



**fesamericacentral.org**

Guatemala . El Salvador . Honduras . Nicaragua . Costa Rica . Panamá

DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA  
Alternativas de Políticas Públicas  
CASO DE NICARAGUA

**Guillermo Gómez Santibáñez / José Luis Romero Molina**



**Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños**

**CIELAC-UPOLI**

Managua, Nicaragua  
Junio 2009

## Contenidos

1. Introducción
  2. Pobreza, desigualdad y exclusión: precisiones conceptuales, implicaciones políticas e ideológicas en Nicaragua.
  3. La exclusión: el principal desafío social de la izquierda en Nicaragua.
  4. Panorama de la exclusión en Nicaragua.
  5. Alternativas de políticas públicas para enfrentar la exclusión social en Nicaragua
  6. Conclusiones y recomendaciones.
- Anexos

## 1. INTRODUCCION

Los giros hacia la democracia y la libertad han estado acompañados o precedidos de cambios económicos significativos, debiendo mencionarse entre ellos, particularmente, la importancia que han adquirido a nivel mundial las fuerzas del mercado y de la empresa privada. Este surgimiento del liberalismo económico tuvo su origen en los países industrializados, particularmente en el reino Unido y en Estados Unidos, que se embarcaron en los años ochentas en una serie de reformas radicales tendientes a reducir la intervención del Estados en la economía, privatizar las empresas públicas, liberalizar los precios, eliminar los reglamentos en torno a los servicios básicos, controlar la inflación y abrir la economía. Este proceso de cambio que se ha denominado “ajuste estructural” y que se iniciara en los países industrializados, se extendió por todo el mundo y posibilitó el auge de las fuerzas del mercado fortaleciendo significativamente el poder de los inversionistas internacionales y de los países acreedores y de las instituciones financieras más relevantes como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en Banco Mundial (BM). Sin embargo, los países de la periferia y que dependen fundamentalmente del capital extranjero o de la ayuda externa se han debilitado. Este fenómeno ha tenido igualmente su impacto negativo en las políticas económicas internas de los países, y han tenido que realizar profundos cambios: los propietarios del capital junto con algunos grupos de empresarios y ejecutivos profesionales han adquirido mayor poder en tanto que la clase trabajadora organizada lo ha perdido.

Esta cruda realidad de la liberalización económica ha sido positiva en tanto ha desencadenado una feroz competencia del mercado, lo que ha incidido favorablemente en un incremento de la producción y de la calidad, pero por otro lado, lo negativo es que también ha abatido los salarios y ha hecho que aumente la desigualdad, el desempleo y la pobreza.

El efecto, el *Consenso de Washington* (CW) ha traído una jibarización del Estado, es decir, una drástica reducción de los subsidios concedidos para bienes básicos tales como los alimentos y el transporte, a la vez que ha recortado los servicios de bienestar social en una retirada sistemática de la economía gubernamental.

En el caso de Nicaragua, ubicada en el conjunto de países Centroamericanos y altamente dependientes del capital foráneo y la ayuda Internacional, según los especialistas, y de acuerdo a diversos estudios realizados en torno a temas económicos y sociales; persiste en el país la gran necesidad de ocuparse, de

manera prioritaria, de la agenda diaria de los nicaragüenses: la pobreza, la desigualdad, la situación precaria de los grupos vulnerables en relación al empleo, salud, educación, vivienda, y nutrición. Se suma a esto el constante riesgo de la población y su vulnerabilidad a los desastres naturales y a la inestabilidad política que impide un desarrollo sostenido de políticas públicas para resolver los grandes problemas sociales del país.

Desde el punto de vista de las necesidades, Nicaragua es el resultado de aciertos y desaciertos históricos y políticos y en este sentido, las lecciones aprendidas debieran ser capitalizadas en el tiempo para implementar Políticas Sociales consistentes y coherentes con las reales necesidades que demanda la gran mayoría de la masa pobre del país.

En la década del 90 y a raíz de la crisis que enfrentaba Nicaragua como consecuencia de la guerra interna, se implementó una política económica orientada a la estabilización macro económica y de ajustes estructurales. El modelo económico aplicado obedecía a una serie de nueve reformas políticas para América Latina y establecidas por el llamado *Consenso de Washington* en 1989.

Nicaragua es el segundo país con mayor nivel de pobreza en América Latina, podemos decir que prevalece la pobreza de forma masiva la cual no puede superarse sin una política de corto, mediano, largo y a más largo plazo, encaminada al desarrollo del país, que sea capaz de generar empleos decentes, es decir, formales, con cobertura de seguridad social, entre otros, pero que además, mejoren los niveles de ingreso que favorezcan el consumo de una canasta básica que garantice la supervivencia con parámetros equilibrados, y por consiguiente incidir en la superación de exclusiones provenientes de los altos niveles de pobreza en todos los sentidos.

El gran reto del estado nicaragüense, radica en desarrollar un modelo que de manera trascendental y de forma conjunta con los distintos agentes sociales, implemente ambas políticas de manera simultánea, como lo son, desarrollo del país enfocado a la disminución de la pobreza y exclusiones.

## 2. Pobreza, desigualdad y exclusión: precisiones conceptuales, implicaciones políticas e ideológicas en Nicaragua.

El concepto de pobreza no es unívoco, este estará determinado por las variantes teórico-metodológicas y políticas, sin embargo, desde su visión disímil se pueden establecer criterios que nos indiquen que la pobreza

constituye una situación de carencia espiritual y material, de privaciones y desventajas económicas-sociales que impiden la satisfacción adecuadas de las necesidades humanas esenciales y el despliegue de una vida normal. Desde esta perspectiva la pobreza constituye un fenómeno multidimensional debido a sus diversas causas y expresiones y también porque entran en juego una variedad de factores y procesos como los económicos, políticos, culturales, individuales, familiares, demográficos, ambientales, nacionales y globales.

El tema de la pobreza y su conceptualización, dentro de la cuestión social, se vuelve un tanto complejo, sin embargo, en el marco de las ciencias sociales podemos periodizarla e identificar cuatro grandes momentos (Espina: 2008):

- a) desde finales del siglo XIX y la primera mitad del XX se da el momento liberal-positivista que se centra en el progreso y el orden social y ve el capitalismo industrial como fase de avance en el proceso histórico universal sin interrupción.
- b) Desde la década del cincuenta y hasta el setenta del siglo XX, se da el momento desarrollista, caracterizada por el auge del Estado de Bienestar donde la pobreza es vista como efecto de insuficiencia e ineficiencia de los mecanismo de integración social y se buscan políticas integradoras desde el Estado para enfrentar el problema. Se da un predominio de las mediciones de pobreza a partir de criterios monetarios medido por el ingreso personal y familiar. Surge aquí el concepto de “línea de pobreza” definido por el ingreso familiar en relación con el costo de la canasta básica. Es la máxima priorización de la política social en la que se involucra el Estado.
- c) Hacia mediado del ochenta y mediados del noventa, surge el momento neoliberal. Es el predominio del economicismo neoliberal con muy poco margen para el pensamiento crítico. Las medidas del Consenso de Washington serán las líneas rectoras por donde se encaminaran las políticas económicas y sociales de los gobiernos. La pobreza se explica a través de las desventajas por la insuficiente disponibilidad de recursos y carencias individuales para concurrir al mercado en condiciones e igualdad. El crecimiento económico se mide por una actuación libre del mercado, una disminución de la intervención del Estado y una concentración de la política social asistencialista hacia los más pobres.
- d) A partir de la segunda mitad de los noventas y hasta el presente, asistimos al momento de reemergencia del movimiento crítico, aunque se avizora desde el momento anterior, aquí repunta con perspectiva más definida y rasgos más distintivos. Sus énfasis son lo social-participativo, expresado en la sociedad civil; los movimientos sociales y las ONG. La pobreza se debate en el marco de conceptos múltiples y

complementarios con otras categorías como exclusión, derechos y capacidades. Es en esta época donde se nos plantea el gran reto de construir un enfoque amplio e integrador sobre pobreza, que posibilite, dentro de su multiplicidad y diversidad de causas, un marco teórico consistente y a la vez medible y manejable empíricamente.

Estas concepciones generalizadoras respecto de la pobreza, no han recibido una elaboración teórica más elevada dentro del ámbito neoliberal y han sido definidas dentro de un plano meramente operacional. Siguiendo un poco a Patricia Olave (2003), estudiosa del neoliberalismo y complementada con otros textos, en un claro esfuerzo de sistematización, podemos sintetizar el siguiente balance crítico:

1. La concepción *liberal clásica*, que se basa en la teoría de Adam Smith y que plantea que la eficiencia técnica y el trabajo bien retribuido son la clave del progreso. El funcionamiento adecuado del mercado y la competencia constituyen requisitos elementales de la eficiencia económica. Existe una conexión directa entre libertad económica-crecimiento-aumento de los ingresos reales per cápita-disminución de la distancia entre ricos y pobres.
2. En segundo lugar, la concepción del *pesimismo demográfico* de Malthus, cuya tesis sostiene el desequilibrio sistemático entre la población y los recursos existentes, es decir, la población crece en proporción geométrica, mientras que los recursos lo hacen en progresión aritmética. Este desequilibrio genera sistemáticamente la pobreza.
3. En tercer lugar, la concepción del *realismo económico* de David Ricardo que considera insuficiente la acción libre del mercado para obtener crecimiento económico con equilibrio, es decir, la combinación de bajo crecimiento del producto y alto crecimiento poblacional es un obstáculo para mejorar la distribución del ingreso. Ricardo acepta la tesis malthusiana y propone la limitación voluntaria del crecimiento poblacional como fórmula de manejo de la pobreza y la desigualdad.
4. En cuarto lugar, la concepción del *liberalismo democrático* de John Stuart Mill que sostiene que la producción de riqueza social no garantiza automáticamente la equidad ni la eliminación de la pobreza. Para que ello suceda deben combinarse la propiedad privada, el compromiso personal y las instituciones que aseguren justicia social; de manera fundamental el Estado. Su principal tarea es dar garantías de bienestar a las clases trabajadoras más pobres.
5. En quinto lugar, la concepción *competitiva* de Pareto, que considera los mercados competitivos de equilibrio como el único mecanismo eficiente

en la asignación de recursos. Como los individuos participan en el mercado, basándose en la información de precios, la clave del bienestar social, es la conducta individual racional.

6. En sexto lugar, la concepción del *Estado de Bienestar* de Keynes que basándose en los antecedentes históricos de la crisis económica de los años veinte, puso en duda la solidez de las teorías liberales para conducir y proyectar la economía capitalista y hacer frente a la problemática social. Esta corriente teórica se expandió y demarcó la aceptación de la libertad de los mercados, lo que vino a constituir una bifurcación crítica correctiva del liberalismo.
7. En séptimo lugar, la concepción de una *síntesis neoclásica* de Samuelson, que sostiene el aumento de la distribución, combinando la propuesta keynesiana con la teoría convencional clásica; esto significa, que la implementación de adecuadas políticas monetarias y fiscales puede evitar crisis cíclicas, promover crecimiento, altos empleos y bajas tasas de inflación.
8. En octavo lugar, la concepción *neoliberal*, sostenida por Hayek, Nises, Friedman y Buchanan; que postulan la supremacía del mercado como regulador y coordinador, y a la vez el carácter subsidiario del Estado. Esto significa que el control inflacionario se realiza mediante la flexibilización total de los mercados y la apertura de la economía.

En la noción de pobreza, predominan ampliamente la idea de necesidad, los recursos y los estándares de vida. Esto implica en primer término que la pobreza imposibilita a las personas la satisfacción de necesidades básicas para la reproducción normal de la vida plena, o sea impide el acceso al consumo de bienes y servicios que garantizan dicha reproducción. Luego, en cuanto a la idea de recursos, la pobreza es carencia o insuficiencias de medios propios para la satisfacción de las necesidades. Y en tercer término, la idea de estándar de vida, plantea la pobreza como una condición de vida inferior, es decir, una situación socioeconómica que está por debajo del nivel socialmente constituido y considerado como normal o aceptable.

La pobreza y desigualdad son nociones vinculantes, ellas constituyen construcciones sociales que se consolidan y desarrollan a partir de estructuras y procesos históricos.

Nicaragua, comparte con los demás países de la región latinoamericana, un fenómeno social histórico; que se arrastra desde los tiempos de la colonia, el problema de la pobreza y desigualdad. Se conservan las peculiaridades propias de los contextos históricos y geográficos de cada país, respecto a la producción de la pobreza, sin embargo, el alivio o búsqueda de estrategias

para la superación de la desigualdad ha sido una constante en las políticas de Estado.

Tanto la pobreza como la desigualdad se retroalimentan y reproducen en tanto cuentan con condiciones políticas, económicas y sociales favorables. La desigualdad genera pobreza en igual proporción que cuando la distribución de las reservas de los recursos económicos entra en el juego de suma cero. La teoría de “dejar crecer el pastel para después distribuirlo” en la práctica no ha dado los resultados esperados, pues los datos históricos y comparativos del crecimiento económico en los países de la región demuestran que la pobreza no se redujo de forma significativa, esto porque la reserva de bienes no ha sido distribuida de manera equitativa.

### 3. La exclusión: el principal desafío social de la izquierda en Nicaragua.

Tanto en Nicaragua como en toda la región de América Latina, la preocupación por la población denominada marginal, informal o excluida ha sido constante. La exclusión social, como concepto, a diferencia de la marginalidad o masa marginal que se desarrolla en América Latina, tiene su origen en Europa y se trasplanta en nuestra región.

Su desarrollo teórico se vincula a diversos autores franceses, quienes se inspiran en la problemática planteada por Durkheim de la cohesión social. En la actualidad, la cuestión social parte del centro de producción y distribución de las riquezas, o sea, de la empresa vinculada al reino omnipotente del mercado, lo que genera, más que exclusión, erosión de las protecciones y vulnerabilidad legal. La onda expansiva de este fenómeno, impacta transversalmente la estructura social y derrumba la sociedad salarial.

La categoría “exclusión” constituye un nuevo aporte metodológico a las teorizaciones sobre marginalidad e informalidad, e incorpora la subjetividad de los actores en la reflexión de sus conductas, es decir, es capaz de dar cuenta de acciones individuales y colectivas para prevenir caer en la exclusión o salir de ella.

A partir del 90, cuando en Nicaragua asume el Gobierno la señora Violeta Barrios, el panorama económico del país y sus instituciones sufren un giro radical como consecuencia de las medidas adoptadas de acuerdo a una agenda impuesta por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas medidas fueron consensuadas por los países más ricos del mundo.

El llamado Consenso de Washington (1989), propuesto por el economista John Williamsom se constituyó en un Manifiesto de Política Económica que bajo

nueve reformas políticas para América Latina, dio, en la década de los 80, una dura batalla para convertir los gobiernos de la región, inspirados aún en políticas keynesianas, proteccionistas y centradas en el Estado, en economías de inspiración monetaristas, abiertas y de libres mercado. La tendencia de este modelo económico, bajo los lineamientos del Consenso de Washington, inclinarían la balanza hacia los mercados competitivos, obligando a los países más pobres a una mayor dependencia de los mercados financieros internacionales.

La mayoría de los países Latinoamericanos, incluyendo a Nicaragua, que entraba en una nueva etapa de democracia liberal, quedaban sin la libertad de poder adoptar paquetes económicos alternativos, impidiendo así, una mayor fortaleza de los Estados. El proceso de globalización fue debilitando sistemáticamente el papel del Estado. Por esta razón el Consenso de Washington, en sus aspectos más ortodoxo, se convirtió en el símbolo del nuevo neoliberalismo latinoamericano.

A la luz de una nueva realidad social, política y económica para el subcontinente, con una significativa mayoría de gobiernos de izquierda, se nos plantea el gran reto de crear nuevas bases de una política de izquierda y reinventarnos en muchos aspectos.

Nicaragua, con un gobierno de izquierda, liderado por el FSLN desde el año 2007, ha debido reconstruir el papel del Estado y crear nuevos modelos de desarrollo, en virtud de la consideración ideológica del pensamiento neoliberal dominante. En etapas anteriores el rol del Estado casi desapareció por completo en sus múltiples responsabilidades que el sector público había desempeñado. El proceso de reforma del Estado que se llevó a cabo en la década del noventa, acciones de interés colectivo en las funciones clásicas del Estado como la seguridad interna y externa, defensa nacional, mantenimiento de los equilibrios macro-económicos, garantizar el estado de derecho, invertir en bienes públicos como la educación, vialidad, salud, etc.

Sobre el rol del Estado y sus responsabilidades, existe un cierto consenso en general, tanto en los partidarios de una línea más neoliberal como de los que postulan una línea más significativa del estado. Las diferencias entre unos y otros radican más bien en el monto de los recursos destinados a los fines.

Frente a este panorama, de un modelo económico que produce pobreza y crea exclusión social, es preciso plantear que el principal desafío que se le presenta al Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional en Nicaragua, como a todos los movimientos sociales de izquierda que trabajan por el desarrollo integral del país, está en recuperar la iniciativa y contribuir al establecimiento de una sociedad menos desigual y más solidaria.

De acuerdo a Bobbio (1995), la caracterización esencial de la izquierda fue y es la lucha por disminuir las desigualdades; Conchol (1999) añade también a esto la lucha por sociedades más democráticas en que los hombres sean verdaderos ciudadanos y no solamente consumidores.

En razón de esta caracterización esencial, de una izquierda comprometida con los procesos sociales, podemos señalar al menos tres banderas de lucha de la izquierda:

Primero, la izquierda, frente a los aspectos negativos del neoliberalismo y sus consecuencias sociales, no debe arremeter con posturas nacionalistas de tipo defensivo. Estamos frente a un sistema global avanzado, difícil de retrotraer en su totalidad. Tampoco se trata de hacer vista gorda de todo lo que es globalización, pero sí de buscar lo que hay de positivo, mejorando lo negativo, implementando políticas que en lo fundamental sean internacionales. Para esto hay que desarrollar un arduo trabajo de crear consciencia y un largo camino de cambios. La ideología dominante considera indispensable la competitividad y simultáneamente genera megasalarios en los altos ejecutivos de las empresas. Desde el punto de vista de la equidad y de un sistema democrático, esto no sólo debe ser denunciado, sino que además corregido a través de mecanismo legales que imponga la igualdad y el equilibrio en la distribución de los recursos.

Segundo, La economía neoliberal privilegia la lógica financiera sobre la lógica de la economía real. El poder financiero, denominado “mercado”, se hace autónomo frente a las sociedades y a la economía real e impone sus normas de rentabilidad tanto a las empresas como al Estado. Bajo este modelo, el comercio se vuelve especulativo y se convierte en un capitalismo tipo “casino” con colocaciones especulativas en los mercados de intereses, divisas y mercancías. Se hace imperiosa la existencia de mecanismos de control de las especulaciones financieras que provocan inestabilidad en la economía de un país. El poder del mercado financiero sólo existe en la medida en que un gobierno se someta a los postulados y criterios del mercado.

Tercero, la izquierda debe replantearse el tema de las relaciones entre economía, sociedad y el trabajo, desarrollando y profundizando nuevas formas de articulación. Los grandes cambios y transformaciones, operados a nivel global, en relación a nuevas formas de organización del trabajo productivo, de su economía, de la automatización de los sistemas de producción y de los servicios, con el objeto de hacer a las empresas más competitivas, no hizo más que acrecentar de manera exponencial el desempleo y subempleo. La sociedad del bienestar y del porvenir, asegurada mediante un trabajo asalariado y estable, no ido desapareciendo poco a poco. La economía de la sociedad capitalista y globalizada, ya no es garantía de los derechos

económicos y de la seguridad social de los trabajadores. Frente a este problema se plantea el gran reto de superar la sociedad salarial, en que el rol del individuo en la sociedad, se determina por su inserción en el trabajo remunerado. La izquierda de Nicaragua y toda América Latina, se ve obligada, como exigencia de los tiempos de crisis del capitalismo, a buscar las alternativas, como un elemento esencial de toda política equitativa.

#### 4. Panorama de la exclusión en Nicaragua

*"Nunca el mundo ha sido tan desigual en las oportunidades que brinda, pero tampoco ha sido nunca tan igualador en las ideas y las costumbres que impone. En el mundo sin alma que se nos obliga aceptar como único mundo posible, no hay pueblos sino mercados" (Galeano).*

##### I. Referentes Históricos

América Latina ante sus propias dificultades y la división internacional del trabajo diseñada e impuesta desde los países centrales impidieron implantar un proceso de industrialización, por lo que se perfiló a lo largo del siglo XIX y gran parte del siglo XX, como una región agroexportadora.

Nicaragua no fue la excepción, la formación de un excedente laboral originario está vinculado directamente al crecimiento dependiente de la exportación de bienes primarios<sup>1</sup> y la inserción de su economía al mercado mundial en la segunda mitad del S XIX, principalmente a través del café<sup>2</sup>.

La particularidad de Nicaragua en este rubro productivo fue una marcada relación patriarcal del propietario con los peones, a los que convierte según los vaivenes políticos en mozos al servicio personal, campesinos aparceros o soldados mercenarios "liberales" o "conservadores"<sup>3</sup> dependiendo de la filiación y compromisos políticos del patrón.

En la caficultura nicaragüense predominó un modelo productivo combinado entre trabajo asalariado y trabajo familiar, en donde se manifestaron distintas formas de acceso a la tierra: pequeñas parcelas individuales y diversas formas de arrendamiento y mediería.

---

<sup>1</sup> Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, London University's Institute of Latin American Studies, 2003

<sup>2</sup> Según Paul Levy, el cultivo del café se inicia en *Nicaragua* en 1848 en la Hacienda "La Ceiba" en Jinotepe, Carazo.

<sup>3</sup> Edelberto Torres-Rivas, *et al*, *La Inversión Extranjera en Centroamérica*, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974.

La crisis de los años 30 del siglo pasado, marcó el inicio del fin de estas modalidades productivas y de propiedad, iniciando un proceso de expropiación de tierras que consolidaría el latifundio cafetalero y ampliaría la frontera agrícola, dando paso a la formación de un enorme contingente laboral que facilitaría la ampliación del espectro agroexportador principalmente a través de la caña de azúcar, la carne, el algodón y el banano.

En general la modernización de Nicaragua se puede clasificar en cuatro etapas, todas ellas vinculadas a la creación de contingentes poblacionales excluidos económica, social y culturalmente:

- § Desde fines del S. XIX hasta mediados de los años 40 del siglo pasado. En esta etapa se consolidó un modelo agroexportador monocultivista (café) dependiente del mercado externo, controlado parcialmente desde fuera en sus procesos productivos y de manera total en sus mecanismos de comercialización. Se inicia en esta etapa la conformación de un contingente de mano de obra asalariada y estacional, dependiente de los vaivenes del mercado mundial y con reducido acceso a beneficios sociales (educación, salud, vivienda)
- § Desde mediados de los 40 hasta inicios de los 60; etapa en la que se produce una acelerada diversificación de la producción agroexportadora, principalmente carne, algodón, caña de azúcar y banano, bajo el control de capitales locales (a excepción del banano), relativizando la importancia del capital transnacional. Esta relativización responde a determinados mecanismos de subordinación de los capitales nacionales a determinaciones económicas y políticas del exterior a través de capital de inversión, en forma de préstamos, y de tecnologías. En esta etapa se consolida un verdadero ejército de mano de obra estacionaria, misma que sería sustento del boom económico de los años 60 y 70.
- § La década de los 60, caracterizada por la necesidad del mercado norteamericano de ampliar su despliegue industrial y su mercado de consumo bajo el concepto de industrialización sustitutiva de importaciones. La estrategia de sustitución de importaciones está fundamentada en la tesis Prebisch-Singer<sup>4</sup> de la "Teoría de la Dependencia", la que indica que "los países del tercer mundo han caído en un estado de "dependencia" del primer mundo, convirtiéndose en productores de materias primas en una relación de "centro-periferia" con

---

<sup>4</sup> Raúl Prebisch y Hans W. Singer comparten la paternidad de la tesis sobre el deterioro de los términos de intercambio. Ambos plantean argumentos similares sobre la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política N° 14, Julio-Diciembre 1988. Madrid, España.

sus metrópolis. Para que estos países puedan entrar en una senda de desarrollo sostenido se haría necesario que se les permitiera un cierto proteccionismo en el comercio exterior y estrategias de sustitución de importaciones”.

A esta etapa corresponden la expresión de nuevos fenómenos en la economía nacional: el surgimiento de una actividad económica predominantemente urbana, el aceleramiento de la migración campo-ciudad y el surgimiento de un mercado de alcance regional<sup>5</sup> a través de la creación del Mercado Común Centroamericano, el que según algunos teóricos se trató más bien de una unión aduanera<sup>6</sup>.

- § La década de los 70. Esta etapa marca el rápido agotamiento del fenómeno industrializador y el surgimiento de rubros exportables no tradicionales (incluyendo la actividad maquiladora y productos agrícolas). Esta etapa fue interrumpida por la crisis político-militar que desembocó en el triunfo de la revolución en 1979.

De las etapas descritas brevemente se pueden derivar algunas premisas que marcan de manera definitiva las etapas recientes de la historia económica nacional:

- a) En la etapa post colonial la lucha por el poder en Nicaragua no se fundamenta en un origen de clase, más bien en pugnas intra-oligárquicas matizadas por toques ideológicos vinculados a los privilegios heredados de la colonia (conservadores) y los marginados de ese botín, influenciados por las ideas de la revolución francesa (liberales).
- b) La economía nicaragüense pasó de un modelo patriarcal de servidumbre a un modelo agroexportador que construyó las bases de una exclusión originaria, mismas que a la fecha no han sido desmontadas, pero que tampoco se vislumbran esfuerzos serios en su desarticulación.

---

<sup>5</sup> Al momento de suscribirse el Mercado Común Centroamericano (MCC), regido por el Tratado de Managua (1960), el comercio intrarregional medido por las importaciones constituía apenas el 4% de la importación total Centroamericana; para 1968 alcanzó un valor del 24% y en 1980 se redujo al 18%, época en que ya se manifestaban los primeros síntomas de la crisis de la deuda externa. Lo anterior subraya la importancia que tiene Centroamérica en el comercio intrarregional y el potencial del mercado centroamericano.

<sup>6</sup> En algunos estudios empíricos se habla indistintamente de Mercado Común y Unión Aduanera, sin embargo la literatura económica establece diferencias claras entre un Mercado Común y una Unión Aduanera. Mientras la Unión Aduanera permite el libre flujo de bienes y servicios a través de las fronteras (excepto los servicios de capital) y a la vez establece un arancel externo común; el Mercado Común permite el libre flujo de bienes y servicios, establece un arancel externo común y permite la libre movilidad de factores productivos. Apegándose estrictamente a la teoría, en Centroamérica lo que se suscribió fue una Unión Aduanera. Véase Miltiades Chacholiades et al en *Principles of International Economics*, Editorial Mc Graw-Hill, México 1988.

- c) La diversificación productiva, tanto en el agro como en la industria, y la ampliación de mercados ha estado sujeta a intereses foráneos de forma que los estamentos dominantes nacionales nunca han controlado o influenciado en los segmentos de la cadena económica más relevantes: demanda internacional (volumen y precios), crisis periódicas del mercado mundial, transporte y comercialización, fuentes financieras y transferencias tecnológicas, entre otras<sup>7</sup>.
- d) El esfuerzo de “sustitución de importaciones” se ahogó frente a la crisis política de finales de los 70 y su defunción confirmada durante la llamada “década perdida” (años 80)<sup>8</sup>.

El escenario reciente está marcado por la presencia de dos fenómenos exógenos, con ciertas condicionantes endógenas, que marcan el desempeño actual de la economía:

#### Década de los 90, mediados del 2000

- El Consenso de Washington, que significó un alineamiento de la economía en el marco de un mercado internacional donde los productos de agroexportación lograron un significativo repunte en materia de captación de divisas; la disminución del sector público que trajo como consecuencia la disponibilidad de miles de trabajadores para tareas vinculadas al creciente mercado externo (maquila, banca, comercio, micro y pequeñas empresas, turismo, productos agrícolas no tradicionales, etc.) y la conformación de un enorme contingente de capital humano que tuvo diversos destinos: el ejército migrante que pronto se constituyó en una de las fuentes más importantes de captación de divisas a través de las remesas, el ejército de desempleados y el ejército de subempleados

#### Crisis económica internacional 2008 a la fecha

---

<sup>7</sup> Edelberto Torres- Rivas, *et al*, La Inversión Extranjera en Centroamérica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974.

<sup>8</sup> Se denominó así porque el producto interno bruto creció menos que la población, en segundo lugar, lo poco que se creció (los países que lo hicieron no pasaron del 3 o 4.5%), sirvió para pagar el servicio de la deuda; es decir que el ahorro interno no financió la inversión y por lo tanto se tuvo que recurrir al constante endeudamiento externo como única alternativa para garantizar los pagos de los intereses de la deuda externa. Además, se tuvo que reducir el consumo interno o la demanda doméstica, con lo que de ser países receptores de capital extranjero, se tornaron en exportadores de capital a los países desarrollados. En tercer lugar, para financiar los déficit públicos y externos se aumentan las cargas tributarias, se reducen las importaciones y se inician las devaluaciones en todos los países latinoamericanos.

- El segundo elemento lo constituye la actual crisis financiera mundial, la que ya ha manifestado su impacto a través de una desaceleración del crecimiento económico interno, lo cual implica una sustantiva reducción de la disponibilidad de recursos para la inversión social (educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, etc.). La reducción de las exportaciones producto de la contracción del consumo en los países desarrollados (11% menor de Enero a Mayo 2009 en relación al mismo período 2008) la baja de las remesas<sup>9</sup> dada las afectaciones en las economías donde labora el ejército migrante (Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos y España) y la reducción del flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que como efecto directo ha causado la reducción de unos 20 mil empleos en la actividad maquiladora<sup>10</sup>.
- Las condicionantes endógenas pueden clasificarse en políticas y económicas, pero que a la postre sus efectos se visibilizan más en el plano económico:
  - ∅ En lo político:
    - El posicionamiento gubernamental de alineamiento con la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) lo que ha implicado una serie de contradicciones con países, grupos de países o entidades que forman parte de nuestros financiadores, co-financiadores o cabilderos para la consecución de recursos económicos y financieros.
    - La cuestionada transparencia en el manejo de los comicios municipales 2008.
    - La falta de un consenso político amplio e inclusivo, que derive en un funcionamiento pertinente del órgano legislativo y de los principales actores económicos y sociales.
    - La secretividad y desatinado manejo de la cooperación, principalmente venezolana, en cuanto a su no inclusión en el Presupuesto General de la República y su manejo desde entidades privadas o con supuestos conflictos de intereses.
    - La persistencia en propiciar un cambio de sistema político, soslayando los mecanismos indicados que puedan legitimar dicho cambio.
  - ∅ En lo económico:
    - El oscilante y disminuyente ajuste al Presupuesto General de la República, producto de la reducción de la ayuda externa.

---

<sup>9</sup> Se estima una caída entre 7 y 10% para 2009. Las remesas representan alrededor del 18% del PIB.

<sup>10</sup> Agencia Latinoamericana de Información, Período 2008-2009, ALAI, 2009. [www.alainet.org](http://www.alainet.org)

- Disminución de los ingresos estatales por la vía de captación del Impuesto del Valor Agregado (IVA) y otros impuestos indirectos.
- La reducción de las exportaciones de productos sensibles y la volatilidad de precios en el mercado internacional, incluyendo los alimentos.
- La carencia de un modelo comercial ágil que amplíe las posibilidades con nuevos mercados y mercados emergentes (Venezuela, Brasil, Rusia, India, China, Irán, etc.)
- La renuencia a impulsar una reforma tributaria que apunte a redistribuir más equitativamente el ingreso nacional.
- La persistente dependencia energética vinculada a precios inestables del petróleo.
- La casi obsesiva actitud de hegemonía de las principales fuerzas políticas en la toma de decisiones alrededor de temas vinculados al quehacer económico: el episodio más reciente lo constituye la creación del banco de fomento y la Ley de Costas.
- La reducción de las transferencias municipales a través de acuerdos que reducen los ingresos de las alcaldías, como el firmado con Unión Fenosa<sup>11</sup>, que apuntala la iliquidez en que podrían caer un buen número de municipalidades.
- La contracción del gasto social a fin de garantizar el pago de la supuestamente ilícita deuda interna pública.

## II. Referentes conceptuales y datos relevantes

### ⊕ Pobreza General y Pobreza Extrema

Carencia de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. El concepto, como lo indica su propia definición, es de índole relativa: se es pobre o rico, -en este contexto- con respecto a la situación de otras personas o países.

---

<sup>11</sup> La reforma a la Ley de la Industria Eléctrica “exonera” a la empresa distribuidora de energía del pago del Impuesto Municipal de Ingresos (IMI), al convertirlo en Impuesto Selectivo de Consumo (ISC). Esta medida favorece a la empresa en detrimento de las municipalidades, las que, según estimados, dejarán de percibir unos 900 mil córdobas mensuales en concepto de IMI. Este monto no incluye lo que las municipalidades dejarán de percibir de parte de las generadoras, las que también quedaron exentas de este impuesto.

La misma idea de necesidades "básicas" es imprecisa porque los individuos nunca pueden satisfacer por completo sus necesidades. Aceptado este carácter relativo, el concepto de pobreza tiene interés para definir la forma en que se distribuye la riqueza dentro de una sociedad.

Los actuales análisis sociológicos y económicos tratan de definir la proporción de personas que, dentro de una sociedad, no poseen los ingresos necesarios como para satisfacer un conjunto de necesidades delimitado previamente. Para ello se define una cesta o canasta básica<sup>12</sup>.

La línea de pobreza general se determina a partir del nivel de gasto anual por persona para satisfacer los requerimientos mínimos calóricos diarios más un monto adicional para cubrir el consumo adicional de bienes y servicios no alimentarios esenciales tales como: vivienda, transporte, educación, salud, vestuario y los de uso cotidiano en el hogar. En 2005, en Nicaragua el valor de la línea de pobreza general, se estimó en un nivel de consumo de C\$7,154.84 (equivalentes a U\$427.67) por persona al año<sup>13</sup>.

La línea de pobreza extrema, es el nivel de consumo o de gasto total anual en alimentación por persona necesario para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias, estimadas en 2,241 kilocalorías promedio. En 2005, el costo para este requerimiento fija la línea de pobreza extrema en C\$3,927.55 (equivalentes a U\$234.76) por persona al año<sup>14</sup>.

En el caso Nicaragua, se observa el aumento del consumo diario per cápita de 2,022.5 kilocalorías en 2001 a 2,567.4 kilocalorías en 2005<sup>15</sup>, siendo el requerimiento promedio, según el Instituto de Centroamérica y Panamá, de 2,400 kilocalorías.

Sin embargo, al establecer la relación salario mínimo/canasta básica, los datos no resultan alentadores:

#### Relación Salario Mínimo<sup>16</sup>-Costo de la Canasta Básica

Sector	Mensual	Cobertura de la Canasta Básica <sup>17</sup>
--------	---------	--

<sup>12</sup> Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida, INIDE, 2005. Enciclopedia y biblioteca virtual de economía. <http://www.eumed.net/cursecon/dic>.

<sup>13</sup> Avendaño, Néstor, El riesgo social de Nicaragua, 2008.

<sup>14</sup> Avendaño, *Op.cit.*

<sup>15</sup> VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005. Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), 2005.

<sup>16</sup> Ley de Salario Mínimo (Ley 625), el 15 de Mayo de 2009, se aprobó un incremento al salario mínimo de la siguiente manera: 13% para el sector agrario, 8% para las Pymes y 11% para los demás sectores de la economía nacional

Agropecuario (salario más alimentación)	1,573.13	18.2%
Pesca	2,437.54	28.3%
Minas y Canteras	2,879.06	33.3%
Industria Manufacturera	2,155.53	25.0%
Industrias sujetas a Régimen Fiscal	2,556.70	29.6%
Electricidad, Gas y Agua; Comercio, Restaurantes y Hoteles, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	2,940.37	34.1%
Construcción, Establecimientos Financieros y Seguros	3,587.54	41.5%
Servicios Comunitarios, Sociales, Domésticos y Personales	2,247.35	26.0%
Gobierno Central y Municipal	1,999.14	23.2%

De conformidad con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (2008), Nicaragua ocupa el lugar No. 120, de 179 países ubicándose en el nivel de pobreza media. Si comparamos a Nicaragua con el resto de Centroamérica se observa que todos los países de C.A. se ubican en pobreza media exceptuando a Costa Rica.

PAIS	LUGAR
Costa Rica	50
El Salvador	101
Honduras	117
<b>Nicaragua</b>	<b>120</b>
Guatemala	121

### III. Algunas características y evolución de la pobreza en Nicaragua<sup>18</sup>

Se estima que en 2005, la pobreza general en Nicaragua era del 48.3% y la pobreza extrema del 17.2%. Esto implica, que de cada 100 nicaragüenses, 48 estaban en alguna condición de pobreza, en donde su valor de consumo mensual per cápita, era menor de 596.20 córdobas (35.64 dólares) de acuerdo al valor de la línea de pobreza general y 17 pertenecían al grupo de pobreza extrema, donde su valor de consumo

<sup>17</sup> Porcentaje basado en el costo promedio total de la canasta básica a Junio de 2008 (8,635.39 córdobas) según el Instituto Nacional de Información y Desarrollo (INIDE)

<sup>18</sup> Avendaño, *Op.cit.*

mensual por persona era menor que 327.30 córdobas (19.56 dólares) de acuerdo al valor de la línea de pobreza extrema.

La pobreza rural sigue siendo más extensa y profunda, que la urbana. Mientras hay un 6.7% de pobreza extrema y 30.9% de pobreza general en la población urbana, en la población rural correspondió a 30.5% y 70.3%, respectivamente. Las personas que viven en zonas rurales, son casi cinco veces más pobres extremas y dos veces más pobres, que aquellas de las zonas urbanas.

Cuatro de cada diez personas (39.4%), viven con menos de un dólar al día y las tres cuartas partes de la población (75.8%), sobrevive con menos de dos dólares. En la zona rural, este porcentaje llega al 60.7% y 91.9% respectivamente. La región Central Rural y el Atlántico Rural, muestran las proporciones más altas de población, que vive con menos de un dólar al día (67.9% y 67.7%), seguido por el Pacífico Rural (con 49.6%).

La comparación de los datos de 2001 a 2005 a diferentes niveles de desagregación geográfica (nacional, urbano-rural y para siete regiones), tanto de la pobreza extrema como de la pobreza general, no muestra diferencias estadísticamente significativas. Las diferencias detectadas, son demasiado pequeñas como para considerarlas reales o estadísticamente significativas.

La comparación 2001-2005 en la pobreza general en el área urbana, muestra un ligero aumento de 0.8%, pero en el caso del área rural el incremento es mayor: 2.5%. En la evolución de la pobreza extrema (urbana y rural), entre 2001 y 2005, hay igualmente un patrón de aumento que es similar al mostrado por la pobreza general. En el caso urbano, el incremento es mínimo: 0.5%, pero en el rural resulta mucho mayor: 3.1%.

La comparación de los resultados de pobreza entre regiones, desde 1993 hasta 2005 indica, que hay aumentos principalmente de la pobreza general en el Pacífico Rural (4.7%) y decrementos en el Atlántico Urbano (5.2%).

Para la pobreza extrema, los aumentos más importantes se localizan en el Atlántico Rural (7.3%) y en el Pacífico Rural (4.5%).

#### IV. Marco conceptual: exclusión social como producto del modelo económico y algunas acepciones paliativas para resolver los estragos de la pobreza

En Nicaragua, al igual que la mayoría de países de América Latina, el orden económico internacional establecido para los países en desarrollo no ha resuelto el ingente tema de la pobreza. Los datos expuestos en los puntos

anteriores de este artículo demuestran que la “exclusión” es un producto directo de los sistemas económicos asumidos por la clase política desde tiempos de la colonia.

Asimismo, los estudiosos de los resultados de la implementación de recetas económicas y diversos organismos internacionales que no toman en cuenta las particularidades históricas de cada país, en América Latina, se han dedicado, como forma de paliar los efectos de las políticas económicas segregacionistas, a dictar políticas bajo las modalidades de defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad y desarrollo humano, entre otros. Se incluyen en este ensayo estas definiciones a fin de plantear el debate, sobre si estos términos, concertados internacionalmente, han contribuido a solventar la enorme deuda que tiene la sociedad con los sectores excluidos históricamente.

#### Exclusión social<sup>19</sup>:

La Exclusión hoy es un fenómeno social y una cuestión política, económicamente mala, socialmente corrosiva y políticamente explosiva.

Hablar de Exclusión social es expresar y dejar constancia de que el tema no es tanto la pobreza y las desigualdades en la pirámide social sino, en qué medida se tiene o no un lugar en la Sociedad, marcar la distancia entre los que participan en su dinámica y se benefician de ella, y los que son excluidos e ignorados fruto de la misma dinámica social.

También supone alertar sobre los efectos en la evolución de la Sociedad y los riesgos de ruptura de la cohesión social que conlleva, así como todo un proceso de agresividad y violencia personal y social que desencadena. Es un germen de violencia en su triple componente: institucional, popular, represivo.

Se contempla la Exclusión como manifestación, expresión y resultado de una determinada estructura social y el hacer especial hincapié en los elementos estructurales no es casual, sino deliberado, para dar a lo "externo al sujeto" el papel determinante y en ocasiones decisivo en estos procesos. Es la propia organización social la que elabora en su interior "poblaciones sobrantes".

Situación social de desventaja económica, profesional, política o de estatus social, producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento social (integración social). La marginación puede ser el efecto de

---

<sup>19</sup> Bel Adell, Carmen. Curso: “Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos”. Universidad de Murcia, España, 2002.

prácticas explícitas de discriminación —que dejan efectivamente a la clase social o grupo social segregado al margen del funcionamiento social en algún aspecto— o, más indirectamente, ser provocada por la deficiencia de los procedimientos que aseguran la integración de los actores sociales, garantizándoles la oportunidad de desarrollarse plenamente.

Las restricciones en el acceso a los servicios e ingresos necesarios para tener un nivel de vida mínimo que resultan de la exclusión social hacen que exista una alta correlación entre pobreza y exclusión social. Aunque no siempre son la mayoría de los pobres, los grupos tradicionalmente excluidos son los más pobres dentro de los pobres. Esta tendencia deja claro que la reducción de la pobreza sólo podrá darse si se enfrentan los complejos factores y determinantes de la exclusión social.

De acuerdo a la definición anterior, es evidente que la exclusión social en Nicaragua es un fenómeno estructural que no ha permitido establecer un referente de cohesión social<sup>20</sup>, o que no ha permitido que perviva. El devenir histórico evidencia que la exclusión social se ha basado en la aplicación, desde posiciones de poder, de medidas de sojuzgamiento de un grupo social contra otro(s).

La exclusión social nos ha dejado secuelas que se reflejan en los seres humanos que hoy carecen de un empleo estable, o más dramáticamente, carecen de posibilidades de acceder a un empleo de baja calidad en una condición social precaria.

El desmontaje del mundo rural a través de un modelo productivo que privilegia a los productos demandados por la economía global y que crea nichos productivos especializados ha excluido, sin cortapisas, a miles de campesinos que hasta ahora nos proveen los alimentos esenciales que han evitado una hambruna.

Las cifras referidas a la inversión pública y privada, y cómo estas se distribuyen entre el campo y la ciudad, entre hombres y mujeres, entre el Pacífico y el Caribe o entre mestizos e indígenas, dejan pocas dudas acerca de la permanencia perniciosa de la exclusión social.

### Desigualdad social

La desigualdad social se refiere a una situación en la que no todas las personas y ciudadanos de una misma sociedad, comunidad o

---

<sup>20</sup> Desde el punto de vista sociológico, actualmente puede definirse a la cohesión social como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común; en esta definición el énfasis se ubica en las percepciones y no en los mecanismos

país, tienen iguales derechos, obligaciones o bienes. La definición está sujeta a variables según interpretaciones particulares.

El término desigualdad social se refiere a una situación socioeconómica, no necesariamente jurídica. Esto se refleja en el caso de los ricos, cuando reciben un trato mejor o preferencial por tener dinero, que los pobres que no tienen los mismos recursos. La acción de dar un trato diferente a personas entre las que existen desigualdades sociales, se llama discriminación.

La igualdad social es una situación social según el cual las personas tienen las mismas oportunidades o derechos en algún aspecto.

Existen diferentes formas de igualdad, dependiendo de las personas y de la situación social particular. Por ejemplo: Igualdad entre personas de diferente sexo; Igualdad entre personas de distintas razas; Igualdad entre los individuos de otras especies; Igualdad entre personas discriminadas o de distintos países con respecto a las oportunidades de empleo; Igualdad de diferentes razas respecto a derechos de tránsito, de uso de transportes públicos o de acceso a la educación.

### Equidad

La equidad viene del latín *aequitas*, de *aequus*, igual. Tienen una connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad y valoración de la individualidad, llegando a un equilibrio entre las dos cosas, la equidad es lo justo en plenitud.

La equidad debe darse en los siguientes ámbitos: laboral, étnico, político, religioso, social, y de género.

De tal forma citando el Real Diccionario de la Lengua Española, la equidad es contemplada como la "bondadosa templanza habitual; propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley"; a su vez se define como "justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva". Por lo tanto dentro de la definición de éste principio encontramos referencias a lo justo, a la justicia. Sin embargo justicia y equidad son conceptos distintos.

La justicia es universal, pero no siempre puede tener en cuenta los casos concretos en su aplicación, tomando como referencia la ley como medida de la justicia, la equidad estaría ahí, para corregir la omisión o el error producido o la aplicación rigorista de la misma. Con lo que la equidad también es lo justo, y ambas, equidad y justicia, no son incompatibles sino que se complementan.

### Desarrollo Humano:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Dentro de este concepto el ingreso no es un fin sino un medio, teniendo en cuenta que el bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso no del nivel del ingreso mismo<sup>21</sup>.

#### Desarrollo Sostenible:

Definido en 1992, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo como “El desarrollo que atiende las demandas del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender sus necesidades”.

## V. Algunas observaciones finales

El Programa Económico Financiero (PEF) 2007-2010, elaborado por la actual administración no contaba con un conjunto de hechos y circunstancias que afectarían su ejecución, y que a la larga no han permitido establecer un rumbo económico que defina una estrategia plausible y sostenible; por el contrario, las condicionantes surgidas a diario obligan a reorientar, redefinir y mantener en posición de cambio las principales acciones de gobierno en materia económica. La empresa privada (grande, mediana, pequeña y micro) se mantiene dentro de esa misma línea y las afectaciones externas e internas se hacen sentir en temas cruciales: generación de empleos, liquidez financiera, ampliación de mercados y acceso al financiamiento, entre otros.

La tasa de variación del PIB comenzó a disminuir desde el 2005 y a partir de 2007 es notable el incremento de la tasa de inflación a dos dígitos; es contrastante sin embargo, la modesta reducción del desempleo que pasó de 5.2% en 2006 a 4.9% en 2007; el único indicador alentador (en términos relativos) es la disminución de la tasa de inflación para 2009, la que se estima entre un 5% y un 6%.

Estas y otras cifras, aun cuando no presentan un panorama alentador en el corto y medio plazo, podrían deteriorarse sustancialmente de mantenerse las condicionantes externas en cuanto a la volatilidad de los mercados (principalmente combustibles y alimentos) y las presiones externas vinculadas

---

<sup>21</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990. Informe de Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del Desarrollo Humano, p.33. Tegucigalpa, Honduras.

a la transparencia y gobernabilidad de la actual administración, mismas que persisten en la agenda de los cooperantes externos.

Cada año se integran unas 90 mil personal a la población económicamente activa; proyecciones del Programa Económico Financiero 2007-2010 indican que en el 2008 se pudieron haber generado 57 mil 700 nuevos empleos; sin embargo el documento titulado “Medidas del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Económica Mundial, Nicaragua 2009”, asegura que en el 2008 se generaron 135 mil 410 nuevos empleos provenientes de los programas y proyectos de inversión pública.

Lo anterior significa que los empleos generados alcanzaron un 135% más de lo proyectado; si a ello añadimos que la cifra no incluye los empleos generados por la inversión privada estaríamos frente a un verdadero repunte de generación de empleos en Nicaragua. Esto contradice los datos ofrecidos por diversas fuentes independientes, tanto de investigadores como de organizaciones nacionales e internacionales.

Independientemente de las cifras oficiales o de otras fuentes, uno de los grandes problemas de la estructura del empleo seguirá siendo el empleo informal, el que puede oscilar entre un 55% y un 60%. Ello significa un elevado porcentaje de empleos precarios ya que en lo general son empleos que carecen de cobertura de seguridad social, sus ingresos son altamente inestables y hay una marcada ausencia de capacidad de ahorro.

En general podemos observar que la economía del país no presenta un crecimiento de sus indicadores que permita contribuir a la solución de los problemas de pobreza y exclusión estructural. Todo hace indicar que se necesita un sólido consenso de los actores económicos, sociales y políticos a fin de frenar el deterioro de los indicadores más sensibles para la mayoría de nicaragüenses.

## 5. Alternativas de políticas públicas para enfrentar la exclusión social en Nicaragua

Frente al cambio y transformación global hoy existen nuevas necesidades que exigen otras funciones del Estado y en las que existe menos claridad y diferencias notables respecto a las posiciones de las líneas señaladas por los partidarios del neoliberalismo y los que enfatizan una acción significativa del Estado. Podemos destacar tres funciones alternativas principales:

- a) Garantizar la igualdad de oportunidades: Se entiende aquí habilitar a todos los ciudadanos sin distinciones de ninguna naturaleza, con el objeto

que todos tengan las mismas oportunidades de insertarse en la sociedad a partir de un mínimo social aceptado. Estad oportunidades involucran, educación, salud, vivienda etc.

- b) Garantizar la equidad social: Es decir, condiciones mínimas de bienestar asegurados para todos sin discriminación, sobre todo para los grupos más vulnerables como ancianos, niños abandonados, madres solteras, discapacitados físicos y mentales. Esto implica implementar una política asistencia solidaria que minimice el sufrimiento y la desigualdad.
- c) Garantizar la calidad de la vida: Esto se refiere fundamentalmente a los problemas del medio ambiente y del desarrollo urbano, en donde el Estado debe jugar un rol activo de garante y promotor de bienes públicos que facilite las condiciones óptimas para una vida de calidad. Esto tiene que ver con la preservación racional del medio ambiente, (sustentabilidad del desarrollo), descontaminación ambiental, (acústica, visual, atmosférica), y las condiciones mínimas de vida urbana.

Por otra parte, hay dos funciones que el Estado no debe obviar frente al modelo socioeconómico dominante: el carácter de un Estado regulador de ciertos mercados frente a la transferencia de funciones y empresas del sector público al privado, donde tiende a predominar empresas monopólicas u oligopólicas. El sentido de esta garantía del Estado es poder regular la plena competitividad de los mercados y favorecer a los consumidores bajo estándares de calidad de bienes y servicios como de medio ambiente. En segundo lugar, puede cumplir una función de articulador de una visión y estrategia común de país. Esto implica, por un lado, una acción hacia dentro que representa la capacidad de generar consensos sociales sobre el marco político, el modelo de desarrollo y la integración social. Hacia fuera, el estado debe articular un consenso sobre la estrategia global de país y su inserción en el mundo, partiendo de su propia región latinoamericana.

La reconstrucción del rol del Estado es hoy una tarea urgente, frente a la crisis profunda del neoliberalismo, se hace imperioso el diseño de otro modelo de desarrollo nacional e internacional, que se capaz de garantizar mayor equidad, empleos más seguros, más democracia y estabilidad, como sistemas que guarden los equilibrios de la paz entre los pueblos.

## CONCLUSIONES

Nicaragua es un país con un alto índice de riesgo social y aunque disminuyó en un 10.5% en los últimos diez años al ubicarse en un nivel 60.0 en el 2005, este sigue siendo muy alto como consecuencia de la pobreza del país. Existen algunas razones para este sombrío panorama como son la inmensa carga del

pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública interna, lo que obstaculiza el aumento del gasto de reducción de la pobreza en el presupuesto nacional, la falta de acceso al agua segura entre la población rural, la tasa de mortalidad materna e infantil, la tasa neta de educación primaria entre otras. Se puede señalar dos indicadores sociales positivos que muestran un grado de alivio como son el acceso al agua potable en sectores urbanos y el pago del servicio a los acreedores externos.

A pesar de que los indicadores macroeconómicos de Centroamérica advierten una mejoría y un crecimiento, en Nicaragua la pobreza y la desigualdad no se revierten y se han incrementado en los últimos años. Algunas de las razones es que las formulaciones hechas en 1998 por la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), y las formuladas por el Plan Nacional de Desarrollo en 2003 y el Plan Nacional de Desarrollo Operativo del 2004, han carecido de una significativa participación de la sociedad civil, de manera especial de los productores y por otra parte de un efectivo apoyo político interno. Esto tiene sus explicaciones en tanto la implementación de políticas públicas se ha manejado a nivel de los organismos financieros internacionales y sin considerar los reales problemas sociales y políticos que afectan al país. El criterio prevalente ha sido que existe un camino de políticas que puede transformar crecimiento económico en desarrollo.

Ha faltado mayor claridad en torno a la inversión pública, la inversión privada y el gasto público. Aumentar el salario de los profesores y de los médicos ¿es gasto o debe ser considerado una inversión? ¿Se puede mejorar la calidad de la Educación y de la Salud bajo las actuales condiciones salariales?

Se hace imperiosamente necesario ir incorporando seriamente las críticas de la sociedad civil y aprender las lecciones del pasado en relación a que el crecimiento económico no conduce de manera automática a la reducción de la pobreza y por tanto se debe comenzar a trabajar en función de estrategias políticas, económica y sociales que acorten las desigualdades y superen la exclusión. Este es un enorme y urgente desafío para el Gobierno del sr. Ortega en Nicaragua. La agenda social de actual Gobierno tiene prioridades importantes, especialmente con el tema de la reducción de la pobreza. Las políticas públicas se han reorientado a favor de los pobres, y se ven reflejadas especialmente en la gratuidad de la educación, la salud, los programas de casa para el pueblo, Hambre Cero, como también la revisión de las estrategias

productivas poniendo el acento en el desarrollo de los pequeños y medianos productores.

Finalmente, frente a la estrategia de reducción de la pobreza es fundamental la formulación e implementación de una política de crecimiento económico que se base en la selección de líneas de producción por el lado de los grandes, medianos y pequeños empresarios, como a su vez generar la confianza suficiente entre los gremios para un mejoramiento de cantidad, calidad y diversificación en la producción nacional, sobretodo cuando Nicaragua forma parte del TLC y ha expandido su apertura económica a los diversos mercados. Esto exigirá como consecuencia el incremento de la competitividad empresarial, demandado así más educación técnica, más transferencia tecnológica a la micro y pequeñas empresas del país como a su vez la creación de financiamiento a largo plazo. Mejoramiento de la infraestructura y la apertura más y mejores empleos. Este es el mejor camino para la reducción de la pobreza

## ANEXO

### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE NICARAGUA

Este plan considera que la pobreza tiene fuerte incidencia e intensidad demográfica y amplia distribución geográfica y de sus 5, 603,241 habitantes, éstos tienen la siguiente caracterización:

**Pobreza de Ingresos:** Indica que el 39.4% está en pobreza extrema (2, 207,677 hab) los cuales sobreviven con menos de US\$1.00 al día. La pobreza de ingresos alcanza un 75.82% de la población, sobreviviendo con menos de US\$2.00 al día.

**Pobreza de necesidades de bienes insatisfechos: (NBI)** Indica que el 36.8% de la población (2, 061,993) tiene múltiples necesidades no satisfechas. Están en nivel de pobreza por esta causa el 66% de la población (3, 692,536).

**Pobreza del gasto o consumo:** Existe un 17.2% de la población en pobreza extrema, y está referida al consumo por calorías de la canasta. El total de pobreza por esta causa llega al 48.3%.

El Plan Nacional de Desarrollo se fundamenta en una estrategia de superación de la pobreza a través de 3 categorías de políticas:

1. Política de necesidades
2. Política de ingresos
3. Política de poder ciudadano

1. Política de Necesidades
  - Alimentación y nutrición
  - Agua potable y saneamiento
  - Salud y educación gratuita y de calidad
  - Medio ambiente sano y protegido
  - Cultura popular y de superación
  - Deporte
  - Vivienda digna
  - Seguridad energética a precios accesibles
2. Política de Ingresos
  - Producción agropecuaria, forestal, pesca , minas e industrial de pequeños y medianos artesanos y cooperativas
  - Red vial, caminos de producción y transporte confiable, seguro y a precios accesibles, reinstalación del ferrocarril.
  - Acceso al agua de riego a precios razonables
  - Apoyo de un banco de fomento a la producción, asistencia técnica y mercados seguros.
  - Técnicas para generar empleo y mejorar nivel de vida, mayores ingresos familiares.
  - Subsidios que reduzcan gastos de los pobres
3. Políticas de poder ciudadano
  - Seguridad humana
  - Descentralización y fortalecimiento municipal
  - Derechos humanos
  - Participación ciudadana
4. Políticas de apoyo
  - Financiamiento interno y externo
  - Inversiones internas y externas
  - Fortalecimiento institucional
  - Política de equidad de género
  - Política hacia atención a la juventud
  - Política hacia atención a la niñez
  - Política hacia atención a personas de la 3ra. Edad.