

***CAPÍTULO V***

## CAPÍTULO V

### 5.- Importancia y prioridad de la política social década de los noventa

Durante las dos contiendas electorales y según las plataformas de ambos gobiernos posrevolucionarios, sus prioridades giraban en torno a mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres del país. Sin embargo, con el paso de los años se dio mayor prioridad a las políticas económicas y de crecimiento que a los planes o estrategias de desarrollo humano. Ligado a lo anterior y aún con mayor peso que la preponderancia de las políticas de crecimiento económico, *“las políticas aplicadas en Nicaragua incluida la política social han sido impuestas”* (Entrevista realizada a Néstor Avendaño consultor independiente y Jamileth Bonilla Ex - ministra de Acción Social). Esta apreciación es compartida por representantes de diversos sectores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. (CISAS, PNUD, CONPES, CGT-ANDEN).

La iniciativa del surgimiento de las políticas públicas en Nicaragua de acuerdo a las anteriores declaraciones y apreciaciones de los diversos sectores sociales ha sido mixta, por un lado, los organismos financieros internacionales condicionan la ayuda y los gobiernos aplican las recomendaciones una vez hechas las reformas o modificaciones prescritas por los organismos de cooperación o donantes. Durante la década de los noventa, la política social nicaragüense lejos de ser un instrumento que contribuya al despliegue de derechos sociales y políticos para construir una auténtica democracia de ciudadanos y ciudadanas, se ha convertido en un instrumento gubernamental que merma las capacidades de sus ciudadanos al no hacerlos partícipes de un proceso público que les permita plantear propuestas y soluciones a problemáticas sociales (pobreza) y que les afecta directa o indirectamente, independientemente del sector social al que se pertenezcan.

Durante los dos gobiernos posrevolucionario, la orientación y contenido de la política social de Nicaragua, fue motivada por los efectos de los ajustes macroeconómicos. En este sentido las dependencias creadas (FISE, MAS, FASO, SAS, entre otros), brindaron asistencia vía empleo temporal para los grupos pobres desplazados por el proceso de

reforma del sector público. La política social de los gobiernos no fue motivada para salvar al pobre o mejorar sus condiciones, ni mucho menos para evitar la reproducción de la pobreza. Al contrario, propicio el retiro de los empleados del sector público (Plan de Conversión Ocupacional), entregándosele una indemnización para que las personas formaran negocios y se transformaran en microempresarios. Además, no se crearon políticas públicas para fortalecerlos, ya sea mediante capacitaciones, créditos, asistencia técnica, entre otras, que mejoraran las capacidades de estos sectores así como, el acceso de condiciones favorables a los insumos necesarios para su pleno desarrollo material e intelectual.

Otros elementos que influyeron en la orientación y contenido de la política social en los noventa, lo constituyen los cambios de visión de los gobiernos. Durante estas administraciones, el Estado dejó de jugar un papel activo como principal proveedor de bienes y servicios sociales, traspasándose los al sector privado. Sin embargo, tal y como señala Stiglitz, se dio excesiva importancia al sector privado y se dejó de lado, el papel de debía de jugar el Estado como principal ente regulador de las actividades públicas y privadas. Asimismo, las políticas sociales carecían de un enfoque universalista, se aducía que estas eran muy caras y debían estar enfocados en los sectores más pobres y de más bajos recursos, para así potencializar la efectividad de los programas y políticas destinados a los sectores sociales.

A nivel de discurso existen las políticas sociales, pero en la práctica éstas no cuentan con los recursos y personal calificado que las fortalezcan. Por ejemplo, existe infraestructura hospitalaria y centros de estudios, pero estos no cuentan con los materiales y equipamiento necesario para funcionar de manera eficiente.

Otro mecanismo sociopolítico que dio orientación y contenido a la política social lo constituyen los planes de coordinación y colaboración intersectorial. La principal dificultad en torno a estos procesos de coordinación y colaboración radica en que estos, son vistos como pérdidas de poder de una institución respecto a otra, ello dificulta la toma de decisiones. Estas se siguen tomando a nivel de ministerios y secretarías, sin

tomar en cuenta las sugerencias del personal de campo y de los grupos afectados. Ejemplo de esto, lo constituye la formulación de la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). Esta se llevó a cabo, como requisito por parte de las instituciones financieras internacionales para que el país fuera incluido en la iniciativa HIPC y no, como una propuesta autóctona nacida de las necesidades de los diferentes sectores sociales.

Por tanto, la coordinación y colaboración entre sectores se da pero de una forma ineficiente, esto repercute negativamente en el costo de la ejecución de los proyectos ya que se sigue centralizando el poder y la toma de decisiones. Un ejemplo claro de esta pérdida de poder se dio durante el período de gobierno de Bolaños en donde no hubo apoyo por parte de la institución más sobresaliente del país “la Asamblea Nacional”, a las propuestas de leyes del ejecutivo lo cual generó un vacío de poder. Debido a esta falta de apoyo y sinergia interinstitucional, los proyectos sociales se han convertido en islas exitosas en mar de desastres. Por tanto, se debe de promover una mayor coordinación y apoyo entre instancias y programas de gobierno, para evitar duplicación de esfuerzos, que no permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Debido a que las políticas públicas son producto del sistema político imperante en la sociedad, es de vital importancia el establecimiento de reglas claras que permitan un óptimo desenvolvimiento de las estructuras político-administrativas, institucionales y normas, que no deriven en mayores cuotas de poder para los actores políticos con capacidad de decisión, negociación y cabildeo. Las políticas deben contribuir a descentralizar el poder en actores sociales, públicos y privados, que no respondan a prácticas y decisiones bipartidistas que lesionan el tejido social y eviten sumergir al país en una crisis de gobernabilidad que desemboque en viejas practicas clientelares, nepotistas y patriarcales que no contribuyen en nada a la construcción de una democracia. En este sentido Florencia Castro-Leal economista senior del BM expresa que *“existe en el país una crisis política generalizada que ha ocasionado un avance accidentado hacia la democracia, ya que las principales instituciones del país se encuentran partirizadas, lo cual crea desconfianza sobre la forma en como se solucionan los problemas en el país*

*(clientelismo y corrupción)*”. Sin embargo, es reconocida por la entrevistada la responsabilidad de las principales instituciones financieras internacionales ya que a *“inicios de los noventa, la principal preocupación del BM era la eficiencia del ejecutivo, dejando por fuera las demás dependencias del Estado”*. Por tanto, parte del desorden del gabinete social proviene de la cooperación internacional, en este sentido, la percepción generalizada al respecto era que cada cooperante se dirigía al ministerio que quería sin que el gobierno señalara la prioridad. Por tanto, existe corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad internacional, en cuanto al manejo y prioridades de las problemáticas sociales existentes en el país. Lo anterior es sumamente importante ya que nos permite ver la poca capacidad estatal que tuvieron los gobiernos de la década de los noventa para plasmar por medio de las políticas públicas los máximos niveles de valor social, canalizando las demandas sociales y mediante la entrega de bienes y servicios a la población.

### **5.1- Gasto público en servicios sociales básicos**

La salud y la educación, constituyen los principales insumos que permiten aumentar el acervo de capital humano de un país. En el caso de Nicaragua, son asignaturas pendientes a ser desarrollados y se constituyeron en los principales desafíos para los gobiernos de la década de los noventa. El gasto público en servicios sociales, es un instrumento de política pública que refleja las prioridades que puedan tener los gobiernos respecto a las necesidades de los diversos sectores sociales y sobre todo, de los más pobres.

Durante la cumbre mundial sobre desarrollo social (Copenhague, marzo 1995), se lanzó la iniciativa 20-20 la cual afirma que es posible alcanzar la meta de servicios sociales básicos universales si cada uno de los países en desarrollo destinaran en promedio 20% de los presupuestos públicos en servicios sociales básicos, y si los países desarrollados destinaran en promedio 20% de la asistencia oficial para el desarrollo. La iniciativa, también considera que la entrega de servicios sociales básicos es una forma eficiente y costo-efectivas de combatir extremas manifestaciones de pobreza. Algo relevante sobre todo en países con escasos recursos financieros, es el hecho de considerar los

desembolsos en áreas sociales como un gasto y no como una inversión que permita a mediano y largo plazo mejorar las condiciones de vida de la población.

En Nicaragua, la inversión en servicios sociales básicos se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 10 Asignaciones presupuestarias a servicios básicos y otros sectores como % del presupuesto general.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998	1999
Ministerio de salud	16.86	16.26	18.99	19.34	20.09	15.7	14.7	14.6	17.53
Ministerio de Educación	13.91	10.84	19.06	18.50	12.50	14.9	14.3	15.7	16.25
Ministerio de la defensa	14.16	8.26	8.64	8.10	7.99	5.1	4.6	4.1	4.06
Ministerio de gobernación	9.16	6.82	7.83	7.89	7.22	5.6	4.4	4.9	5.06
Ministerio de acción social	n. d	n. d	4.19	2.29	1.61	2.5	2.4	1.9	n. d
Instituto de la mujer	0.01	0.02	n. d	0.03	0.03	n. d	0.01	0.03	n. d
Servicio de la deuda pública*	n. d	10.26	6.82	8.56	8.7	28.29	38.47	24.99	26.28

\*1996-1999 Incluye la amortización más intereses.

Fuente: Elaboración propia. En base a datos obtenidos del presupuesto general de la república. 1991-1999

En la tabla anterior se pueda apreciar la situación de las asignaciones presupuestarias de los servicios sociales básicos (salud y educación, principalmente), respecto a otros sectores. Aun cuando se hizo un esfuerzo por mejorar las asignaciones presupuestarias, la situación de la salud y educación, presenta desventajas sobre todo si lo relacionamos con la iniciativa 20-20, presentan un déficit de 2.29 para el caso de la salud y de 4.9 para el caso de la educación. Ahora bien a simple vista parecería que la situación para cumplir con la iniciativa no es tan mala, sin embargo, estas asignaciones tienen una marcada asimetría en términos territoriales y de recursos humanos. Dado que la mayor parte de estos se concentran en las zonas urbanas de las principales ciudades del país.

La principal dificultad a la que se enfrentaron los dos gobierno posrevolucionarios para mejorar la inversión en gasto social, radica en el hecho que si bien se logra mejorar la infraestructura en salud y educación, éstas generalmente carecen de los insumos necesarios para desarrollar las actividades. Para el caso de la salud, la principal dificultad consiste en que la mayor parte de los médicos se encuentran localizados en las zonas urbanas, situación que deja totalmente desprotegidos a los grupos más pobres y vulnerables de recibir asistencia.

Por otro lado, en los funcionarios públicos prevalece un imaginario utilitarista de las inversiones que no admite la importancia para el desarrollo humano y la pobreza de la inversión social. *“Esta bien que el gobierno realice inversiones sociales como centros de salud, educación, atención familiar, electrificación rural, sistemas de agua potable en estas comunidades que son muy aisladas y pequeñas, lo cual es caro para el Estado, y representa un problema ya que la rentabilidad de esa inversión es cero porque son personas que nunca se van a integrar a la economía nacional sino que ellos viven en una economía de subsistencia, no de una economía de comercio y nunca van hacer exportaciones”*. De esta manera queda al descubierto uno de los mitos<sup>45</sup> que existen en

---

<sup>45</sup> Bernardo Klinksberg identifica seis mitos entorno a la política social. 1. La superfluidad de la política entendida por esto la competencia o lo costoso que es ejecutar políticas sociales en detrimento de las políticas económicas. 2. La política social se ve como un gasto. 3. Creencia de que es posible prescindir del Estado y reemplazar las políticas sociales publicas por el mercado. 4. Creencia de que el aporte de la sociedad civil es marginal y por eso, no se le abren espacios de participación. 5. La estigmatización o descalificación del pobre, ya que se le considera incapaz de hacer aportes importantes. 6. Escepticismo

torno a las medidas de política social, pese a las recomendaciones de diversos organismos de invertir en capital humano y servicios básicos que permitan a las familias pobres tener acceso a estos servicios.

Algo que llama la atención en la tabla lo constituyen las asignaciones presupuestarias destinadas al Instituto Nicaragüense de la Mujer prioridad de ambos gobiernos posrevolucionarios. En promedio durante este período dichas asignaciones fueron de apenas 0.01% del total del presupuesto, lo cual deja al descubierto la falta de visión de los gobiernos por desarrollar políticas públicas con visión y equidad de género. Aún cuando se sabe que estas son las mas afectadas por la pobreza.

De acuerdo a la tabla anterior, las principales prioridades de los gobernantes de la década de los noventa giran entorno a cuatro rubros: salud, educación, pago de la deuda y seguridad y defensa. Aún cuando se eliminó la mayor parte del ejército, tanto la defensa como el misterio de gobernación (policía), acaparan entre ambos 13.75% de las asignaciones presupuestarias. A partir del último lustro de la década de los noventa, se aprecia una clara prioridad del gobierno por el pago de la deuda, ello llegó a representar hasta 38.47% de lo presupuestado.

Según estudio de la CEPAL titulado "*Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional*", los países se puedan clasificar de acuerdo al monto destinado para inversiones en servicios sociales básicos. En este sentido, aclara que las inversiones en servicios sociales básicos debieron hacerse desde décadas atrás, razón por la cual se dificulta impactar en corto plazo en las condiciones de vida de la población sobre todo en educación en donde los resultados son de más largo plazo. Lo anterior es sumamente importante ya que en Nicaragua, las inversiones en servicios sociales básicos no han sido tan periódicas sino que han mantenido una tendencia irregular.

---

existente entorno a la participación y cooperación inter-organizacional ya que se le ve como pérdida de poder.

El primer intento se dio en los primeros años de la década de los ochenta bajo el régimen sandinista mediante las campañas populares de educación y salud y el segundo bajo los gobiernos de la presidenta Chamorro y el presidente Alemán. (Ver tabla 10). En este sentido, las reducciones en IPH y aumentos en el IDH están determinados por el gasto social pasado y no por lo que se destine en la actualidad.

Según el estudio de la CEPAL, Nicaragua es un país en donde el gasto público social es bajo y prevalecen altos índices de pobreza. Para 1994-1996 el gasto social per cápita promedio en los 13 países de América Latina y el caribe fue de 73U\$ sin embargo en Nicaragua, este apenas representaba 18U\$. (CEPAL: 1999: 19). En gasto social medio, con niveles medios de pobreza se incluyen países como Colombia y Jamaica; y países con gasto social alto con bajos niveles de pobreza, aquí se incluyen países como Chile y Costa Rica. Algo realmente importante y que señala el estudio, es el hecho de que los países con gasto social alto, tienen una mejor posición dentro del Índice de Desarrollo Humano.

Según la CEPAL durante estos años, el gobierno nicaragüense, destinaba 60% del gasto promedio a educación básica (aproximadamente 46 U\$ per cápita).

## **5.2- Rupturas y/o continuidades de la política social en Nicaragua década de los noventa**

En Nicaragua, la política social durante la década de los noventa, ha pasado por dos periodos: el primero constituido por la agenda social del gobierno de la presidenta Chamorro y el segundo con la propuesta de política social del gobierno del presidente Alemán y la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP).

La política o agenda social o ECERP, aplicadas en el país en el contexto de la globalización, no presenta modificaciones respecto a que se sigue sometiendo la política social a las posibilidades de crecimiento, estabilidad macroeconómica y ajustes

estructurales. Se siguen teniendo la misma línea asistencialista, corto placista y sin continuidad de acciones, entre un gobierno y otro<sup>46</sup>.

En 1996, por iniciativa de los organismos financieros internacionales (FMI, BM, principalmente), se firmó un acuerdo que beneficia a los países pobres para mitigar los efectos de las medidas de ajuste y de la deuda externa. Esta iniciativa fue conocida como Heavily Indebted Poor Country o Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). Este acuerdo propugnaba porque los países deberían de elaborar estrategias de reducción de la pobreza (ERP), con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales. Nicaragua fue uno de los países que resultó electo para la condonación de aproximadamente el 80% de la deuda externa.

La estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua se denominó Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). La ERCERP estaba constituida por cuatro elementos centrales para su sostenimiento (crecimiento económico de base amplia y reforma estructural, mayor y mejor inversión en capital humano de los pobres, mejor protección a las poblaciones vulnerables, gobernabilidad y desarrollo institucional). Para el fortalecimiento de la ERCERP la estrategia contaba con tres temas transversales (reducir la degradación ambiental y vulnerabilidad ecológica, aumento de la equidad y reducción de la centralidad).

En lo que respecta a la ERCERP como ya se mencionó anteriormente obedecía a necesidades de financiamiento externo y no a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población pobre. En este sentido las declaraciones de la ex –ministra del MAS son más que elocuentes. *“La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua, fue una imposición de los organismos financieros internacionales. Se hizo a ocho meses para salir del gobierno, se hizo a como fuera, vino en inglés, la hicieron en Washington, ni siquiera se hizo en Nicaragua, y no se incluyó lo que la gente pensaba”*.

---

<sup>46</sup> Para la ex –ministra del MAS durante el gobierno de la presidenta Chamorro no existía en el país política social sino “un agenda social con cinco o seis puntos”. Por otro lado, al asumir la presidencia Bolaños, se procedió a eliminar la ERCERP y se formuló el Plan Nacional de Desarrollo en donde se planteaban las estrategias del gobierno en materia económica, política y social.

Esta apreciación es compartida tanto por organismo gubernamentales como no gubernamentales (CISAS, Coordinadora Civil, CONPES, entre otras). La estrategia se formuló como parte de los requisitos para acceder a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados. Nació como un proceso externo, con una marcada tendencia vertical de arriba hacia abajo y con baja voluntad política de implantarla. Nació con un enfoque de asistencia humana y no de desarrollo humano.

En su implantación anual, los recursos del Estado no representaron adiciones para dicha estrategia, los recursos estaban dirigidos a actividades y proyectos de gasto social e inversión ordinarios, clasificados como contribución para reducir la pobreza. Por otro lado, el alivio interino de la deuda externa que se dio producto de la condonación de parte de la deuda externa, no se ha sido destinado a la ERCERP, a como lo establecían los acuerdos de Colonia, Alemania. Por ejemplo en el Presupuesto General de la República 2003, más de 100 millones de dólares liberados por el alivio interino de la deuda externa se destinaron para el pago de la deuda interna. (Coordinadora Civil: 2003: 18).

Por tanto, a lo largo de la década de los noventa, el protagonismo que había tenido el Estado respecto a medidas redistributivas, se fueron sustituyendo por una política social con enfoque de estrategia de reducción de la pobreza, basado en la focalización, descentralización y crecimiento económico.

A pesar que a nivel global se están desarrollando estrategias macro (TLC, liberalización financiera, entre otras), en Nicaragua no se están desarrollando acciones tendientes a mitigar los efectos del CAFTA, que indiscutiblemente impactará negativamente en los sectores más pobres y vulnerables y con escaso capital humano. De ahí, que el principal problema para llevar a cabo políticas sociales, lo representan los restringidos presupuestos destinados a las áreas sociales. Aunado a que la sociedad civil en Nicaragua, no ha tenido oportunidades para incidir en la formulación de las políticas públicas. Quienes han formulado las políticas a nivel nacional son el FMI, el BM, el ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente del Banco Central. Las propuestas que pueda hacer la sociedad civil y la empresa privada, casi no se toman en cuenta.

Durante los noventa, una característica muy particular que merma el accionar del Estado a favor de los grupos sociales más desfavorecidos, lo constituye la no continuidad de acciones públicas. De una agenda social, se paso a una política social y de ésta a una ERCERP y posteriormente a un Plan Nacional de Desarrollo (PND), todo esto en un lapso menor de quince años. El país sigue siendo manejado a la conveniencia e intereses de la clase en el poder. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que el país, según la percepción de la mayor parte de los entrevistados carece de gobernabilidad, esto producto del pacto libero-sandinista de mediados de los noventa que conllevó al reparto de cuotas de poder por las principales fuerzas políticas (PLC y FSLN).

Según un reciente sondeo de opinión<sup>47</sup> del Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) el 77% de los encuestados, considera que los nicaragüenses cumplen poco o nada con las leyes, lo cual viene a incidir negativamente en el nivel de confianza de las instituciones del Estado. Solo el 3% tiene mucha confianza en el gobierno. Lo anterior es sumamente importante ya que crea mayor exclusión y desigualdad entre ciudadanos con capacidad de influir en las estructuras político-administrativas y los que no pueden.

Otro hecho muy revelador que muestra la encuesta es que 80% de los encuestados manifiestan desconfianza entorno a la asamblea nacional y los partidos políticos. Lo cual merma la legitimidad y representación social que puedan tener estas instituciones sobre todo a nivel de políticas públicas. Este hecho se deriva de la percepción de corrupción que tiene la población respecto a estas instituciones. Lo anterior es sumamente importante ya que durante la década de los noventa no se han promovido derechos sociales, culturales, políticos y económicos que permitan configurar una ciudadanía activa bajo auténticos gobiernos democráticos en donde se respeten y se promuevan los principios de libertad e igualdad, establecidos en la constitución de la república.

---

<sup>47</sup> La muestra del IPADE, la constituye la entrevista a 850 personas de ambos sexos, mayores de 16 años del pacífico, centro y norte del país, seleccionados aleatoria mente. El nivel de confianza de dicho sondeo es de 98% y un margen de error de  $\pm 4$ . El estudio se llevo a cabo del 5 al 9 de diciembre del 2004.

Por otro lado de acuerdo a los entrevistados, (50%), coincide en que si los gobiernos no resuelven el problema de la pobreza aunque se realicen elecciones limpias, no se puede decir que existe democracia. En este sentido si hablamos de democracia, esta debería de promover calidad de vida, oportunidades de empleo, salud, educación y sobre todo, el pleno disfrute de libertades y capacidades que promuevan el desarrollo integral de las personas.