

CAPÍTULO III: LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN NICARAGUA: ANTECEDENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS

3.1 Antecedentes y contexto histórico en Nicaragua

A partir de 1965, los países centroamericanos experimentaron diferentes clases de conmociones sociales, económicas y políticas. Los seis países de la región- El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá- están clasificados como países de ingresos medios, pero en los últimos 20 años, sus economías han crecido a un ritmo más lento que la del resto de países de la misma categoría.

Antes de 1950, los países centroamericanos siguieron una estrategia de desarrollo económico basada en las exportaciones de productos agrícolas tropicales; pero en el decenio de 1960 a 1970 se pasó a un enfoque de industrialización apoyada en la sustitución de importaciones dentro de un Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Los límites propios de esta estrategia se sumaron a las presiones demográficas, a la desigualdad en los ingresos y a la pobreza, así como al empeoramiento de las relaciones de intercambio y a los problemas de violencia, todo lo cual contribuyó al fracaso de los programas económicos y al derrumbe de las alianzas políticas y de las estructuras sociales en que se apoyaban (Díaz, 1990:20).

Si bien Nicaragua, dispuso en general la misma estrategia de desarrollo que los demás países de la región, fue el país que experimentó la mayor disminución del ingreso per cápita al finalizar la década de 1980 e inicio de 1990. Esto fue resultado de las bajas tasas de crecimiento del PIB, combinado con un alto crecimiento demográfico. Ver la siguiente tabla:

Tabla (2):
Centroamérica: PIB por Habitante (Dólares a precios constante de 1990)

País	1980	1990	1999
Costa Rica	2001.9	1881.4	2230.3
El Salvador	1097.5	954.3	1172.9
Guatemala	1014.0	874.4	994.4
Honduras	743.2	686.3	700.2
Nicaragua	888.6	599.1	609.6
Panamá	2379.3	2216.1	2852.8

Fuente: CEPAL (2000-2001): *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*. p.6.

Es importante mencionar, que durante el período de 1950-1970, Nicaragua experimentó un sistema político basado en el control antidemocrático-dictatorial- del país por una familia-Somoza-. Las conmociones externas del decenio de 1970, simplemente intensificaron el agudo descontento social. Es hasta este punto que el 19 de Julio de 1979, el gobierno de Anastasio Somoza, que estaba sometido a crecientes presiones internas e internacionales, fue derrocado. A partir de esto Nicaragua entró en un turbulento período de cambio en el orden económico, social, político y militar.

Al finalizar la década de 1980 e iniciar la década de los 90's, el crecimiento del PIB fue casi cero, y el ingreso per cápita siguió disminuyendo durante este período. A esto se sumó que en 1989, los salarios corrientes reales estaban claramente por debajo de los niveles registrados en el decenio anterior (aún después de la reforma monetaria de febrero de 1988, que incluyó aumentos salariales y una lista de precios para productos básicos). En este período la inflación subió a casi 1000 %, registrándose en 1987, un valor de 1,347.24 puntos porcentuales, a los que se sumó la escasez de diferentes tipos de alimentos y de productos básicos. Ver la siguiente tabla:

Tabla (3): Nicaragua: Principales indicadores sociales y económicos 1980-1987

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	Tasas de crecimiento							
PIB real	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.5	-1.0	-0.7
PIB per cápita	1.4	2.2	-3.8	1.5	-4.5	-7.0	-3.3	-3.0
Desempleo Abierto	5.0	5.9	6.2	3.6	2.3	3.2	4.7	5.8
Sueldos y salarios reales a/		1.1	-5	1.7	-6.9	-5.7	-80	-40
Inflación acumulada	24.85	23.87	24.79	31.07	35.45	219.46	747.45	1,347.24
<i>Gobierno central</i>	En porcentajes							
Gastos totales / PIB b/	29.78	33.24	38.09	59.79	58.64	54.81	49.56	43.87
Déficit fiscal / PIB b/	-8.02	-11.26	-11.44	-27.55	-22.90	-21.89	-15.70	-18.03
<i>Sector Externo</i>	Millones de dólares							
Saldo Balanza Comercial (X-M) bienes y servicios	-442.10	-490.10	-367.30	-354.90	-413.20	-587.40	-515.90	-554.0
Saldo de Balanza de Pagos	-127.50	-21.80	-179.30	-333.50	-410.50	-387.50	-533.20	-787.0
Deuda Externa per cápita c/	634	843.10	977.90	1,247.20	1,409.90	1,624	1,856.90	2,257.30

Fuente: Elaboración propia, basado en: BCN (1960-1999). *Nicaragua, indicadores económicos*. pp. 3, 35-36,45,105,126. a /: Salario promedio mensual en base al INSSBI. b/: CEPAL (1950-1996). *Series macroeconómicas del istmo centroamericano*. pp. 341-342, 377-378. c/: dólares por habitante .

Es importante señalar que estos resultado a nivel económicos y sociales que experimentó la sociedad nicaragüense durante el periodo 1970-1989, fue en gran parte resultado de múltiples causas, entre las más relevantes se pueden mencionar: La filosofía política que se implementó-socialismo-, el deterioro de las relaciones de intercambio, la guerra, ineficiencia y distorsiones en la política gubernamental, restricciones comerciales de los Estados Unidos, la guerra fría-cero préstamos y/o donaciones a Nicaragua por parte de los organismos internacionales-, políticas económicas deficientes, la desconfianza del sector privado en invertir dentro de un ambiente de guerra, etcétera.

Los señores Mario Arana S. y Richard Stahler-Sholk describieron que en año de 1983:

“El departamento del Tesoro de los EEUU, abandonando los pretextos técnico-económicos, confirmó que era política oficial del gobierno norteamericano oponerse a cualquier solicitud de préstamos de Nicaragua en los organismos financieros multilaterales. En enero de 1985 el secretario de Estado, George Shultz, envió una carta al presidente del BID, amenazando con cortar el financiamiento de los EE.UU. al Banco si se aprobaba una solicitud nicaragüense para un préstamo de US \$ 58 millones” (Arana et al., 1990: 107).

Al darse el cierre de préstamos y donaciones en las ventanillas de la comunidad internacional, generó el deterioro de la economía nacional y de los niveles de vida de la población nicaragüense. Estas causas se pueden resumir en la siguiente tabla de caracterización de coyuntura histórica nacional vivida por la sociedad nicaragüense durante el período 1979- 1987.

**Tabla (4):
Nicaragua: Caracterización de la coyuntura histórica nacional que agudizó los
desequilibrios económicos y sociales durante 1979-1987**

Problema Internos	Efectos de
Fuerte caída de la producción	<p>Actividad Bélica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones militares en zonas agrícolas. • Recursos empleados en defensa. • Incertidumbre generalizada. <p>Abastecimiento de materias primas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de embargo económico-internacional. • Poca capacidad de pago del país-Deuda externa. • Incertidumbre del lado productivo. <p>Manejo interno de la política económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia reglas del juego. • Profundas distorsiones (salarios, tipo de cambio, inflación, etcétera.).
Desequilibrios Internos	<p>Desequilibrios en variables financieras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Precios. • Salarios. • Tipo de Cambios. <p>Déficit Fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto del Gobierno central, 50 % del PIB. • Financiamiento del Déficit fiscal por el BCN-emisión monetaria excesiva.
Problema Externos	Efectos de
Sector Externo: Elevado déficit de la Balanza de Pagos	<p>Fuerte contracción de las exportaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalización del comercio exterior. • Caída de oferta exportable bienes tradicionales. • Deterioro precios externos. <p>Mantenimiento de los niveles de importación. Déficit comercial sumamente elevado. Crecimiento de la deuda externa.</p>
Desequilibrios	Hiperinflación:

monetarios y externos	<p>Fuerte aceleración del proceso inflacionario.</p> <p>Grandes distorsiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel general de precios. • Tipo de cambios. <p>Inflación y devaluación afectaron los salarios reales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Febrero 1988: 1,000 Córdoba viejo por 1 córdoba nuevo. • Pérdida del poder de compra de los salarios. • Déficit fiscal continuó elevando. • Tipo de cambio fuera de control.
-----------------------	---

Fuente: Elaboración propia, basado en los documentos: a) Díaz-Bonilla, Eugenio (1990). *Los programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica en Centroamérica*. Banco Mundial, Washington. pp. 20-24. b) Seminario Regional del INCAE (Instituto Centroamericano de administración de empresas, 1988). *Programas de ajuste y estabilización económica en Centroamérica* . pp. 4-15.

La situación de bloqueo económico de parte de los EE.UU. y los organismos internacionales hacia Nicaragua, se tradujo en el conflicto bélico y económico que tuvieron que asumir todos los nicaragüenses durante la década de los ochenta. Esto representó un cambio profundo en las asignaciones presupuestarias y de política de gasto (presupuesto) que en ese momento se enfocó en la autodefensa de la soberanía y mantener viva la ideología política revolucionaria del gobierno Sandinista.

Esto conllevó a un excesivo gasto público de parte del gobierno destinado a actividades bélicas (armamento); aumentándose el costo de defensa que pasó de un monto de 1.5 millones de dólares en el año 1980 a 275.4 millones de dólares en el año de 1986, agudizándose el deterioro social y económico; así como el rápido aceleramiento de la deuda externa nicaragüense. Esto se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla (5): Nicaragua: Costo Directos de la Guerra 1979-1986

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costos de la Guerra a/ Millones de US \$	n.d	1.5	15.6	70.5	240.5	305	268.6	275.4
Defensa / presupuesto Total en % b/	11.00	n.d	13.05	11.25	10.80	13.22	20.68	25.04

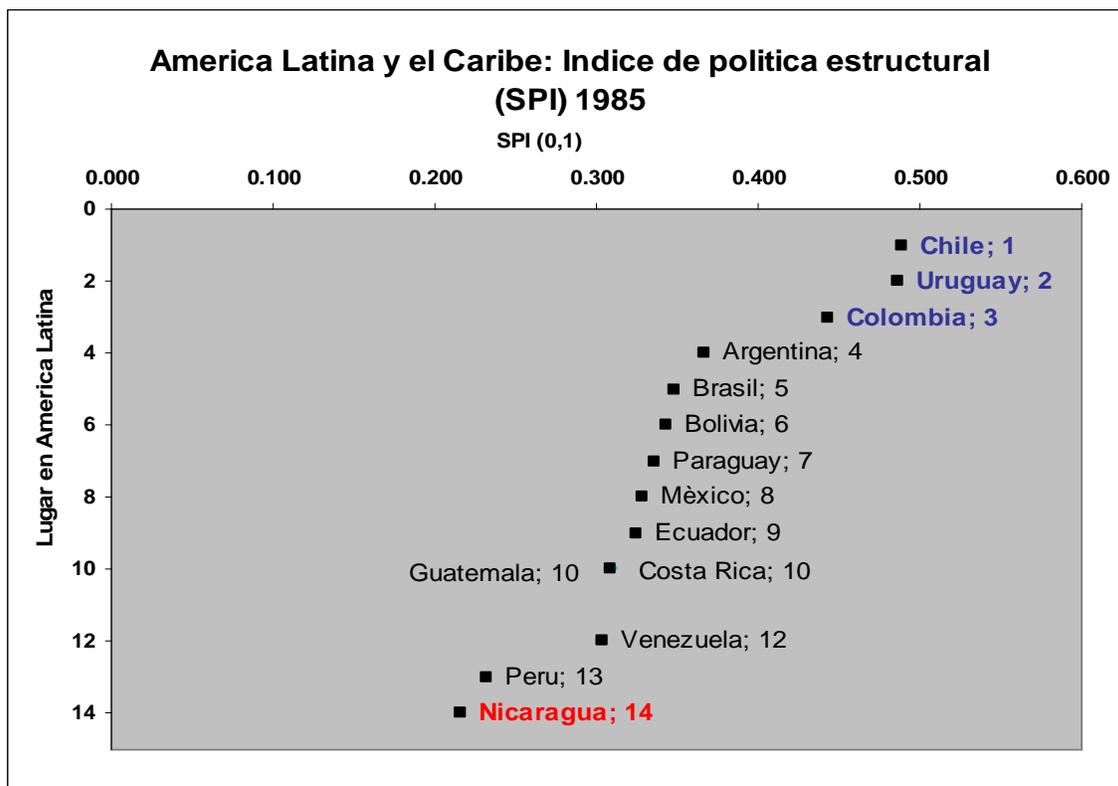
Fuente: Elaboración propia, basado en documentos: López, José Roberto y; Rivera, Eugenio (1990). *Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural, en Centroamérica y Panamá* . Secretaría general del CSUCA. pp. 122. a /: Secretaria de Planificación y Presupuesto (SPP). *Los costos económicos de la Agresión*, Presidencia de la República. Pág. 122. b /: Ministerio de hacienda y crédito público MHCP (1970-1986). *Informes anuales de presupuesto general de la republica de Nicaragua*.

Esta coyuntura política y económica de los ochenta, conllevó a que Nicaragua dentro de América Latina se posicionara en el número 14 de los países que venían implementando en sus economías reformas estructurales acordadas con el Fondo Monetario Internacional.

Esta posición se midió en 1985, en base al “*índice de política estructural (SPI)*”²⁰, que muestra que tan rápidamente las economías han avanzado en el proceso de reformas estructurales en materia de: a) Liberalización comercial, b) Neutralidad tributaria, c) Liberalización financiera, d) Privatización y e) Flexibilidad laboral. En 1985 Nicaragua alcanzó un valor *índice SPI* de 0.216 puntos; el cual representó el valor más bajo de América Latina, estando en los tres primeros lugares Chile con SPI de 0.489, Uruguay con SPI de 0.486, y Colombia con SPI de 0.443 respectivamente. Ver el siguiente gráfico:

²⁰ “*Índice de política estructural*” o “*SPI por sus siglas en inglés*”: mide que tan rápidamente han sido aplicadas las medidas y reformas estructurales en las diferentes economías de la sociedad latinoamericana. *El índice SPI*, es la media aritmética de cinco índices sectoriales que son: a) liberalización comercial (TRADE), b) neutralidad tributaria (TAX), c) liberalización financiera (FIN), d) privatización (PRIV) y e) flexibilización laboral (LAB). El índice SPI, se puede mover en un rango de 0 a 1 de manera tal que mientras más cercano este a 1, más neutral será la política económica del país a cambios de las reformas estructurales y mientras más cercano este a 0, indica la lentitud con que se han aplicado las medidas por múltiples causas coyunturales. En otros términos el *SPI*, ilustra la rapidez (1) y/o lentitud (0), con que ha ocurrido las reformas en los países donde se han aplicado las medidas estructurales.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia basado en documento de: Correa, Rafael (2002). *Reformas Estructurales y Crecimiento en América Latina*. Un análisis de sensibilidad. Revista de la CEPAL 76, pp.89-92.

El valor alcanzado de *SPI- índice de política estructural-* en el caso de la economía nicaragüense, se explica por dos razones: primeramente por la lógica política e ideológica que venía implementando el gobierno Sandinista en la década de los ochenta basada en el socialismo. En segundo lugar por el bloqueo económico de los Estados Unidos hacia Nicaragua en la década de los ochenta. Esto conllevó al rezago económico en cuanto a la implementación de los programas de estabilización y ajuste estructural-ESAF- del resto de sus vecinos centroamericanos y demás países, que iniciaron la implementación de los primeros programas en los inicio de la década de los ochenta²¹.

²¹ A finales de 1983 eran diecisiete los países de América Latina y el Caribe que ya tenían acuerdos de Estabilización y Ajustes Estructural con el Fondo Monetario Internacional: Argentina (24 Ene.1983), Barbados (1 Oct. 1982), Costa Rica (20 Dic.1982), Chile (10 Ene.1983), Ecuador (25 Jul.1983), Guatemala (31 Ago.1983), Haití (7 Nov.1983), Honduras (5 Nov.1982), Panamá (24 Jun.1983), Uruguay (22 Abr.1983), Brasil (6 Ene.1983), Dominica (6 Feb.1981), Granada (24 Ago.1983), Jamaica (13 Abr.1981), México (1 Ene.1983), Perú (7 Jun.1982), República Dominicana (21 Ene.1983) y Nicaragua firmó el primer acuerdo con el FMI hasta inicio de los noventa: 3 de Marzo 1991.

Esta coyuntura política-económica vivida a finales de los 70's y a lo largo de la década de los 80's, dió como resultado que la sociedad nicaragüense enfrentara fuertes desequilibrios económicos y sociales tanto a lo interno del país como a niveles internacionales. Estos resultados se mostraron en el deterioro considerable de los niveles de vida de la población, habiendo retrocedido a niveles comparables a los años cuarenta.

Los deterioros estuvieron acompañados por bajas continuas de la base exportadora y por desajustes persistentes de la balanza de pagos, lo que se reflejó al finalizar la década de los ochenta con una deuda externa de US \$ 10,715.40 millones de dólares en 1990, equivalentes a 32 veces las exportaciones de bienes y servicios y a cinco veces el valor del producto interno bruto del país. A esto se le sumó los desajustes de las cuentas fiscales (déficit fiscal / PIB era de -25.1 % en 1989 y gasto total / PIB de 45.9 % en el mismo año) además su desordenada monetización se tradujo en un proceso hiperinflacionario que, comparando enero de 1987/1988, alcanzó la cifra acumulada del 33,547.93 puntos porcentuales, la más alta de cualquier país latinoamericano hasta la fecha y una de las más elevadas de la historia económica mundial (Tabla 6).

Es a partir de este contexto histórico político, económico y social descrito anteriormente, que se empiezan a aplicar en la economía nicaragüense los denominado *programas de estabilización y ajuste estructural ESAF*; por sus siglas en ingles- Enhanced Structural Adjustmen Facility- o mejor conocido como facilidad ampliada de ajuste estructural. Los cuales se describen a continuación.

3.2 Conceptualización de los acuerdos ESAF

3.2.1 ¿Qué son los ESAF?

El ESAF²², es un programa especial creado por los 178 países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI), para ayudar a los países miembros en difícil situación económica. Así que para que un país miembro pueda recibir recursos del ESAF, se requiere que el país interesado presente un programa de reformas estructurales que a juicio del FMI le permita salir de los graves problemas económicos que enfrenta el país (Banco Central de Nicaragua, 1996: 1-6). Los programas ESAF cuentan con recursos que han sido prestados o donados por 43 países miembros del FMI y con recursos propios del FMI.

Al firmarse un ESAF, los países reciben recursos blandos a 10 años de plazo, son 5 ½ años de gracias y con tasas del 0.5 % anual. Todo esto va acompañado con el apoyo del Banco Mundial (BM), quien también ayuda a financiar los programas de reformas estructurales; y de manera similar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presta cierta clase de recursos solamente si el país ha llegado a acuerdo con el FMI. Adicionalmente, la suscripción de un programa con el Fondo permite la negociación o renegociación de la deuda externa, siempre y cuando sea uno de los problemas que enfrenta el país con el que se firma un ESAF.

3.2.2 Objetivos de los ESAF

Los programas ESAF, aspiran a permitir el desarrollo sostenido del país con el que se alcanza acuerdo. En tal sentido, las medidas que se aceptan por el FMI se consideran apropiadas para resolver los problemas de desajustes del país miembro.

²² Por sus siglas en inglés: ESAF- Enhanced Structural Adjustment Facility- o -Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural-.

La ejecución de las medidas acordadas es monitoreada por el país y por el FMI. Este seguimiento permite evitar que el programa se desvíe o que no se cumplan las medidas que se definieron como necesarias para resolver la situación difícil que se quiere resolver. Aquí el FMI, el Banco Mundial, el BID, ofrecen a menudo asistencia técnica para ayudar a implementar las medidas acordadas.

3.2.3 Fines explícitos e implícitos de los ESAF:

- Al firmarse un programa ESAF, el país miembro se asegura recursos líquidos siempre y cuando se llegue al acuerdo; además se garantiza esta ayuda en los próximos tres años.
- Con los programas ESAF, se prioriza el pago de la deuda externa y/o renegociación de la misma. Además con los mismos se tiene acceso al Club de París para presentar a acreedores en forma multilateral la petición de reducción de la deuda externa.
- Los ESAF, permiten la ejecución de obras de inversión pública financiada con recursos externos. También se cuentan con mayores recursos por los próximos tres años.
- Los programas ESAF, se enfocan en metas de estabilización de la inflación y devaluación dentro de un país miembro, para lo cual se prestan recursos externos dirigidos a mantener un nivel de reserva aceptable para mantener la estabilidad de los precios, y evitar procesos inflacionarios.
- Dentro de las metas de los ESAF se encuentra la reducción del Estado -sus gastos-; adicionalmente con estos programas se aseguran recursos externos que se vinculen al financiamiento de la actividad productiva.

- Además que con los ESAF, se pretende mejorar el clima económico en que se encuentra sometido el país miembro antes de firmar un programa; con esto se reducen las incertidumbres, el riesgo a invertir, y las tasas de interés.
- Los ESAF, disponen de recursos líquidos que ayudan a ejecutar los programas de acción social que amortigüen el impacto de las medidas de estabilización y ajuste, estos se llevan a cabo a través de los programas de red de seguridad social: FISE (Fondo de inversión social de emergencia), MAS (movimiento de acción social), SAS (Secretaría de acción social), ONG's, etcétera.

3.3 La implementación de los programas ESAF en la economía nicaragüense

A inicio de la década de los noventa se dió la transición del gobierno revolucionario-agotado como opción política para resolver la crisis económica y social de los nicaragüenses- a un gobierno que emprendía un nuevo paradigma basado en la apertura de las relaciones económicas, políticas y diplomáticas con la comunidad internacional (aislada en la década de los ochenta); éste estuvo al mando de la señora Violeta Barrios de Chamorro.

La nueva administración, se enfrentó con la herencia de diez años de deterioro económico, con urgencia se priorizaron dos tareas fundamentales:

- La primera era *la estabilización*, es decir la necesidad de corregir los fuertes desequilibrios fiscales, monetarios y cambiarios, así como garantizar la permanencia de dicho esfuerzo a lo largo de la década de los noventas.
- La segunda se enfocaba en la *transformación de la estructura económica* heredada del pasado inmediato, para aprovechar el potencial productivo de Nicaragua en un nuevo marco de eficiencia económica y equidad social.

A su vez, la transformación estructural contenía dos elementos estrechamente relacionados. El primero era devolver a la empresa privada el papel protagónico en la producción de bienes y servicios y restringir, por lo tanto, las funciones del Estado en la producción a aquellos sectores donde el sector privado no puede llevar a cabo actividades correspondientes. En segundo lugar, la política de cambio estructural debía de buscarse en el contexto de la equidad y la justicia social en las nuevas condiciones.

Paralelamente a estos acontecimientos ocurridos en Nicaragua a finales de la década de los 80's e inicio de los 90's ; a nivel internacional en ciertos círculos económicos, se formulaba un listado de medidas de política económica que constituían un "paradigma" único de la triunfadora economía capitalista. Este listado serviría especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial; y el Banco Interamericano de Desarrollo; en adelante "FMI", "BM", y "BID") a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

Es importante mencionar que este menú de medidas se implementó en los programas de estabilización y ajuste estructural acordados con el Fondo, los cuales estaban dirigidos a aplicarse en todas las economías latinoamericanas que experimentaban desequilibrios económicos y sociales. En este estudio se estudian las metas de *disciplina fiscal, reducción del gasto público y privatizaciones*, que son necesarias para evaluar el impacto sobre los sectores sociales: *mercado laboral, educación y pobreza*.

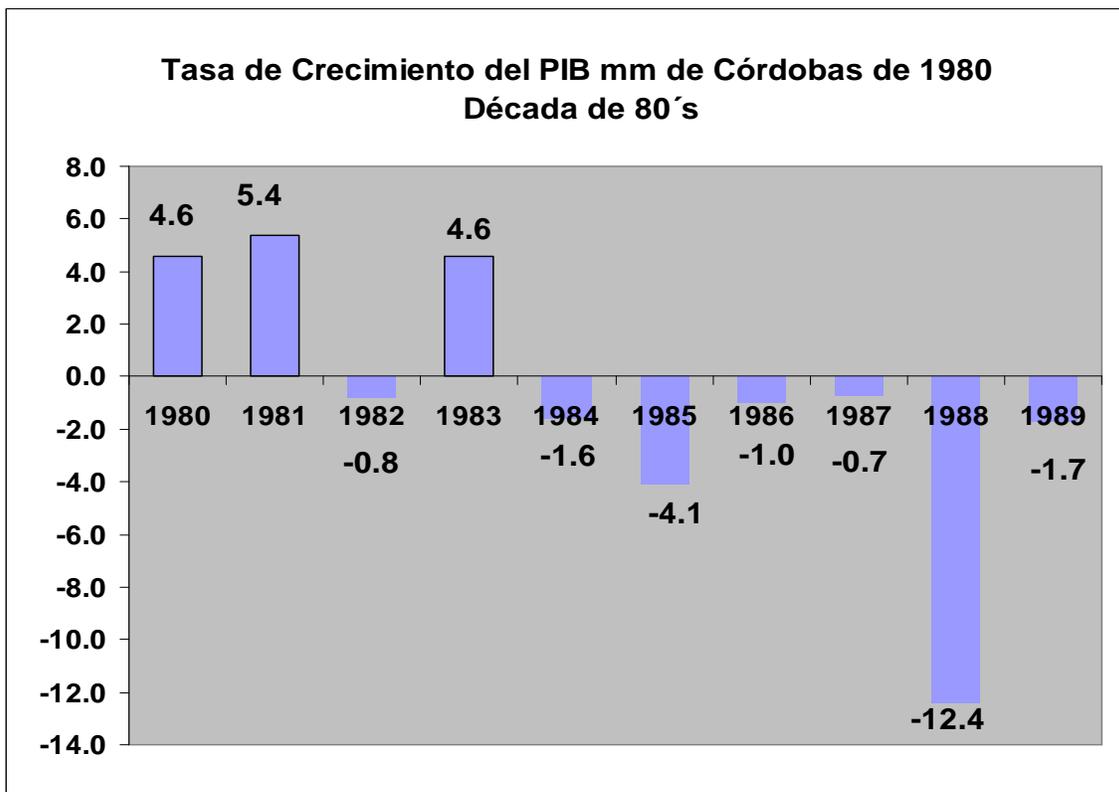
A continuación se hace un resumen de los diferentes programas de estabilización y ajuste estructural que se implementaron en Nicaragua a inicio de los noventa. Se realiza una descripción de las metas económicas y medidas de estabilización, que giraron en torno a disminuir el *déficit fiscal, reducción del gasto público y privatizaciones*. Además es importante aclarar que existen muchas más medidas que se implementaron en Nicaragua, pero en este estudio sólo se estudiarán las metas descriptas anteriormente.

3.3.1 Programas acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Al iniciar la década de los noventa, la sociedad nicaragüense presentaba graves desequilibrios sociales y económicos, lo que conllevó a la implementación rápida de medidas a corto plazo, destinada a estabilizar estas distorsiones. Para lo cual el 3 de Marzo de 1991, se aplicó un primer programa de estabilización (programa antiinflacionario) y uno de ajuste estructural de mediano plazo (Stand By, 10 de Septiembre de 1991) firmado con el Fondo. En los primeros años de 1990, la situación macroeconómica de Nicaragua se había debilitado marcadamente como resultado de políticas económicas inadecuadas, factores externos adversos (incluyendo el deterioro en los términos de intercambio y el embargo comercial de los Estados Unidos) más un período largo de guerra civil.

El producto interno bruto (PIB) había caído en forma consecutiva desde 1984 (a una tasa de crecimiento de -1.6 en 1984 a -1.7 en 1989), la tasa de incremento del nivel de precios se había acelerado agudamente, la tasa de inflación acumulada había alcanzado valores insostenibles (de 35.45 por ciento en 1984 a 13,490.25 por ciento en 1990, Tabla 6), y el tamaño del sector público había crecido a dimensiones considerables (muy holgado). Ver el siguiente gráfico:

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia, basado en: BCN (1960-1999). *Nicaragua, indicadores económicos*. p.3.

A lo anterior se sumó, que las reservas internacionales oficiales estaban prácticamente agotadas (las RIB en 1983 eran de 162.70 millones de dólares y al finalizar 1988 eran de 63.10 millones de dólares, Tabla 6), las exportaciones habían caído a la mitad de los niveles que tuvieron previo a la década de los 80's (1978 las exportaciones FOB alcanzaban un monto de 646 millones de dólares y al finalizar 1989 estas fueron de 310.8 millones de dólares); además el país había acumulado una deuda externa (incluyendo atrasos) de US \$ 10,715.4 millones de dólares (a inicio de 1990), equivalentes a 5 veces el producto interno bruto del país y a 32 veces sus exportaciones, lo que se reflejaba en el crecimiento de una deuda per cápita de US \$ 634 dólares en 1980 a US \$ 2,802.3 dólares en 1990. Ver la siguiente tabla:

Tabla (6):
Nicaragua: Principales indicadores sociales y económicos
antes (before) del ESAF 1994-1997

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Déficit Fiscal / PIB	-8.0	-11.3	-11.4	-27.5	-22.9	-21.9	-15.7	-18.0	-25.1	-3.6
Tasa – Inflación acum.	24.85	23.87	24.79	31.07	35.45	219.46	747.45	1,347.24	33,547.93	1,689.13
Saldo de Deuda Externa / PIB	0.75	0.97	1.16	1.46	1.74	2.16	2.58	3.24	3.99	4.48
RIB MM US \$	71.40	137.40	123.40	162.70	161.90	134.00	74.50	54.00	63.10	-
PEA / Población	25.3	25.9	26.5	27.2	27.8	28.4	29.1	29.8	30.4	31.1
Tasa de Desempleo	5.0	5.9	6.2	3.6	2.3	3.2	4.7	5.8	6.0	8.4
Deuda externa Per cápita 1/	634.0	843.1	977.4	1,247.2	1,409.9	1,624.0	1,856.9	2,257.3	2,363.3	2,569.5
Asignaciones presupuestaria en % del presupuesto 2/										
% SALUD	-	13.2	10.7	7.5	7.4	8.8	10.6	9.6	10.8	-
% EDUCACIÓN	-	12.3	10.4	6.1	7.2	8.3	8.6	9.9	11.9	-
% DEFENSA	-	13.1	11.3	10.8	13.2	20.7	25.0	24.9	22.2	-
Precios Promedio De la Energía Eléctrica C\$ / KWH 3/	0.76	1.16	1.13	1.11	1.11	2.40	7.75	17.28	12.66	408.55

Fuente: Elaboración propia, basado en: CEPAL (1950-1996): *Series macroeconómicas del istmo centroamericano*. pp. 341-343, 377-378. BCN (1960-1999): *Nicaragua, indicadores económicos*. pp. 3, 35-36, 105, 126. 1 / Deuda externa Per cápita: Expresado en dólares por habitante. 2/ : Ministerio de hacienda y crédito público MHCP (1981-1988): *Informes anuales de presupuesto general de la República de Nicaragua*. 3/: BCN (1960-1999) : *Nicaragua, indicadores económicos* . p.39.

Ante esta situación de desequilibrios presupuestarios, el 3 de Marzo de 1991 el gobierno anunció una serie de medidas de política, dirigidas a eliminar la inflación generada internamente y a corregir la sobrevaluación del tipo de cambio. Estas medidas conllevaron a la implementación de un programa integral de estabilización, que incluía una reducción sustancial de: a) los gastos militares (en 1987, representaron un 25 % del presupuesto de la república), b) el tamaño del gobierno, expresados en la reducción de los niveles de empleo (en 1988, el déficit presupuestario era excesivo alcanzando un valor del 25 % de la producción nacional), c) ajustes en los precios de los servicios públicos, d) políticas crediticias y salariales prudentes; y e) una devaluación del córdoba de C\$ 1.00 a C\$ 5.00

córdobas por US \$ 1.00 dólar. Además este programa fue apoyado el 10 de Septiembre de 1991 por el acuerdo *Stand By* de 18 meses con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se enfocó en alcanzar rápidamente la estabilización de la economía.

a) Programa antiinflacionario 3 de Marzo de 1991

El programa económico del nuevo gobierno se enmarcó en objetivos fundamentales del programa político y económico como son:

- El establecimiento de un Estado de Derecho para el ejercicio de la plena democracia.
- Concertación de un compromiso Nacional entre el Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO) y todos los sectores de la sociedad dirigido a forjar la reconciliación de los nicaragüenses, a construir la democracia y la Paz y a lograr la superación de la crisis integral del país.
- Se inició la búsqueda de la estabilización monetaria, cambiaria y crediticia.
- Se priorizaron los presupuestos de salud y educación, y se inició el esfuerzo en la búsqueda del equilibrio fiscal.
- La política monetaria adoptó el principio de cero crédito del Banco Central al gobierno central y se buscó la asignación eficiente del crédito a los sectores productivos.
- En materia fiscal, se procedió al reordenamiento del gasto público, en especial la racionalización del gasto corriente.
- Se iniciaron los avances en los acuerdos relativos a la devolución de propiedades, y a la privatización de las empresas públicas.

Para alcanzar estos nuevos retos, el primer paso era asegurarse la disponibilidad de recursos externos, lo cual se logró en la Conferencia de Donantes en Roma en Junio de 1990; en donde la comunidad internacional ofreció un apoyo financiero al programa económico del gobierno, cuyo monto alcanzó un valor de US \$ 350 millones.

Este tratamiento excepcional a Nicaragua por parte de la comunidad internacional se vinculaba a dos objetivos económicos: implementar una *política de estabilización* y un *programa de ajuste estructural*, como medidas de acciones concretas en el más corto plazo. Todo esto se llevó a cabo en la Conferencia del Grupo Consultivo en París en diciembre de 1990, en donde se firmó el compromiso de un *programa antiinflacionario* para implementarse el 3 de Marzo de 1991 y del programa de ajuste estructural de mediano plazo (Stand By, 10 Septiembre de 1991).

En estos nuevos compromisos se estableció la renegociación de la deuda externa de Nicaragua, específicamente el pago de la mora que se tenía con el BID y el Banco Mundial por una suma de US \$ 360 millones de dólares. También se determinó que el pago de los atrasos sería seguido de un programa "Stand-By" con el Fondo Monetario Internacional (FMI); de igual manera se exigió la creación de una carta de intenciones dirigida al Banco Mundial, sobre las acciones concretas en materias de ajuste estructural como base para la suscripción de los siguientes préstamos de ajustes.

Resumen del programa antiinflacionario

El 3 de Marzo de 1991 el gobierno²³ anunció una serie de medidas de política, dirigidas a eliminar la inflación generada internamente y a corregir la sobrevaluación del tipo de cambio heredada de la década pasada. Estas medidas se resumen en la siguiente tabla:

²³ *Es importante aclarar* que la implementación de este primer programa a inicio de los 90's y del resto de programas que se mencionan en este trabajo, contiene muchas más medidas de estabilización y ajuste que afectan a otros sectores económicos y sociales. En éste trabajo se toman las principales medidas enfocadas siempre en el objeto de estudio de los sectores sociales: *mercado laboral, educación y pobreza*.

Tabla (7)**Nicaragua: Matriz de Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural 1990-1993**

Área de Políticas	Estrategias y/o Medidas	Cronograma
Política Cambiaria	La paridad del Córdoba Oro se modificó de C\$ 1.0 a C\$ 5.0.	El Córdoba corriente se debía sacar de circulación a más tardar en Abril de 1991.
Política Monetaria	A partir del 4 de Marzo el Banco Central, no debía de emitir mas dinero que no sea respaldado por la reservas internacionales. El BCN, no debía dirigir ningún crédito que financie el déficit del sector público.	4 de Marzo en Adelante.
Política Fiscal	La política de salarios público debía de ser coherente con la reducción de la inflación y el mantenimiento de la disciplina fiscal. Los gastos del gobierno debían de ser estrictamente limitados a los ingresos tributarios más los ingresos por donaciones y préstamos, y la planilla del gobierno será gradualmente reducida a través de un programa voluntario de reconversión de empleo.	1991 a finales 1993.
Políticas dirigidas a amortiguar el costo social del Ajuste	Se creó un programa de emergencia de creación de empleo, administrado por el Fondo de inversión Social de Emergencia (FISE).	Creado el 20 de Noviembre de 1990.

Fuente: Elaboración propia, basado en: BCN (1990-1993): *Informe anual BCN 1990-1993*, pp. 5-25, 11-45.

La aplicación de estas medidas de estabilización y ajuste estructural contenidas dentro de este *programa antiinflacionario*, iban acompañadas de una serie de reformas en materia económica que estaban encaminadas a cambiar la coyuntura económica y social de la sociedad nicaragüense en los próximos años. Estas reformas se resumen la siguiente tabla:

Tabla (8)**Programa antiinflacionario: reformas económicas 1990-1993**

Objetivos – Áreas de acción prioritarias duración 36 meses (3 años)
<ul style="list-style-type: none">• Parar la inflación rápidamente.
<ul style="list-style-type: none">• Reestablecer una libertad económica amplia, como condición para un funcionamiento eficiente de los mercados y para el inicio de un proceso de crecimiento dinámico.
<ul style="list-style-type: none">• Búsqueda del logro de un superávit operacional del sector público.
<ul style="list-style-type: none">• Liberalización del sistema financiero y del comercio exterior.
<ul style="list-style-type: none">• Estabilidad monetaria .
<ul style="list-style-type: none">• Devolución de empresas en casos justificados, y privatización de empresas estatales, para mejorar la eficiencia.
<ul style="list-style-type: none">• Alivio del costo social del ajuste y reactivación rápida del empleo.

Fuente: Elaboración propia, basado en: Gobierno de Nicaragua (1990-1993): *Programa de Estabilización y Ajuste Estructural para Nicaragua, Comisión del Plan Económico*. 10 de Septiembre de 1990. pp. 4-29. En este estudio se toman los principales objetivos enfocados siempre en el objeto de estudio de los sectores sociales: mercado laboral, educación y pobreza.

Este primer esfuerzo por estabilizar el deterioro de los niveles económicos y sociales en Nicaragua, fue acompañado con el compromiso de aplicar un programa de ajuste estructural de mediano plazo “*Stand By*” en el cual se establecieron los compromisos en materia de políticas económicas con los organismos internacionales. El cual se describe a continuación.

b) Programa de ajuste estructural de mediano plazo (18 meses) “*Stand By*”

Los objetivos que se pretendían con este primer programa²⁴ de mediano plazo (ESAF I) por el nuevo gobierno, era el lograr una economía competitiva basada en el sector privado e insertada eficientemente en los mercados mundiales. Estos objetivos se resumen en:

²⁴ Es importante hacer resaltar que estas medidas de políticas y ajuste que se empezaron a implementar en Nicaragua, obedecieron a los acuerdos del denominado Consenso de Washington, Noviembre de 1990.

- *Liberalización del comercio, desregulación doméstica y privatización:* Con esto se pretende devolverle al sector privado el liderazgo en la producción y el comercio.
- *Reforma al sector financiero, basado en un ordenamiento del sistema bancario nacionalizado y a la reintroducción de bancos privados:* Con esto se pretende devolver el liderazgo de la intermediación financiera al sector privado.
- *Reforma fiscal:* Reducir las distorsiones del sistema impositivo, disminuir estructuralmente el tamaño del gobierno y reenfocar los gastos de acuerdo a criterios de equidad.
- *Cambios en el marco regulatorio para la agricultura y la modernización de los sectores:* Como principal fuente de crecimiento en el mediano plazo.
- *Modernización de los ministerios del sector social:* Para combatir efectivamente la pobreza y el retraso en el mediano plazo.

Con todo lo descrito anteriormente, se pretendía poner al país en el sendero del crecimiento rápido y autosostenido, en el marco de un progresivo mejoramiento en la eficiencia económica y la productividad, mediante el restablecimiento de los incentivos al sector privado y la re inserción de Nicaragua en el mercado internacional y en la comunidad financiera internacional.

Todas estas medidas implementadas a inicios de los 90's, constituyeron la etapa inicial de la transformación de una economía centrada y monopolizada por el Estado a una de apertura y liberalización orientada al libre mercado. Con esto se inicia el cambio de paradigma del Estado benefactor y protector a uno facilitador y de apertura a *la libre competencia del mercado* como el agente generador del bienestar social dentro de la sociedad. En continuidad con este proceso de cambio al libre mercado en Nicaragua, se firmó en junio de 1994, un segundo programa de estabilización y ajuste estructural (ESAF) con los organismos financieros internacionales. Este nuevo paquete de recetas económicas estaba dirigido a continuar *con los cambios en las funciones de la política económica* dentro de la sociedad nicaragüense que se iniciaron a partir de 1990.

c) ESAF 1994-1997

Durante el periodo 1994-1997, se suscribió otro importante acuerdo financiero con los organismos internacionales. Una vez implementado el programa *Stand By* en Septiembre de 1991, se continuó con otro acuerdo ESAF²⁵ en junio de 1994 que finalizaría en 1997. Este nuevo programa integral de mediano plazo estaba dirigido a alcanzar la estabilización macroeconómica, profundizar el proceso de reforma estructural e intensificar más los esfuerzos para la consecución de la viabilidad externa. Además con la aprobación de estas nuevas recetas de estabilización y ajuste, se garantizaban importantes entradas de recursos externos que acompañaron a este programa (Gobierno de Nicaragua, 1994: 2-18).

En este nuevo acuerdo, se establecieron nuevas medidas y compromisos de parte del gobierno nicaragüense con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En resumen se establecieron las siguientes metas y objetivos a cumplirse en los siguientes tres años.

Tabla (9)
Nicaragua: Matriz de políticas del ESAF 1994-1997

Área de Políticas	Estrategias y/o Medidas	Cronograma
Sector Fiscal	Reducir el gasto corriente antes de intereses del gobierno central, incluyendo gastos militares y gastos en seguridad interna en 1.4 % del PIB en 1994 y adicionalmente en un 4.2 % del PIB en 1995.	1994-1997
	Reducir el número de empleados del sector público por lo menos en 13.500 en 1994-1996.	1994-1996
	Revisar el gasto total de educación, dando prioridad a la educación primaria y reduciendo los subsidios a la educación secundaria y superior.	1995

²⁵ Por sus siglas en ingles: Servicio Financiero reforzado de Ajuste Estructural ó ESAF- Enhanced Structural Adjustmen Facility- y/o Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural-.

Sector Financiero	Implementar acciones dirigidas a eliminar las pérdidas del BCN en 1996.	1994-1996
Políticas cambiarias y de comercio	Mantener bajo estricta supervisión a la política cambiaria para lograr los objetivos de Balanza de Pagos del programa.	1994-1997
Desarrollo del sector privado	Emitir las regulaciones relacionadas con la Ley de Privatización.	Mediados de mayo 1994
	Presentar a la Asamblea Nacional, la Ley de privatización de telecomunicaciones TELCOR.	Mediados de Mayo 1994
	Llevar a cabo la venta de por lo menos del 40 % de las acciones de TELCOR.	Octubre 1994
	Llevar al punto de venta o liquidación de todas las empresas de CORNAP- Corporación nacional del sector público- que todavía no han sido desincorporadas.	Junio 1994
	Llevar a punto de venta o liquidación de todas las empresas de la CORNAP que aún no han sido entregadas.	Diciembre 1994
Sectores sociales y alivio a la pobreza	Reducir los niveles de pobreza y gradualmente mejorar las condiciones de vida y la base de capital humano.	Septiembre 1994
	<u>Salud</u> Mantener una política y estrategia operacional para el Programa de Salud Primario dirigida a la rehabilitación de las instalaciones y a la promoción de salud y prevención de enfermedades.	1994-1997
	<u>Educación</u> Mejorar la eficiencia y calidad de la educación primaria.	1994-1997
	<u>Programas de asistencia social</u> Revisar estas estrategias para proteger a los	1994-1995

	grupos más vulnerables, como los identificados por el Sistema de Medición del Nivel de Vida y otra información.	
Políticas del mercado laboral	Incrementar la productividad laboral. Promover legislación para revisar el código del trabajo, que facilite la mayor flexibilidad en las operaciones del mercado laboral.	1994-1997

Fuente: Elaboración propia basado en: Banco Central de Nicaragua: *Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural (ESAF 1994-1997)*, pp.1-18.

Durante este período de 1994-1997, se continuó con el proceso de reformas económicas del programa antiinflacionario, y con los compromisos del acuerdo *Stand By*. Estas nuevas reformas económicas se orientaron siempre a la apertura y al libre mercado como los medios de desarrollo económicos en los próximos años. Estas reformas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla (10)
Programa ESAF 1994-1997: reformas económicas

Objetivos – Áreas de acción prioritarias (3 años)
<ul style="list-style-type: none"> • <u>BCN reforma institucional:</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Descentralización de operaciones asignadas al BCN:</i> Sus funciones sólo se limitan al seguimiento del programa monetario de la institución. 2. <i>Reforma a la ley del BCN:</i> A nivel macroeconómico, el BCN es la institución que determina la política monetaria, crediticia y cambiaria según negociaciones con los organismos internacionales. 3. <i>Reorganización institucional en los cargos de dirección.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Sector privado:</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor participación del sector privado como motor del desarrollo económico del país. 2. Liberalización de la economía y una mayor presencia del sector privado.
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Políticas Económicas:</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Política fiscal:</i> Destinada a la reducción del tamaño del sector público, se continuó con el proceso de privatización de empresas públicas, iniciado en marzo de 1991. Disminución del déficit fiscal. 2. <i>Política monetaria:</i> Evolucionó de pasiva y convalidativa a las expectativas inflacionarias, a una restrictiva y ajustada a metas de inflación y crecimiento económico. 3. <i>Política crediticia:</i> Se enfocó en una política racional, libre y a tasas de interés del mercado. 4. <i>Política cambiaria:</i> Se enfocó en utilizar el tipo de cambio como ancla nominal para estabilizar los precios relativos de la economía- mercado negro-.
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Política de endeudamiento externo:</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitó la reapertura de los mercados financieros internacionales cerrados durante la

década de los ochenta.
2. Estrategia a reducir el saldo de la deuda externa.
3. Se garantizó importantes flujos de préstamos y donaciones para financiamiento del programa económico (ESAF 94-97).
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Programa a reducir los costo sociales del ajuste:</u>
4 Se continuó con el Fondo de Atención a los Sectores Oprimidos (FASO) y el Fondo de Inversión Social (FISE).

Fuente: Elaboración propia, basado en: BCN (1994-1997). *Informe anual*. pp. 11-14, 15-35.

Una vez finalizado el programa ESAF 1994-1997, se continuó con la aplicación de un tercer acuerdo de reformas estructurales que pretendían seguir con la aplicación de nuevas condiciones institucionales tendientes a promover el crecimiento sostenible y el desarrollo social.

d) ESAF 1997-2000

Es importante mencionar que a principios de 1997, se dió el cambio de presidente en Nicaragua, tomando la administración el Dr. Arnoldo Alemán Lacayo (candidato del Partido Liberal Constitucionalista PLC, de las elecciones presidenciales 1996-2000). Este nuevo mandatario continuó en la búsqueda de la estabilización macroeconómica y reformas estructurales que se implementaron con los dos programas anteriores (el programa antiinflacionario con un acuerdo Stand By, y el programa ESAF 94-97). El objetivo de esta nueva administración era alcanzar un crecimiento económico sostenible y mejorar las condiciones sociales de los nicaragüenses.

El objetivo principal del programa 1997-2000, era combatir la pobreza y reducir el desempleo. Este programa incluía medidas que buscaban restaurar la sostenibilidad de las finanzas externa y las del gobierno, y continuar con las reformas estructurales necesarias para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles (Gobierno de Nicaragua, 1998: 3-12). En la siguiente tabla, se resumen las medidas de estabilización y ajuste de este nuevo programa económico acordado con el FMI:

Tabla (11)**Nicaragua: Matriz de políticas de estabilización y ajuste estructural 1997-2000**

Área de Políticas	Estrategias y/o Medidas	Cronograma
Sector Público	Implementar un programa de movilidad laboral apuntando a reducir el número de empleados del sector público por un mínimo de : 1,800 empleados 2,550 empleados 3,300 empleados	Hasta fin de Dic 1997 Hasta fin de Jun 1998 Hasta fin de Dic 1998
Privatización	Aprobación por la Asamblea nacional de la Ley de electricidad ENEL (Empresa Nicaragüense de electricidad). Aprobación por la Asamblea Nacional de una ley para privatizar ENITEL (Empresa Nicaragüense de telecomunicaciones).	Nov 1997 Junio 1998
Reformas del Sistema Financiero	Venta del 80 % de los activos del BANADES (Banco Nacional de desarrollo-Banco Estatal). La Superintendencia cancelará la licencia del BANADES para operar como intermediario financiero.	Nov 1997 Mayo 1998

Fuente: Elaboración propia, basado en: Gobierno de Nicaragua (1998). *Carta de intención y Memorándum de Políticas Económicas sometido al Fondo Monetario Internacional, bajo el servicio reforzado de ajuste estructural (ESAF)* . Enero. pp. 3-12.

Bajo este contexto, el gobierno preparó nuevas reformas económica de mediano plazo que cubrían el período 1997-2000, respaldado con el acuerdo de servicio reforzado de ajuste estructural (ESAF 1997-2000) de tres años de duración. Las reformas económicas se detallan a continuación:

Tabla (12)

Programa ESAF 1997-2000: reformas económicas

Objetivos – Áreas de acción prioritarias (3 años)
<ul style="list-style-type: none">• <u>BCN reforma institucional:</u><ol style="list-style-type: none">1. <i>Reforma estructural de la institución y su profesionalización.</i>2. <i>Fortalecimiento de la institución a través de reforma de su marco legal.</i>3. <i>Afianzamiento del BCN como autoridad monetaria en la aplicación de la política: monetaria, crediticia y cambiaria.</i>
<ul style="list-style-type: none">• <u>Políticas Económicas:</u><ol style="list-style-type: none">1. <i>Política fiscal y monetaria:</i> Se continuó con la aplicación de la disciplina monetaria y fiscal firme iniciada en años anteriores con el fin de mantener la estabilidad y reactivación de la economía.2. <i>Banca privada:</i> Inicia la apertura de nuevos bancos: Banco del Café y el Caley Dagnall.3. <i>Política Salarial:</i> Se dió el congelamiento salarial y eliminación de plazas vacantes, acorde con los objetivos de estabilización.4. <i>Fortalecimiento del sistema bancario nacional:</i> Liquidación del BANADES (Banco Nacional de Desarrollo), la Ley de privatización del BANIC (Banco Nicaragüense), del Banco de Crédito Popular (BP) y la capitalización del FNI (Financiera nicaragüense de Inversiones).

Fuente: Elaboración propia, basado en: BCN (1997-2000). *Informe anual*. pp. 2-20, 15-40, 1-18.

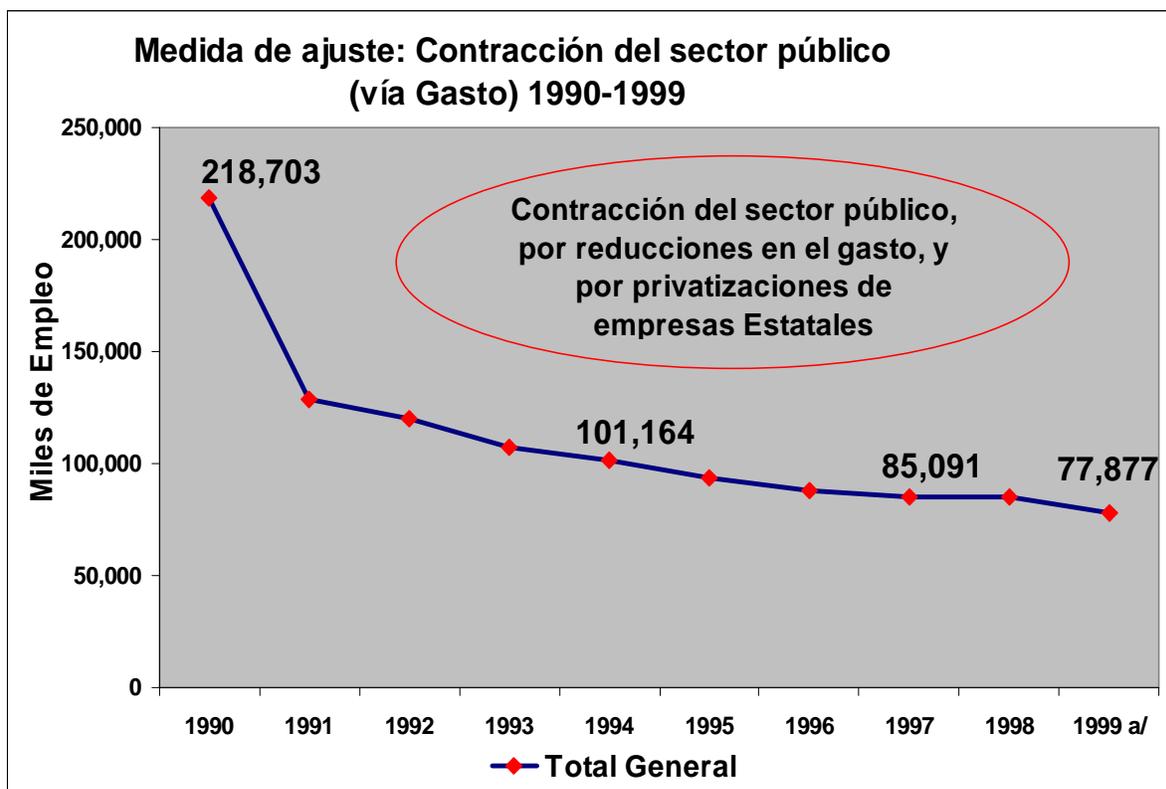
3.3.2 Resultados en la economía nicaragüense: logros económicos

La sociedad nicaragüense, durante la década de los noventa, experimentó una importante transición económica y política. Se llegó al fin de la guerra civil que hizo estragos durante los ochenta, y los sistemas políticos centralizados (monopolio estatal) dieron paso a un incremento de la participación democrática, y al libre mercado. Con esto se estableció la estabilidad macroeconómica por la aplicación de importantes reformas económicas y programas de ajustes estructurales, dirigidos a transformar una economía de planificación centralizada-década de los ochenta- a una economía de mercado conducida por el sector privado.

a) El nuevo rol del gobierno

Durante la década de los 90's, los dos gobiernos post-Sandinista (Violeta Barrios de Chamorro y Arnoldo Alemán Lacayo), dirigieron su política económica dentro del marco de desarrollo orientado al sector privado. Este nuevo enfoque de mercado expresaba tanto una contracción del gasto público (gastos corrientes) por parte del gobierno, como la privatización de las mayorías de las empresas estatales. Ver el siguiente gráfico:

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia basado en: BCN (1960-1999). *Nicaragua, indicadores económicos*. pp. 48. Sector público: Gobierno central, Empresas públicas, CORNAP, Sector Bancario, Alcaldía, INSS, FONIF. a/: A partir de 1990, incluye defensa y gobernación. Ver tabla de éste gráfico en anexos.

Las medidas y reformas más importantes, durante los primeros años de la década de los noventa (Banco Mundial, 2000:5-6) fueron:

- El Estado administraba 351 empresas comerciales en el año 1990, que representaban un 30 por ciento del PIB, bajo la corporación estatal (CORNAP, corporación nacional del sector público); a finales de 1995, todas las empresas, a excepción de seis, fueron cerradas o privatizadas (ver tabla 18).
- Mientras el Sistema Bancario era totalmente Estatal en 1990, menos de un 3 por ciento de los activos y pasivos del sector bancario seguían bajo manejo estatal en 1999 (ver gráfico 13, eliminación del monopolio estatal).
- El empleo del sector público bajó de 218,703 personas en 1990 (o 24 por ciento de la fuerza laboral) a alrededor de 77,877 personas en 1999 (5.3 por ciento de la fuerza laboral). Ver tabla 18, que muestra la compactación estatal y/o disminución del gasto corriente.

b) Estabilidad macroeconómica

En la década de los noventa, la implementación de los acuerdos firmados con el FMI (programa antiinflacionario, Stand By, ESAF 1994-1997; y el ESAF 1997-2000) generaron una mejoría y estabilidad de las principales variables macroeconómicas de Nicaragua en cuanto a: *déficit fiscal, inflación, PIB, reestructuración de la deuda externa, etc.* Estos resultados fueron productos de la adopción de una política económica que tuvo como meta la disciplina fiscal y la reducción de los procesos hiperinflacionarios alcanzados en los ochenta.

Este nuevo cambio de política económica (contractivas y de austeridad fiscal) contribuyó a que se mejorara el entorno macroeconómico y generara la confianza de los inversionistas. La tabla siguiente resume el cambio en los principales indicadores macroeconómicos y sociales que se dieron con la implementación de las medidas de los programas de estabilización y ajuste estructural descritos en las tablas 7, 9, y 11:

Tabla 13
Nicaragua: Principales indicadores sociales y económicos después (after)
del ESAF 1994-1997

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit Fiscal / PIB	-18.70	4.10	-3.29	-0.05	-5.13	-0.48	-1.84			
Tasa -Inflación acum.	13,490.25	865.64	3.51	19.46	12.41	11.12	12.10	7.25	18.46	7.19
Saldo de Deuda Externa / PIB # veces	5.01	4.84	5.03	5.14	5.26	4.42	2.47			
RIB MM US \$	135.80	201.30	224.90	145.60	231.50	229.90	314.20	517.50	473.50	616.00
PEA / Población	31.75	32.07	32.38	32.70	33.02	33.39	33.79	34.19	34.59	35.03
Tasa de Desempleo	7.56	11.54	14.42	17.84	17.10	16.91	15.95	14.27	13.21	10.68
Deuda externa Per cápita 1/	2,802.30	2,619.10	2,661.90	2,631.80	2,720.40	2,315.10	1,339.80	1,283.90	1,309.00	1,326.90
Asignaciones presupuestaria en % del presupuesto 2/										
% SALUD	14.72	15.25	14.71	15.56	15.46	14.66	13.44	12.31	14.04	14.04
% EDUCACIÓN	11.35	10.93	15.01	15.97	10.39	10.56	11.89	10.86	12.63	12.59
% DEFENSA	9.74	9.40	7.41	6.27	6.05	5.46	5.02	4.13	3.15	3.57
Precios Promedio de la Energía Eléctrica C\$ / KWH 3/	0.05	0.30	0.40	0.52	0.58	0.66	0.80	0.93	1.15	1.25

Fuente: Elaboración propia basado en los documentos: CEPAL (1950-1996): *Series macroeconómicas del istmo Centroamericano*. pp. 341-343, 377-378. BCN (1960-1999): *Nicaragua, indicadores económicos*. pp. 3, 35-36, 105, 126. 1/: Deuda externa Per cápita: Expresado en dólares por habitante. 2/: Ministerio de hacienda y crédito público MHCP (1981-1988): *Informes anuales de presupuesto general de la república de Nicaragua*. 3/: *Nicaragua, indicadores económicos 1960-1999*. p. 39.

Los datos expuestos en la tabla anterior, evidencian una reducción en el excesivo déficit fiscal que se venía observando en los ochenta (déficit fiscal como proporción el PIB era de -25.1 por ciento en 1988, tabla 6) alcanzándose en el año de 1994, un valor de -5.13 por ciento en relación al PIB. También la tabla anterior muestra como logro en materia económica, la reducción de los procesos hiperinflacionarios que se desarrollaron previos a los noventa, esto se reflejó en la reducción de la tasa de inflación a un valor de 12.41 por ciento en el año de 1994.

c) Cambios en la lógica de las asignaciones del gasto público

El señor Éric Toussaint²⁶ en su libro *El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras*, expresó la lógica ideológica y política de la asignación de los préstamos de la comunidad internacional hacia los países que no comparten su misma ideología hegemónica. Al respecto Toussaint declaró lo siguiente:

“Tras la Segunda Guerra Mundial, en una parte creciente del Tercer Mundo, las políticas aplicadas contrariaban los intereses de las antiguas potencias coloniales. Esta orientación encontró la oposición firme de los gobiernos de los grandes países capitalistas industrializados que tienen una influencia determinante sobre el Banco Mundial (BM) y el FMI. Los proyectos del BM tienen un fuerte contenido político: frenar el desarrollo de movimientos que pongan en cuestión la dominación ejercida por las grandes potencias capitalistas. La prohibición de tener en cuenta las consideraciones “políticas” y “no económicas” en las operaciones del Banco, una de las más importantes condiciones de su carta, es ignorada sistemáticamente. La parcialidad política de las instituciones de Bretton

²⁶ Eric Toussaint, es Presidente del CADTM (Comité para la anulación de la Deuda del Tercer Mundo), autor de *La Bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Gakoia liburuak, San Sebastian. Coautor con Damien Millet de *50 Preguntas /50 Respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*. Icaria-Intermon/Oxfam, Barcelona 2004. ISBN 84-7426-699-8; coautor con Arnaud Zacharie de *Salir de la Crisis. Deuda y Ajuste*. CADTM – Paz con dignidad, Madrid, 2002. Más información: www.cadtm.org.

Woods se demuestra con el apoyo financiero concedido a las dictaduras de Chile, Brasil, Nicaragua, Congo-Kinshasa y Rumania” (Toussaint, 2004: 3).

Toussaint, pronunció que en una parte creciente del Tercer Mundo, las políticas emprendidas dieron la espalda a las antiguas potencias coloniales. Ejemplo de esto fue la tendencia a la sustitución de las importaciones y al desarrollo de políticas dirigidas hacia el mercado interno en algunos países latinoamericanos. Esta orientación encontró la firme oposición de los gobiernos de los grandes países capitalistas industrializados que tienen una influencia determinante sobre el Banco Mundial y el FMI. En este período se produjo una oleada de regímenes nacionalistas burgueses que llevan a cabo políticas populistas (Nasser en Egipto, Nehru en India, Perón en Argentina, Goulart en Brasil, Sukarno en Indonesia, N’Krumah en Ghana...), y regímenes de orientación explícitamente socialista (Cuba, China popular).

En este contexto, Toussaint declaró que los proyectos del BM tienen un fuerte contenido político: frenar el desarrollo de movimientos que pongan en cuestión la dominación ejercida por las grandes potencias capitalistas. A partir de los años 1950, uno de los primeros objetivos de la política del BM fue la “construcción de instituciones” que con mucha frecuencia tomó la forma de creación de agencias paragubernamentales en el interior de los países clientes del BM.

d) El caso de Nicaragua

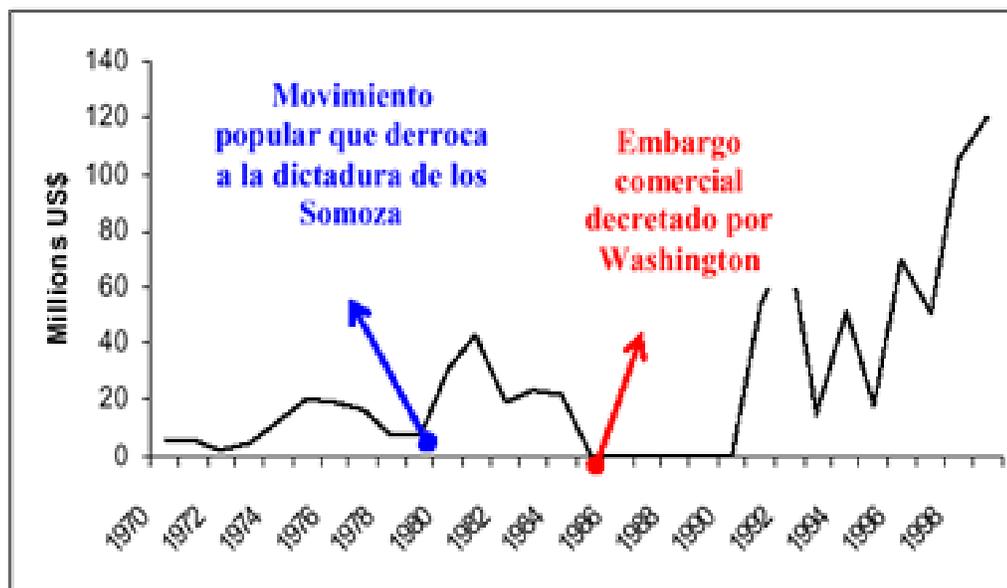
El estudio realizado por Éric Toussaint, determinó que mientras el clan de los Somoza estaba en el poder en Nicaragua desde los años 1930, gracias a una intervención militar de los Estados Unidos (Toussaint, 2004: 4) un poderoso movimiento popular triunfó contra la dictadura el 19 de julio de 1979, que provocó la huida del dictador Anastasio Somoza.

Los Somoza se habían apoderado de una gran parte de las riquezas del país y habían favorecido la implantación de grandes empresas extranjeras (sobre todo estadounidenses), lo que generó que la dictadura de Anastasio Somoza disfrutara de numerosos préstamos del Banco Mundial.

Así que a partir de la caída de la dictadura, se puso en pie un gobierno de alianza que agrupaba a la oposición democrática tradicional (dirigida por jefes de empresa) y los revolucionarios Sandinistas que no ocultaban su simpatía por Cuba y su disposición a emprender ciertas reformas económicas (reforma agraria, nacionalización de ciertas empresas extranjeras, confiscación de las tierras del clan Somoza, programa de alfabetización, etc.). Bajo este nuevo escenario, Washington que había sostenido a Anastasio Somoza hasta el final, consideró que ese nuevo gobierno revolucionario hacía pesar una amenaza de contagio comunista en América Central.

Esto conllevó que tras haber apoyado la dictadura de Anastasio Somoza, el BM puso fin a los préstamos que se le otorgaban a Nicaragua, una vez realizada la elección del Sandinista Daniel Ortega a la presidencia de Nicaragua, lo cual se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: NICARAGUA : desembolsos del Banco Mundial.



Fuente : Banco Mundial CD-ROM GDF, 2004

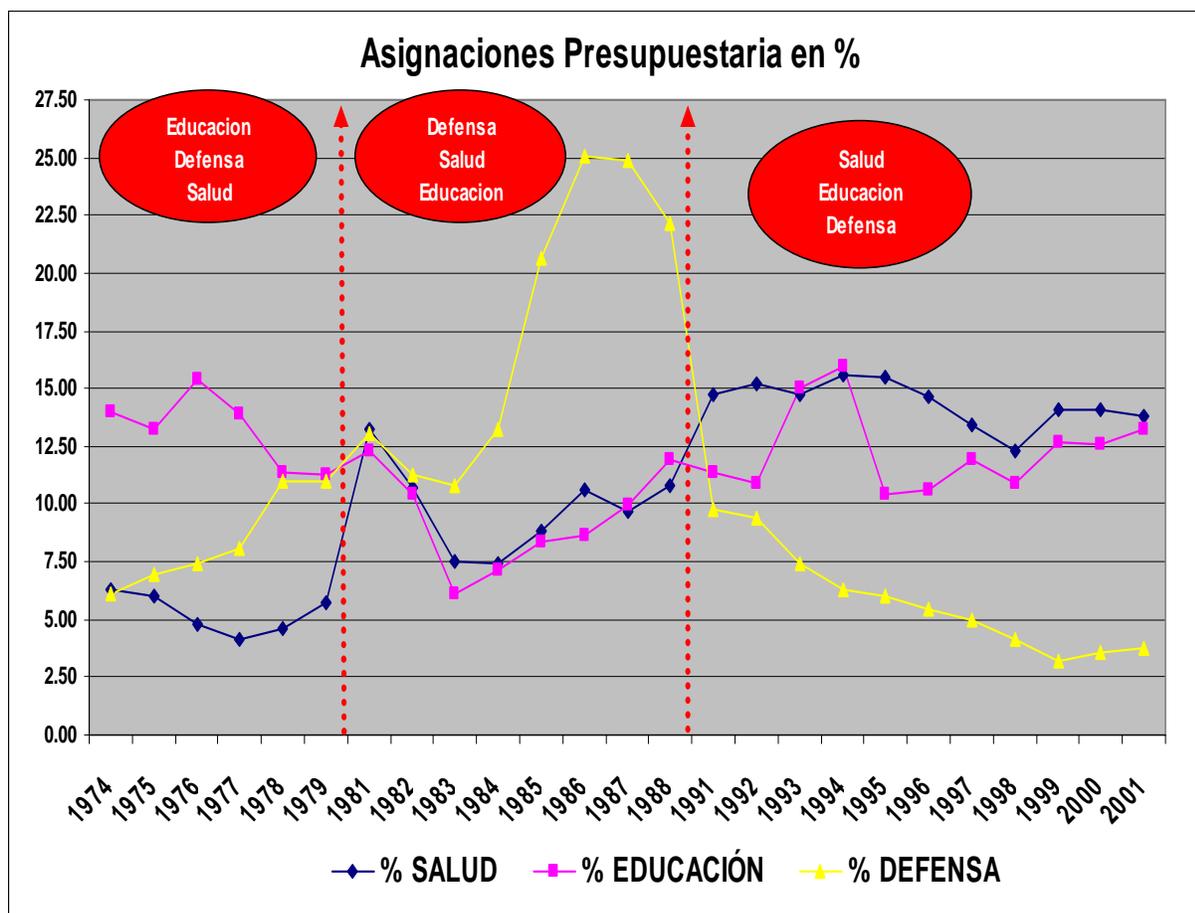
En base a los datos del gráfico anterior, Toussaint pronunció que la Administración Carter, no adoptó inmediatamente una actitud agresiva. Pero las cosas cambiaron inmediatamente cuando Ronald Reagan entró en la Casa Blanca; el cual anunció (1981) y demostró su voluntad de hacer caer a los Sandinistas. Esta nueva administración apoyó financiera y militarmente una rebelión compuesta por los antiguos miembros de la guardia nacional (« Contrarrevolucionarios » o « Contras »); lo que fue acompañada por la aviación de los Estados Unidos que minó varios puertos nicaragüenses. Frente a esta hostilidad, la política del gobierno Sandinista se radicalizó.

En las elecciones de 1984, que se desarrollaron de forma democrática por primera vez desde hacía medio siglo, el Sandinista Daniel Ortega fue elegido presidente con el 67% de los votos. El año siguiente, los Estados Unidos decretaron un embargo comercial contra Nicaragua para aislar al país en relación a los inversionistas extranjeros; a esto se sumó que

el BM frenó sus préstamos a partir de la victoria Sandinista en las elecciones presidenciales. El Banco Mundial decidió no dar continuación a los préstamos otorgados a Nicaragua, sino hasta las elecciones de Febrero de 1990, que había visto la victoria de la señora Violeta Barrios de Chamorro, candidata conservadora apoyada por los Estados Unidos.

Todo esto influyó en el cambio de las asignaciones presupuestarias a inicio de los 90's, al realizar la comparación con la lógica política e ideológica que se mantuvo en los ochenta, ver el siguiente gráfico:

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia, basado en documentos: Presupuestos general de la republica de Nicaragua: años 1970-1979, 1980-1989, 1990-2001. Ver tabla de éste gráfico en anexos.

El gráfico anterior (asignaciones por ministerios), evidencia el comportamiento de las prioridades de las partidas presupuestarias en la década de los 90's. Como resultado de los acuerdos con el Fondo en cuanto a las reasignaciones de las partidas y prioridades del gasto gubernamental. Se puede observar una clara reducción en las partidas presupuestarias de los ministerios de defensa y gobernación; todo esto como resultado de un ambiente de paz, y de reducción del holgado aparato estatal generador según criterios del Fondo de los excesivos gastos corrientes.

También se puede observar que la prioridad de las partidas presupuestarias por la búsqueda de la activación económica y eficacia de los recursos humanos, se encuentran mayormente concentradas en los ministerios de salud y educación, como promotores del desarrollo humano. Así que en el gráfico (5), se evidencian las prioridades del gasto gubernamental, como resultado de las diferentes coyunturas políticas y económicas que vivió la sociedad nicaragüense. En la década de los 80's, se observó que la prioridad del gasto gubernamental en orden de importancia fue: *defensa, salud, y educación*. En cambio en la década de los noventa, el orden de importancia estuvo en: *salud, educación y defensa*.

Es importante mencionar que la búsqueda de la estabilización de las principales variables macroeconómicas (Tabla 13), trajeron o asumieron en conjunto, un costo social al que se tuvo que someter la sociedad nicaragüense a raíz de alcanzar el equilibrio y cumplir con los acuerdos estructurales exigido por los organismos internacionales (FMI y BM) descritos en las tablas 7, 9, y 11.

La evaluación de las consecuencias sociales (costos del ajuste) que asumió la sociedad nicaragüense, se describen con mayores detalles en el capítulo IV, en el cual se evalúa además de las mejoras económicas, cuáles son las consecuencias de las medidas de los programas ESAF (principalmente el acuerdo 1994-1997) en los sectores sociales: *mercado laboral, educación y pobreza*.

3.3.3 Programas compensatorios en sus diferentes generaciones

a) Conceptualización teórica de la pobreza

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. En las últimas décadas lo más difícil ha sido definir el concepto de pobreza, pues ésta involucra múltiples factores determinantes, los cuales varían dependiendo de las circunstancias de cada país, región o época. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta, como la falta de ingresos necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas (se expresa en términos de requerimientos calóricos mínimos).

También se ha definido pobreza en términos general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda (PNUD 2000:17-20); es decir, la pobreza es medida por lo que requieren los seres humanos para satisfacer sus necesidades básicas (éstas varían en el tiempo y entre las sociedades); por ello cada país elabora sus propias líneas de pobreza de acuerdo con su nivel de desarrollo, normas sociales y valores.

Para realizar una mejor explicación de la naturaleza de la pobreza, es necesario aclarar que los diferentes enfoques que existen para el estudio de la misma, reflejan de una u otra manera determinados intereses que son respaldados por diferentes planteamientos teóricos y técnicos. Es por ésta razón que no siempre coinciden los enfoques de pobreza manejados por los organismos internacionales de créditos, como el BM, FMI y los expresados por instituciones como la CEPAL, el PNUD, o por los diferentes ONG, organizaciones políticas y sindicales e investigadores independientes.

Según el Banco Mundial, “la pobreza es hambre, es un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión” (The World Bank Group, 1999).

De acuerdo con la CEPAL, la noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicas, de acuerdo con sus normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios la pobreza *significa la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingresos absolutos, o línea de pobreza que corresponde al costo de una canasta básica* (CEPAL, 2000a; énfasis en el original).

En contra del enfoque de la pobreza basada solamente en los niveles de ingresos, se manifestaron los países más desarrollados en la cumbre de los ocho, celebrada en Okinawa en el 2000. Allí se afirmó que la pobreza *va más allá de la carencia de ingresos*, pues es de carácter multidimensional e incluye lo económico, lo social y gubernamental. Según éstos, económicamente los pobres están privados no solo de ingresos y recursos, sino también de oportunidades. Los mercados y los empleos son a menudo de difícil acceso debido a las bajas capacidades y a la exclusión social y geográfica. La poca educación afecta las posibilidades de conseguir empleo y de acceder a información que podría contribuir a mejorar la calidad de sus vidas (G-8, 2000).

Un enfoque más complejo de pobreza es el que propone el premio Nóbel de economía, Amartya Sen; para él la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas. Desde este punto de vista, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza (Sen, 2000).

De acuerdo con la CEPAL, para Sen importa más *la calidad de vida que la cantidad de bienes y servicios a que puedan acceder las personas*. Su análisis se fundamenta en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorpora los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos (CEPAL, 2000a; énfasis en el origina).

Siguiendo el enfoque de Sen, el PNUD define la pobreza tomando en consideración la carencia de capacidades humanas básicas que se manifiestan en problemas tales como *analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto (esperanza de vida), mala salud materna y padecimientos por enfermedades prevenibles*. Esta es la denominada pobreza humana, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene, sino en lo que la gente puede o no puede hacer. Una manera indirecta de medirla es a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura (energía, educación, comunicación, agua potable) necesaria para desarrollar las capacidades humanas básicas. El problema de éste enfoque radica en determinar que tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno (PNUD, 2000; énfasis propio).

Para el PNUD, ésta definición de pobreza está estrechamente ligada al concepto de *desarrollo humano*, el cual es entendido como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través del aumento de sus funciones y capacidades. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que: la gente *viva una vida larga y saludable, tenga conocimiento y acceso a recursos necesarios* para un nivel de vida decente; es decir el concepto de desarrollo humano incluye: La participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenencia a una comunidad (PNUD, 2000; énfasis en el original).

En cambio desde el punto de vista de *la psicología*, Manfred A. Max-Neef, estableció que un *Desarrollo a Escala Humana* orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Aquí se evalúan el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional. Del mismo

modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, debe entenderse justamente en esos términos: como una *teoría para el desarrollo* (Max-Neef et al, 2001: 37-116).

Max-Neef, estableció que el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas; esta calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales. Es por esta razón que el tradicional sistema propuesto de abordar la pobreza es limitado y restringido, puesto que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden *clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso, esta noción es estrictamente economicista.*

Es por esto que Max-Neef, sugiere no hablar de pobreza, sino de pobrezas, ya que cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana²⁷. Esta postura teórica plantea diferentes clases de pobrezas: *la pobreza de subsistencia*: debido a alimentación y abrigo insuficientes, etc.; *pobreza de protección*: debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, etc.; *pobreza de afecto*: debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.; *pobreza de entendimiento*: debido a la deficiencia calidad de educación, etc.; *pobreza de participación*: debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías, etc.; *pobreza de identidad*: debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc., así sucesivamente.

Una visión antropológica de la pobreza es abordada por Oscar Lewis, citado en el trabajo de Ignacio Martín-Baró, el señor Lewis, estableció que dentro de un sistema de orden social, *la marginación* se asienta en la cultura propia; cultura materializada en características psicológicas de los marginados y cuya transmisión bloquea las posibilidades de su integración al sistema establecido (Martín-Baró, 1999: 84). Este planteamiento ha adquirido especial notoriedad con el calificativo de *la cultura de la pobreza*; en donde los

²⁷ Max-Neef, estableció que todas necesidades humanas fundamentales son a) finitas, pocas y clasificables, b) son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades. Aquí se establece que un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha.

pobres o, al menos, una buena parte de ellos, forman un sistema propio, con sus propias normas y valores: *el mundo de los pobres*.

Desde la antropología se establece, que el pobre aprende a ser pobre y así configura su personalidad en un peculiar proceso de socialización al interior de *la cultura de la pobreza* que garantiza su permanente fracaso frente al sistema establecido. El niño aprendería desde el comienzo a fracasar una y otra vez, a no lograr nada, y así aprendería que no vale la pena intentar nada, esforzarse por lograr algo que nunca llegará (Martín-Baró, 1999: 84-85).

Ante este planteamiento Ignacio Martín-Baró, realizó una crítica y determinó que *la cultura de la pobreza* pretende dar razón de la reproducción del *orden social marginante*. Esta crítica hace caer la causa fundamental de la continuidad de los pobres en los pobres mismos y en los rasgos de su personalidad. Así que aceptar *la cultura de la pobreza* dentro de un sistema establecido, genera eximir (perdonar) de la responsabilidad e incapacidad del sistema para proporcionar satisfacción mínima e integrar a la vida *normal* a un gran sector de la población.

Otro planteamiento teórico de la pobreza, es vista desde *la óptica de la marginalidad*, planteada por Zygmunt Bauman, el cual expone que la expresión *clase marginada-underclass*, fue utilizada por primera vez por Gunnar Myrdal en 1963, para señalar los peligros de la desindustrialización que llevaría, probablemente, a que grandes sectores de la población quedarán desempleados y sin posibilidad alguna de reubicarse en el mercado de trabajo. Tal cosa sucedería, no por deficiencias o defectos morales de esos sectores, sino llanamente por la falta de oportunidades de empleo para quienes lo necesitaban y buscaban (Bauman, 2000:106-107; énfasis en el original).

Bauman, estableció que separar el *problema de la marginalidad* del tema de la *pobreza*, es matar varios pájaros de un tiro. El efecto más obvio es negarles a quienes se considera miembros de *la clase marginada* el derecho de *reclamar por daños y perjuicios*, presentándose como víctimas del mal funcionamiento de la sociedad. *A la clase marginada* se le sitúa fuera de las fronteras aceptadas por la sociedad; pero ésta clase es sólo fracción

de los *oficialmente pobres*. La clase marginada representa un problema tan grande y urgente que, precisamente por ello, la inmensa mayoría de la población que vive en la *pobreza* no es un problema que requiera urgente solución.

En cambio Pilar Monreal, estableció que dentro de los estudios de *la marginalidad* se encuentran dos perspectivas. La primera es analizada desde el punto de vista de la incapacidad económica del sistema para absorber a gran parte de la población en el mercado de trabajo. Y la segunda es más heterogénea, la cual establece que la marginalidad posee diferentes significaciones (Monreal, 1996: 88-110).

Estas significaciones se pueden definir como, *marginalidad residencial*: Que se produce por la residencia de asentamientos ilegales, caracterizados por la ausencia de equipamientos urbanos y el aislamiento físico con respecto al resto de la sociedad. *Marginalidad cultural*: Mejor conocida como social de los inmigrantes, de los miembros de otras sub.-culturas, de minorías raciales y étnicas y de aquellos que mantienen conductas consideradas desviadas por la sociedad como criminales, etc. *Marginalidad económica*: Que hace referencia a los desempleados, subempleados o definitivamente desenganchados del mercado de trabajo y a aquellos cuyo nivel de ingreso no les permite el acceso a las estructuras de consumo. Y finalmente la *Marginalidad política*: Referida a la parte de la población que por *apatía, tradicionalismo y/o estrechez de miras* desconocen y no participa en los procesos políticos.

Asimismo Monreal expresó, que *la marginalidad económica* está referida a aquellos individuos y grupos que no están imbricados en el mercado de trabajo urbano ni poseen el suficiente poder adquisitivo para vincularse a las estructuras de consumo de la sociedad. Aquí se determinó que el mercado de trabajo urbano no puede absorber la fuerza de trabajo que es expulsada de las zonas rurales y de los pequeños negocios de carácter familiar por una industrialización rápida e intensiva en capital (Monreal, 1996: 95).

Además Monreal, resalta el planteamiento de Lomnitz, que en su libro titulado *¿Cómo sobreviven los marginados?*, expone que *la marginalidad económica* laboral u ocupacional le corresponde una determinada estructura social (la estructura social de la marginación), que se basa en redes de intercambios recíprocos que constituye la forma fundamental de vida en la marginación.

Los marginados pueden sobrevivir porque desarrollan toda una red de relaciones sociales entre amigos, parientes y vecinos. Esas relaciones están basadas en la reciprocidad y la ayuda mutua, que es usada como un recurso económico más. Así que las manifestaciones de *la marginalidad* son los asentamientos ilegales, la autoconstrucción y el hacinamiento, las ocupaciones de mano de obra intensiva con baja productividad, los niveles vitales de subsistencia, los bajos niveles de demanda educativa, etcétera.

Otra postura teórica es la planteada por Sonia Álvarez, quien abordó el tema de *la pobreza* desde el punto de vistas de *las relaciones de producción* dentro del sistema económico, en el que interactúan los intereses del capital y el bienestar. Estableciéndose que en el interior del sistema capitalista, el empleo o no poder acceder a uno, es causante o reproductor de *la pobreza* (Álvarez, 2005: 251-255; énfasis propio).

Para Álvarez, esto conlleva a la precarización y al aumento significativo de *la pobreza*, así como la intensificación de los niveles de desigualdad y la creciente exclusión social. Aquí se establece que las teorías de *las necesidades básicas* no se plantean regular los intereses del capital a favor de la mejora del bienestar de la población.

Esto fundamenta lo que actualmente se han denominado como las líneas de pobreza en función del consumo (calórico) o del ingreso (US \$ 1 y/o 2 dólares diarios). Además *la línea de indigencia*, se fija por la carencia de recursos que se destinan a la alimentación, y *la de pobreza*, por la carencia de recursos para cubrir una *canasta de consumo básico*. De esta manera la construcción de indicadores de *necesidades básicas insatisfechas* sirve en la actualidad para realizar un mapeo de la población pobre y aplicar a ella los programas focalizados.

Álvarez, plantea que el problema no es quiénes tienen *los medios de producción* y quiénes no, sino que éste va más allá de esto; el punto es cómo se distribuye la riqueza y quienes la distribuyen, quienes son los actores, o cuáles son las reglas para que el beneficio de producir sea desigual. *La pobreza, es un problema de construcción social*, de estructuras sociales creadas con un fin, enriquecer a unos pocos, que se ha culturalizado, biologizado y politizado dentro de la sociedad y de las políticas de gobierno; ejemplo de estos son las estrategias de reducción de la pobreza.

Otro planteamiento de *la pobreza* es el de Else Øyen, quien estableció que no se han profundizado los enfoques que ayuden a comprender los procesos que continúan produciendo *la pobreza*, y que ayuden a reducirla, y a no seguir replicándola en la sociedad (Øyen, 2004: 52-69). Así que Øyen, expresó que la comprensión y el estudio de *la pobreza*, se ha basado en cuatro fases:

a) *Cuenta-cuentos*: Esta fase, establece que ya existe una jerarquía, o bien una estratificación social (estratos altos y bajos) de acuerdo a criterios específicos. Aquí ciertos grupos de personas (estratos bajos) usualmente carecen de recursos tangibles como ingresos, agua, educación, o bienes intangibles como el prestigio o el acceso a información. En cambio los que pertenecen a los estratos altos no sólo tienen mejor acceso a dichos recursos, sino que también tienen mayor control sobre los grupos que se encuentran en los estratos inferiores. Dentro de esta sociedad, los grupos favorecidos definen la moral y consideran su derecho de determinar el comportamiento correcto e incorrecto, lo que está bien o mal en términos de normas sociales y lo que es mejor para la sociedad en general.

b) *Investigación enfocada en la gente pobre e investigación de desarrollo*: Dichos estudios están dirigidos a obtener información sobre la gente pobre y sus condiciones de vida, con estos se obtienen gran cantidad de información y se recauda amplios conocimientos de cómo vive la gente pobre, su estado nutricional, de salud, educación, redes sociales, carencias económicas, oportunidades, trabajo y amenazas dentro del trabajo; esta información se recaba en regiones y países pobres.

c) *La búsqueda de estrategias de reducción de la pobreza*: Según el enfoque del BM, esta estrategia se centra en el crecimiento económico. Estas estrategias están basadas en el modelo neoliberal, que establece que es mercado el que equilibrará y distribuirá los beneficios de este crecimiento económico.

d) *Investigación sobre procesos de reducción de pobreza*: Con esto se ha demostrado que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional que abarca y comprende lo económico, social, político e ideológico de cómo los agentes o actores ven la pobreza. *Así que una forma de avanzar en la comprensión de la complejidad de los procesos de formación de pobreza puede ser observar de forma más cercana a las “acciones” y los actores que están involucrados en el proceso* (Øyen, 2004: 59, énfasis en el original).

Øyen establece, que al identificar cualquiera de éstas cuatro faces que ayudan a entender los agentes que producen la pobreza, es sólo un paso hacia la comprensión del impacto que tienen *los procesos de producción de la pobreza*. Esto significa entre otras cosas, que se debe evidenciar el impacto de los procesos de empobrecimiento a través de investigaciones más profundas; de tal forma, que se pueda utilizar un discurso basado en datos pertinentes con un enfoque más encaminado a entender la pobreza.

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede afirmar, que *la pobreza* es un fenómeno que abarca privaciones en muchos aspectos del bienestar individual y colectivo; por lo cual la definición absoluta de ¿Qué es Pobreza?, no es tarea fácil, y debe ser analizada como un problema complejo y multidimensional, que involucra factores de índole económico, social, cultural, político y más aún los desastres naturales.

b) Los fondos de compensaciones social en Nicaragua

El fondo de inversión social de emergencia (FISE), es un organismo autónomo del gobierno de Nicaragua, creado el 20 de Noviembre de 1990 mediante el decreto No. 59-90, con el propósito de responder en forma inmediata a las necesidades más apremiantes de los sectores sociales más pobres de la nación, gestionando y administrando de forma óptima y transparente recursos locales y externos para el financiamiento de proyectos sociales, sirviendo como intermediario entre las fuentes financieras y los solicitantes de proyectos (Gobierno de Nicaragua, 1997: 3-25).

Su existencia se definió de carácter temporal con una vigencia original de 5 años, extendidos a 7 años según el decreto 43-94 del 23 de Octubre de 1994, y posteriormente a 11 años, de acuerdo al decreto 3-97 de fecha de enero de 1997, y finalmente a 14 años que se cumplen el 31 de diciembre de 2004, según el decreto 57-98 del 28 de agosto de 1998.

Los objetivos principales de esta institución son:

1. Contribuir con la atención de las demandas sociales más apremiantes de la población en situación de pobreza.
2. Generar empleo como medidas inmediata para compensar en corto plazo, el impacto producido por las políticas de ajuste estructural.
3. Rehabilitar la infraestructura social del país, priorizando los sectores de educación básica, salud, agua potable y saneamiento.
4. Fortalecer a los gobiernos municipales y comunitarios para garantizar un desarrollo sostenible.
5. Contribuir con la reactivación y desarrollo del sector privado nacional.

c) Lo actual: estrategias lucha contra la pobreza

El enfoque utilizado para la reducción de la pobreza ha venido evolucionando durante los últimos 50 años a medida que se ha llegado a una mayor comprensión de la complejidad del proceso de desarrollo (Banco Mundial, 2001: 3-5). En la década de los cincuenta y sesenta muchos consideraban que la utilización de inversiones de gran envergadura en capital físico e infraestructura era el medio más eficaz para impulsar el desarrollo.

En el decenio de 1970, comenzó a haber una conciencia más clara de que no era suficiente crear capital físico, y de que las mejoras en la salud y la educación revestían por lo menos igual importancia. Estas nuevas ideas se plasmaron en *el informe sobre el Desarrollo Mundial 1980*, en el que se alegaba que era importante mejorar los niveles de salud y de educación no sólo por su significado intrínseco, sino también en cuanto instrumentos para aumentar los ingresos de la población pobre.

Durante los años ochenta, se produjo un nuevo cambio de rumbo a causa de la crisis de la deuda externa y la recesión mundial y de las diferentes experiencias de los países de Asia oriental, por una parte, y de América Latina, Asia meridional y África al sur de Sahara, por la otra. El resultado fue que se hizo más hincapié en mejorar la gestión económica y dar más rienda suelta a las fuerzas del mercado. En *el informe sobre Desarrollo Mundial 1990*: se propuso una doble estrategia para la pobreza: por un lado, la promoción de un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructuras; y por el otro, el suministro de servicios sociales básicos de salud y educación a la población pobre.

En el informe presentado por el Banco Mundial (*Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*), se propone una estrategia de lucha contra la pobreza basada en la adopción de medidas en tres esferas (Banco Mundial, 2001: 7): *oportunidad, potenciamiento y seguridad*.

Oportunidad: Aquí se planteó que los pobres destacan sistemáticamente la importancia fundamental de las oportunidades materiales, es decir, el empleo, el crédito, las carreteras, la electricidad, los mercados para sus productos, y las escuelas y los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y salud y de conocimiento imprescindible para poder trabajar.

Potenciamiento: Se dió el planteamiento que la selección y la aplicación de medidas públicas que correspondan a las necesidades de los pobres dependen de la interacción de procesos políticos, sociales e institucionales.

También se señaló que el acceso a las oportunidades del mercado y a los servicios del sector público con frecuencia depende en buena medida de las instituciones estatales y sociales, que deben considerar las necesidades de la población pobre y darles cuentas.

Seguridad: Aquí se planteó la búsqueda de la reducción de la vulnerabilidad (a las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades, la discapacidad y la violencia personal) es esencial para mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables.

El informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001: 3) reveló que a nivel mundial existen grandes índices de pobreza, que caracterizan a nuestras economías. Aquí de un total de 6,000 millones de habitantes, 2,800 millones-casi la mitad- viven con menos de US \$ 2 dólares diarios, y 1,200 millones- 1/5 parte- con menos de US \$ 1 dólar al día.

Así que ante ésta panorámica global de pobreza creciente, que afecta a millones de personas en todo el mundo; la comunidad internacional se ha fijado varias metas para los primeros años del actual siglo XXI. Estas metas internacionales de desarrollo en su mayoría fueron fijadas para el año 2015, que comprenden la reducción de la pobreza de ingreso y de las privaciones humanas en sus múltiples facetas, las cuales son:

1. Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación de pobreza extrema (con menos de US \$ 1 dólar diario).
2. Asegurar la educación primaria universal.
3. Eliminar las diferencias de género en la educación primaria y secundaria (para el año 2005).
4. Rebajar en 2/3 las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez.
5. Reducir las tasas de mortalidad materna en 3/4 partes.
6. Asegurar el acceso universal a servicios de salud reproductiva.
7. Aplicar estrategias nacionales orientadas a lograr un desarrollo sostenible en todos los países para el año 2005, con el fin de invertir la pérdida de recursos ecológicos para el año 2015.

Así que en base a los antecedentes descritos anteriormente, en 1998, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a través del proyecto de mejoramiento de las Encuestas y Medición de las Condiciones de vida (MECOVI) desarrolló la segunda Encuesta de Hogares sobre la Medición de los Niveles de Vida (INEC, 1998: 5-10) con el objetivo de actualizar, los indicadores de pobreza de Nicaragua tanto a nivel nacional como por regiones del país. La primera encuesta de este tipo se realizó en 1993.

d) Establecimiento de las líneas de pobreza

Con la información de la EMNV 98, se calculó para la economía nicaragüense dos líneas de pobreza: una línea de pobreza extrema y una línea de pobreza general:

La línea de pobreza extrema: Se define como el nivel de consumo o de gasto total anual en alimentación por persona necesario para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias, estimadas en *2,280 calorías promedio* (mínimo calóricos diarios).

El costo de este requerimiento, según datos finales de la EMNV 98, fija la línea de pobreza extrema en C\$ 2,246 córdobas por persona al año (o equivalente a C\$ 187.16 córdobas mensual por persona). Aquí los hogares con un consumo per cápita anual ya sea igual o menor que el valor de esta línea, se clasifican como *pobres extremos*.

La línea de pobreza general: Se define como el nivel de gasto anual por persona en alimentos para satisfacer los requerimientos mínimos calóricos diarios (línea de pobreza extrema) más un monto adicional para cubrir el consumo de servicios y bienes no alimenticios esenciales tales como: vivienda, transporte, educación, salud, vestuario y los de uso cotidiano en el hogar.

El valor de la línea de pobreza general se estimó en un nivel de consumo de C\$ 4,259.04 córdobas por persona al año (o de C\$ 354.92 córdobas mensual por persona). Los hogares con un consumo per cápita anual ya sea igual o menor que el valor de esta línea, se clasifican simplemente como *pobres*.

Los pobres relativos: Sobre la base de las dos líneas de pobreza (extrema y general), la EMNV 98, definió un tercer grupo de hogares a los que se les denomina *pobres relativos*, refiriéndose a aquellos hogares que si bien presentan un consumo per cápita anual superior al valor de la *línea de pobreza extrema*, sin embargo puede ser menor o igual al valor de la *línea de pobreza general* (C\$ 2,246, C\$ 4,259].

Posteriormente en el año 2001, el INEC, basándose en datos de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV 1993-1998-2001), elaboró un nuevo estudio nombrado “*Perfil comparativo de la pobreza en Nicaragua*”, exponiéndose los resultados sobre las condiciones económicas y sociales de la pobreza en Nicaragua en los años de estudio.

En este reporte, a un individuo se le considera pobre, si su valor de consumo total mensual se sitúa por debajo de un cierto *nivel mínimo*, el cual le permite satisfacer un conjunto definido de necesidades básicas; a este nivel mínimo, se le denomina la *línea de pobreza*. Las *líneas de pobreza general y extrema* expuestas en el estudio comparativo de la pobreza en Nicaragua 1993-1998-2001, calculadas por el instituto nicaragüense de estadística y censos (INEC), se detallan en la tabla siguiente:

Tabla (14)
Líneas de pobreza general y extrema 1993-1998-2001

Año de la EMNV en córdobas	Línea de Pobreza General C\$ per cápita por mes	Línea de Pobreza Extrema C\$ per cápita por mes	Línea de Pobreza General C\$ per cápita al año	Línea de Pobreza Extrema C\$ per cápita al año
1993	214.47	101.32	2,573.64	1,215.84
1998	354.92	187.17	4,259.04	2,246.04
2001	429.75	224.25	5,157.00	2,691.00
Tipo de Cambio: C\$ 1 córdoba por US \$ 1 dólar : TPC de 1993 es 6.35; TPC de 1998 es 11.19 ; TPC de 2001 es 13.45				
Año de la EMNV En dólares	US \$ per cápita por mes	US \$ per cápita por mes	US \$ per cápita al año	US \$ per cápita al año
1993	33.77	15.96	405.30	191.47
1998	31.72	16.73	380.61	200.72
2001	31.95	16.67	383.42	200.07

Fuente: Elaboración propia con datos de documento: INEC: *EMNV (Encuesta de medición del nivel de vida) 1993-1998-2001*.

De acuerdo a la correspondiente EMNV, los hogares con un consumo per cápita mensual menor que el valor respectivo de su línea de pobreza extrema, se clasifican como *pobres extremos*. En tanto, aquellos hogares con un consumo per cápita menor que el valor de la línea de pobreza general, se clasifican como *pobres*.

En los capítulos II y III, se ha realizado una descripción de todos los antecedentes teóricos e históricos de estos programas de estabilización y ajuste estructural, tanto a nivel latinoamericano- sus orígenes- como en lo particular de la sociedad nicaragüense. A continuación se realiza la otra parte del balance económico y social que ha conllevado la aplicación de estos programas. Esto implica no enfocarse en lo usualmente descrito; es decir el beneficio económico que traen estos-por así decirlo-, sino que ahora se exponen las razones por las cuales estos mismos programas han sido enormemente criticados por múltiples autores, y principalmente por todas aquellas personas que no vieron reflejados en su vida personal, el beneficio que promulgan traer estos programas de estabilización y ajuste estructural (ESAF- Enhanced Structural Adjustment Facility- o -Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural-).