

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO IV

4.- La política social en Nicaragua 1990-2000

En el presente capítulo me propongo interpretar el modo en que se decidió, diseñó e implementó, la política social nicaragüense. Durante la década de los noventa, ocurrieron algunos avances en materia social en la sociedad nicaragüense, pese a los pocos recursos destinados por los gobiernos para combatir problemáticas sociales importantes tales como: el empleo, la salud, la educación y los salarios. Con esta perspectiva como marco de referencia, en la primera sección de este apartado describo aspectos y situaciones de las políticas sociales que permiten observar los contornos de la situación social sobre la cual operaron las políticas sociales y las estrategias de combate a la pobreza, durante dos administraciones con clara tendencia neoliberal influenciados por las recomendaciones del consenso de Washington

Los planteamientos vertido en este capítulo, obedecen a dos objetivos específicos, por un lado determinar la importancia y/o prioridad de la política social y la estrategia de reducción de la pobreza en los planes de gobierno en Nicaragua durante la década de los noventa. Por otro establecer cual ha sido la incidencia, grado de articulación social e institucional de la política social en la reducción de la pobreza, desarrollando para esto una caracterización de las medidas de política social, durante la década de los noventa. Es precisamente el estudio de estas acciones el eje de la segunda parte de esta sección, concentrándome en aquellos aspectos que permitan delinear rupturas y/o continuidades de la política social desarrolladas tanto por la administración de la presidenta Chamorro como por la del presidente Alemán.

Al igual que en muchos países latinoamericanos en Nicaragua, la pobreza ocupaba un lugar residual. En la década de los setenta, la preocupación versaba entorno a los procesos de desarrollo. Durante los ochenta, la problemática de la pobreza se vio eclipsada por los procesos hiperinflacionarios, no es sino hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa, que se vuelca la atención hacia este tipo de problemáticas cobrando gran importancia y visibilidad.

Al inicio de los noventa, las políticas del gobierno de Nicaragua, estuvieron centradas en problemáticas macroeconómicas como la inflación y el crecimiento económico, dejando para después la solución de problemáticas sociales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, entre otros.

En Nicaragua, la política social forma parte de las atribuciones del presidente de la república. Según el artículo No. 150 inciso 13, de la Constitución Política del país son atribuciones del presidente: “dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico-social”. De ahí, que la política social sea ejecutada por la autoridad social designada por el presidente de la república. En Nicaragua, la autoridad social encargada de llevar a cabo la política social durante la década de los noventa, estuvo a cargo del gabinete social y dependencias como el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Ministerio de Acción Social (MAS) y el Consejo Nacional de Planificación Económico Social (CONPES).

En los primeros años de la década de los noventa, el gobierno de Nicaragua se dio a la tarea de reconstruir el país, con el apoyo de la comunidad internacional. Las prioridades estaban asociadas a emprender reformas que permitiesen la liberalización y apertura económica del país, de tal manera que las problemáticas sociales (incluida la pobreza), ocuparon un lugar secundario, respecto a las prioridades y políticas de la nueva administración; pese a que dentro de sus políticas y plataforma de gobierno, se ponía énfasis y se resaltaban las ventajas de invertir en capital humano y mejoramiento de los servicios de salud y educación.

Desde el inicio de los procesos de reforma, el discurso oficial giró en torno a promover el crecimiento económico y sus potenciales efectos redistributivos a favor de los grupos más pobres y vulnerables del país. Al mismo tiempo, se creía que reducir la inflación, era la mejor forma de responder a las expectativas de la población pobre ya que la inflación constituía, según algunos economistas el peor impuesto para la población pobre ya que disminuye el poder adquisitivo de las familias. Sin embargo, los beneficios tanto del crecimiento económico como de la estabilidad de precios, producto de la reducción de la

inflación no se han hecho sentir ya que los salarios mínimos no han experimentado mejoras sustanciales que permitan mejorar los estándares de vida de gran parte de la población nicaragüense.

En 1991 el gobierno convoca a un plan de Concertación Económica y Social (La Prensa 11 enero, 1991). Este plan tenía como objetivo general lograr estabilidad política y social entre los principales sectores del país (gobierno, sociedad civil e iniciativa privada). El programa de Concertación Económica y Social tenía dos objetivos específicos (Gobierno de Nicaragua 1991).

- 1.- Alcanzar estabilidad y paz social mínima que permita potenciar y canalizar los limitados recursos y propiciar un clima estable para la inversión.
- 2.- Lograr una nueva y dinámica forma de vinculación con la comunidad internacional que produzca un tratamiento preferencial para el país.

En este proceso de concertación, participaron treinta y cinco confederaciones, federaciones, cámaras, asociaciones y sindicatos representativos de los sectores de los trabajadores y empleadores junto con el gobierno. Producto de este proceso de concertación, se lograron tres tipos de compromisos o acuerdos sobre la base de los siguientes principios: compromisos globales, acuerdos sectoriales y compromisos de las partes. (Gobierno de Nicaragua: 1991).

A). Compromisos globales: estos compromisos giran entorno a la adopción de un programa económico realista que contempló las siguientes áreas:

- Confianza y seguridad: el principal objetivo fue el cumplimiento de un verdadero estado de derecho, basado en la supremacía de la Constitución y de las leyes, tanto para los gobernantes como para los gobernados.
- Política económica: los principales objetivos giran entorno a la estabilización de la inflación, por medio de una estabilidad monetaria y cambiaria. Estabilidad crediticia, por medio de la reactivación productiva, procurando los recursos necesarios para la producción. En lo fiscal la estrategia estaba dirigida a reducir el déficit fiscal por medio

de la racionalización del gasto. Respecto a lo social, se establece que tanto el sector salud como educación, serán los dos sectores más importantes en asignaciones presupuestarias.

B). Acuerdos sectoriales: éstos giraron entono a los siguientes puntos: crédito e inversión a la producción. Devolución, privatización y participación obrera en las medidas anteriormente señaladas. Se establece un régimen tarifario preferencial para los servicios públicos de los sectores de menores ingresos.

En lo que respecta a empleo y salarios, el gobierno se compromete a impulsar la reactivación económica del país con el objetivo de reducir el desempleo existente, desarrollando nuevas fuentes de empleo productivo. Asimismo, se compromete a promover un nuevo código laboral y promover el sector agroexportador y las instituciones financieras privadas.

C). Los compromisos giran entorno a los tres sectores participantes (empleadores, empleados y gobierno). Los trabajadores, se comprometieron a mantener la eficiencia y productividad del trabajo, cumplir con los convenios colectivos, agotar todos los mecanismos legales antes de irse a la huelga y disminuir el ausentismo laboral.

Los empleadores por su parte, se comprometieron a contribuir a la estabilidad social y desarrollar armoniosas relaciones obrero-patronales y fomentar el clima propicio para la inversión extranjera. Negociar y cumplir con los convenios colectivos concertados con los trabajadores, racionalizar los márgenes de comercialización y de utilidades para moderar los precios e incrementar la competitividad, aumentar la inversión en función de elevar la producción y la eficiencia productiva, generar más empleo productivo. Crear un Banco de Empleo para facilitar la contratación de los trabajadores del sector público que deseen ubicarse en el sector productivo, hacer buen uso del crédito.

El gobierno por su parte se comprometió a: aplicar y poner a la disposición los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de los acuerdos. Intervenir para eliminar actitudes y acciones que conduzcan al revanchismo político, respetar las políticas de

empleo y salario convenidas en la Concertación, establecer tarifas preferenciales de los servicios públicos para la población de menores ingresos.

Este proceso de concertación, llevado a cabo a inicios de la década de los noventa, sirvió de base al gobierno para diseñar su agenda social o política social, ya que para poder llevar a cabo la política social según palabras de la presidenta de la república “se necesita trabajar unidos para sacar del subdesarrollo al país”. (La Prensa 6 de julio 1991). Sin embargo, meses más tarde este proceso de concertación que legitimaba las acciones gubernamentales entre los tres sectores, se fue desarticulando, hasta el punto que para el directivo del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), Gilberto Cuadra “la concertación se constituyó en un arreglo político entre dos fuerzas políticas el frente sandinista y el gobierno, dada la efervescencia y agitación laboral de los sectores organizados pertenecientes a sindicatos con trayectoria sandinista”. (La Prensa, 28 marzo, 1991). Este proceso de concertación, fue un intento fallido por parte del gobierno de crear un clima político que posibilitase mayor legitimidad e impacto para la aplicación de sus políticas, sobre todo, de las medidas de ajuste.

Durante 1991, se llevó a cabo en el país un seminario cuyo propósito era el analizar políticas para superar la pobreza. Al seminario denominado de “Alto nivel sobre la política del desarrollo social” asistió la presidenta de la república, acompañada por sus ministros del gabinete social y funcionarios de entes autónomos relacionados con las áreas de salud, educación, vivienda, empleo, así como, representantes de organismos no gubernamentales. En este evento, los grandes ausentes fueron los representantes de la sociedad civil. Lo anterior evidencia que la política social es un asunto de expertos, en donde la sociedad civil pese a que es la que sufre los estragos de las medidas ejecutadas por los gobiernos, no cuenta con los medios políticos y socio-organizativos que les permitan influir en las estrategias o políticas de desarrollo social.

Durante la década de los noventa para la mayor parte de burócratas del Estado, la estabilidad macroeconómica y reducción de la hiperinflación son elementos necesarios para la elaboración de un plan social. Por ejemplo, para el ministro de la presidencia del

gobierno de la presidenta Chamorro, los avances en materia de paz y estabilidad logrados por el gobierno, son producto de una estrategia de reactivación económica en base a los planes de estabilización. A su juicio, el próximo paso ha de ser la definición de la política social, o plan de desarrollo social, cosa que se hace por primera vez en la historia de Nicaragua. (La Prensa, 6 de julio, 1991). Las anteriores declaraciones reflejan como la política social o los planes de desarrollo social se constituyeron en apéndices de la política económica, aún cuando, en los discursos oficiales se decía que eran prioritarias para el gobierno las inversiones en capital humano en las áreas de salud y educación.

Durante el primer lustro de la década de los noventa, “la línea estratégica sobre la cual se basó la política social fue la descentralización, ya que el Estado no puede resolver todos los problemas [...] por tanto, se hace necesario involucrar a las comunidades para que tomen sus propias decisiones, para evitar la dependencia del gobierno central a como se dio con el sandinismo y somocismo” (Discurso del ministro de la presidencia de doña Violeta, Antonio Lacayo en el seminario sobre política social. La prensa 6 de julio 1991). Lo anterior, evidencia el cambio de rumbo de la política social ahora basada en la focalización y eficiencia del gasto. Así mismo, se evidencia poca capacidad Estatal para responder a demandas sociales y falta de liderazgo dentro del gobierno que permita cumplir con mandatos constitucionales en donde el Estado es el garante de brindar y promover el bien común de la sociedad nicaragüense. (Arto. 4. Constitución Política).

Durante este período, la Dirección Técnica del Ministerio de la Presidencia, la autoridad gubernamental encargada de ejecutar la política social, priorizó los sectores a ser atendidos por la política social. Entre los más importantes se encuentran: campesinos, desmovilizados, desplazados, repatriados, juventud, infancia, mujer y tercera edad. Los principios programáticos que sirvieron de referencia para la política social los constituyeron: la política de descentralización, los programas intersectoriales y la eficiencia institucional. Las prioridades para la población en este periodo fueron: alimentación, salarios, empleos, salud y vivienda. Es importante señalar que dentro de estas prioridades, no aparece la educación como uno de los mecanismos para incidir en los niveles de pobreza. (La Prensa, Plana Dos, 29 junio 1991).

A pesar que durante la década de los noventa, se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a una mayor integración con el resto del mundo, la posición económica del país todavía es frágil, pese a la tendencia de crecimiento del PIB mostrado desde 1994. Sin embargo, dicho crecimiento todavía no supera el rezago con respecto al de los Estados centroamericanos (ver tabla 7). Como se puede apreciar, Nicaragua es el país con menor PIB, lo anterior demuestra la vulnerabilidad del país en el campo económico. Dicha vulnerabilidad se observa en su elevada deuda externa, tres veces superior al PIB; los desequilibrios de la balanza comercial y de pagos, la escasa diversificación y volumen de exportaciones, y la dependencia de tecnologías e insumos importados, lo cual limita sus posibilidades de un mayor crecimiento económico. Lo anterior ocasionó que durante el primer gobierno posrevolucionario, a pesar que se proclamaba mejorar los servicios sociales ofrecidos a la población, éstos no presentaron mayores indicios de mejoría debido a la falta de recursos y los déficit a los que se enfrentaba el país.

Tabla 7 PIB y PIB per cápita en Centro América 1998. (Precios constantes de 1995)

Países	PIB (miles de millones de US\$)	PIB per cápita (US\$)
Guatemala	16.5	1,531
El Salvador	10.4	1,723
Costa Rica	9.8	2,550
Panamá	8.9	3,206
Honduras	4.5	729
Nicaragua	2.2	453

Fuente: PNUD. 2000.

Dentro de la plataforma de gobierno del primer gobierno posrevolucionario (1990-1995), sus políticas de desarrollo social reconocían la importancia y prioridad de invertir en capital humano. Sin embargo, durante este período las medidas encaminadas a lograr este objetivo se desarrollaron en el marco de mitigar los efectos de los ajustes macroeconómicos que vinieron a acentuar aún más, las precarias condiciones de vida de

gran parte de la población nicaragüense. (PNUD: 1995: 19). Se habla de lograr políticas nacionales integrales que garanticen bienes y servicios para todos. Sin embargo, las medidas de política públicas implementadas en esos años, no contaban con los recursos económicos necesarios para conjugar programas de generación de empleo e ingresos, con protección social, desarrollo humano y social. Asimismo los programas no fueron desarrollados, monitoreados y evaluados de forma intersectorial, descentralizada y sobre todo, de manera participativa, asegurando o tratando de involucrar a los grupos afectados. Por tanto, prevalece en el ciclo de las políticas públicas un enfoque burocrático y tecnocrático aduciendo que dichos procesos son competencias del Estado.

Para el director ejecutivo del Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES), *“son atribuciones exclusivas del presidente de la república diseñar, formular, ejecutar, y evaluar la política social. De acuerdo con la constitución, son obligaciones del presidente de la república, los otros órganos como el CONPES son encargados de apoyar al presidente de la república en cuanto a diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”*.

Esta perspectiva político administrativa, defiere en gran medida de la apertura y participación ciudadana promovida bajo gobiernos denominados democráticos. Los grupos sociales muchas veces no son tomados en cuenta al momento de proponer o diseñar alternativas de políticas públicas, prevaleciendo un enfoque vertical y *racional* basado en los análisis sobre la alternativa más adecuada de acuerdo a criterios administrativos y técnicos. Las medidas de políticas públicas no tomaron en cuenta situaciones mucho más complejas basadas en un sin número de intereses, tanto públicos como privados, posiciones ideológicas antagónicas, así como, la creciente y cada vez mayor influencia de los organismos financieros internacionales que condicionan tanto las posibilidades de participación como el destino de los recursos financieros. En este sentido, las políticas públicas adaptaron una perspectiva incrementalista donde las soluciones a problemáticas públicas las constituyen las comparaciones derivadas de las políticas implementadas entre un año y otro o entre una administración y otra.

Diversos estudios realizados a nivel nacional, han demostrado la persistencia de ciertas problemáticas que forman parte de la agenda pública nicaragüense. Entre las más importantes tenemos: pobreza, extrema pobreza, desempleo, desnutrición, empleo, salud, educación, entre otras³⁷. Lo anterior es sumamente importante ya que al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar políticas y programas para solventar este tipo de problemáticas, no existe participación de actores sociales público-privados, organizados o no organizados, que permitan enfrentar desde una perspectiva plural las necesidades que sufren un número importante de nicaragüenses.

En lo que respecta a los servicios ofrecidos y contemplados desde el gobierno, como parte de la política social encontramos los siguientes: salud, educación, agua y saneamiento, nutrición, población, vivienda y empleo, entre otras.

Apesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, ciertos indicadores sociales tales como: mortalidad materna infantil, analfabetismo y desnutrición entre otros, se han caracterizado por un comportamiento irregular, especialmente, en las áreas rurales y urbanas marginales. (Gobierno de Nicaragua: 2001:40). Esta situación se complejiza debido a altas tasas de crecimiento poblacional, las cuales generan mayor presión en la demanda de los servicios frente a una limitada capacidad de oferta para atender las principales necesidades de la población, sobre todo en lo que respecta a educación.

De la región centroamericana, Nicaragua tiene el PIB per cápita más bajo. (ver tabla 7, Pág., 95). Adicionalmente, se enfrentan altos niveles de deuda pública y déficit fiscal, lo cual implica una baja disponibilidad de recursos financieros públicos para dar respuesta a las inmensas necesidades de la población, particularmente a las de orden social y sobre todo, en el campo de la salud y educación, principalmente.

La precaria situación económica y social en la que se encuentra inmersa la mitad de la población nicaragüense, ha configurado una situación social inestable en donde los más

³⁷ Nicaragua en las cumbres sociales. PNUD. 1995. Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2001. INCEC. 2001. Nicaragua, dinámica del mercado de trabajo urbano y sus implicaciones por género 1993-1995. MITRAB. 1997.

afectados han sido los grupos menos favorecidos, sobre todo los del área rural en donde se concentran las mayores tasas de analfabetismo, fecundidad, mortalidad materno-infantil, desnutrición, desempleo y bajos niveles salariales, entre otros.

Dado los anteriores planteamientos, en los siguientes apartados describiremos cual ha sido la situación de la educación, salud, empleo y salarios registrados durante la década de los noventa, lo cual me permite determinar cual ha sido la importancia y/o prioridad que se le dio a la inversión en desarrollo humano durante los dos primeros gobiernos de posguerra.

4.1- La Educación

En esta sección presentaré cuales son las principales problemáticas que enfrentó el sistema educativo nicaragüense durante la década de los noventa.

Dentro del proceso de desarrollo económico y social de los países, el conocimiento ha sido clave ya que se constituye el principal factor de movilidad social, y en el medio más exitoso para impulsar la competitividad de las naciones, tanto productiva como intelectualmente. En este sentido, la educación se convierte en un importante vector de transmisión de conocimientos, ya que contribuye a multiplicar capacidades, oportunidades y bienestar.

La educación guarda estrecha relación con la salud, el empleo y los ingresos, en el sentido que provoca un efecto multiplicador, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico ya que permite maximizar los beneficios obtenidos. Por un lado, la educación mejora los hábitos higiénicos que permite disminuir los costos por enfermedades y por otro, mayores niveles educativos permiten obtener mejores empleos y mayores ingresos.

La educación no solo tiene efectos a nivel del bienestar colectivo sino que también contribuye a la construcción de una ciudadanía más activa que trascienda los simples procesos electorales y se convierta en demandante de derechos y obligaciones que

permitan hablar de un autentico estado de derecho bajo un régimen democrático. Los elementos anteriormente señalados, hacen de la educación un pilar fundamental para el desarrollo de capital humano y social.

A inicios de la década de los noventa, la situación del sector educativo en Nicaragua enfrente múltiples desafíos, por un lado, 13% de la población mayor de quince años era analfabeta³⁸. La cobertura de educación básica era incompleta, escasa dotación de material didáctico en las escuelas, falta de infraestructura educativa, deserción escolar producto de la guerra, entre otros. Por otro lado, según informe del Banco Central (BCN: 1991), se calcula que la deserción estudiantil a inicios de la década era de 50.9% del total matriculado, bajos salarios, empirismo de los educadores, entre otros. La anterior situación repercutió negativamente tanto en la calidad de la educación, como en los procesos de aprendizaje, producto de prácticas antipedagógicas dada la gran cantidad de niños (50-60) en el salón de clases.

Con la entrada del primer gobierno post-revolucionario, los esfuerzos por mejorar la situación del sistema educativo nicaragüense estuvieron orientados a mejorar las condiciones de infraestructura, aumentar la partida presupuestaria para este sector, aumentar la cobertura del sistema educativo priorizando la educación primaria y técnica como mecanismo que contribuyan a elevar la calificación y eficiencia de la fuerza laboral³⁹. También se incluyó capacitación a docentes para romper con el empirismo en la enseñanza y desarrollo de los modelos de descentralización y autonomía escolar, como mecanismo de empoderamiento para padres de familia, docentes y alumnos con miras a hacer más eficiente el sistema y aumentar la retención escolar. (Presupuesto general de ingresos y egresos: 1992: 127).

Dentro de las asignaciones presupuestarias, el presupuesto destinado a dicho sector aumentó, a excepción de 1995 esto debido al financiamiento de las elecciones durante ese

³⁸ Para 1960 la tasa de analfabetismo en personas mayores de quince años en el país era de 50.4%, pasando en 1970 a 42.5%. Sin embargo para 1989 el porcentaje se había reducido a 13%, producto de las campañas de alfabetización implementadas por el gobierno sandinista.

³⁹ En Nicaragua según datos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 72% de la población en edad productiva no posee educación secundaria completa. Cada año quedan fuera del sistema educativo ochocientos veinte y tres mil jóvenes, la deserción es alta sobre todo, en las regiones autónomas y centro del país.

año, la cual actuó como condicionante que no permitió mayores asignaciones presupuestarias.

En Nicaragua, según la Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV, 2001), señala que a nivel nacional 76.3% de las personas matriculadas en el sistema educativo se ubican en centros de educación pública, mientras 23.7% lo hace en centros privados. Los pobres y pobres extremos no disponen de los recursos necesarios para pagar un centro privado. Por otro lado, independientemente de donde vivan las familias pobres ya sea en área rural o urbana, éstos acuden a los centros de educación públicos 97.4% lo hace en la ciudad y 91.9% en el área rural. (EMNV2001). Lo anterior es sumamente importante ya que demuestra la brecha en cuanto al acceso a educación en centros privados. Por otro lado, según datos de la EMNV 98, la media de escolaridad de la población nicaragüense de 10 años y más, es de 4.9 años (4.8 para los hombres y 5.0 para las mujeres). Este indicador coloca a Nicaragua por debajo del promedio latinoamericano estimado en 5.2 años en 1995 (Londoño, 1995:13) y todavía a un nivel inferior a Costa Rica con 6.5 años de escolaridad promedio. (PNUD: 2000: 53).

Otro aspecto a tomar en cuenta dentro de la situación educacional de las familias pobres lo constituye el hecho de que en Nicaragua, existe un bajo nivel educativo. (PNUD: 2000: 54). En este sentido, la escolaridad de los extremadamente pobres apenas supera los dos años de escolaridad. Lo anterior es sumamente importante si lo contrastamos con un estudio de la CEPAL titulado *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, el cual plantea que en muchos países de América Latina se requiere un promedio de más de 10 años de educación formal, para tener una alta probabilidad de no caer en la pobreza (CEPAL, 2000:111). Lo anterior actúa como condicionante para estos grupos donde la pobreza deriva en círculo vicioso muy difícil de enfrentar y que trasciende a las siguientes generaciones.

En 1993 el Ministerio de Educación nicaragüense, inició los procesos de autonomía administrativa, en los centros de educación secundaria. Dicho proceso consistía en otorgar a las municipalidades independencia para dirigir los centros escolares públicos, y mejorar la retención y promoción de estudiantes. Esta estrategia también representaba un

ahorro presupuestario a nivel central, ya que las municipalidades deberían de abastecer de servicios a los centros de educación primaria. Esta estrategia ha sido fuertemente rechazada por sindicalistas afiliados a la Asociación Nacional de Educadores (CGT-ANDEN)⁴⁰, durante la década de los noventa.

ANDEN estuvo en contra de la autonomía, pero no fue capaz de presentar una contra propuesta ante el Ministerio de Educación. Ente esa situación, ese proceso se fue consumando poco a poco, hasta llegar a abarcar a centros de educación primaria⁴¹, estimulados por el respaldo de instituciones financieras internacionales como el BM principalmente. Este proceso de autonomía, no contó con un proceso de consulta con los principales involucrados (profesores, padres de familia, estudiantes, entre otros), de tal forma, que fue visto como una imposición por parte de las autoridades magisteriales y sindicales.

Por otra parte, la percepción de actores de la sociedad civil que han sido protagonistas de procesos y experiencias sociales importantes, en el desenvolvimiento socioeconómico y político del país en las últimas décadas, señalan que durante este período se registraron avances en cuanto a la cobertura e infraestructura de los centros de estudios. Sin embargo, advierten que el reto del sistema educativo nicaragüense lo constituye mejorar la calidad de la educación y las condiciones salariales de los maestros. Para el coordinador del área de desarrollo económico sostenible del PNUD en Nicaragua *“el tema de educación ha avanzado mucho, hay claramente una estrategia un plan nacional de educación. Hay metas, se ha aumentado sustancialmente la cantidad de niños, en las escuelas. La frontera ahora de la educación más que la cobertura, es un problema más de calidad y de falta de profesores”*. Las anteriores afirmaciones son importantes sobre todo si lo relacionamos con el tema del empleo y la falta de oportunidades para los

⁴⁰ ANDEN es la principal asociación sindicalista de educadores en Nicaragua. Durante el gobierno sandinista dio un respaldo absoluto a la al proceso revolucionario. Tuvo a su cargo la gran cruzada de alfabetización y las jornadas populares de salud ejecutada el los ochenta. Sin embargo, durante la década de los noventa debido a su vinculación con el Frente Sandinista se dio todo un proceso de desacreditación por parte del gobierno de turno, por la oposición a las políticas de descentralización y autonomía, promovido por el gobierno.

⁴¹ Para 1997 se integraron al programa de autonomía 492 centros de primaria y 155 de secundaria, incorporándose un total de 176.3 y 136.1 miles de estudiantes.

grupos más pobres. Diversos estudios de organismos internacionales (CEPAL, PNUD, BM) y académicos como Sen, Max-Neef y Stiglitz, han demostrado que la educación es un factor trascendental para la movilidad social y reducción de la pobreza en el largo plazo. Sin embargo, es imperativo aclarar que la educación por si misma no garantiza la superación de las condiciones de pobreza y exclusión. Esta debe de ser vista como un proceso integral y complementario que requiere de otras condiciones como la buena alimentación, vivienda adecuada, accesos a los centros educativos, calidad de la enseñanza que permitan una transformación real y efectiva del recurso humano.

Para el representante de asuntos laborales de ANDEN José Benito Acevedo *“los niveles de calidad de la educación durante la década de los noventa han bajado. Debido a que no hay supervisión sistemática y permanente a los centros de educación por parte del nivel central, así mismo, no existe capacitación permanente para los docentes. Y si las hay estas son selectivas no tiene acceso todo el magisterio”*. Otros elementos que inciden directamente en la calidad de la educación están asociadas con la falta del material didáctico y bibliográfico para los estudiantes, gran cantidad de alumnos en las aulas de clase y sobre todo, los bajos salarios que perciben los educadores.

Un elemento no menos importante y que incide en la calidad de la enseñanza lo constituye la poca captación de recursos humanos. Este hecho se refleja en la matrícula que experimentó durante el periodo 1990-1994 el magisterio. Durante este período, la matrícula de este sub-sector disminuyó 4.1%, lo que repercutió negativamente en el personal docente, ya que este se redujo 33.8%. Dicha problemática ocasionó un deterioro en la relación alumno-profesor al pasar de 37.3 en 1990 a 53.9 en 1994.

Una de prioridades tanto del gobierno de la presidenta Chamorro, como del presidente Alemán que no tenido la respuesta esperada ha sido la educación técnica. Al contrario, ésta fue decayendo no solo en la cantidad de alumnos sino que también en cuanto a los centros de estudio que brindan carreras técnicas. Para 1995 la educación técnica experimentó una reducción. Según autoridades gubernamentales (BCN, Ministerio de Educación), esos programas estaban influenciados por programas específicos que estaban llegando a su final, tal es el caso de programas dirigidos a desmovilizados del ejército,

discapacitados y víctimas de guerra. Durante el gobierno del presidente Alemán, este sector educativo se deterioró. Para 1997 la matrícula en centros educativos técnicos, disminuyó 12.6%.

Desde 1993 los centros de educación privados aumentaron tanto para la educación secundaria como en el nivel superior. (BCN: 1996: 179). Esta situación obedece a todo un proceso de autonomía promovido por el MECD, ya que en los centros públicos se han implementado cobros por parte de las autoridades educativas en concepto de contribución voluntaria, sobre todo, al momento de realizar exámenes. Se cobra también la papelería, lo cual viene a representar un mayor costo para las familias de escasos recursos.

En lo que respecta a las asignaciones presupuestarias para el sistema educativo, (ver anexo 9), durante gran parte de la década de los noventa el presupuesto para este sector ha ido en aumento. En algunas ocasiones, el aumento presupuestario, se vio obstaculizado por el aumento de los procesos devaluativos de los años 93, 95 y 98, principalmente.

En lo que respecta a los gastos del sistema educativo, la mayor parte se destina al pago de sueldos y salarios. El presupuesto de este sector absorbió en promedio durante los años en estudio alrededor del 50% del presupuesto, le sigue en importancia, transferencias, bienes y servicios e inversión real y obras en construcción. Por tanto, los gastos corrientes absorben la mayor parte del presupuesto dejando poco margen para la realización de inversiones directas o reales, pese a eso, a finales de la década de los noventa, se observa una mayor inversión en capital producto del proceso de reconstrucción pos Mitch⁴².

En Nicaragua, la Constitución Política es el referente legal más importante en materia educativa. El artículo 119 señala a quien le compete la función de diseñar y poner en práctica la política educativa a nivel nacional. “La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. Es deber del Estado formar y capacitar en todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y la transformación del país” (artículo 119). En este sentido,

⁴² El huracán Mitch dejó como resultado la destrucción de 1600 aulas de clase, 294,100 textos escolares y 164 mil pupitres.

la formulación de la política educacional con base a principios constitucionales esta a cargo del Estado, por medio de las autoridades gubernamentales que éste delegue. Para el caso de la educación básica y media, al igual que la formación docente, estas operan bajo la rectoría del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD); la educación técnica y profesional está regida por el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), y la educación superior funciona bajo la coordinación del Consejo Nacional de Universidades (CNU). Como se puede apreciar dentro de esta perspectiva política administrativa, no se contempla la capacidad de acción, proposición y desarrollo de políticas plurales que contemplen aportes de los diferentes actores sociales, sobre todo, a partir de los llamados procesos de descentralización.

En materia educativa, el nivel de participación de los diferentes sectores sociales (sindicatos magisteriales, organismos no gubernamentales, comunidad internacional y sector privado, entre otros), dentro del ciclo de las políticas públicas, no permite mayor participación que las establecidas por medio de las instancias gubernamentales anteriormente señaladas. Por otro lado, a pesar que durante la década de los noventa se pretendía mejorar las condiciones salariales del magisterio de acuerdo a las promesas electorales de los dos primeros gobiernos post-revolucionarios, estos no sufrieron mayores modificaciones. (Plataforma de Gobierno PLC 1996: 37). Las principales tensiones sociales generadas en relación a la política educacional, giraron entorno a la remuneración salarial percibida por el magisterio nacional. Otro elemento, que generó tensión dentro del sistema educativo del país lo constituyó el proceso de descentralización y autonomía educativa. Los principales sectores que reaccionaron a este tipo de planteamientos surgieron de los sindicatos magisteriales, maestros y en menor medida, los padres de familia. Un aspecto importante que repercutió negativamente en los niveles de ingreso de las familias de escasos recursos, lo constituye la autorización a los consejos escolares de cobrar una cuota por estudiante, en dependencia de la capacidad económica de las familias. Si bien el MECD, ha sido enfático en señalar la no obligatoriedad de estos pagos, en muchos centros escolares el aporte de las familias constituye una de las principales fuentes de ingresos económicos. Para los padres de familia que subsisten en condiciones de pobreza y con varios hijos en edad escolar, las

contribuciones familiares se convierten en un obstáculo para el acceso a la educación. En este sentido, los procesos de autonomía y descentralización, han contribuido a encarecer y hacer más exclusivo el acceso a la educación que permita al aumento del acervo de capital humano.

4.1.2- La Salud

Al igual que en el caso de la educación, el mejoramiento de las condiciones de salud contribuyen a reducir la pobreza y aumentar el acervo de capital humano. La salud se convierte en un factor importante y necesario para desarrollar y aumentar la productividad del trabajo y proporciona un incentivo para el crecimiento económico al destinarse mayores recursos a inversiones productivas. La salud y la educación, se constituyen en los principales elementos del capital humano de un país. Sin embargo, la pobreza repercute profundamente en los problemas económicos derivados de los gastos que las familias puedan hacer para mejorar su condición. Por tanto, la pérdida de la salud se convierte en una de las manifestaciones de la situación de pobreza que presentan los habitantes de un país.

El sistema de salud nicaragüense, esta integrado por tres grandes ámbitos: el sistema de seguridad social compuesto a inicios de los noventa únicamente por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) a cargo del Estado y posteriormente por compañías privadas de asistencia social; servicios públicos para los no asegurados integrados por la red a cargo del Ministerio de Salud (MINSAL) el cual ampara a toda la población nicaragüense; y los servicios médicos privados conformados por una gama de servicios bastante limitada y la medicina tradicional y alternativa.

Durante la década de los noventa, el modelo de salud existente en el país fue eminentemente curativo, esto lo hace costoso, no proporciona una salida a la relación médico-paciente, segmenta la atención, sobre todo en las zonas urbanas y carece de flexibilidad para adaptarse a los cambios. Por tanto las principales dificultades a las que tuvieron que enfrentarse los dos gobiernos post-revolucionarios, giran entorno a: falta de medicamentos en centros hospitalarios y atención primaria, deterioro de los centros

hospitalarios, falta de personal médico y de enfermería, y la concentración de médicos en el área urbana, lo cual deja desprotegidos a la población de las zonas rurales.

La situación epidemiológica por la cual atraviesa un país se encuentra determinada por el desarrollo social y económico. En el caso de Nicaragua dicha situación se manifiesta en una combinación de enfermedades producto del deterioro del medio ambiente y de las condiciones de pobreza en la que vive casi el 50% de la población del país. Durante el periodo de 1990 al 2000, la tasa de mortalidad general pasó de 8.1 a 5.7, la mortalidad materna durante el último lustro de los noventa pasó de 118 a 100.3 por mil nacidos vivos, el 20% de esas muertes corresponden a mujeres de veinte años.

Las muertes infantiles pasaron de 65 en 1990 a 43.4 en el 2000. (FLACSO: 2002). Si bien es cierto hubo ciertas mejorías en algunos indicadores, la situación no fue del todo favorable. Las infecciones respiratorias agudas se encuentran entre las primeras causas de mortalidad a nivel nacional. La incidencia aumentó de 23 a 25.6 entre 1998 y 2001. Las enfermedades infecciosas y parasitarias, se encuentran entre los principales focos epidemiológicos en el país. Esto es producto de una deficiente infraestructura sanitaria en las zonas rurales donde el acceso a fuentes de agua inócua es limitado, aproximadamente un 34% de la población rural tiene acceso a fuentes de agua potables, frente a 95% de las zonas urbanas. (FLACSO: 2002).

Para solventar esta situación, se procedió a aumentar el presupuesto a este sector. Para 1992 el aumento del presupuesto era semejante al presupuesto de los años ochenta el cual representaba 4.5% del PIB. Los centros hospitalarios absorben 60% del presupuesto del MINSA, mientras, que los servicios preventivos “prioridad” de los gobiernos post-revolucionarios, solo absorben 25% del presupuesto. En salud, igual que el caso del sector educación la mayor parte del presupuesto lo absorben los gastos corrientes sobre todo en pago de salarios.

En 1993 fue aprobada la política de nacional de salud, por el Consejo Nacional de Salud. Al igual que en el caso de educación, esta política promovía la participación de la sociedad civil en los consejos de salud y directivas de los centros hospitalarios. Durante

este año, se empezó a priorizar la atención primaria por medio de jornadas populares de vacunación. El sector privado inició a prestar servicios de salud, tanto para asegurados y no asegurados. Poco a poco, este sector empieza a sustituir los servicios prestados por centros públicos dado el proceso de descentralización, baja calidad de los servicios y mala atención del personal técnico y administrativo de la red del sistema de salud.

El sector salud ha sido uno de los ministerios más inestables en cuanto a la rotación de Ministros que han estado desempeñando el cargo. Durante el periodo de la presidenta Chamorro y del presidente Alemán se rotaron alrededor de diez ministros. A juicio de los entrevistados, tanto de organismos internacionales, como no gubernamentales, “el problema que tiene el sistema de salud es su tamaño, el sistema de salud es el más ineficiente del sector público. El problema de salud es que no vamos a mejorar la calidad de los servicios de salud hasta que no se cambie la eficiencia y estructura del ministerio”. Otro de los problemas que afecta el sistema de salud es que la mayor parte del personal médico y hospitalario, quiere ejercer su profesión en la capital o zonas urbanas, no así, en zonas de difícil acceso y con altos índices de pobreza y desnutrición.

4.1.3- Pobreza y salud

Según estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la UNICEF, la pobreza tiene consecuencias graves en la salud. Por ejemplo, la mala nutrición en los niños pertenecientes a familias pobres no solo retrasa su crecimiento, también afecta el desarrollo cerebral, disminuyendo capacidades de aprendizaje y por ende, las posibilidades de prosperar. Asimismo, la pobreza en la infancia, es una causa fundamental de la pobreza en la edad adulta. (UNICEF: 2004). Se crea un círculo vicioso en donde los niños y niñas pobres se convierten también en progenitores pobres, que crían a sus hijos en la pobreza. Por tanto, a fin de romper con este círculo vicioso la reducción de la pobreza debe de comenzar en la niñez.

Un elemento estrechamente relacionado con el círculo vicioso de la pobreza y falta de salud, lo constituye el hecho que las familias pobres se reproducen más que las familias

no pobres. Según la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) del 2001 la pobreza y el bajo nivel educativo, están estrechamente relacionados con las altas tasas de fecundidad de las familias que viven en pobreza y extrema pobreza. Este fenómeno se manifiesta principalmente entre las mujeres de pobreza extrema no instruidas, puesto que muestran una tasa de fecundidad de 7.1 hijos. Esta propensión, se reduce en la medida en que mejoran sus niveles de educación. Otro elemento importante que incide en esta situación de deterioro de la salud entre los pobres, es que la mayor parte de las mujeres pobres no planifica y tienen sus primeros hijos antes de los quince años. El espaciamiento entre un embarazo y otro es corto. Este comportamiento demográfico incide también en la falta de liderazgo de las autoridades a cargo del sistema de salud. Ya que no han podido implementar programas de educación sexual en los colegios, esto debido a la oposición de la jerarquía de la iglesia católica nicaragüense a las políticas de planificación familiar. En los primeros años de la década del 2000 la iglesia católica impidió al ministerio de educación y de salud que se implementara un manual de educación sexual para los centros de educación. Pese a la existencia de una correlación positiva entre los niveles de instrucción de la madre y la prevención de enfermedades, tanto para ellas como para su descendencia.

Las reformas del Sector Salud de la década de los noventa, siguieron la tendencia de los procesos de reforma económica y de modernización del sector público. La redefinición del rol del Estado orientada a una administración pública más pequeña, descentralizada y actuando en sociedad con el sector privado. Dentro del nuevo contexto, el gobierno buscaba delegar en el sector privado y en los departamentos o municipalidades, aquellas competencias en las cuales era menos eficiente y eficaz, reteniendo solamente aquellas funciones que son indelegables y que le competen por su naturaleza misma (acceso, asistencia y mejoramiento de la infraestructura hospitalaria).

Las reformas, contemplaban también la modernización de la Seguridad Social situación que produjo la creación de las Empresas Médicas Previsionales y la modificación del régimen de administración de pensiones. Siguiéndose de esta manera la tendencia a copiar el modelo de seguridad social chileno en donde el sistema de previsión social, está

a cargo de Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP). Entre las desventajas del nuevo sistema de pensiones resaltan: aumenta la edad para acceder a la pensión de vejez al pasar de 60 a 65 años; aumenta los periodos cotizados al pasar de 15 a 30 años y excluye a trabajadores mayores de 40 años. (El nuevo Diario, 15 diciembre 1999).

A pesar que durante la década de los noventa se implementaron políticas de modernización del sector salud, descentralización y privatización, continúan persistiendo en este sector, prácticas centralistas que alejan la toma de decisiones del sitio en el que se generan los problemas. Si bien se ha efectuado un proceso de coordinación interinstitucional producto del proceso de modernización del sector salud promovido por el BM y la cooperación internacional, todavía existen deficiencias en cuanto a la promoción y uso de los servicios. Existe duplicidad de esfuerzos que generan saturación de los servicios, baja calidad en los servicios de salud, escasa cobertura del sistema de previsión social y sub-utilización de los recursos.

Respecto a los niveles de participación en la formulación, contenido y aplicación de la política de salud en Nicaragua, el Estado es el encargado de “dirigir y organizar los programas, servicios y acciones de salud y promover la participación popular en defensa de la misma.” (Arto. 59. Constitución Política). En este sentido, la organización del sistema de salud nicaragüense es fuertemente centralista, aún con los procesos de descentralización promovidos por organismos financieros internacionales. Los Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud (SILAIS), son la parte encargada de llevar a cabo los programas de salud a nivel local. La constitución de los SILAIS, sin embargo, no contó con los mecanismos locales que permitiera u obligara a los gobiernos locales a recocer dicha autoridad sanitaria. Por tanto, los SILAIS no han contado con el suficiente poder legal para desarrollar una estrategia política que debe tener un ministerio o un gobierno en el ámbito local; al mismo tiempo, dichos organismo no han sido dotados de suficientes recursos, ni autonomía para ejecutar su trabajo.

Los SILAIS, después de 10 años de formación, siguen siendo una estructura desconcentrada que ejecuta, por delegación, las acciones del Ministerio de Salud en el

ámbito local para ser más eficiente en el uso de los recursos. Sin embargo, la descentralización promovida desde el MINSA no se ha materializado ya que en la realidad lo único que descentralizó el MINSA son los problemas locales como falta de equipo, materiales de reposición, etc.

Para el año dos mil dos, los SILAIS se habían limitado a coordinar las estructuras del primer nivel de atención (centros y puestos de salud), ya que los hospitales funcionan de forma autónoma de las estructuras locales. Esto se debe a que el nombramiento de los directores de los hospitales y de los SILAIS, es hecho por el ministro de salud y por tanto, dichos funcionarios asumen que tienen el mismo nivel de autoridad. Por tanto, la función principal de los SILAIS se ha ido diluyendo ya que no se ha cumplido con la integración de los servicios de salud para mejorar la atención de la red de servicios a nivel local.

La formulación de la política de salud bajo una óptica de participación popular no se ha desarrollado, dado la concentración de las estructuras de participación en los ámbitos gubernamentales, hospitalario y de los organismo de financiamiento internacional. Por otro lado, al igual que en el caso de la educación los principales problemas del sector salud provienen de la inconformidad de los trabajadores de dicho sector por los salarios percibidos.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento para el sector salud, se identifican dos. La primera proviene del presupuesto nacional, cuyo origen son las recaudaciones fiscales y el aporte de la clientela privada; la segunda fuente es externa y proviene de donaciones, préstamos y créditos, más las provenientes de las organizaciones privadas sin fines de lucro y filantrópicas. Sin embargo, en 1995, el financiamiento público fue de 46.8% del financiamiento total. Para el año 2001 el financiamiento público se había reducido al 28.8%; en cambio, en el mismo período, el financiamiento privado había pasado del 34% al 63.5%, debido principalmente al incremento del aporte de los hogares. (Fundación Friedrich Ebert: 2003: 13). En este sentido, los procesos de modernización y descentralización han conllevado a hacer cada vez más exclusivo la asistencia y servicios en salud para los sectores más pobres.

4.1.4- Empleo estable vrs. Empleo temporal o de emergencia

El Mercado laboral nicaragüense ha experimentado una serie de cambios, tanto en materia salarial como en la estructura ocupacional de gran parte de la población nacional. Los cambios económicos y socio-políticos experimentados a principios de la década de los noventa, perfiló una nueva estratificación ocupacional que no favorece la movilidad social, ni tampoco una mejor distribución del ingreso, sobre todo de los sectores más pobres. En este sentido, pareciera haberse roto la creencia de que el crecimiento económico por si solo podría apuntalar las sociedades hacia menores tasas de desocupación.

En Nicaragua, durante los años noventa, con sus respectivas particularidades se expresa la tendencia del mercado laboral de América Latina caracterizado por la precariedad de las relaciones laborales. Dicha tendencia, se observa en el aumento de la proporción de personas ocupadas en los sectores informales y de baja productividad, reducción del aparato gubernamental que aumentó las filas de desempleados así como, las altas tasas de crecimiento poblacional sin un nivel adecuado de conocimientos técnicos y científico. En el decenio de los noventa, la mayor parte de los puestos de trabajo en América Latina fue generado en el sector informal. Se estima que de cada 100 empleos, creados entre 1990 y 1997, 69 se generaron en el sector informal. (Klaus Bodomer. Editor. 2003).

En Nicaragua, el atraso del mercado de trabajo se refleja en que 43 de cada 100 ocupados a nivel nacional pertenecen al sector informal, la mayoría de ellos (28 de cada 100) en actividades por cuenta propia de muy baja productividad e ingresos. Al mismo tiempo, 18 de cada 100 ocupados están en el sector agrícola tradicional de subsistencia. En síntesis, 61 de cada 100 ocupados se desempeñan en actividades atrasadas, rurales y urbanas, la mayoría, en ocupaciones precarias con ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas.(OIT: 2003) ⁴³ . Por tanto el principal desafío de la política de empleo nicaragüense es potenciar la productividad y los ingresos de estos segmentos atrasados,

⁴³ Otros estudios que señalan la importancia que ha venido adquiriendo el sector informal en el país es el realizado por Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas (CRIES). En dicho estudio se señala que en la población urbana, el sector informal empleaba al 56.4%, frente a 43.6 del sector formal.

propiciando para ellos mayor acceso a recursos productivos como tierra, crédito, asistencia técnica, capacitación y demás políticas públicas que potencialicen el capital humano nicaragüense.

Las estrategias para minimizar los efectos no deseados de los programas de ajuste (desempleo, informatización del mercado de trabajo, desprotección social, entre otros) ejecutados tanto por el gobierno de la presidenta Chamorro como del presidente Alemán, se limitaron a promover zonas francas. Creando para ello leyes de incentivos tributarios tanto para la maquila como para el sector turístico. Asimismo, se procedió a crear instituciones como el FISE, MAS, FSS, FASO, para que brindaran asistencia a los grupos más pobres mediante empleo temporal a través de los programas de inversión pública.

Si bien es cierto que el establecimiento de zonas francas o maquilas logran mejorar los índices de desempleo en el país, éstas no van a sacar a país del subdesarrollo, sobre todo porque son actividades intensivas en mano de obra que no requieren de mayor especialización de la fuerza de trabajo y tiende a crear mayor dependencia económica del sector externo.

A pesar de que el PIB en el país creció a una tasa promedio de 4.83% durante el período 1994-1999, este no ha sido suficiente para absorber a la población económicamente activa. Esta premisa, es coincidente con lo planteado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el sentido de la dirección y orientación que puede estar teniendo ese crecimiento en la política económica y social al momento de estar priorizando una u otra política. Para evitar esa competencia entre lo económico y lo social, se debe de procurar un adecuado balance tanto en la promoción de la inversión privada como en el crecimiento de los ingresos reales laborales. El objetivo es incrementar la productividad garantizando mínimamente, que la fuerza de trabajo pueda cubrir los costos de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda y recreación.

La existencia de un clima político y social estable, que permita el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada y el desarrollo y/o funcionamiento de reglas del juego claras, para los diversos actores tanto públicos como privados, nacionales e internacionales, son necesarias para potenciar la creación de nuevas fuentes de empleo. En Nicaragua, las garantías para la realización de inversiones dentro del territorio nacional están fuertemente relacionadas con el riesgo país⁴⁴ sobre todo en cuanto a lo jurídico-político.

Para la economista senior del BM para Nicaragua y Honduras “el problema del empleo no es exclusivo de Nicaragua y sobre todo, se agudiza con el crecimiento de la población y la agudización del trabajo infantil. Otro elemento que no ayuda a la solución de la problemática del mercado de trabajo en Nicaragua, es la existencia de caudillos y posiciones ideológicas muy encontradas que no permiten una estabilidad duradera y propicia para la realización de mayores inversiones en el país”.

Los anteriores señalamientos son coincidentes con lo planteado sobre el riesgo país, en el sentido de que los inversionistas son reacios a realizar sus inversiones en aquellos países considerados de alto riesgo. Sobre todo, en países en donde el tema de la propiedad es uno de los más problemáticos debido al proceso de expropiación de la propiedad privada que se dio en el país durante la década de los ochenta por un pequeño y selecto grupo correligionarios del gobierno sandinista.

Por tanto, la existencia del clima político estable, plural y con una clase política profesional que combata los vicios del clientelismos y el corporativismo son necesarios, para un mayor proceso de inversiones tanto nacionales como internacionales.

Para la economista, el crecimiento económico generado durante la década de los noventa, no ha favorecido a los grupos más vulnerables y tampoco ha permitido absorber la totalidad

⁴⁴ El riesgo país esta asociado a la existencia de garantías mínimas tales como: jurídicas, sociales, políticas y económicas que permitan a los inversionistas recuperar su inversión y obtener algún margen de ganancia.

de la PEA. Por tanto, el crecimiento ha generado mayor desigualdad, entre trabajadores con mayor nivel educación y aquellos con menor nivel.

Otro elemento directamente asociado con la problemática del empleo, lo constituye el hecho que durante la década de los ochenta, el país sufrió una descapitalización de la clase empresarial y de oferta de mano de obra calificada. Ello derivó en un proceso de fuga de cerebros y de capitales. En consecuencia los gobiernos posrevolucionarios destinaron gran parte de sus presupuestos al pago de la deuda, relegando de esta manera la inversión social destinada a la promoción de empleos.

Un elemento coincidente entre los entrevistados del PNUD y BM es el hecho de considerar que el sector público no debe de ser el generador de empleos sino, que esta es tarea del sector privado. A juicio de Eddy Jerez coordinador del área de desarrollo económico sostenible del PNUD, la representación que tienen las diferentes cámaras del sector privado, ante el CONPES, “no tienen la proactividad que uno esperaría son reactivos. Son más proactivos las ong que trabajan en el sector y los diferentes sectores laborales, organizaciones sectoriales, son más proactivos que la misma empresa privada. Entonces hay una debilidad a nivel nacional y a nivel central pero no es la misma a nivel territorial”. Las anteriores declaraciones nos hacen ver el terreno que han venido ganando las ONG sobre todo, en cuanto a su capacidad de representación de planteamientos de la sociedad civil y sobre todo en cuanto a su papel de promotor de proyectos productivos en las zonas más pobres del país.

Para Jerez, la representación que puedan tener los representantes del sector privado en las estructuras de consultas gubernamentales, no funcionan ya que el que verdaderamente toma las decisiones no participa en dicho proceso. El hecho que los decisores del sector privado no estén presentes, en las estructuras políticas del gobierno no les excluye de culpa, ya que estos han tomado una postura tímida y rentista en relación a su responsabilidad social, política y moral de ayudar por medio de la creación de empleos a la construcción de mayores niveles de equidad, desarrollo y ciudadanía que permitan al país salir de letargo económico, político y social al que ha sido sometido.

Para poder desarrollar sinergias sociales y productivas entre el sector público y privado, la participación se debería de ver como un medio y no como un fin, que contribuya a un proceso de articulación y aprendizaje público-privado que necesita de tiempo para desarrollarse. Por tanto, el hecho de pensar que el sector privado después de las reformas y ajustes generaría empleos a granel fue un error. Por un lado, los empleos generados no se desarrollaron en actividades productivas, sino en el sector informal el cual no goza de los beneficios de la seguridad social, ni de fuentes estables de financiamiento, dado el peligro que representan este tipo de actividades de acuerdo a la rentabilidad esperada. Por tanto, el tan ansiado despegue del sector privado se ha convertido en una promesa más que una realidad, dado los niveles de inversión de este sector en el país. (Ver anexo 10).

Como se menciona en líneas anteriores, los gobiernos pos revolucionarios, crearon toda una red de instituciones gubernamentales destinadas a brindar empleos de emergencia o temporales para la población afectada por los programa de ajuste estructural y que viven en condiciones de pobreza. Sin embargo estas medidas, tal y como lo reconocen las autoridades gubernamentales, no son soluciones definitivas a la problemática, sino que constituyen un paliativo coyuntural que alivia en forma transitoria la crítica situación de los desempleados. La mayor parte de los empleos generados por el sector público gira en torno a mitigar los efectos de los programas económicos.

La generación de empleo de las dos principales instituciones FISE y MAS, estaban dirigidos a programas sociales y de inversión pública en las zonas más pobres del país. Entre las principales actividades desarrolladas en las comunidades tenemos: adoquinamiento de calles y carreteras, construcción de escuelas, letrinas, pozos de agua, alcantarillado, participación ciudadana, ayuda alimentaría, entre otras. La mayor parte de los proyectos se ejecutaban con fondos de la cooperación externa 80% y 20% con fondos propios, según declaraciones de la ex –ministra de Acción Social Jamileth Bonilla. Los programas de ayuda alimentaria eran apoyados del Programa Mundial de Alimentos (PMA y el BM) principalmente. Durante el gobierno de Arnoldo Alemán, el MAS dejó de ser ministerio y se constituyo en Secretaria de Acción Social (SAS). A juicio de la ex -ministra de este gabinete de gobierno, (Jamileth Bonilla) esto obedeció a los

compromisos adquiridos por Nicaragua en el marco de la iniciativa HIPC y de la estrategia de lucha contra la pobreza con el FMI y el BM, principalmente. Al adoptarse esta nueva modalidad, hay una mayor supeditación de la política social, ante las autoridades económicas del país, por tanto, existe poca capacidad de influir en las asignaciones presupuestarias para instituciones de desarrollo social.

La evolución de los empleos generados por dichas instituciones se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 8 Empleos temporales y directos, generados por el FISE y SAS década de los noventa

Años	FISE			SAS	Total General
	Directos	Indirectos	Total		
1991	2,640	3,433	6,073	n.d	6,073
1992	2,014	2,620	4,634	n.d	4,634
1993	3,090	4,019	7,100	12,507	19,616
1994	4,596	5,975	10,571	15,027	25,598
1995	4,762	6,191	10,953	16,079	27,023
1996	6,425	8,353	14,778	5,758	20,536
1997	6,281	9,106	15,387	4,071	19,458
1998	5,876	8,553	14,429	3,374	17,803
1999	4,991	7,237	12,228	3,589	15,817

Fuente: Banco Central de Nicaragua. Estadísticas macroeconómicas.

Como se puede apreciar en la tabla, el comportamiento de la tasa de empleos indirecto respecto a los directos sobrepasa en 35%, a los segundos, lo cual deja ver la precaria situación del empleo en estas instituciones. Por otro lado en lo que respecta a los salarios pagados a los obreros en este tipo de instituciones normalmente se paga el equivalente a un salario mínimo, esto debido a normas establecidas con los cooperantes. Este tipo de trabajos, son de muy corta duración lo cual perpetúa el ciclo de empleo-desempleo en la

población más pobre dada las condiciones laborales en las que se desenvuelven, ya que carecen de protección social, que les permita acudir o hacer uso de el en época de crisis.

4.1.5- Los Salarios

La política salarial de la década de los ochenta, se caracterizó por una política de subsidios al sector estatal. Sin embargo, al final de los ochenta la situación salarial tanto en el sector público y privado, se fue deteriorando debido a la caída de la producción nacional y a las precarias condiciones de infraestructura productiva, escasos productos de exportación, altos índices de inflación, y sostenimiento de una economía de guerra. Es por esto y otras condiciones que la CEPAL nombró esta década como la “década perdida”.

Para mejorar la situación anteriormente descrita, el gobierno de la presidenta Chamorro enfatizó en la liberalización del mercado laboral, mediante la existencia de un salario mínimo y otro de libre contratación. Para ello, se eliminaron los subsidios a los empleados del sector público con el fin de propiciar la eficiencia, productividad y mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador. Sin embargo, ésta estrategia gubernamental para mejorar la condiciones de vida de los trabajadores no tuvo éxitos ya que durante el primer lustro de la década, la política salarial se vio influenciada por el período de transición post-electoral y de posprogramas de ajuste. Los principales impactos se dejan ver en los bajos salarios pagados y su correspondiente reducción en cuanto a la cobertura de la canasta básica. (Ver tabla 9).

En la tabla 9 se puede apreciar el deterioro que tuvo el salario de los trabajadores tanto del gobierno central como aquellos que cuentan con un seguro social. En ambos casos, los salarios percibidos en términos nominales no logran cubrir el cien por ciento de la canasta básica. Lo anterior es sumamente importante y demuestra la poca capacidad que tienen los trabajadores para garantizar la plena reproducción de la fuerza de trabajo que permita lograr mayor eficiencia y productividad tanto para el empleador, como para el trabajador.

Tabla 9 Evolución de los salarios Nominales y reales y cobertura de canasta básica (córdobas)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
Salarios Nominal					
Gobierno Central	704.0	554.2	675.2	735.9	788.0
Asegurados INSS	546.0	795.3	1,050.6	1,171.1	1,265.6
Salario Real					
Gobierno Central	n.d	70.1	69.1	62.6	62.1
Asegurados INSS	n.d	100.6	107.4	99.5	99.8
Costo canasta Básica	795.7	718.0	730.0	887.0	970.7

Fuente: BCN. 1994

A pesar que durante los noventa, la economía nicaragüense mostró signos de mejora a partir de su apertura comercial, dichos beneficios, no se han hecho sentir debido a que las políticas de estabilización macroeconómica han impactado fuertemente en el valor real de los salarios y de las condiciones de vida de gran parte de la población nacional. En este sentido, los gobernantes nicaragüenses se dejaron llevar por la corriente de pensamiento único basado en el mercado, estabilidad monetaria y crecimiento económico, como única salida a los problemas estructurales (pobreza, desempleo, entre otros), que minan el desarrollo de la democracia, tejido social y capacidad productiva, necesarios para el desarrollo pleno de los y las ciudadanas.

En este sentido, al referirse a la situación del empleo y los salarios en el país, en mensaje al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el presidente Alemán, declara: *“nuestra posición respecto a la política laboral, es simple y pragmática. En el sentido de que la mejor política social es la política macroeconómica que incentiva la inversión productiva nacional y extranjera, y por lo tanto, la creación de empleo productivo”*. En base a ello, la política salarial tiene dos componentes, un salario mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas de la población y un salario libremente negociado entre las partes”. (Gobierno de Nicaragua: 1999).

Durante el gobierno de la presidenta Chamorro, los salarios del sector público permanecieron congelados producto de las medidas de austeridad y reformas del Estado. En este sentido, los salarios mínimos no oficiales (ver anexo 7), durante la década de los noventa, se han ido deteriorando en cuanto a la capacidad para adquirir la canasta básica compuesta por tres tipos de productos: alimentación, usos del hogar y vestuario. Es más, en ninguno de esos años el salario mínimo logra satisfacer en cien por ciento el costo de la canasta básica. Dicha problemática también se puede observar en cuanto a la composición del empleo (formal, informal). La mayor parte del empleo generado ocurre en el sector informal y sobre todo, en las zonas rurales en donde la mayor parte del trabajo es temporal o estacionario y sin ningún tipo de prestación.

La pérdida del poder adquisitivo de los salarios se ha visto mermada por varios factores, entre los más importantes tenemos: inflación, baja productividad y estancamiento económico, producto de la coyuntura económica nacional e internacional.

Por otro lado, un factor importante que mina la posibilidad de brindar mejores salarios a los trabajadores lo constituye el hecho de posponer dicha iniciativa hasta que se logre un mayor crecimiento económico y mayores niveles de productividad que permitan justificar dicho aumento. En este sentido, las declaraciones de Eddy Jerez coordinador del área de desarrollo económico sostenible del PNUD son ilustrativas de dicha situación *“El aumento del salario mínimo debe de ir acompañado de una eficiencia en la productividad, de lo contrario se podrá aumentar (el salario mínimo). Podrá haber un aumento del salario mínimo pero ello es para paliar un poco las necesidades, pero no va haber un cambio drástico del salario mínimo por algún tiempo, hasta que se justifique a nivel macro por un aumento de la eficiencia, efectividad y productividad del sector privado”*. Por tanto, la posición de autoridades gubernamentales y de las agencias de desarrollo internacional respecto a los salarios, deja ver como uno de los principales instrumentos que permite mejorar las condiciones y capacidades de vida de las personas no ha experimentado mayores cambios que los permitidos por los principales actores sociales directamente involucrados (gobierno e iniciativa privada). En este sentido, la capacidad negociación de la sociedad civil es nula ya que mayores niveles salariales están

por un parte condicionados a los planes de estabilización y crecimiento económico y por otra, a la voluntad política de la iniciativa privada y del gobierno. Declaraciones que confirman estos planteamientos son las vertidas por la encargada de empleo y salarios del gobierno de Bolaños, “*se esta haciendo lo posible para mejorar los salarios, aunque en la practica no se logren*”. Por tanto, la postura del Ministerio del Trabajo (MITRAB), principal ente regulador del mercado laboral en Nicaragua, respecto a los salarios, ha sido esquivada, sobre todo al momento en que se reúnen empleadores y trabajadores para fijar salarios o aumentarlos. La principal explicación de ambos sectores referidas a las demandas de la clase trabajadora sobre aumentos salariales, reside en que los aumento o reajuste salariales demandados, no están acordes con la realidad del país dado el déficit fiscal y deterioro de los términos de intercambio comercial existentes en los mercados internacionales.

Por otro lado, un elemento que sustenta la estrategia del gobierno y de la iniciativa para no aumentar los salarios radica en el hecho que, los bajos salarios se han constituido en una ventaja comparativa respecto a los demás países del istmo que permitan la entrada al país de inversiones extranjeras lo cual tiendan a disminuir la tasa de desempleo existente.