria una política de colonización del departamento de Matagalpa, para atraer europeos que se asentaran en la región y cultivaran café. Por otro lado, bajo la dictadura de la familia Somoza, se aprobó la primera legislación laboral de Nicaragua (1944), no como una acción estatal a favor de la clase trabajadora, sino como una maniobra política para conseguir votos y perpetuarse en el poder. De la misma manera durante el gobierno sandinista, se implementaron políticas públicas redistributivas (reforma agraria) encaminadas a romper con estilos de gobiernos oligárquicos y de esta manera, mantener el respaldo de sus bases políticas. De acuerdo a lo anterior y para evitar malos entendidos, cada vez que nos refiramos a políticas públicas, estaremos haciendo referencias a políticas gubernamentales. Aunque teóricamente la durabilidad de las primeras trasciende las fronteras de los períodos constitucionales de cambios de gobierno.

Las políticas gubernamentales las podemos dividir en dos grandes apartados: políticas económicas y políticas sociales. La primera tiene como objetivo principal lograr la estabilidad macroeconómica del país por medio de distintas políticas: fiscales, monetarias, crediticias y cambiarias, entre otras. Las políticas sociales tienen como principal objetivo influir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre y no pobre, a través de sus componentes principales: educación, salud, empleo y seguridad social. En Nicaragua, la mayor parte de empleos se generan en el sector informal, lo cual deja completamente desprotegidos a los trabajadores que se desempeñan en dicho sector. Ellos carecen de los beneficios de un seguro social, que les permita hacer uso del mismo en períodos de crisis. Además, el ingreso devengado por concepto de salarios se constituye en uno de los principales indicadores de pobreza de los habitantes de país (vía consumo).

La importancia de las políticas públicas radica en su particular dinámica de exclusión y/o incorporación de los gobernantes a los gobernados en medidas de política pública. Es decir que tan dispuestos se encuentran los gobernantes de incluir en sus planes y estrategias las demandas de los grupos de presión o de la sociedad civil. En este sentido, las políticas públicas evidencian una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad que orienta la dirección y finalidad de la acción gubernamental, por consiguiente, al analizarla pueden identificarse los grupos y sectores sociales que saldrán beneficiados de la misma. Esta situación que puede verificarse y caracterizarse a partir de su aplicación práctica.

La salud, educación, empleo y salarios, son parte de un todo que permiten a los individuos desarrollar sus capacidades tanto físicas como intelectuales, sin estos elementos, no se puede concebir un desarrollo pleno de los sujetos dentro de la sociedad a la que pertenecen. Por ejemplo, es condición necesaria para el pleno desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales la salud, si esta falta no se puede desarrollar actividades que demandan cierto tipo de habilidades, destrezas y conocimientos y por ende, la capacidad para la consecución de ingresos se ve limitada. Los ingresos, constituyen un elemento necesario que posibilita el desarrollo de las capacidades, sobre

todo en el ámbito educativo y de la salud. En este sentido, los ingresos permiten a las personas acceder y acceder a servicios sociales de vital importancia para la conservación de la salud y la inserción a estructuras educativas que brinden mayor soporte técnico y científico.

Recientes investigaciones, han demostrado el avance que se ha dado en cuanto a los lineamientos técnicos, para la formulación de políticas públicas eficientes. Sin embargo, faltan estudios que expliquen el grado de viabilidad que puedan tener estas propuestas. Considerando la existencia de grupos de poder y alianzas sociopolíticas que dificultan el logro de los objetivos trazados, sobre todo, en América Latina catalogada como la más desigual del mundo, realidad de la cual no escapa Nicaragua.

Desde la perspectiva político-social de las políticas públicas, la política social constituye un subconjunto de las políticas públicas, encaminadas a influir de manera positiva en los niveles de vida de la sociedad pobre y no pobre. Para Marshall, el término política social se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles ingresos o servicios. (Repetto: 2001:20).

Asimismo, entendemos la política social como “política” porque es resultado de procesos de decisión que se da, dentro de un determinado estilo de desarrollo promovido en un país determinado.

El principal eje de análisis de nuestro trabajo lo constituye la política social y las estrategias de lucha contra la pobreza ejecutadas en Nicaragua durante la década de los noventa. Sobre todo, será de nuestra especial atención lo realizado en materia de salud, educación, empleo y salarios. Con esto trataremos de relacionar la acción gubernamental respecto a las necesidades básicas insatisfechas y el fortalecimiento de lo que Sen¹² ha llamado “derechos y capacidades” de la población de un país determinado.

¹² Amartya Sen economista ganador del premio nobel de economía en 1998, ha realizado numerosas y notables contribuciones a la ciencia económica y ha abierto nuevos campos de estudio al combinar las

La salud, educación, empleo y salarios son componentes de la política social y están estrechamente vinculados con las posibilidades que tienen los individuos de salir de la pobreza. En este sentido en la mayor parte de los países del mundo, el tema del desempleo es lo que más agobia a los líderes. La falta de éste, disminuye las posibilidades de generar ingresos que permitan a los individuos lograr una inserción favorable tanto en la sociedad, como en el mercado. Asimismo, la falta de empleo ocasiona que en la mayoría de los casos los padres tengan que sacar a sus hijos de la escuela, para compensar los bajos niveles de ingresos percibidos en el hogar. Este círculo vicioso, ocasiona que ingrese cada vez más mano de obra no calificada, dada la poca preparación tanto en conocimientos como en experiencia.

La falta de empleo como principal mecanismo de generación de ingresos, condiciona las posibilidades de algunas familias para recibir asistencia médica, ya que no cuentan con los recursos necesarios para la compra de medicinas y otros productos para el cuidado de la salud. Tanto la falta de educación, como la falta de empleo, repercuten negativamente sobre las condiciones de salud de las personas más vulnerables y pobres. Es por esto y dado el modelo económico existente en Nicaragua (neoliberal), que se tiende a confundir el concepto de trabajo con el de empleo asalariado, en el sentido que lo más importante es la realización de la producción tal y como lo señala Max-Neef en su libro *Desarrollo a escala humana*¹³.

Por otro lado, la falta de empleo, genera efectos negativos sobre todo en la salud física y psíquica de las personas, ya que períodos prolongados de desempleo, ocasionan pérdida de auto estima, lo que ocasiona en términos sico-sociales fatalismo, frustración y en casos extremos, hasta la muerte.

herramientas económicas con las filosóficas. Al mismo tiempo, ha restaurado la dimensión ética del debate sobre los problemas económicos más vitales.

¹³ Desarrollo a escala humana. Segunda edición. Por [Martín Hopenhayn](#); [Manfred Max-Neef](#); [Antonio Elizalde](#). Editorial Icaria, Barcelona, 1993.

Los componentes de la política social están estrechamente relacionados con el modelo de desarrollo de un país. El desarrollo económico es un factor importante que incide en la reducción de la pobreza, pero no es suficiente¹⁴. Por tanto, las políticas públicas no solo deben de promover el crecimiento económico sino que también deben promover una mejor distribución de ese crecimiento que permita disminuir las vulnerabilidades de los grupos más pobres, siendo la vía para ello, la política social.

La educación se constituye en un factor importante para poder acceder a un trabajo que requiere de ciertos conocimientos y habilidades. El bajo nivel educativo afecta negativamente a las familias más pobres, al no contar con mayores habilidades, se les hace imposible acceder a trabajos con mejores salarios. Este aspecto está relacionado con la salud, ya que para poder acceder a un empleo, las personas deben de ser saludables, incluso para trabajos de poca productividad y baja remuneración pero que requieren de mucho esfuerzo físico.

En la actualidad y desde los procesos de reforma aplicados en la mayoría de los países latinoamericanos de los cuales no escapó Nicaragua por influencia del “Consenso de Washington”, la integralidad¹⁵ de la política social enfrenta conflictos entre lo deseable y lo posible, y entre los objetivos sociales y económicos, así como, entre óptimos sociales y eficiencia macroeconómica”. (CEPAL: 2000:51).

Lo anteriormente señalado, nos remite al estudio de la política social bajo dos caracteres claramente establecidos: uno eminentemente político y otro de repercusiones sociales. (Enfoque político-social). Susana Sottoli en su artículo *La política social en América*

¹⁴ Estudios de la CEPAL, corroboran que en fases recesivas, la pobreza crece aproximadamente 1.8%, por cada punto en que se reduce el crecimiento, mientras que declina solo 0.6% cuando las economías se encuentran en una fase de crecimiento. Una década de luz y sombras: América latina y el caribe en los años 90. Alfaomega-Cepal Santiago de Chile. (2001:8).

¹⁵ Por integralidad entendemos el grado de complementariedad que debe o debería de existir entre lo económico (empleo y salarios en este caso) y lo social (salud, educación), necesarios para un buen funcionamiento de la sociedad y sus entornos.

Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia,¹⁶ señala que las transformaciones que ha sufrido la política social obedece a lineamientos tanto de carácter económico (la focalización) y social (descentralización y participación ciudadana).

La magnitud de las problemáticas sociales que afectan la calidad y estándares de vida de la población de un país determinado, demanda soluciones o políticas públicas integrales y coordinadas para construir o generar mecanismos de articulación social e institucional. Tal y como lo señala Repetto, “la coordinación se constituye más que un requisito en una necesidad de cómo diseñar o implementar políticas sociales”. La integralidad que pueda tener una política social, contribuye a la efectividad para reducir la pobreza.

“Una política integral es aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social protección social, implantada, monitoreada y evaluada bajo el prisma de cuatro principios: intersectorialidad, descentralizada, participativa (diferentes sectores), y focalizada en áreas geográficas donde se concentre la mayor parte de población y familias pobres, con prioridad en grupos con alto grado de exclusión”. (Aduan: 2004: 11). Por tanto y en la medida en que se pongan en marcha políticas integrales, las probabilidades de éxito para luchar contra la pobreza aumentan.

La coordinación la definimos como algo más que relaciones y coherencias institucionales y de actores de política pública. Es un proceso que va generando sinergias entre las acciones y recursos de los diversos involucrados (actores sociales), en la acción pública, por medio de un sistema de reglas formales e informales que se definen y redefinen de acuerdo a la fijación de sus prioridades. En este sentido, la coordinación es parte sustancial de la integralidad, ya que la necesidad de coordinar surge de la interdependencia institucional y sectorial de organizaciones que compartan una agenda de trabajo en común.

¹⁶ Para mayores detalles ver: Sottoli, Susana. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 68, abril, 2000.

Debido a que el enfoque político social, trata de develar las relaciones de poder y la capacidad socio-organizativa de los diferentes sectores sociales. La articulación social juega un papel importante, sobre todo en un régimen democrático. Esta perspectiva analítica adquiere vital importancia para Nicaragua debido a sus particulares características socio-organizativas, el tejido social existente y sus vínculos con otros actores tanto de la sociedad civil, como del gobierno u otras organizaciones formales o informales.

La articulación institucional se refiere al establecimiento de alianzas, vínculos o mecanismos de retroalimentación que deben o deberían existir entre las diversas instituciones sobre todo a nivel central o de gobierno. Para que la coordinación funcione tal y como lo señala Repetto, es necesario que los distintos sectores no se vean a si mismos como partes aisladas sino ligados. Asimismo, se hace necesaria cierta armonía institucional; las instituciones se constituyen en un elemento central que permite promover la coordinación, ya sea para intercambiar información o proponer soluciones o cambios. La capacidad que pueda tener un gobierno de coordinar o llevar a cabo políticas coordinadas en materia social está fuertemente asociada con la estructura político-institucional del país. Este elemento que dejaremos al descubierto al finalizar el capítulo dos.

Algo realmente importante dentro del contexto de las políticas públicas lo constituye la capacidad estatal. Entendemos por “capacidad estatal, la capacidad que puedan o no tener las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. (Repetto: 2004:11). Para que exista capacidad estatal, necesariamente debe de existir un entramado de instituciones que permitan desarrollar y promover sinergias que garanticen un óptimo aprovechamiento de recursos tanto humanos como materiales. De ahí que “Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal bajo la óptica del ciclo de las políticas públicas tanto para identificar, diseñar y gestionar políticas públicas (Repetto: 2004:13).

Las instituciones, por sí mismas no representan la capacidad estatal, sino que ésta se construye por medio de dos capacidades alternas: capacidad política y capacidad administrativa. (Repetto: 2004:16). La capacidad administrativa esta asociada con la capacidad que tengan los estados de entregar a la sociedad bienes y servicios. La capacidad política por su parte esta constituida por la habilidad de los estados para responder a demandas y representar los intereses sociales. Tanto la capacidad política, como la capacidad administrativa son condiciones necesarias más no suficientes para lograr la capacidad estatal.

La capacidad estatal se expresa mediante la coordinación, la flexibilidad que puedan o no tener las políticas para adaptarse a los cambios; innovación entendida como la posibilidad de modificar, ya sea de forma parcial o total las políticas existentes; calidad referida a la satisfacción de las demandas a través de mecanismos que garanticen transparencia; sostenibilidad referida a la duración en el tiempo de las intervenciones y evaluabilidad, si la acción alcanza los objetivos y metas para los que fue creada. Por tanto, la capacidad estatal conforma todo un entramado político-social para un análisis de la política social.