

Capítulo VI

CAPÍTULO VI

6.- CONCLUSIONES

Con la intención de encontrar nuevos elementos empíricos, que ampliaran el nivel de conocimientos general que sobre la pobreza y sus múltiples manifestaciones han aportado diferentes estudios de diversas agencias de investigación. Éste estudio procedió a relacionar aspectos de algunas dimensiones en las que se encuentra adscrita la pobreza y que ha demandado de parte de la sociedad y de los gobiernos una respuesta, ya sea aislada o mediante estrategias de desarrollo integrales, coordinadas y con respaldo político, económico y social de los diferentes sectores sociales existentes en el país.

Es en este contexto, la investigación trata de comprender la relación pobreza-políticas públicas. Al escoger esta perspectiva, se sitúa la pobreza como un fenómeno estructural de la sociedad, que se expresa como condición socioeconómica vivida y experimentada por familias y personas concretas. Al reconocer esta doble situación, la perspectiva analítica adoptada se enfoca en encontrar los vínculos de la acción gubernamental expresada en políticas públicas y particularmente en las políticas sociales, en torno a enfrentar la pobreza y a crear las condiciones para que la misma no se reproduzca. El eje analítico de la investigación se desarrolla por medio del estudio de la relación pobreza-políticas públicas bajo un enfoque político-social, en donde se revela toda la gama de relaciones de poder que se tejen en los procesos de negociación, colaboraciones o imposiciones que están presentes en el proceso de formulación, ejecución y verificación de la políticas públicas.

Es por esto que la presente investigación tuvo como punto de partida tres interrogantes claramente establecidas. 1.-¿Identificar cuáles han sido los principales rasgos de la política social en Nicaragua a partir de los principios de inclusión e integralidad?

2.- ¿Determinar cuáles fueron los factores sociopolíticos que condicionaron el grado de efectividad de la política social y su incidencia en la pobreza?

3.-¿ Determinar que mecanismos sociopolíticos influyeron en la orientación y contenido de la política social adoptada en el país durante la década de los noventa?

Bajo estas tres premisas, y mediante la organización, sistematización e interpretación teórica de los referentes empíricos se arriba a las siguientes consideraciones finales:

En Nicaragua durante la década de los noventa, se produjeron varios cambios en el régimen político, económico y social. Se pasó de un modelo de centralización y planificación estatal, a uno de mercado y de tendencia liberal. En este marco, los problemas de cobertura, asistencia social, eficiencia del gasto público y programas de lucha contra la pobreza marcan los límites de acción tanto técnicos como políticos de los gobiernos de pos-guerra.

Es por ello que las estrategias y políticas de lucha contra la pobreza han tenido resultados poco alentadores. Por un lado la creencia generalizada que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica era condición suficiente para luchar contra la pobreza, ocasiono que se descuidaran aspectos como la equidad y la capacidad de los Estados para intervenir de una manera más eficiente en los procesos de descentralización de los servicios públicos y en la consecución de metas de desarrollo social (desnutrición y mortalidad materno-infantil)

De ahí que los principales hallazgos de la investigación en relación a la problemática planteada fueron:

En lo que respecta a los principales rasgos de la política social bajo los principios de inclusión e integralidad se constato que las acciones en materia de lucha contra la pobreza no han emanado de una política de desarrollo económico y social integral que potencie los aportes de todos los actores sociales tanto nacionales, internacionales, públicos y privados y sobre todo de la participación de la sociedad civil para lograr un mayor impacto y legitimidad en las acciones públicas a ponerse en practica.

Durante los noventa se aplicó una política social que ha contribuido a disminuir los índices de pobreza pero de manera accidentada, ya que si bien se ha reducido la pobreza vía focalización del gasto, dicha incidencia es todavía insuficiente si se pretende cumplir

con las metas del milenio sobre todo en lo que respecta a la extrema pobreza. Por otro lado la focalización del gasto y de los programas y políticas destinadas a combatir la pobreza no está construyendo condiciones para posibilitar y sostener bienestar social de manera generalizada para toda la población. Se hace evidente que en su estructuración y aplicación existen grandes vacíos en materia de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, eso hace que no contribuyan significativamente al goce de los derechos y obligaciones planteados por la cumbre de Copenhague, se avance sostenidamente en las metas del milenio y la política social planteada por Marshall. En este sentido las principales repercusiones sociales de los planes de focalización y supeditación de la política social a la económica lo constituyen los mayores niveles de desigualdad y exclusión social a la que ha estado sometida la sociedad nicaragüense.

Otro aspecto muy importante dentro de este proceso de lucha contra la pobreza, radica en que no se aborda el carácter polisémico de la pobreza. De ahí entonces la importancia de aplicar políticas integrales, integradas y unitarias, que combinen programas de generación de trabajo e ingresos, con el fortalecimiento de las capacidades y del acervo de capital humano que permita reconstruir un modelo de desarrollo socioeconómico que posibilite la integración de todos los sectores sociales a través de políticas públicas incluyentes que genere y amplíe oportunidades para desarrollar las capacidades individuales, grupales y comunitarias. Debido a que los pobres están en situación crónica y padecen limitaciones en el acceso a la vivienda, servicios de salud y educación, esa situación les impide acumular capital humano y por tanto tienen una inserción precaria en el mercado de trabajo, con reducidos activos y escasa productividad quedando la gran mayoría de ellos excluidos. Los bajos ingresos que perciben se traducen también en problemas de desnutrición que inciden sobre el aprendizaje de la fuerza de trabajo futura.

Una intervención integral contra la pobreza no solo implica vincular la política económica con la social, sino que además la política social o las estrategias de lucha contra la pobreza deben de ser integrales a su interior de tal forma que se promueva una mayor coordinación ínter institucional que permita romper con los tradicionales enfoques

paternalistas y asistencialistas que implican mayores costos económicos tanto para el Estado como para la población.

Si bien es cierto que la lucha contra la pobreza implica poner en práctica intervenciones diferenciadas tanto a nivel local como nacional que garanticen una mejor selección basado en los principios de no exclusión mediante instrumentos diferenciados que garanticen una mayor selección de beneficiados, no se justifica la exclusión a nivel territorial sobre todo de las zonas más pobres en este caso la zona caribe y centro del país.

Por tanto, y de acuerdo a lo planteado por CEPAL dada la actual coyuntura económica producto del proceso de globalización y de los tratados de libre comercio, es urgente la puesta en marcha de una política social más integrada, capaz de conjugar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, articulada con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, y que supere a la vez la centralidad estatal. Además del compromiso prioritario con los desfavorecidos, la política social en Nicaragua debería de apuntar al objetivo de construir sociedades más cohesionadas y equitativas que permitan una mayor participación de los distintos actores sociales existentes en el país. En este sentido el reto al que se enfrenta el país para la aplicación de políticas integrales e incluyentes, demandan voluntad política y capacidad socio-organizativa e institucional de los principales actores sociales que permitan el desarrollo del Estado- Mercado- Sociedad Civil para el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales promovidos por toda política social de los llamados gobiernos “democráticos”.

Los procesos de lucha contra la pobreza en Nicaragua, han puesto énfasis las manifestaciones de la pobreza más que en sus causas. Este hecho ha ocasionado que la política social en Nicaragua durante el periodo de estudio sea sesgado a favor de acciones asistencialistas que no cambian en nada la dinámica de exclusión y marginación a la que han sido sometidos los sectores mas pobres del país.

Otro elemento que afecta directamente la efectividad de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en Nicaragua, lo constituye el hecho de que dichas medidas no están

diseñadas para prevenir la pobreza sino para corregir o tratar de sacar personas de la pobreza. Las políticas aplicadas son de muy corto plazo y no permite el sostenimiento de la calidad de vida de las personas una vez logrado el objetivo de sacarlos ya sea de la extrema pobreza o de la pobreza.

Por tanto, la existencia de políticas públicas pro-cíclicas que disminuyen el volumen de gasto social en periodos de crisis y lo aumentan en periodos de auge económico, no ayuda a fortalecer las capacidades, destrezas y conocimientos de la población vulnerables, por tanto se debe de promover políticas anti-cíclicas que permitan proteger y salvaguardar el capital humano de las sociedad a la que se pertenezca.

En Nicaragua, la política de generación de empleo, ha seguido la lógica de mercado en el sentido de que el Estado interviene más como facilitador y no como promotor del mismo. En este sentido se trata de estimular a través de leyes y políticas macroeconómicas (salarial, fiscal, monetaria, precios y sectoriales) la inversión nacional y extranjera para lograr generar empleo. Lo anterior implica una actitud más beligerante por parte de los Estados ante cualquier acción que atente contra el libre mercado y la propiedad privada que garantice el óptimo desenvolvimiento y desarrollo de acciones que contribuyan al desarrollo de mayores niveles de bienestar y desarrollo de los habitantes de un país determinado.

La generación de empleo en el sector público durante la década de los noventa, se ha realizado mediante la promoción y ejecución de obras de inversión pública bajo dos modalidades: construcción de obras de infraestructura económica y social (adoquinamiento de carreteras, construcción de letrinas, pozos de agua, entre otros) y mediante la modalidad de trabajo por alimentos o por especies como (ropa, materiales de construcción, atención médica entre otros) sobre todo en zonas extremadamente pobres y afectadas por desastres naturales.

En lo que respecta al papel de los sectores sociales que participan del proceso sociopolítico se puede mencionar que en el país, existe una autoridad social encargada de

coordinar la política social con los demás sectores y actores sociales del país para lograr una mayor incidencia y legitimidad de las acciones. Sin embargo, en la práctica, ha sido inoperante y se ha recurrido al mecanismo de hacer consulta a diferentes sectores e instituciones sociales, que ha conllevado al desarrollo de un discurso sobre la importancia de las consultas a organizaciones de la sociedad civil para formular políticas públicas participativas. Tales consultas cuando se realizan son generadoras de iniciativas y propuestas, pero las mismas muy raras veces pasan a formar parte de las acciones institucionales priorizadas

Por tanto, el comportamiento generalizado de las agendas institucionales siguen siendo formuladas de forma autoritaria y siguiendo los dictados e imposiciones de los organismos financieros internacionales y los intereses del partido de gobierno de turno.

Por tanto, las decisiones de política pública, han sido tomadas por un lado por el gobierno como principal ejecutor de políticas públicas y por los organismos financieros internacionales (FMI y BM principalmente). Entre las instituciones de gobierno que han participado más en la formulación y aplicación de las mismas han sido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Banco Central de Nicaragua (BCN), y en menor medida el gabinete social.

Por otro lado, desde que se lanzaron las estrategias de reducción de la pobreza durante el segundo lustro de la década de los noventa, por iniciativa de los organismos financieros internacionales, el gobierno de Nicaragua ha adoptado éstas estrategias no como una manera de mejorar las condiciones de vida de la población pobre, sino como una manera que les permita liberar recursos financieros para hacer frente a los déficit presupuestarios y sobre todo, honrar el pago de la deuda interna del país.

Con respecto a las metas del milenio y su cumplimiento en el país, dadas los altos índices de desnutrición, mortalidad infantil y de extrema pobreza y según los encuestados y expertos en la materia, Nicaragua no podrá cumplir con dichas metas. Dentro de las principales problemáticas que imposibilitarán el cumplimiento de dichas metas se

encuentra la crisis política y los conflictos de intereses existente entre las principales autoridades del país: el ejecutivo y el legislativo. Lo cual ha llevado a un divorcio con graves consecuencias para los sectores sociales al momento de la aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos de la república ya que las áreas sociales son las más sensibles y las que pasan a ser objeto de disminuciones en presupuestos.

En Nicaragua el éxito o no de las medidas de política pública de lucha contra la pobreza llámese política social o estrategia de reducción de la pobreza, esta directamente relacionado con la continuidad de las acciones entre una administración y otra. Así por ejemplo mientras en el periodo de la presidenta Chamorro se dio un agenda social que sirvió de base para la formulación de lo que seria la política social y durante el gobierno del presidente Alemán se formuló una política social que lejos de mantenerse se convirtió al cabo de dos años en una estrategia de lucha contra la pobreza. Lo anterior no ha permitido una verdadera lucha contra la pobreza ya que han creado mayor inestabilidad puesto que no se han transformado en auténticas políticas públicas que expresen el sentir de las población sobre todo bajo un régimen democrático.

Por otro lado la capacidad estatal factor importante para el óptimo desempeño de las medidas de políticas públicas debe de ser fundamental para el logro de mayores niveles de bienestar social para los ciudadanos de un país determinado. En este sentido, la flexibilidad que puedan tener las políticas públicas para adaptarse a los cambios, necesidades y demandas sociales de la población no debe de representar mayores obstáculos que los derivados de los cambios estructurales y burocráticos de las instancias gubernamentales destinadas de brindar bienes y servicios a la población nacional.

En lo que respecta a los mecanismos sociopolíticos que influyeron en la orientación y contenido de la política social se destacan por un lado los altos índices de pobreza existentes en el país conllevaron a una focalización del gasto hacia aquellos grupos sociales más vulnerables que no tenían acceso a servicios sociales básicos sobre todo en las áreas rurales. Otro mecanismo que influyó en dicho proceso está relacionado con el ámbito socioeconómico, ya que las reglas del juego se modificaron sobre todo con la

aplicación de los programas de ajuste estructural dejando al descubierto claros ganadores y perdedores dentro de los diversos sectores sociales nacionales.

En la nueva relación política-mercado, la capacidad de las autoridades gubernamentales de proveer a la población mayores niveles de bienestar social se ve fuertemente cuestionada no solo por la racionalización de los recursos públicos, sino también por su clara tendencia a seguir lineamientos de los organismos financieros internacionales sobre todo al momento de otorgar financiamiento para la puesta en marcha de políticas públicas y sobre todo, la política social nicaragüense. Este contexto de economía de mercado, instauración de regímenes democráticos y altos niveles de pobreza marcaron el accionar público y privado bajo los parámetros de los organismos financieros internacionales. Durante este período, el papel del Estado nicaragüense se circunscribió al cumplimiento de las normas y recomendaciones de los organismos financieros internacionales de tal manera que le permitieran obtener recursos para lograr cierta estabilidad macroeconómica.

Durante los noventa, las acciones para enfrentar la pobreza, se enmarcaron como planes de compensación para contrarrestar los efectos del de los ESAF tales como: desempleo, congelamiento de salarios, reducción y modernización del sector público, entre otros. Por tanto durante la década de los noventa el Estado nicaragüense operó bajo la lógica de focalización y optimización de los recursos. Esto generó mayor exclusión social y mayores obstáculos para la coordinación de acciones dentro del andamiaje institucional existente, ya que se descentralizaba las acciones pero no el poder de decisión ni de recursos.

En este sentido, la institucionalidad creada a lo largo de la década de los noventa, sentó las bases de una economía pro-mercado y desregulada lo cual generó mayor dependencia y preponderancia de las decisiones de carácter económico frente a las crecientes necesidades sociales de grandes segmentos de la población nicaragüense. En este sentido la concepción de la política social que se dio durante estos años estuvo exclusivamente asociada a las acciones focalizadas frente a la pobreza, en especial la extrema pobreza. En

este sentido las políticas de lucha contra la pobreza estaban orientadas a amortiguar los efectos de las medidas de ajuste, mediante la creación de empleos temporales, apuntalados por la recomendaciones de las diversas convenciones internacionales, tales como la Cumbre de Copenhague, objetivos de la cumbre el milenio, entre otros.

En lo que respecta a la importancia y prioridad de la política social, si bien es reconocido por las autoridades gubernamentales de los noventa la importancia de las inversiones en capital humano, estas todavía son insuficientes si se compara con la iniciativa 20-20. La situación de la salud en Nicaragua, a pesar que ha mostrado mejorías sigue siendo deficiente si se compara con los indicadores de los países desarrollados.