

## ***CAPÍTULO II***

## **CAPITULO II**

### **2.- Las Políticas públicas en el contexto de las transformaciones internacionales y las reformas del Estado**

Durante la década de los noventa los Estados latinoamericanos experimentaron una serie de transformaciones en el aspecto económico, político y social. Estos cambios fueron producto de la aplicación de las políticas del llamado “Consenso de Washington”. Todas las medidas abogaban por una transformación de los vínculos establecidos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, da inicio en Latinoamérica una ola de privatización de empresas públicas, desregulación del mercado de capitales, ajustes estructurales, con miras hacer competitiva la economía y de esta manera solucionar los problemas sociales.

Desde que se iniciaron los procesos de reforma el “consenso” ha sido objeto de ataques de grupos sociales adversos a la globalización y el neoliberalismo, pues lo consideran como un instrumento de las principales instituciones financieras del mundo: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otros elementos directamente relacionados con los procesos de reformas son los señalados por Stiglitz: “las políticas del consenso de Washington prometieron un crecimiento<sup>17</sup> que no se concretó, el consenso se refirió muy poco a las repercusiones que tendrían esas políticas en la inestabilidad. En lo que respecta la pobreza, el consenso se basó en las antiguas teorías de la filtración o goteo, las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza”. (Stiglitz: 2003:11).

---

<sup>17</sup> Durante los noventa el crecimiento económico (PIB) fue inferior a las tasas de los años 1960-1970 (5.32), 1970-1980 (5.86), 1990-2001 (3.05). Por tanto a pesar de la mayor apertura económica las tasas de crecimiento, no representan mayores indicadores de bienestar sobre todo de la población mas pobre, la cual sufrió mayores deterioros en su calidad de vida dada la mayor inequidad en la distribución de la riqueza.

Por tanto, las reformas expusieron a la mayor parte de los países en desarrollo a “riegos.” En una primera instancia impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público. Fue hasta el segundo proceso de reformas denominadas de segunda generación que las medidas implementadas estaban orientadas a promover la gobernabilidad y modernización del aparato burocrático de las principales instituciones gubernamentales, tales como: el ejecutivo, legislativo, judicial entre otras. Las reformas en sus inicios no eran equilibradas, daban mayor importancia a la lucha contra la inflación y descuidaron la lucha contra el desempleo, la desigualdad y la pobreza. Por tanto, dentro de todo este proceso de reforma, el punto más importante del fracaso de dichas políticas lo constituye haber confundido los medios con los fines. Lo importante era la aplicación de las reformas sin importar como se llevaban a cabo.

### **2.1- EL consenso de Washington**

A finales de la década de los ochenta (1989), se dio en el mundo una serie de acontecimientos que reconfiguran el mapa político internacional. En 1989 se negociaba la salida de los gobiernos de Nicaragua y Afganistán, cae el muro de Berlín y los regímenes comunista de Europa Oriental, la Unión Soviética se tambaleaba, Francis Fukuyama proclamaba el “fin de la historia” y en China, el mundo presenciaba asombrado el desafío de un hombre que pretendía detener por si solo el avance de una columna de tanques en la plaza de Tienanmen. Estos hechos, aunque aislados nos permiten hablar de un período de la historia en donde la guerra fría llegaba a su fin. El capitalismo lejos de llegar a su fin, inicia una nueva etapa de mayor empuje, respecto al que había tenido previamente. En este mismo año John Williamson acuñó el término “consenso de Washington” para describir una serie de medidas que las economías estatizadas de América Latina, debían de aplicar para atraer los capitales privados, después de la crisis de la llamada “década perdida” de los años ochenta.

Este conjunto de políticas, tuvo originalmente por objeto reformar las economías de América Latina, pero luego, se convirtió en un modelo para todo el mundo en desarrollo. Su énfasis era lograr una disciplina macroeconómica particularmente fiscal y estimular la

economía de mercado. El propósito consistía en alcanzar mayor apertura comercial, liberalización del mercado financiero y respeto de la propiedad privada, condiciones imprescindibles para la captación de inversiones privadas tanto nacional como internacional.

### **2.1.1- Objetivos y fines del consenso**

Las medidas de política del consenso enfatizaban en los siguientes diez puntos:

1. Disciplina fiscal: Para equilibrar la balanza de pagos y evitar las hiperinflaciones, sobre todo en aquellos países que durante la década de los ochenta habían acumulado grandes déficit que condujeron a crisis en la balanza de pagos y experimentaban inflaciones elevadas, que afectaban principalmente a los pobres.

2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público: la lógica para lograr esto, consistía en redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres por medio de la focalización del gasto.

3. Reforma tributaria: esta medida tenía como fin combinar una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas, se pretendía incentivar la producción y atraer capitales.

4. Liberalización de las tasas de interés: lo principal era atraer inversiones, la tasa de interés era el mecanismo adecuado para lograrlo. Es importante señalar que durante toda la década de los noventa se dio una liberalización financiera, sin una adecuada supervisión de las entidades encargadas de dicha función.

5. Tipo de cambio competitivo: que permitiera no solo obtener ganancias a los importadores sino también a los exportadores.

6. Liberalización del comercio: aunque ya se habían comenzado los procesos de negociaciones comerciales, no se tenía claridad en cuanto a la rapidez, con la que se debería llevar a cabo esta medida.

7. Liberalización de la inversión extranjera directa: la lógica era realizar inversiones en aquellos países pobres que tuvieran ventajas comparativas respecto a los demás países de la región, sobre todo, en mano de obra o en cuanto a exoneraciones fiscales.

8. Privatización: Esta área “neoliberal“, logró ganar amplia aceptación. Pero descuidó tal y como lo señala Stiglitz el “cómo” se privatiza. En la práctica, fueron procesos sumamente corruptos que transfirieron activos a una élite privilegiada por una fracción de su valor real. En la actualidad, esta parece ser la medida de mayor éxito de todas las anteriormente señaladas.

9. Desregulación: lo que se pretendía era distender las barreras de ingreso y demanda de los factores y no abolir normas de seguridad.

10. Derechos de propiedad: intentaba proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo aceptable.

Todas las medidas antes señaladas tenían como fin lograr un desarrollo económico exitoso y sostenible que tuviera como efecto mejorar la condición de vida de la población más pobre y vulnerable, a partir del llamado “efecto derrame o goteo”. Todas estas medidas abogaban por reducir el papel del Estado, al punto que el mercado, era el mejor mecanismo de asignación de recursos. Esto tuvo serias consecuencias, sobre todo en problemáticas sociales sensibles a la población nacional tales como, la pobreza y el desempleo principalmente. Las políticas del Consenso de Washington tal y como lo señala Stiglitz, se basaron en las antiguas teorías de la filtración y el goteo, lo cual dejó poco margen para poner en marcha políticas económicas encaminadas a combatir el problema de la pobreza<sup>18</sup>. (Stiglitz: 2003:11).

Como se puede ver en líneas atrás, el principal objetivo de las políticas del consenso era más de carácter económico que social. Esto debido a la creencia generalizada que el

---

<sup>18</sup> Para mayor detalle véase. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Stiglitz, 2003. En este artículo Stiglitz es sumamente crítico de los procesos de reformas llevados a cabo en la mayor parte de los países latinoamericanos a partir de las políticas del Consenso de Washington.

crecimiento económico era condición imprescindible para ejecutar programas o políticas de lucha contra la pobreza. Hoy por hoy, se sabe, que el crecimiento económico es condición necesaria, más no suficiente para combatir la pobreza. Las estructuras productivas y político-administrativas, se mantienen invariables lo cual deja poco o casi nada para distribuir a la población más pobre y vulnerable que no cuenta con las capacidades para influir en las decisiones macro.

Las medidas que prometieron mejorar las condiciones de vida en los países que aplicaran los procesos de reforma y de las cuales no escapó Nicaragua, vinieron a acentuar los graves problemas sociales por los que atravesaban la mayor parte de los países latinoamericanos. En primer lugar, porque las políticas del Consenso de Washington se promovieron como un recetario universal que deberían ser aplicados al pie de la letra, lo cual no dio margen para tomar en cuenta las especificidades de cada país. En segundo lugar, prestaron más atención a la lucha contra la inflación y los problemas económicos como los déficit, que a las problemáticas sociales como: la lucha contra el desempleo, la pobreza y la desigualdad. En tercer lugar, las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado y dieron poca o nada de importancia al fortalecimiento y mejoramiento del sector público. En este sentido perdieron de vista la relación y sinergia que se tiene que generar entre el Estado y el mercado sobre todo en época de crisis. (Stiglitz: 2003:26)

Por tanto, tal y como lo señala Stiglitz las llamadas reformas del Consenso de Washington, no han contribuido a lograr el tan ansiado crecimiento, sino que en algunos lugares han contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza (Stiglitz: 2003:8).

Es así como en la década de los noventa, los Estados latinoamericanos experimentaron profundas transformaciones derivadas de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington. Las principales transformaciones cambiaron la orientación de las políticas públicas y en especial, las políticas sociales. Es en éste contexto, donde se empieza a cuestionar el papel del Estado, como diseñador de políticas públicas, ya que éste se limitó

a seguir las recomendaciones y políticas del Consenso de Washington promovidas por organismos financieros internacionales.

Otro elemento relevante dentro del proceso de reforma lo constituyó la reestructuración del capitalismo a nivel mundial, producto del fenómeno de la globalización, siendo sus elementos más representativos, los avances informáticos, y las desregulaciones del mercado de capitales. La desregulación del mercado de capitales trajo como consecuencia, una nueva ola de endeudamiento externo por parte de los países pobres en su afán por atraer capital extranjero. Esto hizo entrar a la región nuevamente en una crisis de deuda comparada a la que se vivió a principios de los 80.

Como medida compensatoria para mitigar los efectos de las políticas del Consenso de Washington, y de las altas tasas de endeudamiento por las que atravesaban los países latinoamericanos se crea la Heavily Indebted Poor Country, “Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados” (HIPC por sus siglas en inglés). Esta fue lanzada por el BM y el FMI en 1996, en su reunión anual en Washington, este fue el primer esfuerzo para eliminar la deuda insostenible de los países más pobres y más endeudados del mundo. (La Prensa, 21 enero, 2004). Nicaragua, fue uno de los países que resultó electo para el perdón del 80% de su deuda.

Para que un país fuera electo era necesario demostrar que no podía pagar, al mismo tiempo, se tenía que someter a todo un proceso de reformas que afectaba áreas sensibles como la fiscal, la monetaria y comercial, principalmente. Una vez que se diera el perdón, los países tendrían que invertir, la cantidad que se paga en concepto de intereses en programas sociales, encaminados a reducir los índices de pobreza y desempleo. En Nicaragua, la liberalización de los recursos del pago de la deuda no se utilizó para realizar inversiones sociales sino para el pago de la deuda interna. (Esta temática, será desarrollada en capítulo IV)

## **2.2- El Contexto socioeconómico de las reformas en Nicaragua**

Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI en cuanto a la esperanza de vida, reducción de la mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se han visto afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, así como, el deterioro en cuanto a la distribución del ingreso.

Según “*Panorama Social de América Latina 1998-1999 de CEPAL,*” entre 1990 y 1997 la pobreza disminuyó en la mayoría de los países latinoamericanos; el porcentaje de hogares en esa situación se redujo de 41% a 36%, similar al nivel existente en 1980 (35%). Esta reducción, ha permitido contener el crecimiento de la población pobre que durante los años ochenta había aumentado de 136 a 200 millones, pero que en 1997 no superaba los 204 millones. La extrema pobreza (indigencia) ha seguido una evolución semejante, aumento de 15% en 1980 a 18% en 1990, pero retorno al 15% en 1997. Del mismo modo, de los 62 millones de extremadamente pobres que existían en 1980 se llegó a 93 millones en 1990, para luego reducirse a menos de 90 millones en 1997. (CEPAL: 1999:17).

Para el período 1999-2002 según la misma institución “el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997. Entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza aumentó 0.2% al pasar de 43.8% a 44.0%, la extrema pobreza pasó de 18.5% a 19.4%. La evolución de la pobreza varía de país a país. (CEPAL: 2004:16). Por ejemplo, para el caso de Argentina la situación se agravó sobre todo en ciudades importantes como Buenos Aires en donde la pobreza se duplicó al pasar de 19.7% en 1999 a 41.5% en 2002. Países como Costa Rica, Nicaragua y el Salvador según el mismo estudio, no mostraron avances. Por otro lado Guatemala, Honduras y México entre otros, presentan una reducción. (Ver anexo 1).

En cuanto a la distribución del ingreso, la región ha tenido un deficiente desempeño, ya que ha persistido el alto grado de concentración existente al comienzo de ese período. Esta rigidez obedece a factores patrimoniales, ocupacionales, educacionales y demográficos, que no se han modificado a pesar de la aceleración del crecimiento

económico. En ciertos países como Nicaragua y Venezuela, el ingreso nacional bruto real por habitante se elevó, esto permitió reducir los niveles de pobreza y extrema pobreza, pero no los de concentración del ingreso.

Durante esta década si bien se redujo el nivel de pobreza relativa, esta aún afecta a la mitad de la población latinoamericana y en la actualidad hay más pobres que hace una década (PNUD: 2003:22). Esto se debe al crecimiento de la población. Geográficamente el nivel más alto de reducción se dio en el sector urbano. Esto demuestra que la población rural permanece al margen del crecimiento económico y de las decisiones de política pública que los afecta.

Pese a que la evolución de la pobreza durante la década de los noventa ha sido positiva, ésta debe evaluarse con prudencia, ya que hasta ahora se han recuperado los niveles relativos de 1980 y aún no se logra reducir el número de pobres y extremadamente pobres que existían en 1990, ya que siguen manteniéndose en torno a los 200 y 90 millones de personas, respectivamente (CEPAL: 1999: 17). Asimismo, tal y como se señala en el Panorama Social de la CEPAL, el ritmo de crecimiento económico de la región puede que sea inferior al logrado entre 1990 y 1997, lo cual dificultaría la mitigación futura de la pobreza e incluso, amenaza su posible incremento en varios países latinoamericanos.

Para el caso de Centro América, la evolución de la pobreza presenta características similares a la del resto de Latinoamérica. Todos los países del istmo presentan particularidades respecto a problemáticas comunes como la pobreza, desigualdad y empleo entre otras. Para Costa Rica, el porcentaje de personas debajo de la línea de la pobreza se ha reducido al pasar de 24% en 1990 a 20 en 1997, cifras bajas respecto al resto de países del istmo, en donde las tasa de pobreza van desde 48% para el Salvador, 63% para Guatemala, 74% para Honduras y 66% para Nicaragua. (CEPAL: 2004: 50).

En lo que respecta al gasto público el promedio, regional per cápita ascendió en 1996-1997 a 457 dólares, comparado a los 331U\$ del bienio 1990-1991. Esto significa una mejoría del 38% en el período y equivale a una tasa anual de crecimiento del orden del

5.5%. Sin embargo, en los dos últimos años (1996-1997), el ritmo de crecimiento ha sufrido una notable desaceleración hasta alcanzar una tasa promedio anual de 3.3%, que corresponde a la mitad de la registrada en el período 1990-1995, que fue 6.4%. (CEPAL: 1998). Para los países centroamericanos la situación del gasto público se elevó hasta el punto que países como El Salvador la tasa de crecimiento fluctuó entre 60 y 70% durante el período 1990-1997, Costa Rica y Guatemala mantuvieron un ritmo de crecimiento entre 15 y 40%. Por su parte en Nicaragua la tasa de crecimiento osciló entre 48 y 49%. (CEPAL: 1998:25). (Para mayor detalle ver anexo 2).

En Nicaragua aún cuando se lograban resolver ciertas problemáticas de carácter macroeconómico, los índices de pobreza llegaron a alcanzar hasta 72% de la población, (INEC: 2001). Esto nos induce a pensar que las acciones encaminadas a enfrentar esta problemática, quedaban como prácticas residuales vía asistencialismo, dentro del conjunto de acciones públicas. Los altos niveles de pobreza existentes en el país, desde principios de la década de los 90 así como, su creciente complejidad, se convirtieron en un componente fundamental de las estructuras sociales del país, lo cual derivó en un desafío para el Estado, en cuanto al uso de los instrumentos de gestión pública (políticas públicas) para dar respuesta a esa problemática.

Los críticos de las reformas del Consenso de Washington señalan que esas políticas no lograron promover un crecimiento sostenible y además expusieron a los países y sus habitantes a nuevos riesgos y volatilidad. La volatilidad está asociada con el aumento de la pobreza, ya que son los sectores más pobres de la sociedad, quienes más sufren los efectos de la reducción del gasto público, las privatizaciones y desregulaciones del mercado laboral al pasar a engrosar las filas de desempleo y del mercado informal de trabajo.

El consenso tenía contemplado todo un conjunto de medidas para hacer competitiva la economía, pero no para frenar los efectos que estas podían tener sobre la población más pobre y vulnerable, sobre todo en el ámbito de las privatizaciones y sus consecuencias en el mercado de trabajo.

### **2.3- Estado, reformas y políticas públicas**

La manera en que los gobiernos influyen en las condiciones de vida de su población, depende en gran medida de sus condiciones socioeconómicas y de las decisiones y acciones de políticas públicas

Diversos estudios de distintos organismos internacionales (BM; CEPAL, FMI) muestran las características de los principales indicadores sociales<sup>19</sup>. El común denominador de esos estudios lo constituye una situación social en deterioro, marcada por fuertes asimetrías en cuanto a la distribución del ingreso y dotaciones de capital humano, servicios sociales básicos deficientes, amplias necesidades insatisfechas y crecientes condiciones de vulnerabilidad en todos los sectores de la sociedad, sobre todo de los grupos más pobres.

El rasgo central de todo este proceso lo constituyó el debilitamiento del Estado que tiene sus antecedentes no solo en la existencia de regímenes militares, sino también en la inestabilidad e incertidumbre político-institucional derivada de cambios de administración pública, aunada a crecientes problemas sociales de vieja data como son: el hambre, desempleo, salud, educación, pobreza, ente otros.

Desde mediados de la década de los ochenta, la política social ha experimentado una reorientación conceptual que ha venido a romper con el paradigma del universalismo de la política social. El nuevo enfoque de la política social se puede ver bajo el prisma de tres enfoques principales. (Sottoli: 2000:3)<sup>20</sup>.

1.- Medidas de compensación: entendidas como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los impactos o costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural o reformas estructurales.

---

<sup>19</sup> Para mayores detalles ver: El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Gasto público en Servicios sociales básicos. América Latina XXI ¿avanzará o retrocederá la pobreza?

<sup>20</sup> En su artículo Susana Sottoli nos brinda un recorrido por los distintos cambios que ha atravesado la política social en América Latina. Las limitaciones y ventajas que representa la adopción de uno u otro enfoque.

2.- Selectividad o focalización: se abandona la pretensión de provisión social “universal” y homogénea de los servicios y beneficios sociales, y se concentran los mismos a favor de grupos metas previamente definidos en el marco de los planes o estrategias de lucha contra la pobreza.

3.- Privatización y/o descentralización de los servicios sociales a través de transferencias, ya sean parciales o totales de los sistemas sociales estatales a actores privados o estatales regionales o locales.

La reorientación teórica de la política social implica una dimensión política, en el sentido de que los planes de compensación, focalización y combate a la pobreza contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito del desarrollo social. Por otro lado, los planes de privatización y descentralización redefinen el papel que debería estar jugando lo público y lo privado en el desarrollo de lo que Sen llama “capacidades”. Asimismo, la redefinición del rol y contenido de la política social, adquiere nuevos contornos de cara a la necesidad de lograr mayor legitimidad e integración social de acuerdo a la coyuntura existente en los países.

La reorientación conceptual que ha sufrido la política social a lo largo de la década de los noventa, tiene sus orígenes en varios factores: por un lado, en los déficit estructurales<sup>21</sup> que se dieron durante la década de los ochenta, producto de la crisis económica de la época, aunado a servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional. Las acciones que dieron mayor soporte a las transformaciones de política social fueron: los programas de ajuste estructural y los planes de compensación social.

Los principales cambios de la política social a raíz de los acontecimientos anteriormente señalados se resumen en la siguiente tabla:

---

<sup>21</sup> Entiendo por déficit estructurales la falta de solución y/o acumulación de problemáticas de vieja data como pueden ser: el desempleo y la pobreza estructural debido al crecimiento de la población, entre otros.

**Tabla 1. Principales cambios en política social**

	<i>Política social tradicional</i>	<i>Nueva política social</i>
Objetivos	Integración social y distributivos	Combate a la pobreza
Cobertura	Universalista y homogénea	Selectiva y focalizada
Destinatarios	Clase media y grupos organizados	Grupo meta o población pobre
Rol del estado y el mercado	Estado centrista	Intervención estatal selectiva Mercado como mecanismo de igualar oportunidades
Actores	Estado actor central	Estructura pluralista: nivel central y local, ong, iglesias, asociaciones vecinales, empresarios, agencias de desarrollo, sociedad civil.
Organización y administración	Centralizada y Vertical	Descentralizada y desconcentrada Proyectistas y de demanda de mercado
Tipo de financiamiento	Estatal Gasto social como instrumento de regulación de problemas distributivos	Estatal, internacional y privado. Gasto social en capital humano
Imaginario Social o tipo ideal	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, rendimiento y eficiencia.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Susana Sottoli.

### **2.3.1- Reformas en Nicaragua década de los noventa**

En Nicaragua, los Programas de Ajuste Estructural (ESAF) empiezan a aplicarse en el último lustro de la década de los ochenta bajo el gobierno sandinista<sup>22</sup> (Castro & Saldomando: 1997: 9). Durante este período, los elementos que posibilitaron la puesta en marcha de los programas de ajuste lo constituyen:

1.- Existencia de una política económica expansiva e insostenible, dado que no existía en el país recursos económicos internos y externos; esto se reflejaba en un déficit global, en relación al PIB. Los programas sociales universales, expansión del crédito, subsidios a la producción, programas de inversión pública y pérdidas cambiarias producto de la existencia de múltiples tasas de cambio.

2. El bloqueo económico por parte de Estados Unidos, en el contexto de la guerra.

3.- Emisión inorgánica de dinero como medida para solventar necesidades de financiamiento.

Con este telón de fondo, las medidas de ajuste que llevó a cabo el gobierno sandinista, pretendían romper con el círculo vicioso de la hiperinflación. Para romper con éste, se llevó a cabo un programa mixto con el cual se pretendía controlar la hiperinflación y mantener los programas sociales, que le garantizara el respaldo de las bases de su partido y por otro, limar asperezas con el sector privado, quien no veía con buenos ojos las políticas de gobierno dada la pérdida de muchas de sus propiedades.

Si bien es cierto que las pretensiones del gobierno sandinista, era lograr cierta estabilidad económica y política, sus medidas en materia de política económica eran contra puestas. En el sentido que las medidas de estabilización, normalmente son de carácter restrictivo, ello deja poco margen para ejecutar programas que beneficien a la población mas pobre.

---

<sup>22</sup> Los primeros indicios de ajuste se remontan a 1988 casi al finalizar el gobierno sandinista. En el país, al menos, se han ejecutado tres programas de ajuste de 1988-1989, 1992-1996 y 1998-2000.

Los resultados de las medidas llevadas a cabo durante el régimen sandinista tuvieron efectos contradictorios. Si bien se logró reducir el déficit fiscal y se contrajo la demanda monetaria producto de políticas restrictivas, por otro lado la inflación no cedió, sino que se aceleró. Esto tuvo efectos negativos, no solo en los salarios sino que también en los empleos (Ver tabla 2).

**Tabla 2 Evolución de las principales variables macroeconómicas Nicaragua 1987-1988**

<b>Variables/ Años</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>PIB</b>	<b>(0.7)</b>	<b>(10.9)</b>
<b>Desempleo</b>	<b>24.4</b>	<b>26.6</b>
<b>Inversión/PIB</b>	<b>22.1</b>	<b>20.5</b>
<b>Déficit Fiscal/PIB</b>	<b>16.9</b>	<b>27.0</b>
<b>Inflación</b>	<b>1,347.2</b>	<b>33,656.8</b>
<b>Salario Real</b>	<b>(12.7)</b>	<b>(12.7)</b>

Fuente: Datos de la secretaria de programación y presupuesto y CEPAL, 1986-1990.

Los datos anteriores señalaban, la urgencia por aplicar medidas de ajuste que permitieran lograr cierto equilibrio económico. De ahí la necesidad del gobierno por aplicar dichas medidas. La estrategia para reducir la pobreza, se basaba en el desarrollo mediante transferencias y subsidios intra-sectoriales que derivarían en una mejora de las condiciones de vida para la población en general. Por un lado, se pretendía generar un modelo de crecimiento con integración de los sectores excluidos y redistribuir los beneficios esperados. Al mismo tiempo, se esperaba aumentar la oferta de servicios sociales bajo la responsabilidad estatal.

A inicio del período revolucionario se amplió la inversión social, los criterios que orientaron la política social fueron: universalidad, gratuidad, participación popular y solidaridad. En este sentido, los esfuerzos en materia social en su inicio fueron sensibles a las necesidades de la población ya que por ejemplo se redujo la tasa de analfabetismo de 50.3 a 12.9%, se redujo la mortalidad infantil de 120 a 62 por cada mil nacidos vivos,

aumentó el empleo y el acceso a servicios sanitarios como agua potable y alcantarillado, entre otros. Sin embargo estos esfuerzos no fueron sostenibles debido al enfrentamiento bélico. Ello desembocó en un paulatino deterioro del nivel de vida de la población: se disminuyó el consumo básico, el empleo, los servicios sociales y reaparecieron enfermedades infecto contagiosas.

Debido a las anteriores problemáticas, la política social se redefinió frenando la expansión de los servicios sociales, a partir de la optimización de los recursos en función de las necesidades de la defensa. Hacia 1985 y 1989, los datos de pobreza reflejan que 78.9 % de la población se encontraba en condiciones de pobreza.

En 1990, tras la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), por la Unión Nacional Opositora (UNO)<sup>23</sup>, el país inició una nueva etapa caracterizada por una elevada deuda externa y un marcado deterioro del tejido social y productivo del país. El llamado gobierno de Reconciliación Nacional, logró la pacificación del país con el apoyo del gobierno de Estados Unidos y la abolición del servicio militar.

La difícil situación por la que atravesaba el país, desembocaron en un nuevo programa de ajuste que dio inicio en marzo de 1991. (Informe Banco Central: 1991: 113). Las medidas de ajuste aplicadas en este período fueron las convencionales políticas sociales caracterizadas por la focalización hacia los sectores más desfavorecidos, descentralización de actividades hacia las municipalidades, apoyo a la micro empresa y la aplicación de los programas de compensación social.

En marzo de 1991, el gobierno de la presidenta Chamorro ejecutó un amplio programa de estabilización económica y ajuste estructural el cual tenía como principales objetivos: reducir significativamente la hiperinflación, liberalizar el comercio interno y externo y desregularlo. Desregular el mercado de trabajo, reducir el tamaño del estado y sus

---

<sup>23</sup> La UNO fue fundada en 1986 y para 1990 aglutinaba un coalición de de hasta catorce partidos políticos con ideologías muy distintas desde derechistas, hasta comunistas con el único nexo de unión el rechazo al FSLN. En 1990 la UNO se hizo de 51 escaños de 92 en el parlamento.

competencias y fortalecer la balanza de pagos, para crear las condiciones macroeconómicas que posibilitasen un crecimiento sostenido de la producción.

Entre las principales medidas de ajuste y reformas se destacan las siguientes:

- Se autorizó la creación y operación de bancos privados.
- Se firmó un programa de Stand By con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de fortalecer las metas del programa económico.
- Se aprobó la ley de inversiones extranjeras y de Zonas Francas
- Se introdujo una nueva moneda, y se decretó una significativa devaluación del nuevo córdoba y se inició el retiro de circulación de la anterior moneda.
- En el sector público se ajustaron precios y tarifas y se procedió a financiar el déficit con recursos externos.
- En el campo financiero se ejecutó una política de crédito restrictiva que permitiese lograr tasas de interés positivas.
- Privatización de los sectores de servicios públicos más lucrativos.

En el marco de estos programas de ajuste, la política social del país se orientó en dos direcciones: por un lado a compensar el costo social de los programas de ajuste, mediante la creación de instituciones que brindasen trabajo temporal o estable. Para esto se crearon tres instituciones, en 1991 se creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Fondo de Protección a los Sectores Oprimidos, (FASO), y en 1993 el Ministerio de Acción Social (MAS). El segundo cambio, se dio en la política económica, se pasó de una expansiva, a una recesiva, que permitiera lograr estabilidad macroeconómica, aunado a planes de compensación social para amortiguar los costos sociales de dichas medidas. En este sentido, la política monetaria y fiscal se constituyeron en los principales instrumentos gubernamentales para reducir el nivel de gasto y el circulante en poder del público.

### **2.3.2- Reforma del sector público**

Durante la década de los noventa, los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de modernizar el sector público con ayuda de la cooperación internacional. Dichas medidas se enmarcan dentro de los procesos de ajuste estructural. Durante el gobierno de

la presidenta Chamorro, las principales medidas aplicadas se hicieron sentir en el sector público siendo la principal manifestación, el recorte de personal en dicho sector. El mayor recorte de personal se dio en el ejército, al pasar de 98, 000 mil efectivos en 1990 a 15,250 al finalizar 1993. (BCN: 1993:178).

A través de los Programas de Conversión Ocupacional<sup>24</sup> (PCO), se promovió el retiro voluntario de empleados del sector público. Entre 1990 y 1992 se dio una reducción importante en el tamaño del aparato burocrático producto de la ejecución de los PCO y la privatización de empresas del sector público afiliadas a la Corporación Nacional de Empresas del Sector Público (CORNAP). A diciembre de 1992, se había reducido el personal militar de 98,000 a 15, 250; personas acogidas bajo el PCO 22, 463 y en las empresas públicas privatizadas alrededor de 70, 000. (Banco Central: 1993: 178). El retiro global fue mayor a 170, 000. Cabe señalar, que los fondos para el pago de las indemnizaciones del personal acogido bajo PCO provenían del sector externo.

Para 1992 la mayor parte de los recortes provino de empleados de las instituciones bancarias del sector público. Aunque el sector financiero no depende del presupuesto del gobierno, fue el que mayor plazas suspendió, esto producto del cierre de algunas sucursales de bancos estatales.

Los programas de ajuste ejecutados durante el mandato de la presidenta Chamorro, responden a los dictados de las reformas de primera generación<sup>25</sup>. Se eliminaron normas que impedían el desarrollo de la empresa privada y se procedió a la liberalización económica, promoviéndose el gradual retiro del Estado como propietario de empresas de producción. Por otro lado, la mayor parte de las reformas también, abogaban por la transferencia de competencias del Estado a las municipalidades y al sector privado, ya sea

---

<sup>24</sup> Los programas de conversión ocupacional constituían una de las medidas de políticas estructurales implementadas por el gobierno, para disminuir el gasto público y tratar de evitar mayores déficits fiscales dado el sobre dimensionamiento del sector público

<sup>25</sup> Las reformas de primera generación se constituyeron en el principal mecanismo a partir de los cuales se podía influir en los niveles de gasto público de los gobiernos en los países en vías de desarrollo, mediante recorte presupuestarios y transferencias de competencias del sector público al privado mediante los procesos de privatización y descentralización de funciones y acciones.

mediante concesiones o vía descentralización con ello se pretendía hacer mas eficiente el manejo de los recursos.

En enero de 1997, tras el cambio de gobierno, se continuó con la profundización de los procesos de reformas a los cuales se le conoció como de segunda generación. Ya que tenían como objetivos el mejoramiento de las condiciones sociales, el incremento de la competitividad externa y el mantenimiento de una sana política macroeconómica.

Durante 1997 se llevó a cabo en el país, un segundo programa de ajuste. Esta vez, bajo la administración del presidente Alemán, siempre con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica.

Después de haber asumido la presidencia, el gabinete económico del presidente Alemán preparó un plan llamado "programa de reforma estructural y económica 1997- 2000," o ESAF II, con el objetivo principal de mantener la estabilidad macroeconómica, luchar contra la pobreza y reducir el desempleo. Sin embargo, prevaleció lo económico sobre lo social, como el principal instrumento para la realización de inversiones sociales. Por ejemplo, para garantizar el éxito del ESAF II, el gobierno de Nicaragua envió al FMI en enero de 1998 una carta de intenciones en donde se detallaban las políticas financieras. Una vez suscrito el ESAF II, Nicaragua podía tener la oportunidad, de conseguir \$400 millones en préstamos durante los tres próximos años. Por otro lado, las condiciones requeridas en la carta de intenciones del FMI garantizarían a Nicaragua su inclusión en la HICP (Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados) antes de finalizar 1999.

Para 1997, las reformas se dieron en al área tributaria, se aprobó la Ley de Justicia Tributaria y Comercial la cual fue aprobada en julio de ese mismo año. La reforma tributaria, tenía como objetivo ampliar la base gravable enmarcada en el principio de neutralidad, es decir, un sistema que generará la recaudación necesaria, con mínimas repercusiones en la asignación de los factores de producción. Así mismo, la ley contemplaba la reducción de exoneraciones y eliminación de discrecionalidades para hacer más transparente el sistema tributario del país. La reforma, tenía como propósito crear condiciones fiscales que posibilitaran el financiamiento del déficit fiscal.

El período de gobierno del presidente Alemán, 1996- 2000 se puede describir como un período relativamente estable a nivel macroeconómico. A nivel micro, las condiciones de las familias y sus niveles de vida, no fueron nada favorables. Sobre todo en lo que respecta a salarios, éstos no alcanzaban para cubrir el costo de la canasta básica tanto para empleados del sector público como el privado. En lo que respecta al empleo, el gobierno continuó con la estrategia de desarrollar zonas francas industriales, ya que éstas amortiguan la tasa de desempleo. Sin embargo, los salarios devengados en estas industrias maquileras, no logran solventar las principales necesidades de los trabajadores cuyo núcleo familiar es extensivo y compuesto por madres solteras.

Algo realmente importante es el hecho que desde el inicio de la década de los noventa, el apoyo de los organismos financieros internacionales referido a la orientación y dirección de las políticas públicas de los países en vías de desarrollo ésta supeditada al cumplimiento de sus políticas y normas. Una vez cumplidos los programas y políticas por los países y lograda la tan ansiada estabilidad macroeconómica, permitiría la negociación y/o condonación de la deuda externa de dichos países, con los acreedores y organismos multilaterales.

Las medidas de ajuste anteriormente descritas repercutieron negativamente en los niveles de vida de gran parte de la población nicaragüense, sobre todo en cuanto al empleo y los salarios. Por ejemplo, el nivel de desempleo abierto aumento de 10.8% en 1990 a 21.08% en 1993, la tasa de sub-utilización de la fuerza de trabajo pasó de 43.3% en 1990 a 53.6% en 1994 (BCN: 1994:55). En lo que respecta a los salarios mínimos oficiales según un estudio de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) del 2001, durante la década de los noventa, estos únicamente se modificaron tres veces la primera en 1991, la segunda en 1997 y la tercera en 1999. (CRIES: 2001:8). Lo anterior refleja la limitada capacidad gubernamental en materia de política económica y social para mejorar los niveles de ingresos de la población del país y sobre todo, para hacerle frente al costo de la canasta básica que año con año aumenta. (Ver anexo 3). Respecto al costo de la canasta básica, el principal rubro que absorbe la mayor parte del presupuesto lo constituyen los alimentos básicos, le sigue en importancia las asignaciones para el uso del hogar y por último las asignaciones para vestuario.

Por otro lado, según un estudio de la *Asociación de Amistad Hispano nicaragüense* 1998. Para 1998 más del 75% de la población vivía en la pobreza, entre 1990 y 1997 los porcentajes de gasto social en salud descendieron del 45% al 40%. En educación se pasó del 46% al 41%. El gasto social, en general, disminuyó 32%. En 1996 el gasto por el pago del servicio de la deuda externa per cápita fue 2,7 veces mayor al gasto per cápita en salud el mismo año. ("Líneas del Sur", Asociación de Amistad Hispano nicaragüense "Rubén Darío", Marzo de 2000).

A nivel latinoamericano y de Centro América el aumento del gasto en servicios sociales básicos, ha sido condicionado a las probabilidades de crecimiento económico que pueda tener la economía. Por tanto, las perspectivas de menor crecimiento económico han actuado como condicionante para el aumento sostenido de los niveles de gasto público. De acuerdo a Panorama Social de la CEPAL, el gasto social aumentó en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias en los países centroamericanos siguen siendo bajas si se comparan con el promedio latinoamericano. Además, sobresale el hecho que la prioridad tanto a nivel de Latinoamérica como de Centro América lo constituyen las inversiones en educación, en los datos se puede apreciar que Nicaragua es el país centroamericano con menores asignaciones presupuestarias en relación a los demás países del istmo. (Ver anexo 4).

Por otro lado, la migración se ha constituido en uno de los principales pilares de sostenimiento de las economías centroamericanas, sobresaliendo por su magnitud el caso salvadoreño y el nicaragüense. En ambos casos las migraciones como fuente productora de divisas se constituyen en el segundo rubro más importante después de las exportaciones. En Nicaragua, las remesas han llegado a representar seis cientos millones de dólares, lo que equivale a 16.2% del PIB (BCN: 2002). Lo anterior, refleja la poca capacidad del sector privado para absorber la mano de obra que año con año aumenta con una tasa promedio de 3.8% anual. Un elemento transversal que ha resultado del proceso migratorio, es la tendencia creciente del número de hogares encabezados por una mujer. En 1998 estos hogares representaron cerca de 30% del total.

En lo que respecta al proceso político nacional, durante los primeros dos gobiernos de posguerra se llevaron a cabo en el país dos reformas a la Constitución de la república, la primera al finalizar el período de la presidenta Chamorro en 1995. Se reformó la Constitución de la República con el objetivo de mejorar la gobernabilidad del país, se aducía que la constitución existente era predominantemente presidencialista y la reforma vendría a balancear y equilibrar el gobierno y la administración del Estado a través de las ramas legislativa y judicial. Sin embargo, cinco años más tarde bajo el gobierno del presidente Alemán, se realiza otra reforma a la constitución, “para afianzar la gobernabilidad, que garantice el perfeccionamiento del actual sistema democrático”. (Constitución: 2004: 94).

La reforma del 2000 desembocó en mayor inestabilidad producto de la repartición de poderes del Estado, entre las dos fuerzas políticas principales del país, Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). A la acción anteriormente señalada se conoció como pacto libero-sandinista. Entre las principales instituciones que estuvieron bajo el poder del pacto y que continúan hoy en día se destacan: Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral y Corte Suprema de Justicia.

El costo político que representó el pacto FSLN-PLC, tuvo serias repercusiones en el proceso democrático nicaragüense, ya que se ha consolidado una especie de dictadura bicéfala entre dos caudillos políticos (Daniel Ortega y Arnoldo Alemán). Los conflictos que puedan darse entre los diferentes poderes del Estado nicaragüense, se siguen resolviendo al margen de la opinión pública, mediante negociaciones entre cúpulas partidarias en detrimento de la credibilidad y confianza del pueblo, sobre los procesos políticos nacionales. De ahí que entre la clase política nacional, los discursos entorno a la libertad de expresión, gobernabilidad y participación no coinciden con las prácticas que realizan los principales líderes de los partidos políticos. Estos plantean una marcada ambigüedad que genera desconfianza hacia aquellas instituciones con clara afinidad política con los líderes de los partidos anteriormente señalados.

Con las políticas del pacto se cercenó el derecho a la participación política de la ciudadanía por medio de la suscripción popular. Lo anterior es sumamente importante ya que el fortalecimiento de ciertas instituciones y poderes del Estado (poder judicial, contraloría de cuentas, asamblea nacional, entre otros) son claves para el funcionamiento eficiente del mercado y las condiciones sociales del país. Es decir, un régimen y sistema de gobierno democrático debe estar basado, en los principios de soberanía popular, libertades, derechos y garantías individuales constitucionalmente fijados y no como cuotas de poder y repartición de poderes, como tradicionalmente se ha venido haciendo en Nicaragua.

#### **2.4- Principales cambios socio-económicos en la década de los noventa**

Según las Encuestas Nacionales de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (EMNV-1998 y EMNV-2001) elaborada por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC). Nicaragua tiene 5.1 millones de habitantes, 50.2% mujeres, y una tasa de crecimiento demográfico de 2,7%, que es una de las más altas de la región latinoamericana. La tasa de crecimiento de la economía ha bordeado el 5,4% entre 1997 y el año 2000; en ese mismo período, el ingreso por habitante se ha reducido en 2.4%.

La difícil situación socioeconómica por la que atravesó el país desde inicios de la década de los noventa, ocasionó que gran parte de las familias nicaragüenses tuvieran que recurrir como mecanismo de subsistencia a tres estrategias:

- 1.- Ampararse en la economía de la pobreza que se configura en el sector informal. En los noventa, la política económica aplicada en el marco de los programas de ajuste estructural, experimentó importantes reformas en el sector público, incluyendo la drástica reducción del empleo estatal. A esta dinámica, se sumó el impacto de la liberalización comercial cuyas repercusiones no deseadas se reflejaron sobre el sector industrial en el cierre de un número considerable de empresas generadoras de empleos en el rubro textil, agroindustria y metalmecánica. Por otra parte, la lenta reactivación del sector privado no logró en los últimos años, absorber la creciente fuerza de trabajo que buscaba incorporarse al mercado laboral.

2.- Migración y remesas como principal motor de sostenimiento de la economía familiar. En Nicaragua las remesas que se reciben llegan a representar hasta 16.2% del PIB, siendo la segunda fuente de ingresos del gobierno después de las exportaciones. (PNUD:2000: 27).

3.- Un tercer elemento invisible pero que incide en lograr cierta reactivación económica, de manera ilícita lo representa el narco tráfico. Sobre todo en el caribe del país.

Debido a que Nicaragua presenta una estructura demográfica predominantemente joven, con 43% de su población por debajo de los 15 años de edad y una tasa global de fecundidad de 3,9 hijos por mujer, ha ocasionado que la PEA nicaragüense presenta una tendencia similar a la observada en otros países latinoamericanos (PNUD: 2000: 70). Es decir una estructura demográfica que incorpora numerosos grupos de jóvenes en edad de trabajar, sin embargo, la crisis económica de los años ochenta y noventa impulsó a las familias a sumar un mayor número de miembros al mercado de trabajo. Bajo este doble impulso poblacional y social, la demanda por empleos crece de manera acelerada.

La situación anteriormente descrita ha derivado que en los años noventa, la falta de empleo se constituía en uno de sus principales problemas a los que debió de enfrentarse la población nicaragüense, mientras la PEA creció hasta 505,500 personas entre 1990 y 1999, la ocupación absorbió a 417,00 personas, equivalentes al 82.5%. La tasa de desempleo abierto creció al inicio de la década, pero ha disminuido sostenidamente desde 1994 para ubicarse en 10.7% en 1999.

La falta de ocupación afecta en mayor medida a las mujeres. Ellas han padecido más agudamente la crisis de la década, pero, la reciente creación de empleo bajo el régimen de Zonas Francas les ha beneficiado. En lo que respecta al empleo formal cubierto por las prestaciones de la seguridad social, éste se ha visto afectado por la crisis económico-social consecuencia de los programas de ajuste estructural. Sus repercusiones incidieron en las empresas ya que iniciaron un proceso de racionalización del número de trabajadores. Esto llevó a que solamente en el período 1990-1994 las empresas formales disminuyeron 58,100 puestos de trabajo. Sin embargo, a partir de 1995 el empleo formal

comenzó a crecer para llegar en el año 2001 a proporcionar empleo a 316,700 trabajadores, lo que representa 16.7 por ciento de la PEA cubierta por la seguridad social.

Durante la década de los noventa, el sector de la economía que mostró mayor dinamismo a partir del segundo lustro de la década en cuanto a la creación de empleo formal, lo tuvo la Industria Manufacturera debido principalmente al crecimiento de las empresas sujetas al régimen de zonas francas<sup>26</sup>. Le sigue en importancia la construcción y el comercio, restaurantes y hoteles. Por el contrario, los sectores más deprimidos han sido el sector agropecuario, transporte, almacenamiento y comunicaciones, los cuales han disminuido los empleos formales. (PNUD: 2002: 85).

En Nicaragua, las zonas francas de exportación reiniciaron operaciones a comienzos de los años noventa dentro del proceso de apertura externa de la economía. Aprovechando las ventajas otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que desde la década anterior estaban utilizando el resto de países de Centroamérica y del Caribe. Aún cuando la mayor parte de los trabajadores de las zonas francas son mujeres, la tasa de desempleo femenino ascendió en el 2000 a 14% de la PEA, pero en el campo alcanza todavía el 30%, es decir tres de cada diez mujeres rurales se encuentran en el desempleo. (PNUD: 2000: 90).

En lo que respecta al empleo, se puede ver cual ha sido la tendencia de la fuerza de trabajo, durante este período (ver anexo 5).

Como se puede apreciar en el anexo 5, la tendencia que ha seguido la ocupación de la fuerza de trabajo es cíclica, ya que la mayor parte de los empleos se siguen dando en el sector informal. Otro elemento que ha jugado un papel importante dentro de la creación de fuentes de trabajo, lo constituye la coyuntura económica nacional e internacional. En el ámbito internacional, la poca diversificación de productos de exportación existentes en el país (café, azúcar y carne, entre otras), ha derivado en mayor inestabilidad para los

---

<sup>26</sup> En 2001 habían establecidas 43 empresas con 33,287 trabajadores directos, que en 2001 reportaron exportaciones por US\$ 296.2 millones.

trabajadores de dichas áreas, ya que, estos productos son muy sensibles a las variaciones de los precios internacionales. Ejemplo de ello lo constituyó la crisis del café de 1998 que ocasionó que muchos de los productores nacionales tuvieran que despedir a muchos de sus empleados.

En lo que respecta a lo nacional, la falta de consenso entre la clase política criolla ha ocasionado un desestímulo para la inversión dada la inestabilidad política que ha derivado en falta de gobernabilidad<sup>27</sup> para la solución de problemáticas sociales.

Un hecho muy significativo que se puede apreciar en el anexo cinco, radica en el hecho, que durante el segundo lustro de la década de los noventa, si bien se logra reducir la proporción de desempleo abierto, el subempleo por su parte va en aumento lo cual nos hace suponer que dicha mejoría no necesariamente fue producto de la creación de puestos de trabajo en el sector formal, sino que por el contrario el sector informal ha ido ganando terreno sobre todo en sectores vulnerables y de bajos ingresos (INEC: 2001). Por ejemplo, entre 1998 y 2001 la cantidad de personas extremadamente pobres ocupadas en el sector informal aumentó al pasar de 72.1% a 76.6% esto según la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (INEC: 2001:40).

Asimismo en el anexo cinco, se puede apreciar la poca capacidad que tiene la economía y el modelo de desarrollo existente en el país, para crear fuentes de empleo que permitan absorber la Población Económicamente Activa (PEA). Experimentándose en cada uno de los años de la década de los noventa un déficit de fuentes de trabajo. Es importante señalar que a pesar que la tasa promedio de crecimiento del PIB para los años de 1994-1999 fue de 4.83%, superior a la tasa promedio de crecimiento de la PEA la cual fue de 3.8% durante la década de los noventa, este crecimiento no fue suficiente para absorber la PEA. Por lo tanto, el crecimiento no se tradujo en mejores condiciones para los trabajadores.

---

<sup>27</sup> La definición que brindamos de gobernabilidad y que nos ayuda a reflejar la coyuntura política existente en Nicaragua es la que brinda Carlos Strasser. “governabilidad es la capacidad de un régimen político de absorber los mayores conflictos sociales o de intereses presentes en la sociedad o bien de contener una eventual indisciplina social mientras va configurando, formulando y aplicando con efecto sus decisiones a lo largo del tiempo”. Esa capacidad gubernamental para aplicar políticas en el largo plazo es una de las principales características de las que han carecido los gobiernos de Nicaragua.

Durante mil novecientos noventa y uno, la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo alcanzó su punto álgido, con 53.3%. Esto fue producto de los planes de retiro voluntario o conversión ocupacional ejecutados a inicios de los noventa, sumado a un estancamiento de la producción y una serie de tensiones y conflictos de orden político y social producido por el descontento de algunos sectores inconformes con las medidas tomadas por el gobierno, sobre todo, en los sectores de salud y educación, principalmente.

En Nicaragua, la pérdida de dinamismo de la economía en los años ochenta y las dificultades encontradas para su recuperación en los noventa, han dado resultados precarios en materia de creación de empleos satisfactorios. La aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural, implicaron la reducción de empleos en el sector público y la privatización de empresas que durante los años ochenta estuvieron en manos del Estado. Esto contribuyó a la pérdida de empleos en el sector formal. Adicionalmente, el proceso de apertura externa y la desgravación arancelaria, han tenido su efecto sobre el empleo industrial y ha ocasionado que éste no genera mayores fuentes de trabajo.

Por otra parte, el crecimiento que comenzó a experimentar la economía a mediados de la década, ha segmentado el mercado laboral, el cual está caracterizado por la coexistencia de un sector formal y otro informal con una productividad relativamente baja. Esta situación se expresa en niveles elevados de pobreza y precariedad para los agentes económicos más numerosos. Por tanto, el autoempleo y el subempleo se han convertido en las estrategias de sobrevivencia inmediatas dentro de un entorno marcado por la precariedad y la vulnerabilidad.

Según estudios del Ministerio del Trabajo (MITRAB) titulado “*Nicaragua, dinámica del mercado de trabajo urbano y sus implicaciones por género 1993-1995 y del 2000*”, del total de ocupados en el área urbana, la mayor parte se concentra en la categoría asalariados, le sigue en importancia, los trabajadores por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado y patronos. (Ver tabla 3). Algo que llama la atención dentro de la tabla lo constituye el hecho que las mujeres se ubiquen más en el sector por cuenta propia que los hombres lo cual demuestra las brechas existentes en cuanto a género al momento

de ubicarse en el sector asalariado. Por otro lado también se observa un aumento de la tasa de trabajo familiar no remunerado. esto es consecuencia de la inserción de la fuerza laboral familiar en actividades ligadas con negocios pertenecientes a la familia, sobre todo en la rama comercio y servicios.

**Tabla 3 Población ocupada por sexo según categoría ocupacional 1993-1995-2000.**

Categoría Ocupacional	1993			1995			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total Ocupados	375,205	212,508	162,697	465,665	259060	206605	572,566	313,276	
Patronos	1.0	1.4	0.2	1.2	1.5	0.7	2.12	2.9	1.2
Asalariados	57.2	60.4	53.1	59.3	62.4	55.5	60.7	61.8	59.4
Trab. Por cuenta propia	38.3	34.8	42.9	35.1	32.3	38.7	33.8	32.9	34.9
Trab. Fam. no remunerado	2.4	2.0	3.0	3.3	2.4	4.3	3.37	2.5	4.4

Fuente: Ministerio del Trabajo. (MITRAB)

La crisis del mercado laboral en Nicaragua ha ocasionado que la situación de pobreza por el agregado de consumo fuera de 50.3% de la población en 1993, cinco años después en 1998 esa situación experimentó una mejora al ser la tasa de 47.9%. (Gobierno de Nicaragua 2001). La concentración del ingreso en Nicaragua se ubica entre las más altas del mundo; el ingreso promedio en el 10% más rico de la población es 19 veces mayor que el del 40% más pobre. Asimismo, el 20% más rico del país consume 51,3% del consumo total del país, mientras que el 20% más pobre consume sólo 5,3% del consumo total.

En lo que respecta al analfabetismo, durante los ochenta éste se logró reducir hasta 12%, aproximadamente. Sin embargo, durante 1998 la tasa de analfabetismo fue de 19% a nivel nacional, y del 40% en los pobres extremos, ello indica la magnitud de las problemáticas sociales imperantes en el país.

Según la EMNV 98, la tasa de analfabetismo de las mujeres rurales era de 32%. Asimismo, 21% de la población en edad de recibir la educación primaria y 57,5% de los jóvenes en edad de educación secundaria, se encontraban excluidos del sistema educativo. Si bien es cierto que algunos indicadores de condiciones de vida han experimentado mejoras entre 1993 y 1998, todavía existen en el país muchos problemas por resolver. Por ejemplo, la puesta en marcha de las medidas de carácter económico (ESAF) tuvo serias repercusiones en la dinámica socio-económica de gran parte de las familias nicaragüenses.

Los cambios de orientación política e institucional a los que ha estado sometido el país durante los últimos veinte años, han incidido negativamente en su desempeño económico. Después de una década de decrecimiento (ochentas) y de estancamiento, del Producto Interno Bruto (PIB) global y per cápita, la situación del país empieza a mostrar signos de progresos ya que a partir de 1994, su PIB empieza a crecer. (BCN: 2000).

En lo que respecta a la estructura productiva y el aporte de los sectores al PIB, los cambios promovidos por las políticas económicas ejecutadas en las últimas décadas, han sucedido sobre una estructura productiva relativamente constante. El sector agropecuario continúa siendo uno de los principales motores en términos del producto interno bruto (PIB) y la ocupación de la población económicamente activa (PEA) (ver tabla 4). En dicha tabla se puede apreciar que durante esta serie de tiempo, el sector terciario es el principal motor de crecimiento para la economía nicaragüense esto producto del paulatino proceso de apertura comercial iniciado a inicios de la década de los noventa. Durante los noventa, se va experimentando en el país proceso de tercerización de la economía. Este sector, encabezado por el comercio y los servicios, han posibilitado un crecimiento económico no sostenido ya que no se basa en la capacidad productiva de la economía del país, sino, en los flujos de recursos financieros provenientes de la cooperación

internacional, inversiones extranjeras vía proyectos turísticos y de zonas francas, así como, en las remesas provenientes del extranjero producto de las migraciones.

En lo que respecta a la PEA absorbida por el sector secundario esta oscila entre un 12 y 14%, esto debido a que el sector industrial es de escaso desarrollo y poco vinculado al resto de la economía. (PNUD: 2000; 24).

**Tabla 4 Participación de los sectores económicos en cuanto al PIB y la PEA (%)**

Sector	1990		1993		1996		1999	
	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA
Sector Primario	24.8	39.3	25.1	38.7	27.7	41.1	28.36	42.4
Sector Secundario	25.8	12.4	26.2	13.0	26.5	13.3	28.3	14.6
Sector Terciario	49.4	40.2	48.8	40.3	45.9	45.6	43.3	43.00

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del BCN.

En lo que respecta a las exportaciones realizadas por el país, éstas siguen sustentadas en los productos tradicionales (azúcar, carne, café, pesca, entre otros) procedentes del sector agropecuario. No obstante, el sector agropecuario en la economía, nicaragüense no satisface las necesidades alimentarias de la población, sobre todo, en aquellos productos de alta demanda como arroz, de frijoles, aceite comestible y leche.

Dentro de la estructura económica y financiera del país, existen dos elementos que no han contribuido al proceso de crecimiento y desarrollo del país, la deuda externa e interna y el déficit comercial derivado de la brecha existente entre el monto de las exportaciones y las importaciones.

La asimetría existente entre las exportaciones e importaciones lejos de ser un fenómeno circunstancial, se ha convertido en una situación crónica, debido al descenso de las exportaciones las cuales tiene su origen tanto a la baja productividad interna y la escasa

diversificación de productos exportables de alto valor agregado, aunado a un paulatino deterioro de los términos de intercambio. (Ver anexo 6).

La difícil situación económica por la cual atravesaba el país a inicios de la década de los noventa, ocasionó que el país fuese incluido dentro de 41 países catalogados como pobres y altamente endeudados por el FMI y el Banco Mundial. (PNUD: 2000: 27). Durante el período de la presidenta Chamorro se logra que al país se le condone parte de su deuda externa, esta pasó de US\$ 11,000 millones a US\$6,400. (PNUD: 2000: 27). Pese a esta situación, esta cantidad aún constituía un problema difícil para el país, ya que durante el último lustro de la década de los noventa, el monto promedio anual de recursos orientados al pago de intereses de la deuda significó 15% del presupuesto de gasto fiscal, monto similar al destinado al gasto en educación.

## **2.5- Capacidad estatal y actores políticos**

La sociedad nicaragüense de fines de la década de los ochenta y principio de los noventa, se encontraba fuertemente desarticulada producto de diez años de guerra y continuo desmembramiento de la estructura familiar. La difícil situación por la que atravesaba el país, permitió la configuración de una matriz político-social conformada por partidos políticos, gobierno de turno, sindicatos, organismos no gubernamentales, sector privado encabezado por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), iglesia, movimiento estudiantil y en menor medida, otras organizaciones de la sociedad civil.

La configuración de esas alianzas giraba entre aquellos sectores sociales a favor del sistema y aquellos opuestos a él. Tras el cambio de gobierno de 1990 existían en el país grandes expectativas respecto a la reconfiguración de los centros de poder existentes en el país, sobre todo en el ámbito político. Esto producto de la llegada al gobierno de una coalición de partidos conocida como Unión Nacional Opositora (UNO), la cual tenía como objetivos: “forjar y consolidar la paz, democratizar el Estado y la sociedad, solucionar patrióticamente la crisis política, económica y social y emprender el desarrollo económico en base a intereses nacionales y progreso social” (Plataforma de Gobierno: 1990).

Sin embargo, las condiciones en las que se desarrolló el llamado “gobierno democrático”, no le fueron favorables, sobre todo en lo político. La oposición (sandinismo), bajo la figura de su principal líder (Daniel Ortega) declaró que su partido “gobernaría desde abajo”, ya que eran la segunda fuerza política dentro de la asamblea nacional. La oposición se oponía a las medidas de ajuste implementadas para lograr estabilidad macroeconómica, que las consideraban como intromisión internacional. Es por esta razón, que el gobierno de la UNO pactó con el FSLN mantener algunos logros de la revolución sobre todo en lo que respecta a temas de la propiedad.

Por otro lado, elementos derechistas de la UNO reprochaban al gobierno la continuidad del jefe del ejército, hermano de Daniel Ortega por considerarlo como un exponente de línea dura del sandinismo. Debido a estos roces, se dió dentro de la coalición de la UNO una polarización que desembocó en su ruptura durante 1993.

Con el desmembramiento de la UNO, como bancada y con la inconformidad de amplios sectores de la población por las medidas de ajuste y restricciones monetarias dentro del sistema financiero nacional, se dieron en el país paros, promovidos por diferentes sectores, sobre todo de sindicatos. Entre los paros se destacaron el de los trabajadores del sector salud y educación. La principal demanda de estos sectores, era la reivindicación salarial ante la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios. Es importante señalar que los salarios que devengan los empleados del sector salud y educación son de los más bajos del sector público.

Por otro lado, se ha señalado que estos sectores (salud y educación), son afines a la oposición (FSLN) (entrevista realizada),<sup>28</sup> de ahí su descontento por las medidas implementadas por el gobierno. Durante el periodo 1990-1995 se dieron alrededor de diez asonadas o huelgas del sector salud, educación y transporte público.

A medida que van pasando los años, el poder de representación que tradicionalmente habían tenido los sindicatos van perdiendo espacio por su asociación con la oposición

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada a Eddy Jerez coordinador del Área de Desarrollo Económico Sostenible del PNUD y a Roger Benito Acevedo, secretario de Asuntos Laborales de la Confederación General de trabajadores de la Asociación Nacional de Educadores de NicaraguaCGT-ANDEN

sobre todo los más tradicionales como, el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) y Asociación de Educadores de Nicaragua (CGT-ANDEN). En su lugar, surgen nuevas organizaciones con mayor poder de convocatoria y representación de los intereses de la sociedad y de los grupos más vulnerables, nos referimos a las ONG's. Estas organizaciones se van posicionando como potenciales sustitutos (aunque imperfectos) de otros sectores de más tradición dentro de la sociedad nicaragüense.

Por el lado del sector privado, desde mediados de la década de los ochenta, éste sector mostró un marcado sesgo antiestatista, producto de las medidas de confiscación ejecutadas por el gobierno sandinista. Asimismo, otros grupos empresariales como la Corporación Pellas tienen un marcado poder de negociación con los principales actores políticos tanto de oposición como de gobierno.

En relación a los partidos políticos, su papel como representantes de demandas sociales, que habían venido jugando desde el gobierno sandinista se ha ido deteriorando. En la actualidad, no responden a las demandas e intereses de la mayoría de la población, sino que estos se han dedicado a la defensa de sus intereses, mediante pactos y cuotas de poder que les garanticen su permanencia dentro de las estructuras gubernamentales.

El escenario que se conformó en cuanto a partidos políticos, tras la debacle de la UNO, muestra la consolidación de dos partidos políticos uno de derecha el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y otro de "tradición" de izquierda, el FSLN.

En Nicaragua, todavía no se vislumbra una tercera fuerza política o tercera vía que permita romper con la lucha de estos dos grupos antagónicos. En lo que respecta a la sociedad civil, esta todavía no muestra interés por participar y hacer valer sus derechos. Por otro lado, el papel que ha jugado la iglesia desde el conflicto bélico de los ochenta, garantizó la permanencia de este sector como uno de los principales actores sociales con poder. El poder de la iglesia en Nicaragua giró entorno a la figura del cardenal de Managua (Miguel Obando y Bravo), su influencia se hace sentir al momento de plantear estrategias y políticas públicas.

Durante el segundo lustro de la década, de los noventa sobrevino en el país una crisis de ilegitimidad de las políticas públicas. La mayor parte de los sectores (sindicatos, iniciativa privada, sociedad civil) no apoyan las políticas implementadas ya que las mismas se pusieron en marcha sin buscar consensos. (La Prensa: 1995, 1998). Para el presidente del COSEP (Gilberto Cuadra) “uno de los mayores defectos de la estrategia económica del gobierno de Chamorro es haber creado una estrategia económica de forma inconsulta, pues llaman a los sectores involucrados para aprobar sus planes, cuando ya los habían firmado”. (Refiriéndose a la firma del ESAF por parte del gobierno de Chamorro). (La Prensa 1995: 3 de enero). Lo mismo sucede con las confederaciones del sector Salud y educación “nos llaman para aprobar sus planes, nunca incorporan nuestras sugerencias”. (Entrevista realizada a Ana Quiroz del Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS y a Roger Benito Acevedo de CGT-ANDEN).

El Estado ya no representa la misma fortaleza que tenía en décadas pasadas, en cuanto a decisiones tomadas directamente con su agrupación política para la aprobación de leyes dentro del parlamento. Por su parte los representantes de los sectores sociales, no lograron alcanzar mayor protagonismo debido a que no se han reestructurado en búsqueda de mayor profesionalización que les permitan romper con las tradicionales prácticas inerciales que resultan ineficientes en términos propositivos.

Algo que no hay que pasar por alto y que tiene un gran peso dentro de las estructuras político-administrativas de los gobiernos de la década de los noventa, lo constituye la presencia cada vez más “influyente” de los organismos internacionales, FMI y BM, principalmente.

En lo que respecta a la capacidad que puedan tener las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social, ésta todavía carece de la representatividad y pluralidad de actores tanto nacionales como internacionales. (Repetto: 2004). Si bien se pone de manifiesto en esta definición, quienes son los potenciales actores de la capacidad estatal, considero importante dejar claro que esta variable se puede desagregar en tres ámbitos: capacidad estatal en cuanto a la eficacia de las leyes, las instituciones y el aparato burocrático. En este sentido, los

actores sociales que conforman un tejido socio-organizativo, e institucional intervienen en la agenda pública regulados por un conjunto de normas establecidas, pueden ser por medio de políticas, programas y proyectos.

Las instituciones, juegan un papel importante en la conformación de esa capacidad estatal, ya que en ellas se encuentra, un marco político-institucional a través del cual, se puede lograr en mayor o en menor medida ciertos grados de legitimidad en cuanto a las acciones de sus dirigentes. De tal forma, “el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar” (Repetto: 2004: 14). Las reglas claras permiten y posibilitan cierto radio de acción bajo los parámetros establecidos por las normas institucionales. Por tanto, el desafío para los países en desarrollo, lo constituye su capacidad para construir o reconstruir esa capacidad estatal entorno a la política social.

Asimismo y como ya se mencionó en el primer capítulo, la capacidad estatal esta conformada por dos tipos de capacidades: la capacidad política y la capacidad administrativa. Para el caso de Nicaragua, es condición necesaria lograr tanto la capacidad estatal como la administrativa, el consenso y voluntad política, esto por el hecho de que las principales instituciones del Estado (Consejo Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Contraloría General de la Republica, Asamblea Nacional, entre otras), se encuentran totalmente influenciadas por dos partidos políticos FSLN y PLC y por tanto, las acciones y resoluciones de éstas carecen de aprobación por la mayor parte de la población. Por otro lado, algo que viene a minar la capacidad estatal, es que muchas de las instituciones del Estado realizan proselitismo político y clientelismo mediante el ofrecimiento de prebendas entre los principales actores políticos a cambio de favores y puestos dentro de instancias gubernamentales.

En lo que respecta al proceso de descentralización, una de las principales medidas de reforma del sector público nicaragüense, aún cuando a nivel central se ha procedido gradualmente a descentralizar competencias hacia las municipalidades, éstas, no vienen acompañadas con las trasferencias necesarias que permitan solventar las demandas de la población sobre todo a nivel educacional y de sanidad. Como mecanismos

administrativos, se crearon instituciones, se firmaron acuerdos y se otorgó personería jurídica a ciertas instituciones para que fuesen mediadoras entre el nivel central del gobierno, municipalidades y sociedad civil. Entre las principales medidas administrativas, tenemos:

Creación mediante decreto presidencial No 497 del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) como ente Autónomo (Gaceta No.44. 1990). Se otorgo personería jurídica al Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) (Gaceta No. 206, 1990), se firmó el acuerdo presidencial No. 116-91 con el Ministerio de Economía y Desarrollo para la creación de la Comisión Nacional de Nivel de Vida, se creó el Ministerio de Acción Social (MAS) para la coordinación de la política social del gobierno. (Gaceta. No. 6, 1993). Se crearon los Programas o Polos de Desarrollo con miras a promover un modelo de desarrollo sostenible esto mediante decreto No. 22-95 (Gaceta No. 109, 1995), se creó también el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) mediante decreto presidencial No. 37-97 (Gaceta No. 105, 1997), para que sirviera como un foro de análisis, discusión, concertación y evaluación para la adopción de un modelo de desarrollo sostenible; se creó la ley No. 269 que tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos de los ciudadanos para presentar iniciativas de ley de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República por la Asamblea Nacional (Arto 140, numeral 4). Así mismo, se creó el Consejo Nacional de Planificación Económico y Social (CONPES) y el Fondo Social Suplementario este último con miras a financiar programas sociales.

Durante la década de los noventa aunque se trató de romper con las estructuras patriarcales y verticales en torno el manejo de la cosa pública y la concertación del poder, no se logró mucho ya que el desenvolvimiento de la mayor parte de las instituciones derivó en mayores trabas burocráticas para los grupos no organizados. Por ejemplo, según estudios de la organización Hagamos Democracia, de 89 propuestas de ley de los ciudadanos en 1997, solamente 19 fueron enviadas a publicación, 10 no habían sido remitidas al presidente para su aprobación o veto, 15 se encontraban en la primera secretaria y 45 a la espera de ser dictaminados por la Asamblea Nacional. (PNUD: 2002).

Como se mencionó el complemento de la capacidad estatal lo constituye tanto la capacidad administrativa, como la capacidad política. En este sentido, la capacidad política es “la capacidad que tienen los gobernantes de problematizar las demanda de los grupos mayoritarios de la población tomando decisiones que representen los interese e ideologías de los mismos, mas allá de la dotación de recursos que pueda movilizar la esfera pública” (Repetto: 2004: 19).

En esos términos, “capacidad o incapacidad estatal en Nicaragua, pasa por el consenso que pueda o no haber, entre las élites políticas criollas” y la sociedad civil. De ahí que un aspecto clave de la capacidad política lo constituye la manera en como se relacionan los actores políticos, ya sea en un marco de conflicto o complementariedad para la solución de problemáticas sociales, sobre todo en lo que respecta a la política social y participación en los distintos poderes del Estado.

Debido a la compleja relación elitista<sup>29</sup> existente entre los diferentes actores políticos y sociales del país la capacidad estatal se constituye en un bien escaso que depende no solo de la existencia de organizaciones administrativas e instituciones eficientes con personal bien entrenado, sino que también de relaciones e interacciones políticas capaces de responder a los intereses de la sociedad y no a los de caudillos como tradicionalmente ha venido sucediendo.

---

<sup>29</sup> Digo elitista porque en Nicaragua dado la tradición caudillista y patriarcal en la que se han ido formando los nuevos cuadros políticos, tienden a reproducir las mismas estructuras verticales y personalista que no dan cabida a una pluralidad de actores que permitan poner a discusión el papel que ha venido jugando la clase política, aunada a la poca participación de la sociedad civil no organizada en asuntos políticos. Además, en Nicaragua el quehacer político se ha vuelto un *modus vivendi*.