

NICARAGUA

REPORTE DE POBREZA

Desafíos y Oportunidades para la Reducción de la Pobreza

Volumen I: Reporte Principal

Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe



Documento del Banco Mundial

EQUIVALENCIAS DE MONEDA

US\$1 = 12.60 Córdobas (2000)

US\$1 = 10.58 Córdobas (1998)

AÑO FISCAL

1 de Enero a 31 de Diciembre

ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CORNAP	Corporación Nacional del Sector Público
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
EDS	Encuesta Demográfica de Salud
EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ESDENIC	Encuesta Socio Demográfica de Nicaragua
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
GdeN	Gobierno de Nicaragua
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IDF	Fondo de Desarrollo Internacional del Banco Mundial
IDG	Metas Internacionales de Desarrollo
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MECOVI	Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINSA	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio de Trabajo
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo
NQPE	Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua
PAD	Documento de Valoración de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROTIERRA	Proyecto para Municipalidades Rurales
PRSP	Informe de Estrategia de Reducción de la Pobreza
SAS	Secretaría de Acción Social
SETEC	Secretaría Técnica para la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TEP	Tasa Efectiva de Protección
TNP	Tasa Neta de Protección
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua

Vice Presidente:	David de Ferranti
Director del País:	Donna Dowsett-Coirolo
Gerente de Sector:	Norman Hicks
Economista Jefe:	Ian Bannon
Gerente de Tarea:	Florencia T. Castro-Leal

NICARAGUA

REPORTE DE POBREZA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

ÍNDICE DE CONTENIDOS

VOLUMEN 1: INFORME PRINCIPAL

RESUMEN EJECUTIVO	i
PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO I. LA TRANSICIÓN MACROECONÓMICA Y ESTRUCTURAL EN NICARAGUA	2
A. LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE NICARAGUA EN LOS AÑOS 90	4
B. TAMAÑO Y ROL DEL GOBIERNO	4
C. DESEMPEÑO Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	5
D. EL SECTOR EXTERNO	6
E. LA DEUDA EXTERNA	8
CAPÍTULO II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN NICARAGUA	11
A. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1993-1998	11
B. EL PERFIL ACTUAL DE LA POBREZA	18
C. EL "SENTIR" CUALITATIVO DE LA POBREZA	26
CAPÍTULO III. EL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES	31
A. GASTO SOCIAL TOTAL POR PROGRAMAS	33
B. SOSTENIBILIDAD DE LOS AVANCES EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y DE LOS RESULTANTES SOCIALES	41
CAPÍTULO IV. AGRICULTURA Y POBREZA RURAL	46
CAPÍTULO V. ELEMENTOS CLAVES PARA UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	59
A. PERSPECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	59
B. MANTENIENDO EL IMPETU EN LA REDUCCIÓN DE POBREZA	60
REFERENCIAS DEL REPORTE PRINCIPAL	
TABLAS:	
1.1 INDICADORES SOCIALES, 1977-1993	3
2.1 NICARAGUA – TENDENCIAS DE LA POBREZA, 1993-1998	11
2.2 NICARAGUA – EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR REGIÓN, 1993-1998	12
2.3 NICARAGUA – OPORTUNIDADES PARA MUJERES POR QUINTIL ESE	19
2.4 NICARAGUA – NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS QUE SUFREN DE DESNUTRICION, 1993 Y 1998	22
2.5 COMPARACIONES INTERNACIONALES PARA SALUD Y EDUCACIÓN	22
2.6 BIENESTAR EN UN MARCO BASADO EN ACTIVOS, DEFINIDO	

POR LOS POBRES	27
2.7 NECESIDADES PRIORITARIAS DEFINIDAS POR LOS POBRES	29
3.1 NICARAGUA – DISTRIBUCIÓN SECTORAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL	31
3.2 NICARAGUA – GASTO EN SALUD Y EDUCACIÓN	32
3.3 NICARAGUA – GASTO SOCIAL TOTAL POR PROGRAMA, 2000	33
3.4 NICARAGUA – GASTO EN EDUCACIÓN POR PROGRAMAS, 2000	34
4.1 DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTOR, 1998	47
4.2 PRODUCCIÓN AGRÍCOLA: CRECIMIENTO TOTAL 1993-98	48
4.3 PRODUCCIÓN AGRÍCOLA – CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION POR REGIÓN	48
4.4 PROPORCION PROMEDIO DE MIEMBROS DEL HOGAR QUE TIENEN EMPLEO	50
4.5 NICARAGUA: LA EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESOS 1993-98	51
4.6 PERSONAS EN EL HOGAR EMPLEADAS EN AGRICULTURA	51
4.7 INDICADORES DE PROTECCIÓN	53
4.8 PRODUCTIVIDAD EN LA AGRICULTURA	55
5.1 PROYECCIONES DE LA POBREZA CON ESCENARIOS ALTERNATIVOS EN EL CRECIMIENTO DEL CONSUMO PER CAPITA	59

CUADROS DE TEXTO:

1.1 CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS POLITICOS Y DESASTRES NATURALES	4
1.2 DESEMPEÑO ECONÓMICO, 1993-98	6
2.1 MEDICIÓN Y COMPARACIÓN DE LA POBREZA	11
2.2 EL IMPACTO DEL HURACÁN MITCH	14
2.3 LA REGIÓN DEL ATLÁNTICO	15
2.4 LOS ROLES DE GENERO SEGREGADOS PUEDEN OBSTACULIZAR EL LOGRO DE NIVELES MAS ALTOS DE BIENESTAR	20
2.5 EL LOGRO EDUCATIVO DE LOS NIÑOS (VARONES) RURALES ES SEVERAMENTE INHIBIDO POR EL TRABAJO INFANTIL	23
2.6 LOS CAMINOS DE ADOQUINES PUEDEN SER FOCALIZADOS A LOS POBRES RURALES CON BENEFICIOS COLATERALES SIGNIFICATIVOS	25
3.1 DETERMINANTES DE LA MORTALIDAD INFANTIL Y DE LA NIÑEZ	35
3.2 ESTUDIO DE CASO DE NINDIRÍ	39
3.3 EL COSTO DE LAS MEDICINAS LIMITA LA UTILIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD	44
4.1 ANÁLISIS DE DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA POBREZA	49
4.2 MAYOR PARTICIPACIÓN LABORAL CON UNA REDUCCIÓN EN LOS SALARIOS AGRICOLAS	52
4.3 EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS PARA LA AGRICULTURA	54
4.4 EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS QUE AUMENTAN EL IMPACTO NEGATIVO DE LOS CHOQUES DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO	56

FIGURAS:

1.1 INGRESOS Y CONSUMO: 1965-1999	2
1.2 NICARAGUA ABSORCIÓN TOTAL	5
1.3 CONSUMO E INVERSIÓN	5

1.4 SECTOR EXTERNO	7
1.5 DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE	7
1.6 DEUDA EXTERNA TOTAL	8
1.7 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA	9
2.1 INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANO/RURAL (EMNV1993 & 1998)	13
2.2 ATENCIÓN PRENATAL	17
2.3 PARTOS INSTITUCIONALES	17
2.4 PARTOS ATENDIDOS POR MÉDICO	17
2.5 NIÑOS DE 7 A 12 QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA	17
2.6 NIÑOS DE 4 A 6 QUE ASISTEN A LA ESCUELA	17
2.7 FERTILIDAD GLOBAL POR QUINTIL	19
2.8 PREFERENCIAS REPRODUCTIVAS	19
2.9 RETARDO EN EL CRECIMIENTO POR EDAD Y GRUPO DE POBREZA	21
3.1 INCIDENCIA DEL GASTO EN SALUD, 1993	42
3.2 INCIDENCIA DEL GASTO EN SALUD, 1998	42
3.3 INCIDENCIA DEL GASTO EN EDUCACIÓN, 1993	42
3.4 INCIDENCIA DEL GASTO EN EDUCACIÓN, 1998	42
3.5 PROPORCION DEL GASTO PER CÁPITA DE LOS HOGARES DEDICADA A LA EDUCACIÓN	45
3.6 PROPORCION DEL GASTO PER CÁPITA DE LOS HOGARES DEDICADA A LA SALUD	45
4.1 CULTIVOS DE EXPORTACIÓN: ÁREA Y RENDIMIENTO	46
4.2 GRANOS BÁSICOS: ÁREA Y RENDIMIENTO, 1990-98	46
4.3 PRECIOS AGRÍCOLAS – BIENES DE EXPORTACIÓN	47
4.4 PRECIOS AGRÍCOLAS – GRANOS BÁSICOS	47
4.5 PRECIOS DEL CAFÉ, 1993-1999	56

El Equipo del Reporte de Pobreza: Reconocimientos

Este reporte es el producto de una intensa colaboración entre el Gobierno de Nicaragua, el Banco Mundial y el programa MECOVI- Nicaragua, los cuales contribuyeron al Informe de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP).

El equipo de trabajo del Banco Mundial incluyó: Norman Hicks (Gerente de Sector de Reducción de la Pobreza), Ana-Maria Arriagada (Gerente de Sector de Protección Social), Helena Ribe (Líder de Sector), Ulrich Lächler (Nicaragua Representante Residente), Florencia T. Castro-Leal (Gerente de Tarea), Mukesh Chawla, Nancy Gillespie, Nadeem Ilahi, Kathy Lindert, Kalpana Mehra, Berk Ozler, Laura Rawlings, Susana Sánchez, Carlos Sobrado, y Diane Steele. Gustavo Arcia, Ema Budinich, Vanessa Castro, Benjamin Davis, Julia Dayton, Gabriel Demombynes, Mary Lisbeth González, Diana Kruger, Maria Fernanda Muñiz, y Rinku Murgai suministraron notas e informes valiosos. Diana Kruger, Kalpana Mehra y Carlos Sobrado suministraron una excelente asistencia en las investigaciones. Kathy Bain, Sara Calvo, Joaquín Caraballo, Miguel Angel Castellón, Klaus Deininger, Alejandro Izquierdo, Emmanuel James, Isabel Lavadenz, Maurizio Guadagni, Judith McGuire, Ana Julia Moreno, Norman Piccioni, Dagoberto Rivera, Andrea Vermehren y Tom Wiens también aportaron. Aida Alvarado proporcionó una excelente asistencia administrativa y coordinó la producción del informe. Peter Lanjouw, Giovanna Prennushi y Alberto Valdes son Revisores Pares. Maria-Valeria Junho Pena es Revisora Pare del Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua. El equipo también se benefició de las orientaciones de Ian Bannon (Economista Jefe).

El equipo de tarea del Gobierno de Nicaragua incluyó: Mario De Franco (Asesor al Presidente), Luis Duran (Secretario de SETEC), miembros del equipo de SETEC (Luis Alaniz, Mario Arana, Francisco Díaz, Carmen Largaespada, Matilde Neret y Carlos Sevilla), funcionarios y ex-funcionarios del MAGFOR (Carlos Arce, Roberto Bendaña, Oscar Neira, Horacio Rose y Diana Saavedra), funcionarios del BCN (Mario Flores, Director General; José de Jesús Rojas y Luis Rivas), miembros del FISE (Carlos Noguera, Presidente; Carlos Lacayo, Director Técnico; Erasmo Vargas, Director de Operaciones); y Tránsito Gómez y Joaquín Murillo, del Mapa de Pobreza.

El equipo de trabajo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el equipo del MECOVI-Nicaragua incluyó: Luis Benavides (Director General INEC), Gonzalo Cunqueiro (MECOVI-Coordinador), Margel Beteta (INEC Director Encuestas y Censos), Martha Vargas (Coordinadora Nacional EMNV'98 & 99 y Mapa de Pobreza), Melva Bernaldes (Coordinador Internacional EMNV'98 & 99), Irene Alvarez (Metodología), Javier Argeñal (Procesamiento de Datos), Rutilio Moreno (Operación de Campo), Elsa Maria Gutiérrez (Apoyo Administrativo). Francisco Aragón, Denis Canizales, Silvia Chamorro, Thomas Gutiérrez, Caroll Herrera, Praxedis Hurtado, Elisa Lugo, Mayra Martínez, Alcides Menjívar, Yanett Narváez, René Navarro, Javier Pérez, Rolando Silva, Mario Solís, Juana Urroz y Cristina Zúniga hicieron aportes valiosos. Juan Rocha y Dulce María Mayorga (Mapa de Pobreza), Edmundo Berumen y Alfredo Aliaga (Muestreo). Vicente Merino, Alberto Valle y Domingo Primante también hicieron aportes.

El financiamiento para este informe, incluyendo la EMNV98 y 99 y MECOVI-Nicaragua fue aportado generosamente por el Gobierno de Nicaragua, el Banco Mundial (incluyendo financiamiento de FISE, el IDF y el Compacto Estratégico), ASDI, DANIDA, BID, NORAD, FNUAP y UNDP.

Reporte de Pobreza en Nicaragua

Resumen Ejecutivo

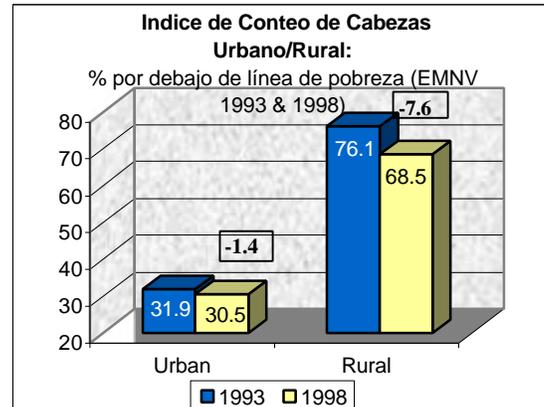
El Estado de la Pobreza

1. En la década de los noventa, Nicaragua realizó grandes esfuerzos para reducir la violencia civil, establecer la estabilidad macroeconómica y restaurar el crecimiento. A pesar de los éxitos alcanzados en muchas áreas, la pobreza en Nicaragua continua siendo aguda y generalizada. Alrededor de la mitad de la población vive en la pobreza y un diecisiete por ciento vive en pobreza extrema. A pesar de que las tasas de crecimiento positivas alcanzadas desde 1993 han ayudado a reducir el índice de pobreza, el rápido crecimiento poblacional ha socavado estos logros, de tal manera que en la actualidad existen más personas viviendo en la pobreza que en 1993. Por lo tanto, Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres de Latinoamérica.
2. Al analizar la pobreza en Nicaragua, se destacan una cantidad de factores:
 - **Las tasas de fecundidad son el doble del promedio Latinoamericano.** Como resultado, la población de Nicaragua es joven –50 por ciento de la población es menor de 17 años. Además, las tasas de fertilidad de adolescentes son las más altas en América Latina y representan una proporción cada vez más alta de todos los nacimientos.
 - **Nicaragua tiene una alta incidencia de violencia intrafamiliar,** la cual hace surgir amplias preocupaciones sobre el estatus de la mujer y una falta de cohesión social. Casi una tercera parte de las mujeres nicaragüenses reportan haber sufrido abuso físico, muchas veces en la presencia de sus niños y a menudo durante el embarazo. El estigma de la violencia intrafamiliar inhibe a la mayoría de las mujeres de buscar ayuda.
 - **La pobreza persiste como un fenómeno rural.** Alrededor de un 70 por ciento de la población rural es pobre, comparado a un 30 por ciento de la población urbana. La mayoría de los pobres, sean urbanos o rurales, están ampliamente involucrados en el empleo agrícola.
 - **La desnutrición está generalizada y limita la salud, bienestar y oportunidades para la niñez.** Aproximadamente un 20 por ciento de los niños menores de 5 años padece de desnutrición crónica o crecimiento retardado. Esta cifra se incrementa a un 36 por ciento para los pobres extremos.
 - **Nicaragua sufre de altos niveles de mortalidad infantil y materna y una alta incidencia de enfermedades infecciosas y parasíticas.** Si bien a partir de 1985 se ha bajado de manera significativa la mortalidad infantil, todavía está por encima del promedio centroamericano. La mortalidad infantil y materna representa la mayoría de las muertes prematuras y se deben a enfermedades infecciosas, desnutrición e infecciones respiratorias.

- **En gran parte, el crecimiento económico ha sido financiado por flujos de capital extranjero.** Mientras estos han permitido altas tasas de inversión con bajos niveles de ahorro interno, también han hecho subir la tasa de cambio y han desalentado el desarrollo de las exportaciones.

2. No obstante, también existen una serie de factores positivos que reflejan tanto la recuperación económica a partir de 1993 como esfuerzos adicionales realizados por el Gobierno
3. para abordar los temas sociales:

- **Nicaragua tiene una baja tasa de analfabetismo, comparado a otros países de bajos ingresos, sin embargo,** tiene pocos años de escolarización y grandes disparidades en los niveles del logro educativo. El analfabetismo es del 19 por ciento entre la población mayor de 10 años, pero es de 41 por ciento entre los pobres extremos rurales.



- **La proporción de la población de Nicaragua que vive por debajo de la línea de pobreza disminuyó** de un 50 por ciento en 1993 a 48 por ciento en 1998, y la proporción que vive en la pobreza extrema se redujo de un 19 por ciento al 17 por ciento. Aunque modestas, estas disminuciones son estadísticamente significativas.
- **La mayoría de la pobreza se encuentra en las áreas rurales,** pero la mayoría de los logros en la reducción de la pobreza también ocurrieron en las áreas rurales, como resultado de una recuperación de la agricultura (véase el gráfico). De hecho, la pobreza urbana aumentó en las Regiones del Pacífico y del Atlántico.
- **Por lo general, los indicadores de resultados sociales mejoraron durante los años 90:** las tasas de mortalidad infantil y de niñez mejoraron en un 20 por ciento entre 1993 y 1998, y la cobertura de enseñanza primaria aumentó en 9 por ciento a nivel nacional.
- **También se mejoró la cobertura de los servicios sociales básicos.** En todos los sectores, el Gobierno de Nicaragua emprendió un esfuerzo considerable para priorizar los servicios básicos para los pobres. Son evidentes los logros significativos en el acceso a atención prenatal (14 por ciento), nacimientos institucionales (23 por ciento) y atención por parte de un médico durante el parto (29 por ciento). En todos los casos, los logros fueron impulsados por mejoras en las áreas rurales.
- **Logros en la cobertura de la educación primaria fueron casi exclusivamente en las áreas rurales,** y en su mayor parte beneficiaron a los pobres, con un aumento de 26 por ciento en la cobertura de los pobres extremos (medido como la porción de niños de 7 a 12 años de edad que asisten a un colegio).

- **La fertilidad bajó significativamente**, de 2.9 nacimientos por mujer en 1993 a 2.5 nacimientos en 1998. Esta reducción da continuidad a la tendencia decreciente observada a partir de 1985.
- **El acceso de los pobres a otros servicios de infraestructura mejoró modestamente.** Las inversiones en infraestructura parecen haberse mantenido al ritmo del crecimiento poblacional, con el resultado de logros modestos en la cobertura de la población con acceso a estos servicios. Un sector donde hubo importantes avances en el desarrollo de la infraestructura fue el transporte, en la cual se logró una expansión significativa de la red vial.
- **El Huracán Mitch no cambió el perfil de pobreza en Nicaragua de manera significativa.** El Huracán Mitch tuvo un impacto humano terrible, con la muerte de 3,000 personas y el desplazamiento de 870,000, por lo menos temporalmente. No obstante, los niveles de pobreza pos Mitch quedaron más o menos los mismos a nivel nacional, urbano y rural.

Percepciones de los Pobres

4. A pesar de los logros en la reducción de la pobreza entre 1993 y 1998, el trabajo cualitativo de pobreza que se hizo para este informe encuentra que los pobres asocian la década de los 90 a una reducción de su bienestar. ¿Qué puede explicar este hallazgo? Primero, la tarea de la reconstrucción de las familias nicaragüenses, dañadas durante una década de guerra civil, inseguridad y violencia, apenas está comenzando. El predominio y persistencia de la violencia intrafamiliar y civil sugieren que existe un extraordinario estrés social que sigue afectando a las familias nicaragüenses. Teniendo en consideración que los ingresos en Nicaragua disminuyeron más del 50 por ciento desde 1978 a inicios de los 90, es probable que un aumento en los ingresos del siete por ciento (tal como ocurrió entre 1993 y 1998) pase desapercibido para muchos segmentos de la población.

5. Segundo, ser pobre significa vivir en riesgo. Puede ser que los riesgos enfrentados por los pobres de Nicaragua aumentaron durante los años 90. La sustitución de un Estado socialista por una economía de mercado puede haber abierto mayores perspectivas de crecimiento y oportunidad económica, pero ha dejado a los pobres con virtualmente ninguna red de protección social. Después de los grandes trastornos sociales y económicos de la historia reciente, es posible que las redes de protección informales en Nicaragua también hayan sido desarticuladas.

6. Tercero, los pobres ven las mejoras en la infraestructura, pero no perciben que se ha mejorado su acceso a los servicios de esta infraestructura. Los pobres reportan que las razones principales de no utilizar los servicios sociales son el costo y la distancia. Los costos privados de los servicios sociales han aumentado más rápido para los pobres extremos, por lo cual aunque han mejorado su acceso a dichos servicios, enfrentan costos que pueden ser prohibitivos. Mientras la construcción de infraestructura debe haber mejorado el acceso físico, el impacto de estas inversiones ha sido menor de lo anticipado. En muchos casos, las instalaciones rehabilitadas carecen de elementos claves para su operación, tales como, maestros, personal de salud capacitado, textos escolares o medicinas.

Elementos de una Estrategia

7. El Gobierno está en el proceso de definir una Estrategia para la reducción de la pobreza. El propósito de este Informe de la Pobreza es proveer materiales y análisis de trasfondo que ayudarán al Gobierno en el diseño de dicha estrategia, pero no para formularla. Sin embargo, algunas prioridades clave surgen del análisis que deberían ser consideradas en cualquier estrategia para Nicaragua. Estas incluyen:

- **Un crecimiento de base amplia es esencial para reducir la pobreza.** El colapso de la economía en los años 80, cuando los gastos del consumo fueron reducidos en un 50 por ciento, era la causa más importante del crecimiento de la pobreza. Por lo tanto, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la provisión de un entorno para el desarrollo del sector privado siguen siendo elementos claves para garantizar un crecimiento continuo y acelerado de la producción, y a su vez de la reducción de la pobreza.
- **La reducción de la pobreza está limitada por el crecimiento poblacional.** Las altas tasas de fertilidad en Nicaragua representan un considerable obstáculo para la reducción de la pobreza. Si bien la transición demográfica ya comenzó, las reducciones en la fertilidad están concentradas entre los no pobres. Un acceso más amplio a los servicios de planificación familiar, integrado con la salud familiar y de niñez, es una alta prioridad, pero el acceso por sí solo no es suficiente. Se tienen que hacer esfuerzos para modificar los patrones de conducta familiar, dar oportunidades de educación y empleo a las mujeres jóvenes y dar asesoramiento en salud reproductiva.
- **Sostener el crecimiento de los ingresos rurales.** El crecimiento de producción agrícola en Nicaragua excepcionalmente alto a mediados de los noventa, contribuyó a la reducción de la pobreza extrema, especialmente en la Región Central del país. No es probable que muchos de los factores que ayudaron a producir este crecimiento se repitan, especialmente la pacificación del campo y los términos favorables de intercambio comercial. Para el futuro, las dos áreas de oportunidad para impulsar el crecimiento del sector agrícola son la aceleración del avance tecnológico y la reducción que cualquier remanente sesgo anti-exportador en el sector.
- **Se necesitan mejoras en el sector público para diseñar programas que lleguen a los pobres.** Es probable que el monto global de recursos disponibles de la HIPC y de nuevos flujos de ayuda oficial sea limitado. Una parte de los recursos de la HIPC servirán para evitar un aumento en el servicio de la deuda externa, mientras estarán posibles algunas reasignaciones de los gastos en los sectores sociales, dado el alto grado de pobreza y las necesidades globales, es crítico que los programas del gobierno sean bien seleccionados y efectivos.
- **Los flujos de capital externo distorsionan los gastos.** Por lo general, la alta dependencia de flujos de ayuda oficial sesga el gasto gubernamental indebidamente en la dirección de nuevas inversiones, y conlleva un sub-financiamiento de los gastos en mantenimiento y operaciones. Los donantes tienen que examinar la asignación entre infraestructura e inversiones corrientes y debe buscarse un mejor balance.

- **Los donantes comparten la responsabilidad con el Gobierno de Nicaragua de reconsiderar las prioridades para garantizar un impacto mayor de la asistencia para el desarrollo en la reducción de la pobreza.** El PRSP es un esfuerzo dirigido por el Gobierno para integrar todos los agentes, incluyendo a la sociedad civil, en el establecimiento de una estrategia para reducir la pobreza, que sentará las bases para redefinir las prioridades del sector público y del financiamiento de los donantes. Las actuales asignaciones al sector social, incluyendo la ayuda externa, representan más de la mitad del gasto público total, pero de manera consistente demuestran un bajo impacto, con los proyectos de nutrición mostrando impactos negativos importantes. Para ser consistentes con el PRSP, es crucial que los donantes se coordinen conjuntamente con el Gobierno para seleccionar programas efectivos y orientados a resultados y que decidan cerrar aquellos que obviamente no están logrando los logros proyectados. Tanto los donantes como el Gobierno tienen que reconocer la necesidad de proyectos más específicos y mejor focalizados y deben reorientar su asistencia para responder a la nueva estrategia de pobreza.

- **Mantener la provisión de los servicios sociales básicos y el fortalecimiento del capital humano.** Con escasos recursos y altos niveles de pobreza, es de suma importancia que los servicios sociales públicos sean extremadamente bien focalizados y eficientes. Por lo general, los servicios sociales sufren de una variedad de problemas, incluyendo bajos salarios para maestros y trabajadores de salud, altos niveles del gasto administrativo y la ausencia de un sistema para evaluar los programas.

- **En el sector de salud, existen problemas sistémicos que inhiben la entrega efectiva por parte del sector público de servicios de salud fuera de las áreas urbanas.** Dos áreas que tienen mucho lugar para mejoras son el manejo del personal de salud, el cual está muy sesgado hacia la atención urbana, curativa y basada en hospitales; y, no hay suficiente énfasis en el modelo más efectivo en términos de costo de atención rural, preventiva y basada en la comunidad. El sistema de salud de Nicaragua también necesita cambiarse de un sistema impulsado por insumos a un sistema impulsado por resultados, que ponga los hogares en el centro de la estrategia de salud.

- **En el sector de educación, es posible que los logros obtenidos en el pasado no sean sostenibles.** Los logros sustanciales en asistencia escolar durante mediados de los 90 reflejan la demanda considerable de educación por parte de las familias. Para sostener estos avances, se debe dar consideración al desarrollo de subsidios de demanda focalizados en los más pobres, a la expansión de cobertura en las áreas rurales, a programas para mejorar la retención y a la introducción de mecanismos alternativos de entrega, tal como aprendizaje a distancia para llegar a las áreas remotas de manera más efectiva en términos de costo.

- **Los programas de nutrición son amplios, pero no focalizan suficiente sus acciones para llegar a los más necesitados.** El problema de desnutrición en Nicaragua es una función de patrones de comportamiento, así como de disponibilidad de alimentos o ingresos. Los programas existentes no entregan un servicio que promoverá un cambio sostenible en el estatus nutricional, no

definen metas de impacto, no definen o utilizan mecanismos de monitoreo o evaluación y no se coordinan entre sí. Los esfuerzos futuros deben enfocarse en una estrategia para abordar la desnutrición crónica y aguda y para reducir las deficiencias de micronutrientes. A nivel nacional, la reformulación de los programas debe poner énfasis en mejores criterios de entrada y salida, basados en criterios consistentes de focalización a través de los programas, el uso de evaluaciones de la eficacia en términos de costo y la sostenibilidad de diferentes enfoques programáticos para orientar las decisiones de inversión, un monitoreo y evaluación sistemático del impacto y una mejor coordinación de programas. A nivel local, los programas deben enfocarse en la educación sobre nutrición para ayudar a las familias a mejorar su propio estatus nutricional.

- **Establecer mecanismos efectivos de protección social para los pobres.** Dado que muchas medidas diseñadas a lograr un crecimiento más rápido también pueden aumentar la vulnerabilidad de una economía a los choques, se necesita la creación de mecanismos efectivos de protección social para complementar una estrategia de reducción de la pobreza basada en el crecimiento. No importa la fuente de una crisis, típicamente los pobres desarrollan estrategias de sobrevivencia que están diseñadas a minimizar su vulnerabilidad a las crisis a nivel local o del hogar, tales como el fracaso de un cultivo, enfermedades catastróficas, abandono marital o períodos de desempleo. Mientras minimizan los riesgos, estas estrategias de sobrevivencia también tienen el efecto de perpetuar la pobreza. Bajo estas circunstancias se necesitan redes efectivas de protección para dar una seguridad suficiente contra tales comportamientos perjudiciales. Algunos elementos orientadores para el diseño de mecanismos efectivos de protección social en Nicaragua deben incluir: una clasificación detallada de los más vulnerables y la naturaleza de sus vulnerabilidades; un beneficio claramente definido y hecho a medida para abordar la vulnerabilidad de un grupo particular, que podría significar transferencias directas en algunos casos y el acceso a mercados de seguros en otros; y mecanismos de focalización que dirijan los programas a los beneficiarios proyectados.

INTRODUCCIÓN

1. Nicaragua, durante la década de los noventa, experimentó una importante transición económica y política. Llegó a su fin la guerra civil que hizo estragos durante los ochenta, los sistemas políticos autoritarios dieron paso a un incremento de la participación democrática, se estableció la estabilidad macroeconómica y se implementaron importantes reformas para transformar una economía socialista de planificación centralizada, a una economía de mercado conducida por el sector privado. Los niveles de vida se mantenían en tendencia decreciente desde 1978 y esta transición se inició cuando, cada vez más, los nicaragüenses creían que solamente con cambios fundamentales se podría revertir el declive económico y social del país. Este reporte busca mostrar hasta qué grado se lograron cumplir con estas esperanzas, al examinar cómo los niveles de vida en el país han evolucionado durante los años 90. Un objetivo clave es identificar los segmentos de los pobres cuyos niveles de vida se han deteriorado y buscar las señales de alerta con respecto a los sectores más vulnerables de la población. Este nos debe ayudar en la identificación de posibles acciones correctivas o intervenciones compensatorias. Las experiencias positivas deben suministrar lecciones útiles para mantener o profundizar las políticas y estrategias en el esfuerzo de reducción de la pobreza.

2.. En gran parte este reporte se basa en los hallazgos de la Encuesta de Medición de Niveles de Vida (EMNV) de 1998 y su confrontación con los hallazgos de una EMNV comparable que se llevó a cabo en el año 1993. De manera global, el perfil de pobreza de Nicaragua en 1998 resulta ser bastante similar al perfil de pobreza de 1993, que se analizó en el Reporte de Pobreza de 1995 del Banco (Banco Mundial, 1995). Esto es de esperarse dada la lentitud con que los indicadores de pobreza tienden a evolucionar. El aspecto más interesante del Reporte de Pobreza son las revelaciones que se desprenden sobre la evolución de la pobreza y sus determinantes, lo que solamente es posible ahora que disponemos de dos evaluaciones de la pobreza, realizadas en diferentes momentos.¹

3. La principal audiencia, a la cual se dirige este reporte es el Gobierno de Nicaragua, el cual está elaborando, en colaboración con la sociedad civil, un Documento de la Estrategia para Reducir la Pobreza (PRSP). Nicaragua es uno de cuatro países de América Latina que es elegible para el alivio de la deuda bajo la Iniciativa HIPC. Bajo tal iniciativa, y para sustentar un futuro apoyo de la AIF, Nicaragua debe elaborar un PRSP basado en una buena comprensión de la naturaleza y los determinantes de la pobreza y de las acciones públicas que puedan ayudar a reducirla. Con este reporte se pretende hacer un aporte hacia este esfuerzo, ayudando a diagnosticar los problemas de pobreza en Nicaragua y sugiriendo opciones para el futuro, mientras se deja la formulación del PRSP mismo al Gobierno.

¹ Los dos años de las encuestas nos dan una buena base para hacer comparaciones: ambos son posteriores al conflicto (que se terminó en el 1989), al cambio del régimen político (1990) y a la macro estabilización (1991) y ya estaban en marcha reformas estructurales claves en 1993. No hubo ninguna ruptura en el régimen de las políticas entre 1993 y 1998, ni ningunos choques externos. El Huracán Mitch (finales de octubre de 1998) afectó a Nicaragua después de haber recogido los datos de la encuesta.

4. El Capítulo I aborda la situación macro desde una perspectiva histórica, incluyendo la reforma estructural durante los 90 y la situación actual de la deuda y el balance de pagos. El Capítulo II examina la pobreza en Nicaragua actual y entre 1993 y 1998. Incluye los resultados de una valoración cualitativa de la pobreza. El Capítulo III examina el gasto público en los sectores sociales y su impacto sobre la pobreza. El Capítulo IV examina la pobreza rural y la agricultura, mientras el Capítulo V establece unos temas claves que serían importantes a abordar en una estrategia para la reducción de la pobreza.

CAPITULO I

LA TRANSICIÓN MACROECONÓMICA Y ESTRUCTURAL EN NICARAGUA

1.1 Nicaragua ha hecho incursiones visibles con respecto a la reducción de la pobreza durante la segunda mitad de la década de los 90. Sin embargo, todavía está recuperando de los traumáticos trastornos sociales y políticos de las dos décadas anteriores, que destruyeron la infraestructura, redujeron la productividad e hicieron aumentar de manera sustancial el nivel de la pobreza. El PIB real per cápita decreció en un 40 por ciento en 1978-79 y se redujo a una tasa anual de -3.0 por ciento, de 1980 a 1984. A pesar de la recuperación del crecimiento per cápita, la producción per cápita a finales de los 90 todavía está alrededor de la mitad de la producción per cápita de los años 60 y 70 (Figura 1.1). Asimismo, el consumo per cápita en 1994 correspondía a un 47 por ciento del nivel en 1978, y solamente se incrementó en un 5 por ciento entre 1994 y 1999. Aunque muchos otros aspectos contribuyeron en la evolución de la pobreza en este período, es probable que ninguno de ellos haya sido más decisivo que este fenómeno macroeconómico.

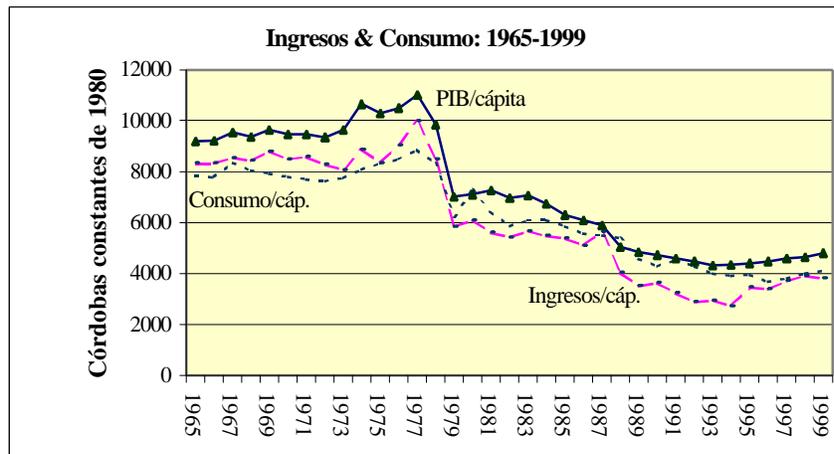


Figura 1.1

1.2 ¿A qué se debió este importante declive en los ingresos y el bienestar que afectó a todos los ciudadanos nicaragüenses, pero particularmente a los pobres? Los principales factores causantes del colapso fueron:

- Los trastornos económicos y sociales que acompañaron la revolución en 1978-79 y la guerra civil que continuó la mayor parte de los años 80, la cual tuvo un gran impacto en la producción. Además de la destrucción visible del capital humano y físico, las condiciones de inseguridad durante este período hicieron que inversionistas privados se alejasen y obligaron a la reasignación de los recursos públicos hacia actividades no productivas, especialmente gastos en defensa (Véase Cuadro 1.1 para una cronología de los acontecimientos políticos y naturales).
- La adopción en 1979 por parte del nuevo régimen de una estrategia de desarrollo manejado de manera centralizada por el Estado produjo un sector público inflado que desplazó a la iniciativa privada.
- De manera progresiva, se perdió la disciplina fiscal y monetaria, lo que condujo a una desestabilización macroeconómica que culminó en varios episodios de hiperinflación.
- El cierre de la economía durante los años 80 redujo grandemente las oportunidades de crecer por medio de la especialización, tanto por medio de políticas restrictivas de comercio con que se pretendían promover la industrialización de sustitución de importaciones como por la imposición del embargo por parte de los EE.UU.
- Mientras se profundizaron los desequilibrios macroeconómicos durante los años 80, se deterioró la credibilidad crediticia del país y se generó una enorme deuda pendiente, lo cual desalentó a los inversionistas.
- Una creciente dependencia de ahorros en el exterior ayudó a amortiguar el impacto del crecimiento negativo sobre la pobreza, pero a la vez contribuyó a una apreciación de la tasa de cambio real haciendo a muchas industrias nacionales menos competitivas.

1.3 De hecho, a pesar del colapso económico, el bienestar medido por los indicadores sociales mejoró durante la mayor parte del período, aun mientras se disminuía el consumo privado.² Tal como se muestra en la Tabla 1.1, la mortalidad infantil se redujo de 90 por cada 1,000 nacimientos vivos en 1978 a 48 en el 1992; y la matriculación neta en primaria se incrementó de 70 por ciento en 1980 a 79 por ciento en 1992. En parte, esto refleja una redirección del gasto público, especialmente durante los primeros años del Gobierno Sandinista, hacia los sectores sociales, la cual tendía a proteger el gasto social real, aun cuando la economía se contraía rápidamente. Además, tal como se observó en otros países latinoamericanos durante la “década perdida” de los ochenta, es probable que el mejoramiento continuo en los indicadores sociales durante este período de declive económico refleje un impacto tardío de las inversiones sociales en años anteriores.

Tabla 1.1: Indicadores Sociales, 1977-93

Indicador	1977	1980	1987	1990	1992
Esperanza de vida	58	59	62	64	66
Mortalidad infantil (por 1,000)	90	84	65	55	48
Matriculación primaria, bruta (%)	87	94	94	94	100
Matriculación primaria, neta	-	70	72	72	79

² Debido a la falta de encuestas comparables de hogares durante este período, no es posible hacer estimaciones de los niveles de pobreza, anteriores al 1993.

Cuadro 1.1: Cronología de los Principales Acontecimientos Políticos y Desastres Naturales

Régimen de los Somoza	1930-79
Terremoto en Managua	1972
Revolución Sandinista:	1979
Embargo de EE.UU.	1983-90
Guerra Civil	1983-90
Huracán Juana	1988
Elección de Presidenta Chamorro:	1990
Tsunami (Maremoto):	1992
Erupciones volcánicas	1992, 1994
El Niño:	1996-98
Huracán Mitch:	1998

(%)

Fuente: Banco Mundial, SIMA base de datos

1.4 Al mirar a la composición del crecimiento durante estos años, encontramos que hubo un nulo o mínimo crecimiento en el capital, pero un crecimiento continuo en la calidad de los insumos laborales (educación). Sin embargo, las malas políticas económicas y el mal manejo, más la guerra civil, provocaron un crecimiento negativo en la productividad total de factores. En los años posteriores al 1993, parece que el repunte del crecimiento continuaba a depender de las mejoras en la educación y también del crecimiento positivo del capital físico. El crecimiento del Factor de Productividad Total ha sido positivo, pero pequeño.

A. LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE NICARAGUA EN LOS AÑOS 90

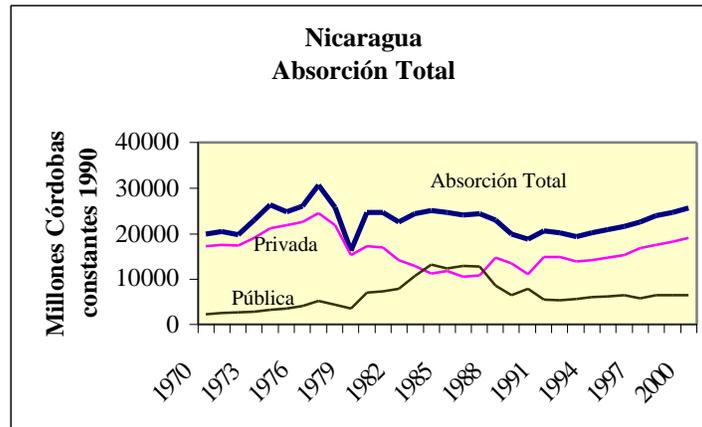
Conflictos Civiles y Gasto Público

1.5 Al finalizar la guerra civil y adoptarse un nuevo régimen de políticas económicas a partir de 1990, se eliminó el obstáculo más obvio al desarrollo. Los conflictos sociales y la violencia armada en áreas rurales continuaron durante la desmovilización y reinserción en la sociedad civil de los ex-combatientes a principios de los 90, sin embargo ambos factores se redujeron de escala notablemente a mediados de los noventa. (Cuadro 1.1) (Este cuadro no tiene nada que ver con lo que se está hablando). El inicio de la paz permitió al Gobierno reducir el tamaño de sus fuerzas armadas y reorientar sustancialmente sus gastos “no productivos” de defensa.

1.6 Este “dividendo de la paz”, de aproximadamente un 25 por ciento del PIB, se gastó principalmente en la normalización de las relaciones financieras con los acreedores internacionales (aumentando el servicio de la deuda de 1 por ciento del PIB a mediados de los 80 hasta 8 a 9 por ciento a finales de los 90). En el sentido amplio se mantuvo el gasto en los sectores sociales, aunque éste se redujo en términos reales de per cápita hasta el año 1997. El gasto en infraestructura se aumentó en algo durante el período.

B. TAMAÑO Y ROL DEL GOBIERNO

1.7 En los años noventa se dio una considerable reducción del sector público de



Nicaragua con la adopción por parte de dos sucesivos gobiernos post-Sandinista de un marco de desarrollo orientado al sector privado. La tendencia creciente en la absorción privada (inversión y gastos para el consumo) después de los primeros años de los noventa fue acompañada por una reducción de la absorción pública como porcentaje del PIB (Figura 1.2). Este patrón refleja tanto una contracción en el gasto por parte del Gobierno, como la privatización de la mayoría de las empresas estatales. Las medidas estructurales más importantes fueron:

- El Estado administraba 351 empresas comerciales en el año 1990, que representaban un 30 por ciento del PIB, bajo una corporación estatal, CORNAP. A finales de 1995, todas las empresas, a excepción de seis, fueron cerradas o privatizadas .
- Mientras el Sistema Bancario era totalmente estatal en 1990, menos de un 3 por ciento de los activos y pasivos del sector bancario seguían bajo manejo estatal en 1999.
- El empleo en el sector público bajó de 285,000 personas en 1990 (o 24 por ciento de la fuerza laboral) a alrededor de 100,000 personas en 1998 (5.3 por ciento de la fuerza laboral).

C. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y RENDIMIENTO

1.8 Con la rápida expansión del sector público en los años 80, se hizo más difícil el control fiscal. A la vez, las exigencias de la guerra en este período relegaron los objetivos de equilibrio fiscal a un segundo orden de prioridad. Esto provocó tasas de inflación cada vez más altas, que culminaron en la hiperinflación a finales de los 80. En su máxima expresión, la inflación alcanzó más del 14,000 por ciento en 1988 y más del 7,000 por ciento en 1990. En los años 90, fue restaurada progresivamente la disciplina fiscal y la inflación se redujo a menos de 10 por ciento anual. Este cambio de política contribuyó mucho a un entorno macroeconómico más previsible y mejoró la confianza de los inversionistas. Como resultado, después de años de producción decreciente, Nicaragua ha sido capaz de mantener una tasa de crecimiento promedio de 4.3 por ciento anual durante el período de 1993 a 1998, con un crecimiento estimado de 7 por ciento para 1999.

1.9 Aunque el Gobierno logró reducir su déficit fiscal, Nicaragua en su conjunto ha sido altamente dependiente de los flujos de capital extranjero, especialmente ayuda, la que es actualmente mucho mayor que en los setentas y en los inicios de los ochentas. Lo inconveniente es que este flujo ha tenido la tendencia de aumentar la tasa real de cambio, inhibiendo un crecimiento más rápido de las exportaciones y el desarrollo de industrias más competitivas de sustitución de importaciones. No obstante, también ha permitido una tasa más alta de inversión, sin suprimir el consumo interno, es decir, ha permitido un nivel más alto de consumo interno (Figura 1.3).

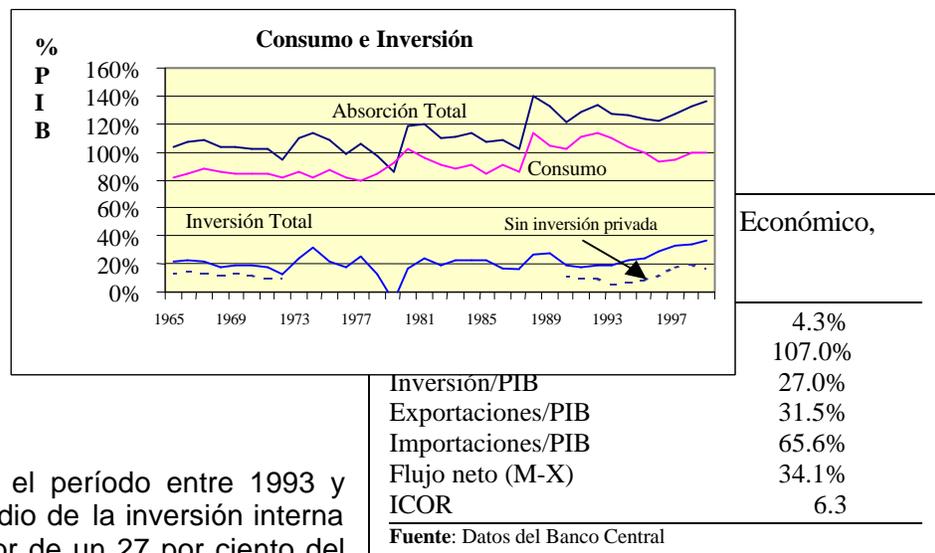


Figura 1.3

1.10 Durante el período entre 1993 y 1998, el promedio de la inversión interna fue de alrededor de un 27 por ciento del PIB³, mientras los flujos de capital extranjero promedio fueron alrededor de 34 por ciento, y por lo tanto financiaron más del 100 por ciento de la inversión interna y una parte del consumo interno (Cuadro 1.2). Sin estos flujos, se hubiera tenido que aumentar el ahorro interno y reducir el consumo interno para mantener la misma tasa de inversión. Además, la eficiencia de la inversión parece muy baja. Una tasa de inversión de 27 por ciento con un crecimiento promedio de 4.3 por ciento durante el período implica una relación incremental capital-producto de 6.3, la cual es alta comparada a los estándares para países subdesarrollados. Dado que la economía tuvo la capacidad de producir un PIB mayor, y que las inversiones actuales están en parte restaurando la capacidad anterior, es sorprendente que el crecimiento no haya sido mayor.⁴

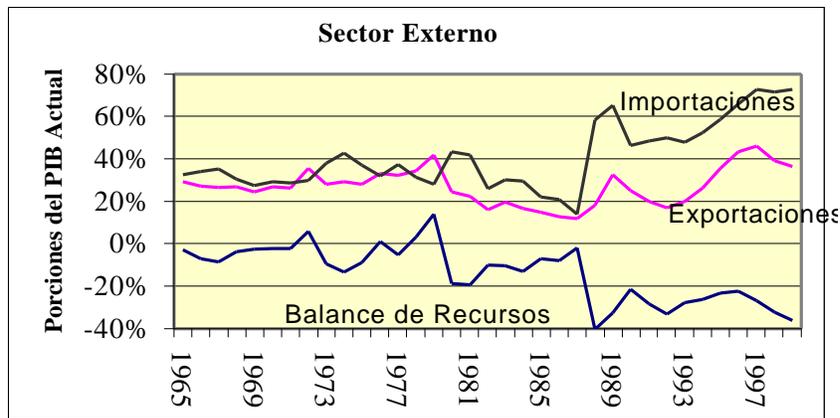
³ Calculado de los datos del Banco Central, utilizando los datos de las cuentas nominales de precios nacionales. No utilizamos los datos de 1999, por la distorsión provocada por la fuerte inversión después del Huracán Mitch.

⁴ La aparente baja productividad de la inversión durante los años 90 podrían reflejar las ineficiencias de asignación de recursos de decisiones de inversión recientes, las cuales son debidas a las condiciones cambiantes de la transición de una economía socialista a una economía de mercado, así como la rápida obsolescencia del capital acumulado durante el régimen Sandinista. Asimismo, la relación incremental capital-producto puede reflejar problemas de medición. Una fuente común de error es la mala clasificación de gastos corrientes como gastos de capital, especialmente cuando estos están financiados por la ayuda externa. También es probable que las cuentas nacionales de ingresos subestiman el PIB y por extensión, el crecimiento del PIB. Por ejemplo, el consumo privado per cápita en las cuentas nacionales en 1998 era C\$4,344, mientras la EMNV encontró un promedio de C\$6,445. Este implicaría

D. EL SECTOR EXTERNO

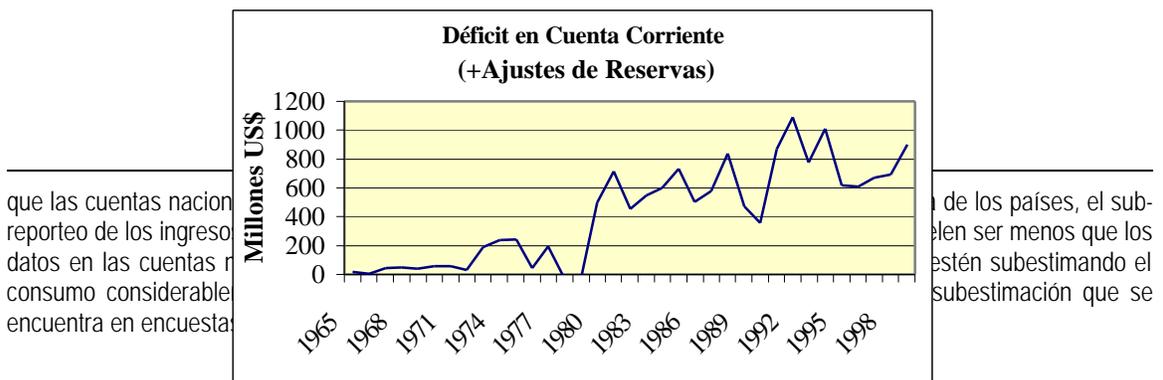
1.11 En la década de los noventa se observó una progresiva apertura de la economía. Fue unificada la tasa de cambio, fueron removidas barreras cuantitativas a las importaciones e impuestos de exportación y fueron eliminados todos los monopolios estatales de exportación e importación. Fue reducido progresivamente el techo sobre los aranceles de importación, de más de 60 por ciento en 1990 a 10 por ciento en 1999. También fueron removidos todos los controles internos de precios, faltan aquéllos para los servicios de las utilidades públicas, algunos productos de petróleo, leche y medicinas básicas. Estas medidas resultaron en que la proporción del PIB de las exportaciones e importaciones se duplicó, pasando de una proporción combinada con un promedio de un 55 por ciento en 1980-90 a más de 100 por ciento en 1996-1999 (Figura 1.4).

Figura 1.4



1.12 El crecimiento en las exportaciones respondió favorablemente a las medidas de liberalización del comercio introducidas en el primer quinquenio de los 90, pero con un retraso, mientras que al principio las importaciones respondieron más rápido, ampliando el déficit comercial. Este retraso se redujo de manera gradual desde 1993 hasta 1997, en parte ayudado por el mejoramiento de los términos comerciales, hasta que otro acontecimiento exógeno, el Huracán Mitch, revirtió esta tendencia en 1998, por lo menos temporalmente.

Figura 1.5



que las cuentas nacion
reporteo de los ingreso
datos en las cuentas r
consumo considerable
encuentra en encuesta

de los países, el sub-
plen ser menos que los
estén subestimando el
subestimación que se

1.13 A pesar del mejoramiento de las exportaciones en el período de 1994 a 1997, es importante mantener en perspectiva que el valor en dólares de los EE.UU. de los bienes exportados en 1997 es apenas cercano a los niveles alcanzados a finales de la década de los setenta, antes de que la economía empezara su prolongada caída. El valor en dólares declinó en valor en este período, de manera que el deterioro de las exportaciones fue más pronunciado en términos reales. En contraste, el valor en dólares de los bienes importados alcanzó alrededor del doble del valor que tenía a finales de los 70, y casi dos veces y media más, si se agregan las importaciones relacionadas a la reconstrucción por el huracán Mitch. Esta evolución desigual de exportaciones e importaciones está relacionada con el hecho que los cuantiosos flujos extranjeros, tanto privados como oficiales, están disponibles para financiar el déficit en cuenta corriente (Figura 1.5).

1.14 **Crecimiento Sostenible con Altos flujos de Capital.** La reducción de la pobreza dependerá mucho de un crecimiento sostenible y un crecimiento que se convierta en futuras inversiones. El gran tamaño del déficit en cuenta corriente implica que Nicaragua ahora depende casi exclusivamente del ahorro extranjero para financiar sus necesidades de inversión. En el pasado, los flujos de capital han sido predominantemente flujos oficiales, tanto préstamos como donaciones, pero los flujos privados juegan un papel cada vez más importante, a medida que el capital privado ha sido atraído por las reformas implementadas.

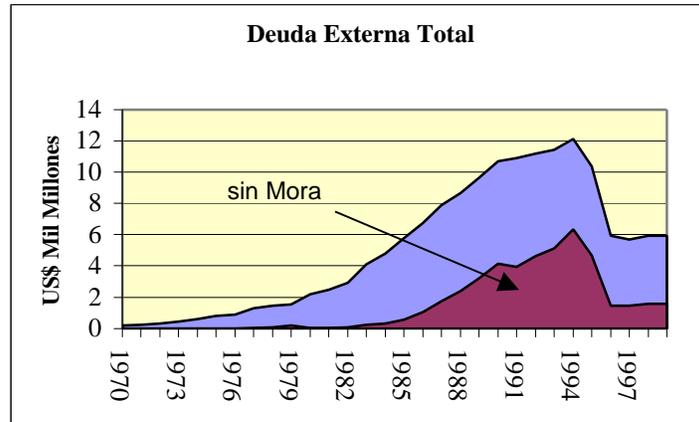
1.15 Las crisis recientes en América Latina y el Este de Asia han ilustrado los peligros de las reversiones repentinas del flujo del capital privado. Sin embargo, éste no parece ser el caso para Nicaragua, donde los flujos de capital privado no parecen ser tan sensibles a los diferenciales de rentabilidad de corto plazo, quizás por el subdesarrollo relativo de los mercados de capital. Por ejemplo, durante la crisis del Este de Asia, las tasas de cambio y las tasas de interés no mostraron un patrón perceptible de movimiento. Por el otro lado, ahora existe un mayor peligro de la volatilidad del flujo de capital que existía en períodos anteriores que surge del lado de los flujos oficiales, particularmente porque los donantes vinculan cada vez más sus flujos a la condicionalidades de las políticas y temas de gobernabilidad dentro del país. Este vínculo subraya la importancia de fortalecer la gobernabilidad, tanto para mejorar la efectividad global del desarrollo como reducir la volatilidad en los flujos de la ayuda. Aparte de esto, también existe el problema de “fatiga de asistencia” y la reducción gradual en el suministro de asistencia oficial observada alrededor del mundo. Este hace surgir la necesidad de continuar los esfuerzos en el largo plazo para aumentar el ahorro interno (especialmente al fortalecer la base de ingresos del sector público) y las exportaciones, para poder reducir la dependencia del país del ahorro extranjero y los flujos de capital.

E. LA DEUDA EXTERNA

1.16 La deuda externa total de Nicaragua subió rápidamente en los años 80 y llegó a su máximo punto a inicios de los 90, alcanzando US\$12 mil millones, aproximadamente 6 veces el valor del PIB. Mucha de esta deuda consistía de mora, que se acumuló rápidamente con la suspensión del servicio de la deuda a mediados de los 80 (Figura 1.6). Nicaragua pudo reducir su deuda total por medio de varias renegociaciones y arreglos para reducir sus obligaciones, de tal manera que en 1995 su deuda externa total se redujo a unos US\$6 mil millones. Sin embargo, con un valor presente neto de alrededor de 540 por ciento de las exportaciones, después de agotar los mecanismos

tradicionales para aliviar la deuda, la deuda de Nicaragua sigue siendo insostenible. En comparación, el objetivo del programa acrecentado de la HIPC es reducir el valor neto actual de la deuda de los países elegibles a una proporción de no más de un 150 por ciento de las exportaciones.

Figura 1.6

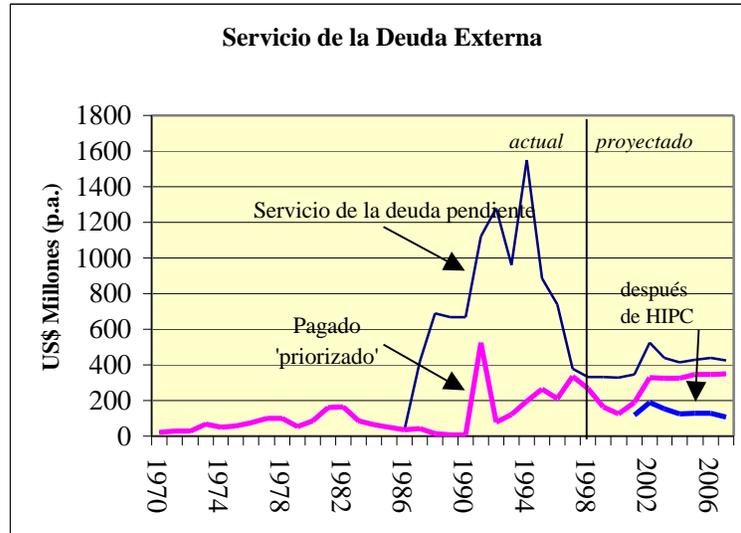


1.17 Los beneficios directos para Nicaragua de la Iniciativa HIPC son significativos: se espera que provea de unos US\$4 mil millones en ahorros del servicio de la deuda en base a una programación de 20 años, o un promedio de US\$215 millones anuales. Esto representa aproximadamente dos tercios de los presupuestos anuales combinados de los ministerios de educación y salud. Sin embargo, sería equívoco equiparar este monto total del alivio del servicio de la deuda a una expansión de los recursos presupuestarios totales para el sector público. Aunque el alivio proyectado de servicio de la deuda es muy grande comparado a lo que de otra manera Nicaragua tendría que pagar, es relativamente modesto comparado a lo que ha sido pagado en los últimos años (Figura 1.7). Por los servicios de la deuda diferidos otorgados por el Club de París y otros acreedores bilaterales después del Huracán Mitch, los flujos del servicio de la deuda actual de Nicaragua disminuyeron significativamente entre 1998 y 2000. Estos servicios diferidos terminarán en 2001, de tal manera que el servicio programado de la deuda en la ausencia de la HIPC se aumentaría de manera significativa después del año 2000. Inicialmente, la mayoría de la asistencia a recibir bajo la Iniciativa HIPC evitarán un aumento en el pago del servicio de la deuda, en lugar de lograr importantes reducciones en el servicio de la deuda por debajo de los ya bajos niveles de los finales de los años 90.⁵ Este significa que la mayoría de los ministerios no pueden esperar, inicialmente, recibir aumentos significativos en recursos adicionales para implementar nuevos programas. Sin embargo, también significa que el Gobierno no tendrá que hacer importantes reducciones en el gasto y recortar los servicios públicos para acomodar el aumento en el servicio de la deuda o imponer nuevos impuestos. A su vez, la reducción de la amenaza de futuras alzas en los impuestos debería fortalecer la confianza de

⁵ Por ejemplo, en 1999-2000, el Gobierno de Nicaragua pagó alrededor del 6.3 por ciento del PIB en servicio de la deuda. Este servicio de la deuda fue programado a aumentar a 7.1 por ciento en 2001, pero con el alivio que vendría de la Iniciativa HIPC, este servicio bajaría a 4.4 por ciento, lo que representa un ahorro de un 2.7 por ciento del PIB. Sin embargo, este menor nivel de servicio de la deuda es solamente 1.9 por ciento del PIB más bajo que lo que el Gobierno ha pagado en el año 2000, de tal manera que la ganancia total de recursos que el Gobierno puede esperar en el año 2001 es menor que el monto total del ahorro del servicio de la deuda.

inversionistas privados y así contribuir a la expansión de los recursos presupuestarios totales de Nicaragua.

Figura 1.7



1.18 En diciembre de 2000, Nicaragua llegó al Punto de Decisión bajo la Iniciativa HIPC, y varios donantes otorgaron alguna asistencia interina para aliviar la deuda. Sin embargo, para concluir la condonación definitiva de su deuda, Nicaragua debe llegar al Punto de Culminación bajo la Iniciativa. Para lograr esto, el Gobierno necesita demostrar que tiene un programa viable para reducir la pobreza. Los donantes quieren asegurarse que los recursos adicionales que se dispongan bajo el programa de alivio de la deuda beneficiarán realmente a los pobres. Para construir dicha estrategia, existe la necesidad de tener un mejor entendimiento de la situación actual de la pobreza en Nicaragua, quiénes son los pobres y por qué son pobres.

CAPITULO II

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN NICARAGUA

A. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, 1993-98¹

2.1 A partir del año 1993, la economía de Nicaragua ha experimentado una recuperación que ha tenido un efecto beneficioso sobre la pobreza. El promedio del crecimiento del PIB entre 1994 y 1998 fue del 4.3 por ciento y el promedio del consumo per cápita fue del 1.4 por ciento. Como resultado, la proporción de la población de Nicaragua que vive por debajo de la línea de pobreza se ha reducido ligeramente, del 50 al 48 por ciento, y la proporción que vive por debajo de la línea de pobreza extrema ha disminuido del 19 al 17 por ciento (Cuadro 2.1).² Aunque modestas, estas reducciones en la pobreza general y extrema son estadísticamente significativas (véase el Anexo 6). Esta mejoría se debe en gran parte a la reducción de la pobreza en las zonas rurales, donde la incidencia de la pobreza extrema disminuyó 7.4 puntos porcentuales y la incidencia de la pobreza general se redujo en 7.6 puntos porcentuales (Tabla 2.1).

Cuadro 2.1: Medición y Comparación de la Pobreza

Este reporte mide la pobreza con referencia a las líneas de pobreza en base al consumo.³ Un objetivo clave de este Reporte de la Pobreza es comparar la pobreza entre 1993 y 1998. En el Reporte de la Pobreza de 1993,⁴ se determinaron las líneas de pobreza general y extrema, primero al estimar la relación entre el consumo calorífico y los gastos totales / gastos en alimentos⁵ utilizando la siguiente regresión:

$$\text{Ln}C_j = \alpha + \beta \text{Ln}X_j + e_j$$

donde $\text{Ln}C_j$ es el logaritmo natural del consumo calorífico per cápita (equivalencia de adulto) para la j^{a} persona y $\text{Ln}X_j$ es el logaritmo natural de los gastos totales / alimentos per cápita para la j^{a} persona, y segundo, derivando los valores de las líneas de pobreza de la regresión estimada, al reemplazar el requisito calorífico de 2,226 calorías/día⁶ para C_j y los valores estimados de α y β .

¹ No es posible un análisis de las condiciones y tendencias de la pobreza antes del año 1993 por la ausencia de buena información de encuestas.

² Los resultados de la pobreza en Nicaragua se basan en una muestra representativa de hogares y por ende son una aproximación de los valores verdaderos con un margen de error. Tomando estos en cuenta, se puede expresar la pobreza dentro de un rango de valores mínimos máximos con un nivel de confianza de 95 por ciento. Con este nivel de confianza, se puede representar la pobreza en Nicaragua así:

Año	Estimación puntual	Intervalo de confianza de 95%
1993	50.3%	48.8 a 51.8%
1998	47.9%	46.3 a 49.3%

En este reporte, las líneas de pobreza general y extrema que se pueden comparar con 1993 se obtienen primero al construir cuatro agregados de consumo: dos generales para cada año (1993 y 1998), utilizando todas las informaciones disponibles para cada año y dos comunes para cada año (1993 y 1998), incluyendo solamente la información común a los dos años.⁷ Segundo, se infieren las líneas de pobreza general y extrema para el agregado total de consumo para 1998 al hacer uso de los dos agregados de consumo comunes. Estas líneas de pobreza nos dan comparaciones consistentes de la pobreza entre 1993 y 1998 y están consistentes con el Reporte de Pobreza de 1993, pero toman en cuenta la naturaleza de mayor amplitud del agregado de consumo de 1998.⁸

Los resultados del proceso descrito anteriormente son las líneas de pobreza general y extrema para Nicaragua en 1998. La línea de pobreza general en 1998 es de C\$4,259 per cápita por año (o US\$403, un poco más de US\$1 por día). Se considera que una persona es pobre si su consumo total per cápita está por debajo de este monto. La línea de la pobreza extrema es de C\$2,246 (o US\$212). Se considera que una persona que consume menos de este monto per cápita por año vive en la pobreza extrema y no puede satisfacer sus requisitos mínimos caloríficos diarios, aun cuando todo el consumo sea destinado a la alimentación. (Para los propósitos de referencia, el PIB per cápita en el año 1998 era C\$4,719, o US\$446).

Tabla 2.1: Nicaragua: Tendencias de la Pobreza, 1993-1998 (por ciento)

	Pobres Extremos			Pobres ^a		
	1993	1998	Cambio	1993	1998	Cambio
Incidencia: Índice de Incidencia^b						
Nacional	19.4	17.3	-2.1	50.3	47.9	-2.4
Urbano	7.3	7.6	+0.3	31.9	30.5	-1.4
Rural	36.3	28.9	-7.4	76.1	68.5	-7.6
Profundidad: Índice de la Brecha de Pobreza^c						
Nacional	5.9	4.8	-1.1	21.8	18.3	-3.5
Urbano	1.6	1.9	+0.3	10.9	9.9	-1.0
Rural	11.8	8.3	-3.5	37.1	28.3	-8.8
Severidad: Índice de Foster-Greer-Thorbecke^d						
Nacional	2.6	2.0	-0.6	12.1	9.3	-2.9
Urbano	0.6	0.7	+0.1	5.1	4.5	-0.6
Rural	5.5	3.5	-2.0	21.9	14.9	-7.0

Fuente: Nicaragua EMNV 1998. (a) A lo largo de este reporte, "Pobres" incluye los pobres extremos, así los pobres extremos comprenden un sub-conjunto de los pobres. (b) El Índice de Incidencia (Po) es la porción de la población cuyo consumo total cae por debajo de la línea de pobreza. (c) El Índice de la Brecha de Pobreza (P₁) representa el monto que se necesita para incrementar el consumo de todos los individuos pobres hasta la línea de pobreza (completa o extrema), expresada como un porcentaje de la línea de pobreza, tomando en cuenta el porcentaje de la población pobre con respecto a la población nacional. (d) El Índice Foster-Greer-Thorbecke (P₂) es una derivación de P₁ que toma en cuenta la distribución del consumo total entre los pobres, y así se mide el grado de desigualdad entre la población por debajo de línea de pobreza.

2.2 A pesar de estas reducciones, el número absoluto de las personas que viven en la pobreza y en la pobreza extrema ha aumentado, dado que las modestas reducciones en los índices de pobreza fueron opacadas por el aumento en la población total. Con una tasa global de crecimiento poblacional de 2.6 por ciento, se aumentó la población total en unos 600,000 entre 1993 y 1998 y la cantidad de personas que viven en pobreza aumentó en unos 200,000 (de 2.1 a 2.3 millones). La cantidad que vive en la pobreza extrema se incrementó en alrededor de 20,000.⁹

³ La medición del consumo, tanto en 1993 como en 1998, igual que en la mayoría de los estudios de la pobreza, no incluye las transferencias implícitas en especie por medio de programas gubernamentales en los sectores sociales (véase el Anexo 1). Por lo tanto, es bastante probable que las estimaciones de la pobreza sobreestimen el nivel de pobreza por unos puntos porcentuales, particularmente puesto que los pobres consumen los servicios públicos con mayor frecuencia comparada a los no pobres.

⁴ Banco Mundial (1995), Volumen II: Anexos, pp. 2-5, 28-30.

⁵ Se utiliza el consumo total para la línea de pobreza general y solamente el consumo de alimentos para la línea de pobreza extrema. No se ajusta ninguno de ellos para las economías de escala o las equivalencias de uso por adultos.

2.3 La pobreza y la pobreza extrema se mantienen rurales en su mayor parte (Figura 2.1).

La población rural representa el 46 por ciento de la población nacional. Alrededor de un 69 por ciento de la población rural vivía en pobreza en 1998, comparado a 31 por ciento de la población urbana. No sólo existen más pobres en las zonas rurales, sino que la profundidad de su pobreza es mayor. Por lo general, los pobres rurales están tres veces más lejos de la línea de pobreza que los pobres urbanos. Sin embargo, las mejorías en la pobreza entre 1993 y 1998 fueron mayores en las zonas rurales: la pobreza rural disminuyó 7.6 puntos porcentuales, aunque la reducción para las zonas urbanas fue de solamente 1.4 puntos porcentuales. Entre las áreas rurales, la pobreza rural es sustancialmente más alta en las regiones del Pacífico que en las regiones del Atlántico.

Figura 2.1

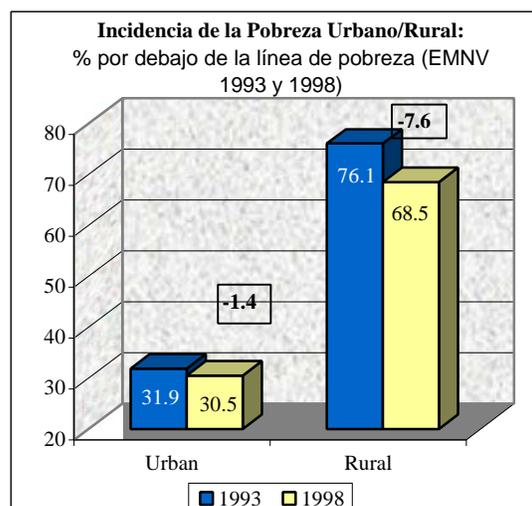


Tabla 2.2: Nicaragua: Evolución de la Pobreza por Región, 1993-1998 (por ciento)

Región	Incidencia de y Cambio en la Pobreza Extrema Índice de Incidencia			Incidencia de y Cambio en la Pobreza Índice de Incidencia			Contribución al cambio en la Pobreza	
	1993	1998	Cambio	1993	1998	Cambio	Pobreza Extrema	Pobreza
Nacional	19.4	17.3	-2.1	50.3	47.9	-2.4		
Urbano	7.3	7.6	+0.3	31.9	30.5	-1.4		
Rural	36.3	28.9	-7.4	76.1	68.5	-7.6		
Managua	5.1	3.1	-2.0	29.9	18.5	-11.4	-12.9	-45.5
Pacífico								
Urbano	6.4	9.8	+3.5	28.1	39.6	+11.5	+38.2	+79.2
Rural	31.6	24.1	-7.5	70.7	67.1	-3.6	-30.2	-7.8
Central								
Urbano	15.3	12.2	-3.1	49.2	39.4	-9.8	-2.8	-13.8
Rural	47.6	32.7	-14.8	84.7	74.0	-10.7	-54.1	-29.4
Atlántico								
Urbano	7.9	17.0	+9.0	35.5	44.4	+8.9	+29.1	+20.8
Rural	30.3	41.4	+11.1	83.6	79.3	-4.3	+32.7	-3.5

Fuente: Nicaragua EMNV 1998 y Banco Mundial (1995) para los datos de 1993. (a) Departamentos por región: Managua incluye Managua Urbano y Managua Rural; Pacífico incluye Chinandega, León, Masaya, Granada, Carazo y Rivas; Central incluye Nueva Segovia, Jinotega, Madriz, Estelí, Matagalpa, Boaco y Chontales; y Atlántico incluye RAAN (Región Autónoma del Atlántico Norte), RAAS (Región Autónoma del Atlántico Sur) y Río San Juan. (b) La porción de la población de Nicaragua por región en 1998 es: Managua 27.7%, Pacífico Urbano 19.7%, Pacífico Rural 14.1%, Central Urbano 10.9%, Central Rural 18.6%, Atlántico

⁶ Se sustituye el requisito calorífico mínimo de 66,780 calorías por mes en la ecuación (equivalente a 2,226 calorías por día): $X = e^{**} [(\ln 66,780 - \gamma)/\gamma]$

⁷ El agregado común de 1993 incluye el 75 por ciento del agregado de consumo original (comprehensivo) y el agregado común de 1998 incluye el 70 por ciento del agregado de consumo final (comprehensivo).

⁸ Véase el Anexo 2 para la metodología completa para medir y comparar la pobreza, desarrollada a base de Lanjouw y Lanjouw (1997). La metodología aplicada en Nicaragua depende de las suposiciones de patrones de consumo comparables entre 1993 y 1998 y de la habilidad del Índice de Precios al Consumidor de captar los cambios en el poder adquisitivo de la moneda local.

⁹ La población total de Nicaragua era 4.175 millones en 1993 y 4.803 millones en 1998.

Urbano 4.3% y Atlántico Rural 4.7%. El Pacífico (incluyendo a Managua) tiene 61.8%, el Central tiene 29.5% y el Atlántico 9%.

2.4 Los cambios en la pobreza varían grandemente según la región (Tabla 2.2). La reducción más notable en la incidencia de la pobreza se presentó en Managua y la región Central. Estas dos regiones contribuyeron casi un 90 por ciento a la reducción en la pobreza. Managua experimentó una disminución de 11 puntos porcentuales mientras que la reducción en la región Central fue de 10 puntos porcentuales. En contraste, la pobreza aumentó bruscamente en las áreas urbanas del Pacífico y el Atlántico, aunque se redujo en las zonas rurales de estas regiones. Mientras en la mayoría de las regiones la pobreza extrema siguió la tendencia de la pobreza total, en el área rural del Atlántico hubo una tendencia preocupante en el sentido contrario: la pobreza extrema aumentó mientras la pobreza total disminuyó, lo que sugiere que las personas más pobres no se beneficiaron del crecimiento y recuperación. El Huracán Mitch no cambió de manera significativa el perfil global de la pobreza en Nicaragua (Cuadro 2.2 y Anexo 2).

Cuadro 2.2: El Impacto del Huracán Mitch

El Huracán Mitch no cambió de manera significativa el perfil global de la pobreza en Nicaragua. En el sentido amplio, los niveles de pobreza post-Mitch se mantuvieron iguales a nivel nacional, urbano y rural. Aunque perecieron 2,000 personas y unos 870,000 fueron desplazadas, el área rural del Pacífico experimentó una leve mejoría en la incidencia de la pobreza global y extrema, mientras el área Central rural experimentó un leve deterioro. Estos cambios, aunque significativos, no revirtieron la tendencia general de reducción de la pobreza observada entre 1993 y 1998, ni el ordenamiento de las regiones en términos del nivel de pobreza. Es probable que la ligera mejora en el área rural Pacífico esté relacionada con el menor impacto del huracán, comparado al área Central rural y con el flujo de la ayuda internacional y el proceso de reconstrucción que ocasionó. En contraste, se puede explicar la leve baja en la región Central rural por el impacto del huracán en la agricultura, por el acceso más difícil de la región y por su mayor vulnerabilidad en comparación al área Pacífico rural.

2.5 Managua concentra más de una cuarta parte de la población total del país, tiene los índices más bajos de pobreza, es donde la pobreza tuvo su mayor disminución y su contribución a la reducción de la pobreza general entre 1993 y 1998 fue cerca del 50 por ciento. Managua experimentó el doble del crecimiento del salario promedio que en Nicaragua en su conjunto, con los salarios incrementándose más rápidamente que la inflación en los sectores agricultura, construcción y servicios financieros. Aunque se cultivan pocos productos agrícolas en la región de Managua, concentra el 22 por ciento de la producción de caña de azúcar del país. El crecimiento económico en Managua durante el período está relacionado principalmente al aumento en las actividades de industria, construcción y servicios financieros. La Zona Franca generó 18,400 empleos directos y 1,700 empleos indirectos durante el período. La evolución de los salarios reales en construcción en Managua muestran un crecimiento mayor que en los demás sectores. El sector financiero, aunque pequeño, se extendió rápidamente y experimentó un crecimiento alto en salarios y en la cantidad de empleos. El empleo por grupos de pobreza muestra que mientras la agricultura principalmente favoreció los pobres extremos,¹⁰ el empleo en el sector manufacturero favoreció a todos los grupos, en la construcción principalmente favoreció los pobres y el empleo en el sector emergente de servicios financieros favoreció a grupos pobres y no pobres.

2.6 La región del Pacífico experimentó tasas negativas de crecimiento para los rubros de exportación y para todos los granos básicos y el cambio hacia nuevos

¹⁰ Managua es la única región del país que exhibe una mejora de los salarios reales en la agricultura.

rubros, con una leve reducción en la pobreza rural, pero con un aumento sustancial en la pobreza urbana.¹¹ La producción del algodón en la región del Pacífico – la que históricamente proporcionó la mayoría de los ingresos a la región– desapareció en el año 1998. Los salarios reales disminuyeron en todos los sectores. En el Pacífico Urbano, el empleo en la industria y en el sector público, sectores que antes eran las principales fuentes de empleo, se contrajo aun en términos nominales en el primero. El empleo aumentó en el comercio y en la agricultura, pero los salarios reales bajaron, lo que refleja más una estrategia de sobrevivencia debido a un bajo crecimiento de la demanda de trabajo en los otros sectores que ocurre cuando no se disponen de empleos deseados. Para el sector emergente de finanzas, es sorpresivo que el porcentaje de empleo también disminuyó con la caída de los salarios nominales.

2.7 La región Central experimentó un rápido crecimiento de los ingresos provenientes de la producción cafetalera, con una notable reducción en la pobreza urbana y rural. La región Central tiene el 95 por ciento del total de producción del café en el país, lo cual creció a una tasa anual promedio de 9.5 por ciento entre 1993 y 1998. Además, el precio internacional del café se incrementó a una tasa anual promedio del 22 por ciento durante el mismo período, generando ingresos que se crecieron bruscamente en el región Central. En esta región, en donde se dio la mayor reducción de la pobreza rural, el porcentaje del empleo en la agricultura bajó levemente (del 82 al 77 por ciento), con un brusco crecimiento de los sectores con mayores salarios en las áreas urbanas, tales como la manufactura, construcción, transporte y servicios.

Cuadro 2.3: La Región del Atlántico

Abarca la mitad del territorio nacional y tiene los índices más altos de pobreza extrema– 17 por ciento urbana y 41.4 por ciento rural– pero solamente el 10 por ciento de los caminos en el país. En muchos sentidos, la región del Atlántico está apartada del resto de Nicaragua.

El desarrollo político y económico de la región del Atlántico ha sido diferente de la región del Pacífico y la región Central. Como parte del Imperio Británico, la región fue dirigida por un Rey Miskito nombrado por la Corona Británica. Con la independencia de la región del Atlántico y la llegada de exportadores de frutas de los Estados Unidos, la Costa Atlántica fue transformada a una economía de enclave, en la cual fue fomentada la migración de los Creoles y los Miskitos fueron relegados a un estatus menor bajo un sistema esclavista. La Costa Atlántica ha sufrido cambios en los regímenes políticos y económicos que han fomentado la estratificación social.

Tanto los Británicos como la economía de enclave dejaron la región en aislamiento, como una estrategia política y económica. La Monarquía Británica protegió un régimen político, un territorio y los recursos naturales. La economía de enclave protegió los intereses económicos de las compañías privadas (relacionadas muy de cerca de los intereses financieros de los EE.UU.), la fuerza laboral contratada y las creencias políticas.

Después de la derrota del régimen Miskito-Británico, la región del Atlántico fue incorporada a la República de Nicaragua. Sin embargo, el régimen mestizo de la región del Pacífico y la región Central continuó aislando a la Costa Atlántica, un aislamiento que la misma población del Atlántico aceptó.

El desarrollo en la región del Atlántico se basa en muchas reformas institucionales ya en proceso:

- El proceso de titulación de tierras
- El proceso de demarcación de las tierras de los pueblos indígenas
- La reglamentación de la Ley de Autonomía para las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica (sin la cual, la ley no tendrá efecto ninguno)
- La definición de la política para los recursos naturales y las áreas protegidas en la región

¹¹ La región del Pacífico concentra una tercera parte de la población del país. La evolución de la pobreza en Managua contrasta dramáticamente con la de la región del Pacífico, lo que podría explicar en un cierto grado la prevalencia de percepciones opuestas en relación a los cambios en la pobreza a lo largo del tiempo en Nicaragua.

Fuente: Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación de Nicaragua (2000)

2.8 La región del Atlántico tiene las peores condiciones sociales y de pobreza en el país y se ha mostrado poco avance o deterioro después de 1993. La región del Atlántico abarca casi la mitad del país, pero está escasamente poblada, con solamente el 10 por ciento de la población total de Nicaragua. El Atlántico Rural era la segunda región más pobre en 1993, después de la Central Rural, pero actualmente es la región más pobre y casi el 80 por ciento de su población vive en pobreza. Tiene los índices más altos de extrema pobreza, 17 por ciento urbano y 41.4 por ciento rural. Sus indicadores sociales no solamente son los peores en el país, también han demostrado poco avance desde 1993. La cifra de nacimientos por mujer es la más alta (3.7 comparada a un promedio nacional de 2.5). Los indicadores de educación y salud demuestran casi ningún avance – 40 por ciento de los niños entre 7 y 12 años de edad no asisten a una escuela, sin ningún cambio comparado con 1993; cerca de un 80 por ciento de los nacimientos en la región no son atendidos en instituciones; y la incidencia de diarrea en los niños menores de 6 años aumentó levemente hasta al 29 por ciento en 1998. También, las condiciones de vivienda e infraestructura también se han empeorado desde 1993, con hacinamiento y un deterioro en el acceso a agua potable, letrinas y electricidad (Anexo 4, Resumen del Anexo Estadístico).

2.9 La producción agrícola de la región del Atlántico consiste en granos básicos (arroz, frijoles y maíz). A pesar del incremento de la producción, los precios se han mantenido estables. El único cultivo de exportación en la región del Atlántico es la caña de azúcar y representa menos del 1 por ciento de la producción nacional.

2.10 Si bien no existen datos confiables de censo sobre las poblaciones indígenas y creoles de Nicaragua, la mayoría está en la región del Atlántico.¹² Las estimaciones oficiales indican que de una población total de unos 390,000 en la región del Atlántico, un 50 por ciento es indígena (miskito, mayagna o sumu, garífuna y rama), un 8 por ciento es creole y el resto mestizo.¹³ Aunque los datos de la encuesta no están desagregados para indígenas/criollos y mestizos, informaciones cualitativas sugieren que las poblaciones indígenas están en situaciones especialmente desventajosas. (Banco Mundial, 1997, Anexo 8).

2.11 Por lo general, los indicadores de resultados sociales y la cobertura de los servicios sociales básicos han mejorado. Con respecto a las Metas de Desarrollo Internacional, los índices de mortalidad infantil y de niñez han mejorado un 20 por ciento a lo largo del período. Durante el período, la mortalidad materna demuestra una tendencia de aumento (con amplias variaciones de año a año –59 por ciento), aunque es muy probable que este aumento se deba a una mejor recolección de datos. El nivel nacional se mantiene alto y constituye una prioridad para la atención. A nivel nacional la cobertura de la educación primaria aumentó en un 9 por ciento. La equidad de género en la educación primaria no es relevante para Nicaragua, ya que la tasa de matrícula para niñas ya es levemente más alto que la de niños.

¹² La EMNV no pregunta acerca de raza u origen étnico, aunque sí incluye preguntas acerca del idioma hablado. Al utilizar el idioma como sustituto (las personas que hablan un idioma que no es el español), se sugeriría que solamente una cuarta parte de la población del Atlántico estaría clasificada como indígena y creole, la que es más de la mitad de las estimaciones oficiales.

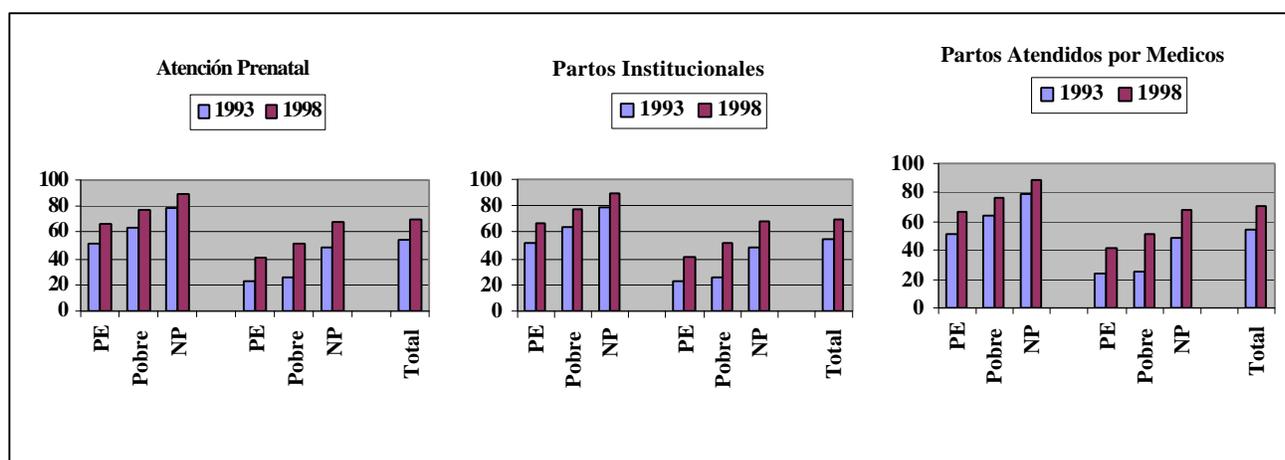
¹³ Banco Mundial, 1997. *Nicaragua: Atlantic Biological Corridor Project*, Anexo 5. Global Environment Facility. Washington, D.C.

2.12 En el área de la salud, son evidentes los logros significativos en el acceso a atención prenatal (14 por ciento, Figura 2.2), nacimientos institucionales (23 por ciento) y atención por parte de un médico durante el alumbramiento (29 por ciento, Figura 2.3). En todos los casos, los logros fueron impulsados por mejoras en las áreas rurales. Para todos los grupos de ingresos, es más probable que las personas que viven en hogares rurales busquen una consulta cuando se enferman, mientras es menos probable que las personas de hogares urbanos lo hagan. Si bien se aumentó la incidencia de diarrea para los pobres en 1998 (posiblemente debido a diferencias estacionales de las encuestas), cuando la diarrea se presenta, de hecho es más probable que los pobres en zonas rurales busquen atención médica que en el año 1993 (Figura 2.4).

Figura 2.2

Figura 2.3

Figura 2.4



2.13 Los logros en la cobertura de la educación primaria fueron casi exclusivamente en las áreas rurales y predominan los beneficios a favor de los pobres, con un aumento de 26 por ciento en cobertura entre los pobres extremos (medido como la proporción de las personas de edad entre 7 y 12 años que asisten a un centro educativo (Figura 2.5). Son igualmente dramáticos los logros en asistencia escolar entre el grupo de edad de 4 a 6 años. De manera general, este grupo muestra un aumento (de 31 a 45 por ciento) en asistencia. Una vez más, los mayores logros están en las áreas rurales (de 13 a 34 por ciento) y entre los pobres extremos (de 8 a 25 por ciento). A nivel de la educación secundaria, no hubo virtualmente ningún cambio en la cobertura. Se disminuyó el analfabetismo en un 17 por ciento a nivel nacional y en 24 por ciento entre los pobres rurales. La media de años escolares mejoró para todos los grupos de edad y de pobreza, con excepción de los pobres urbanos, con el mayor aumento (26 por ciento) entre los pobres extremos rurales. No obstante, se mantienen grandes brechas en términos de acceso y logros académicos, y las estrategias del futuro tendrán que enfocarse más en la calidad, para los cuales todavía no contamos con adecuadas mediciones.

Figura 2.5

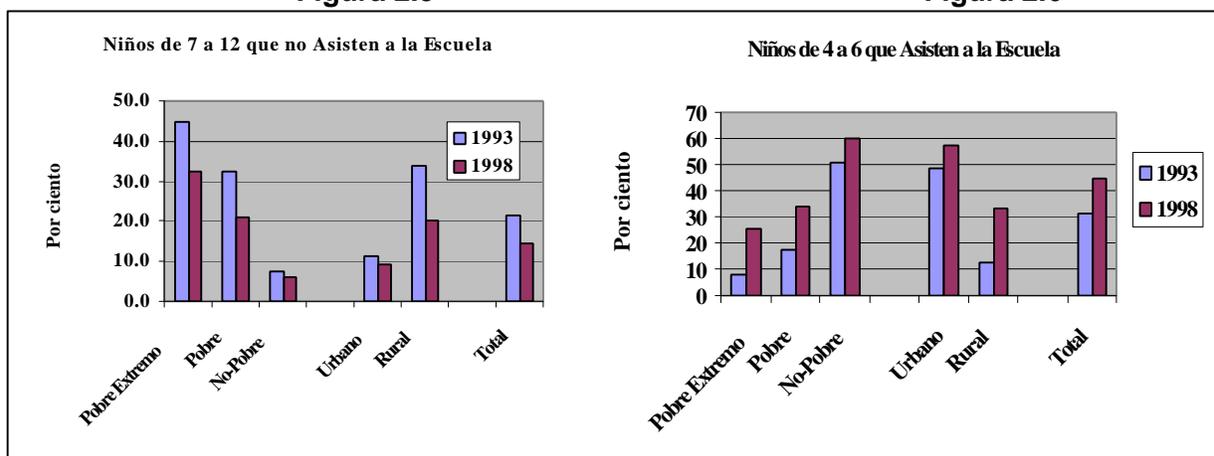
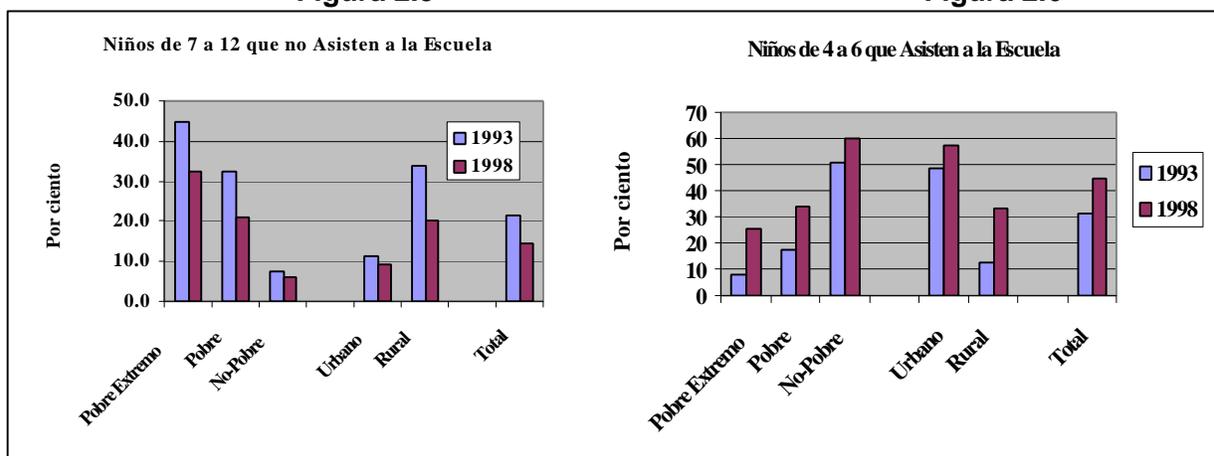


Figura 2.6



B. EL PERFIL ACTUAL DE LA POBREZA

2.14 Dadas estas necesidades, tanto buenas como malas, ¿qué podemos decir de la naturaleza de la pobreza en Nicaragua actualmente? Con un ingreso per cápita de US\$430 en 1999, Nicaragua todavía es uno de los países más pobres en la región de América Latina y el Caribe. Como tal, no es una sorpresa encontrar altos índices de pobreza y débiles indicadores sociales que reflejan altos y generalizados niveles de pobreza. Sin embargo, hay que destacar algunos aspectos.

2.15 **Los niños especialmente aquellos menores de 5 años, constituyen grupos poblacionales prioritarios para los esfuerzos para reducir la pobreza.**¹⁴ Es más probable que los niños y niñas de cero a 5 años de edad vivan en la pobreza y la pobreza extrema que el resto de la población. Esto se asocia a las tasas más altas de crecimiento poblacional en Nicaragua entre las familias de pobres y extremos pobres. Seis de cada 10 niños de cero a 5 años de edad viven en pobreza y dos de estos seis viven en la pobreza extrema. Estos niños más jóvenes representan 13.7 por ciento de la población nicaragüense y 18.2 y 17.1 por ciento de los pobres y pobres extremos, respectivamente.

2.16 La población entre cero y 17 años de edad tiene mayor probabilidad de vivir en la pobreza y la extrema pobreza que el resto de la población, pero menos que los de 0 a 5 años de edad. Este grupo representa el 50.1 por ciento de la población nicaragüense, pero también representa 61.1 y 57.3 por ciento de los pobres y pobres extremos, respectivamente.

2.17 **Las tasas de fecundidad promedio en Nicaragua son el doble del promedio para América Latina.** Como resultado, la población de Nicaragua es joven –50 por ciento de la población tiene menos de 17 años de edad–. Además, las tasas de fecundidad entre adolescentes son las más altas en todo América Latina y representan una proporción creciente de los nacimientos. Al llegar a los 19 años, la mitad de las mujeres han tenido por lo menos un embarazo. Los hogares más pobres se caracterizan por tener tres veces más niños que los hogares más ricos, debido en parte a no haber logrado como mujeres pobres, sus preferencias reproductivas (Figuras 2.7 y 2.8). Sin

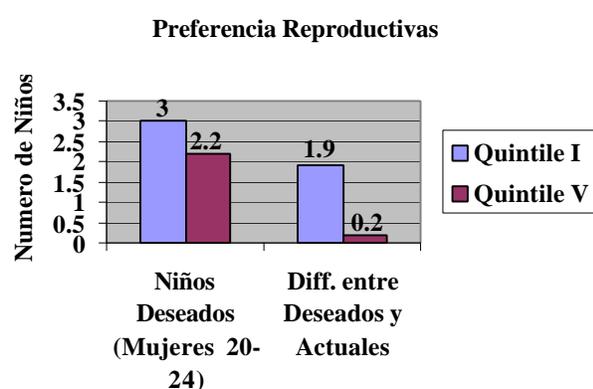
¹⁴ Los de la tercera edad (61 años o mayor) no enfrentan un riesgo más alto de vivir en pobreza que todos los nicaragüenses, pues su incidencia en la pobreza extrema y general es más bajo que es para todos los nicaragüenses. Asimismo, los hogares encabezados por mujeres no son más pobres que los hogares encabezados por hombres.

embargo, en los últimos años la fertilidad ha bajado significativamente, de 2.9 nacimientos por mujer en 1993 a 2.5 nacimientos en 1998.¹⁵ Esta reducción continúa la tendencia descendiente que se ha observado desde 1985. La proporción total de dependencia también bajó modestamente durante este período, de 1 por ciento a 0.9 por ciento. Es de considerable preocupación la distribución asimétrica de las reducciones en fertilidad: mientras la fertilidad rural global disminuyó de 3.7 a 2.9 nacimientos por mujer, ésta solo se redujo de 4.0 a 3.4 nacimientos entre los pobres y de 4.4 a 4.0 nacimientos entre los pobres extremos. De manera similar, la fecundidad bajó más entre adolescentes que en otros grupos de edad. Significa que los hogares pobres, y especialmente los adolescentes en estos hogares, representan una proporción creciente de todos los nacimientos.

Figura 2.7



Figura 2.8



2.18 Es menos probable que las mujeres pobres estén en la escuela y que trabajen fuera del hogar. En parte las diferencias en fertilidad por grupo de pobreza reflejan las diferencias sustanciales en oportunidades disponibles para mujeres pobres (Tabla 2.3). Pero cuando trabajan, es más probable que dejen a sus niños más pequeños en las manos de sus hijas mayores, así reduciendo las oportunidades disponibles a sus hijas. Como resultado, si no se cambian estos patrones, las disparidades existentes en los resultados reproductivos se repetirán en las generaciones venideras.

Tabla 2.3: Nicaragua: Oportunidades para mujeres por Quintil ESE (por ciento)

Indicadores	Total	Quintiles ESE				
		1	2	3	4	5
% asistencia femenina en escuela, 15 a 19 años	48.8	15.2	28.1	44.4	64.0	76.5
% mujeres de edad reproductiva que trabajan actualmente	39.3	23.0	35.7	41.6	46.1	51.1
% niños menores de 15 de mujeres que trabajan, cuidados por las hijas mayores	13.0	28.1	15.5	14.6	7.5	6.5

Fuente: FNUAP Equipo de Asistencia Técnica-México. Esta tabla se basa en datos de EDSN-98 y utiliza el índice de necesidades básicas no satisfechas para agrupar los hogares por quintiles ESE (estatus socioeconómico).

¹⁵ Estas cifras vienen la EMNV93 y la EMNV988 y están bastante más bajas que las que se reportaron en ESF93 y la ESDN98. Es porque el cálculo de la EMNV es la cantidad promedio de niños nacidos a todas las mujeres con niños, sin ajustarse por los niños adicionales que las mujeres jóvenes podrán traer a la luz en el futuro. El objetivo de este párrafo es ilustrar las tendencias entre los grupos de pobreza.

2.19 Nicaragua presenta una alta incidencia de violencia intrafamiliar, la cual hace surgir amplias preocupaciones referentes al estatus de las mujeres y una falta de cohesión social. Casi una tercera parte de las mujeres nicaragüenses reportan haber sido abusadas físicamente, frecuentemente en la presencia de sus niños así como durante el embarazo. El estigma que ocasiona la violencia desmotiva a las mujeres a buscar ayuda. Un estudio en la ciudad de León encontró que las mujeres que sufren de violencia intra-familiar tienen una probabilidad cuatro veces mayor de dar a luz a bebés con bajo peso.¹⁶ Cuando están sujetas a la violencia física y sexual, sus bebés tienen nueve veces la probabilidad de fallecer durante la infancia y es más probable que sus niños sufrirán problemas de comportamiento y de aprendizaje. Los hogares violentos tienden a tener más niños, pero puesto que los episodios de violencia típicamente empiezan durante los primeros dos años del matrimonio, la cadena de causalidad parece ir de la violencia hacia tener más niños, como resultado de la reducida libertad que tienen las mujeres de buscar los servicios de planificación familiar y salud reproductiva sin autorización.¹⁷ Las adolescentes en los hogares violentos tienen el doble la tasa de fertilidad de sus equivalentes en hogares no violentos, quizás debido a un deseo de tener “algo propio” en un entorno de falta de autonomía.¹⁸ Este patrón tiende a confinar a las madres adolescentes en una dependencia permanente, con oportunidades limitadas para sí mismas. En León, un 33 por ciento de las muertes de personas menores de 5 años, 16 por ciento de los nacimientos de bajo peso y 15 por ciento de los embarazos de adolescentes pueden ser atribuidos a un entorno de violencia intrafamiliar.

Cuadro 2.4:

Los Roles de Género Segregados Pueden Obstaculizar el Logro de Niveles más Altos de Bienestar

Las evidencias cuantitativas y cualitativas de la EMNV y el Estudio de Pobreza y Marginación indican que prevalecen en Nicaragua la segregación de los roles de género. Se ha mostrado que la segregación en los roles de género –en particular con mujeres que son las únicas responsables para el trabajo doméstico y reproductivo y con hombres que se perciben como los jefes naturales de los hogares, y por tanto con las correspondientes expectativas de que proveerán la fuente principal de ingreso familiar –ha mostrado tener un impacto significativo en la obtención de capital humano y habilidades de los hombres y las mujeres que les permita participar en la vida social. Mas aun, cuando los papeles de género están demasiado segregados, pero no se disponen de las oportunidades para llenar sus expectativas, la familia y la comunidad se trastornan, lo que ocasiona una fácil aparición de frustración y violencia. En Nicaragua, los siguientes aspectos caracterizan la segregación de los roles de género:

- Siempre se consideran a los hombres como los jefes del hogar, aun cuando las mujeres traen la mayor porción de los ingresos al hogar. Solamente las viudas y madres solteras que viven solas se consideran como tal. Como consecuencia, las mujeres sienten que tienen que pedir permiso para hacer ciertas actividades, es decir, que a menudo las mujeres no utilizan los servicios de salud disponibles si no tienen autorización por parte de sus maridos.
- Las mujeres demuestran una tremenda falta de conciencia referente a los vínculos entre embarazos múltiples, pobreza y su pobre estatus de salud. A menudo, ser embarazada o estar lactando se toma como el destino de la mujer.
- Es más probable que adolescentes embarazadas vivan en hogares pobres. Sin embargo, más que otros, sus niños enfrentarán un riesgo mayor de tener un bajo peso al nacer y abandono y es más probable que desertarán la escuela y vivirán en la pobreza.
- El riesgo de mortalidad materna aumenta con la cantidad de embarazos. Junto con la mortalidad infantil, la mortalidad materna es responsable para la mayoría de todos las muertes prematuras.
- Las responsabilidades del hogar y el cuidado de los niños restringen el trabajo de las mujeres fuera de la casa. Entre los pobres, las mujeres casadas generalmente tienen índices más bajos de participación en la fuerza laboral. Por el otro lado, los hogares conducidos por mujeres no son más pobres que los hogares donde viven matrimonios: a nivel general, son

¹⁶ Proyecto de Salud Reproductivo y de la Niñez, UNAN-León

¹⁷ Casi una cuarta parte de las mujeres reporta que no pueden buscar atención sin autorización, normalmente por parte de su cónyuge (Nicaragua ESDN, 1998).

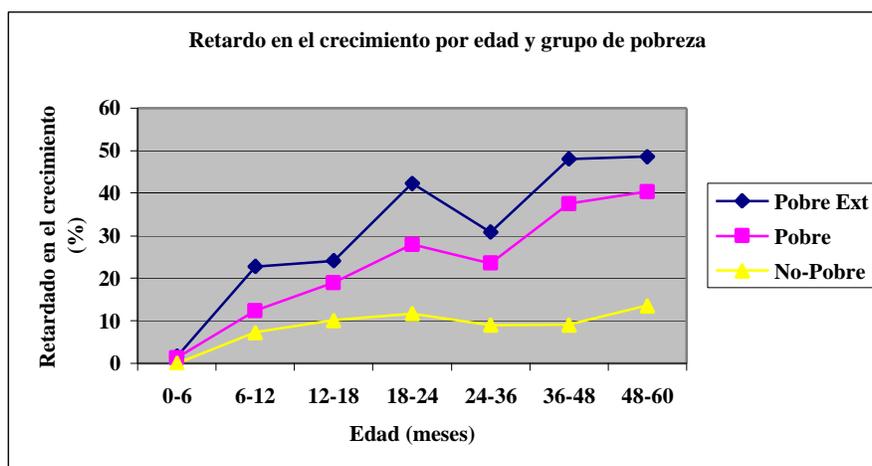
¹⁸ Zelaya (1999) y FNUAP-INIM (1999)

menos pobres. La posesión femenina de activos agrícolas, su participación en las actividades agrícolas y su utilización de crédito, todas son bastante bajas, pero son más altas en los hogares encabezados por mujeres que en los hogares de matrimonios o los que están encabezados por hombres. Simultáneamente, no es más probable que los niños en los hogares encabezados por mujeres irán a la escuela que los niños de los hogares de matrimonios.

- Entre los pobres, se espera que los niños trabajarán desde temprano en su vida, inhibiendo de manera severa su logro educativo y sus ingresos futuros.
- El abuso de sustancias y el alcoholismo, particularmente entre hombres, son preocupaciones importantes para sus familias. Este comportamiento promueve la violencia entre jóvenes y la violencia intrafamiliar contra las mujeres y sus niños, y a la vez se convierte en un obstáculo a la adquisición de activos (tal como el capital humano) y al aprovechamiento de oportunidades para generar ingresos.

2.20 La desnutrición es general y continúa limitando la salud infantil, el bienestar y las oportunidades. Aproximadamente un 20 por ciento de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica o retardo en su crecimiento. Esta porción sube a 36 por ciento entre los pobres extremos. Los niños nunca recuperan completamente de los daños provocados por la desnutrición en edad temprana (durante los primeros dos años de su vida) y los daños son acumulativos –casi un 50 por ciento de todos los niños en pobreza extrema que tienen 5 años de edad sufren retardo en el crecimiento– (Figura 2.9).¹⁹ Las deficiencias de micronutrientes también constituyen un problema dramático: en el año 1993, 67 por ciento de los niños de 1 a 5 años sufrían de una deficiencia moderada o leve de vitamina A y 55 por ciento de los niños entre 12 y 23 meses sufrían de anemia. Para las mujeres en edad fértil, 34 por ciento estaban también anémicas. En 1998, 14 por ciento de todos los hogares todavía no consumían sal yodada.

Figura 2.9



¹⁹ El retardo en el crecimiento (talla / edad) se asocia a condiciones económicas globales pobres, infecciones crónicas o repetidas y también un consumo anormal de nutrientes. El retardo en el crecimiento se relaciona a la desnutrición crónica al largo plazo y también se ha asociado a una reducida capacidad intelectual y un deteriorado rendimiento en el trabajo en etapas posteriores de la vida. Por el otro lado, el desgaste o la desnutrición aguda (peso por altura) es una indicación de una pérdida aguda de alimentos debido a un estado de emergencia, desastre ambiental o situaciones en las cuales, está limitada el suministro de alimentos a la familia, lo que hace que el niño sea demasiado flaco para un talla determinada. Como consecuencia, las variaciones en las temporadas tienden a afectar el desgaste. Bajo peso (peso por edad) se utiliza para ver la combinación de retardo en el crecimiento y desgaste.

2.21 Además, las tendencias para la desnutrición infantil son preocupantes. La desnutrición infantil medida por el retardo en crecimiento (talla / edad) disminuyó en un 16 por ciento a nivel nacional entre 1993 y 1998 (Tabla 2.4).²⁰ Esta tendencia está impulsada principalmente por las reducciones entre los pobres y en las áreas rurales, pero esconde los aumentos en la desnutrición urbana entre los pobres (un aumento de 45 por ciento, de 18 a 26 por ciento) y entre los pobres extremos (un aumento de 30 por ciento, de 28 a 36 por ciento).²¹ Principalmente la desnutrición está provocada por la inseguridad alimenticia (principalmente relacionada a ingresos suficientes para comprar o acceder a una dieta básica), enfermedades y prácticas inadecuadas de cuidado. En Nicaragua, la seguridad alimenticia (ingresos) y la frecuencia de enfermedades han mejorado a partir de 1993, pero el comportamiento en el hogar no ha cambiado y sigue siendo el cuello de botella crítico.

Tabla 2.4: Niños Menores de 5 Años que Sufren de Desnutrición, 1998 y 1993 (por ciento)

Indicador	Pobres Extremos			Pobres			No-Pobres			Total
	Urb	Rural	Tot.	Urb	Rural	Tot.	Urb	Rural	Tot.	
1998										
Bajo peso (WFA)	17.28	19.72	19.17	13.52	14.46	14.13	6.58	5.64	6.29	10.95
Crónica (HFA)	36.46	35.56	35.77	26.18	27.61	27.09	8.56	11.51	9.48	19.94
Aguda (WFH)	2.15	4.79	4.19	3.54	4.37	4.07	2.04	3.34	2.45	3.32
1993										
Bajo peso (WFA)	18.6	18.6	-	10.4	15.4	-	5.7	8.8	-	11.9
Crónica (HFA)	28.0	41.1	-	18.1	31.0	-	12.7	19.4	-	23.7
Aguda (WFH)	4.6	1.8	-	1.7	2.3	-	1.1	1.0	-	1.9
Total (cualquier medida)	34.5	44.4	-	22.0	35.1	-	14.3	22.1	-	27.2

Fuente: Nicaragua EMNV 1998 y Banco Mundial (1995) para los datos de 1993

2.22 Consecuentemente, no se ha observado mucho cambio durante los últimos 30 años en el retardo en el crecimiento, a pesar de algunos logros en la reducción de la pobreza, y los índices siguen concentrándose en el norte y centro de Nicaragua— afectando hasta un 50 por ciento de los niños que viven en la pobreza extrema. Adicionalmente, mientras que la prevalencia de niños de bajo peso (peso por edad) es básicamente la misma, la prevalencia de niños con desnutrición aguda o desgaste (peso por altura) ha aumentado para todos los grupos de ingresos. Las tendencias crecientes de la desnutrición aguda y también en el retardo en el crecimiento urbano para los pobres extremos y los

²⁰ Nicaragua EMNV 1998 y EMNV 1993

²¹ Lo más probable es que los aumentos observados en la desnutrición urbana se relacionan a las terribles condiciones sanitarias en las densamente pobladas cuarterías, concomitantes a las pobres prácticas de higiene, madres que dejan sus niños en el cuidado de sus hijas mayores, falta de disponibilidad de alimentos producidos por los pobres mismos en sus patios, etc. En el área del Pacífico Urbano, donde la pobreza y desnutrición aumentaron entre 1993 y 1998, la alta incidencia de desnutrición prevalece con una alta incidencia de diarrea en niños menores de 6 años, comparado al área del Pacífico Rural donde la pobreza es más alta pero estos indicadores son más bajos.

pobres constituyen una fuente de preocupación y una prioridad para acciones inmediatas (Figura 2.9).

Tabla 2.5: Comparaciones Internacionales para Salud y Educación

	Países ERRP en América Latina					Otro América Central				
	NIC	HON	BOL	GUY	Todo	CR	ES	GU	PA	Todo CA
PNB per cápita (método Atlas, 1998), S\$	410	730	1,000	770	762	2,780	1,850	1,640	3,080	1,567
PIB per cápita (PPP, 1998), US\$	1,960	2,300	2,910	3,210	2,502	6,650	2,940	4,160	7,220	3,785
Indicadores de Salud										
Esperanza de vida al nacer (años)	68	69	62	64	66	77	69	64	74	68
Mortalidad infantil (/1,000 nac. vivos)	40	36	67	58	51	12	32	37	21	33
Desnutrición en niños (% niños < 5)	20	18	9	18	13	5	11	27	6	17
Acceso a agua seguro (% de población)	84	77	60	83	67	100	53	67	84	70
Indicadores de Educación										
Analfabetismo (% de población ≥ 15)	19 ^a	29	17	2	25	5	23	33	9	26
Matriculación bruta en primaria	107	111	91	95	100	103	93	88	104	98
Matriculación bruta en secundaria	57	32	37	75	39	47	34	26	68	37

Fuente: El Banco Mundial. ^aEl índice de analfabetismo para Nicaragua se refiere a la proporción de la población con más de 10 años e edad.

2.23 Nicaragua tiene altos niveles de mortalidad infantil y mortalidad materna, un alto predominio de enfermedades infecciosas y parasitarias y desnutrición penetrante. Si bien la mortalidad infantil ha disminuido de manera significativa a partir de 1985 (de 83/1,000 nacimientos vivos a 40/1,000 en 1998), todavía está por encima del promedio para América Central (Tabla 2.5). La mortalidad infantil y materna representan la mayoría de todas las muertes prematuras y se deben a enfermedades infecciosas, desnutrición y reproducción. Las infecciones respiratorias agudas constituyen la principal causa de enfermedades y la segunda más alta de defunciones entre niños menores de 5 años, mientras las enfermedades diarreicas constituyen otra causante importante de muertes entre niños. La desnutrición se mantiene por debajo de la mitad de la mortalidad entre las personas menores de 5 años y 20 por ciento de la mortalidad materna.

2.23 El acceso a la atención en salud se caracteriza por grandes y persistentes diferencias entre los pobres y los no pobres. Los niños en pobreza extrema reportan enfermedades con una frecuencia del 50 por ciento mayor que los niños no pobres, y cuando se enferman, los no pobres buscan una consulta con una frecuencia 50 por ciento mayor. Las prácticas en los hogares también contribuyen al impacto de las enfermedades. Por ejemplo, la ESDN98 reporta que entre las madres de niños con diarrea, aquellas que tienen menor escolaridad son las más jóvenes y las que viven en zonas rurales (un buen sustituto para la pobreza), y son las más probable de retener bebidas y alimentos al niño afectado. Una tercera parte de las mujeres en pobreza extrema no reciben atención prenatal, la mitad dan luz a sus niños sin el beneficio de instalaciones institucionales y es dos veces más probable que las mujeres no pobres tengan asistencia de médicos durante el nacimiento comparado a las mujeres en pobreza extrema. Para obtener atención en salud, los pobres extremos tienen que viajar tres veces la distancia y gastan tres veces más el monto requerido para llegar a las instalaciones de salud que lo que gastan los no pobres. También son importantes las diferencias rurales-urbanas. Las mujeres

rurales reciben menos atención prenatal y es tres veces más probable que den a luz sin apoyo institucional que las mujeres en zonas urbanas.

Cuadro 2.5: El Logro Educativo de los Niños (varones) Rurales es Severamente Inhibido por el Trabajo Infantil.

El trabajo infantil es generalizado entre los niños (varones) en zonas rurales de Nicaragua, este inhibe severamente el logro educativo y tiene una fuerte asociación con la pobreza de largo plazo (captada por medidas no monetarias). Si bien la incidencia global del trabajo infantil (grupo de 10 a 14 años) en Nicaragua es baja, a 11 por ciento, comparada a los demás países en la región, el trabajo infantil está generalizado en las áreas rurales. En Nicaragua cerca de 75,000 niños trabajan. La gran mayoría son varones (17 por ciento comparado a 5 por ciento de niñas) y tiende a vivir en áreas rurales (16 por ciento comparado con 6 por ciento para los varones urbanos). Casi una tercera parte de los varones rurales se desempeña en el trabajo infantil, definido como todo el trabajo hecho en actividades económicas, incluyendo el trabajo familiar no remunerado (tanto en la finca/empresa familiar como en trabajo fuera de la casa) y por ende están en alto riesgo.

El trabajo infantil es más alto en los hogares que viven de la agricultura, con casi la mitad de los varones que viven en fincas medianas de 5 a 20 manzanas trabajando. Existe una diferencia decidida en el trabajo infantil rural entre hogares agrícolas y no agrícolas. En los últimos, menos de uno de cada diez trabaja. También es alta la intensidad del trabajo infantil –los varones que trabajan promedian 31 horas por semana, entonces no es de sorprenderse que el trabajo infantil retrase severamente el logro educativo–.

Dado que el trabajo infantil está particularmente alto en las fincas medianas, programas de donaciones en efectivo para la educación, focalizados a la pobreza, no pueden aumentar la matriculación y a la vez reducir el trabajo infantil. Por lo tanto, es probable que el costo de oportunidad de una gran cantidad de niños trabajadores sea alto. Este sugiere que las transferencias en efectivo focalizadas (tal como *Progresá* en México o *Bolsa Escola* en Brasil) pueden ser efectivas para aumentar la matriculación, no para reducir el trabajo infantil.

2.25 Mientras Nicaragua exhibe una tasa de analfabetismo baja comparada a los estándares para países de bajos ingresos, la población tiene un promedio de solamente unos pocos años de escolarización y existen grandes disparidades en los niveles de logro educativo. El analfabetismo es de 19 por ciento entre la población total mayor de 10 años, pero es de 41 por ciento entre las personas rurales que viven en pobreza extrema. También, los pobres rurales mayores de 10 años solamente ha completado 2 años de escuela, comparado al promedio nacional de 4.9 años. Tener pocos años de escolarización refleja problemas profundamente arraigados de acceso y calidad de los servicios educativos. La baja calidad técnica de los maestros, pobres condiciones en más de la mitad de todas las aulas de primaria y una escasez crónica de materiales didácticos explican en parte los altos índices de repetición y deserción antes del 4º grado, especialmente en las áreas rurales donde estos problemas son más agudos. La baja calidad de enseñanza se deriva de: (i) la baja calidad de la formación de maestros antes de prestar servicio; (ii) capacitación inadecuada en el servicio; (iii) aproximadamente una tercera parte de los maestros de primaria no están acreditados; y (iv) bajas tasas de retención de buenos maestros debido al nivel muy bajo de los salarios.²² La pobreza también contribuye a los bajos resultados académicos. Más de la mitad de todos los niños que abandonan la escuela lo hace por razones económicas

²² Banco Mundial (1999)

(Cuadro 2.3). Esta combinación de factores tiene la consecuencia que en las áreas rurales, una tercera parte de los niños en extrema pobreza de edad de primaria no asiste a una escuela, comparada a solamente 9 por ciento de los no pobres.

2.26 En las áreas urbanas, la oferta escolar no parece ser la barrera principal a la asistencia en una escuela, pues casi el 84 por ciento de los niños en la pobreza extrema que no asiste a una escuela citó problemas económicos (aspectos de demanda) como su razón por no asistir. En contraste, mientras los factores de la demanda son los más importantes en las áreas rurales (48 por ciento de los niños en pobreza extrema cita problemas económicos como su razón para no asistir y otro 6 por ciento expresa que las actividades rurales les inhiben de asistir), también son importantes los factores del lado de la oferta (distancia, cantidad insuficiente de maestros y el hecho que no ofrece el nivel deseado son las razones para aproximadamente un 30 por ciento de la no-asistencia). Una falta de interés como razón por no asistir a una escuela parece ser un problema que predomina a través de todos los grupos de pobreza en las áreas urbanas.

2.27 **Solamente se mejoró modestamente, si lo hizo en algo, el acceso a otros servicios de infraestructura para los pobres.** Parece que las inversiones en infraestructura se han mantenido al ritmo del crecimiento poblacional y éste resulta en logros modestos en la cobertura de la población con acceso a estos servicios. Según los resultados de la EMNV, el acceso a los servicios de agua y saneamiento mejoró en 4 y 1 puntos porcentuales a nivel nacional (para los pobres y pobres extremos) y 5 y 5 puntos porcentuales para los pobres rurales, mientras en ambos casos se mejoraron en 1 punto porcentual los servicios de saneamiento. Aun parece que el acceso a la electricidad ha deteriorado en algo, por 1 y 2 puntos porcentuales. Sin embargo, todos estos cambios no son estadísticamente significativos.

2.28 Un sector en que han habido importantes logros en el desarrollo de la infraestructura es el transporte, que exhibe una expansión significativa en la red vial. La red vial total se aumentó en 18 por ciento entre 1991 y 1998, con la red pavimentada extendiéndose de 1,565 km a 1,717 km y la red no pavimentada extendiéndose de 13,101 km a 15,429 km. Sin embargo, también es importante mencionar que una porción significativa de la red vial (74 por ciento) se clasifica de estar en mal estado. Este es mucho más alto que la porción observada en otros países de América Latina (promedio de 40 por ciento) y puede reflejar demasiada inversión en caminos nuevos y mantenimiento insuficiente de los caminos existentes.

2.29 Los pobres perciben una mejora mínima a partir de 1993 a su acceso a los caminos principales. De manera general, el 17 por ciento de los hogares de la EMNV reportó una mejora en su acceso, mientras 11 por ciento reportó que las condiciones no han cambiado o que recientemente había migrado. Esta diferencia disfraza las diferencias sustanciales por grupos de

Cuadro 2.6: Adoquinado puede Focalizarse a Pobres Rurales con Beneficios Colaterales Significativos El adoquinado fue utilizado inmediatamente después del Huracán Mitch para restaurar 60 km de caminos secundarios y terciarios de manera costo efectiva, con un proyecto piloto de US\$4.6 millones bajo el programa de Emergencia de Huracán para la Estabilización de Caminos, utilizando fondos de un programa en marcha del Banco Mundial para el transporte (3085-NI). **Se focalizó el adoquinado a los pobres rurales y resultó ser una solución costo efectiva para mejorar la accesibilidad rural y reducir los costos de operación de vehículos, con un mínimo o ningún impacto ambiental.** Una valoración de beneficiarios comprobó los beneficios significativos de los efectos secundarios de los caminos de adoquines, tal como el aumento en la utilización de las instalaciones de salud y educación, un estatus de salud mejorado (al eliminar las espesas nubes de polvo durante el verano y las superficies resbalosas/lodosas durante el invierno) y la promoción de la generación de empleos. El proyecto piloto de adoquinado también promovió el desarrollo local al utilizar materiales, fuerza laboral y tecnologías locales y se mejoró el involucramiento local en la planificación y toma de decisión durante la selección y diseño de los subproyectos, lo que potencialmente aumentaría la sostenibilidad en el largo plazo. El adoquinado proporcionó estos beneficios a mucho menos de la mitad del costo de asfalto: un camino típico de 6 metros de ancho cuesta US\$72,000 por km (o aun US\$50,000 por km de un camino de 4 metros de ancho), comparado a US\$250,000 por km de un camino regular de asfalto. **El adoquinado aumenta las posibilidades de proveer caminos de todo tiempo a los centros de población más pequeños y más pobres que normalmente no tendrían suficiente tráfico vehicular para clasificarse para el camino más costoso de asfalto.** Las ventajas económicas más importantes de adoquines son: (i) costos mucho menores que asfalto; (ii) los caminos requieren poco mantenimiento; (iii) no se requiere equipos grandes para construir o mantenerlos; (iv) los caminos adoquinados resisten a inundaciones mejor que los caminos de asfalto; (v) la tecnología es sencilla y se puede aplicar las destrezas desarrolladas a la construcción de casas y/o proyectos comunitarios; (vi) los costos de supervisión son alrededor de la mitad que para un camino de asfalto o grava; y (vii) se construyen los caminos de adoquines más rápido que los caminos de asfalto.

Niños caminando a la escuela



Shell Palacagüina – Pueblo Nuevo

Adoquinado



Desvío León Viejo – Puerto León Viejo

Respuestas del Estudio con Beneficiarios: Guanacaste, Tepeyac camino de adoquines	
Niños	<ul style="list-style-type: none"> - Tenía que quitarme mis zapatos cuando caminaba, para no dañarlos. - Ahora podemos caminar con seguridad a la escuela y toma menos tiempo. - Antes me enfermaba, ahora no hay polvo.
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - No tengo que lavar ropa y limpiar zapatos todo el día. - Ahora ahorro en jabón, ropa, zapatos, medicinas. - Mi marido llega más temprano a casa.
Hombres	<ul style="list-style-type: none"> - Ahora puedo ir al trabajo en mi bicicleta, me toma menos tiempo. - Trabajé en el camino, era bueno tener el trabajo. - Cultivo hortalizas que no se arruinan por el polvo y las puedo vender mejor.
Micro-empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Fue bueno tener la experiencia, ahora podemos hacer otros contratos. - Logramos completar este proyecto sin la educación/experiencia adecuada.
Monjas del Centro de Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Mujeres embarazadas dudaban venir por las malas condiciones del camino. - La gente antes enfermaba más de los pulmones, hongos, infecciones del oído.
Contractors	<ul style="list-style-type: none"> - Este tipo de contrato es sencillo, directo y rápido. - Hemos dado empleo a más de 65 por ciento de las personas aquí. - Hemos dado empleo a las mujeres para cocinar y lavar ropa.

ingresos. En un extremo, el 18 por ciento de los no pobres en áreas urbanas reporta un mejor acceso, contra 8 por ciento que reporta peor acceso. Al otro extremo, el 13 por ciento de los pobres extremos en áreas rurales reporta un mejor acceso, contra 11 por ciento que reporta peor acceso. El adoquinado se ha comprobado como una inversión eficaz en función del costo para mejorar la accesibilidad rural y ayudar a reducir la pobreza en las áreas rurales, al bajar los costos, generar empleo y asignar fondos a la tecnología local y los materiales locales, con efectos secundarios significativos como mejor acceso a las instalaciones de salud y educación y la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento institucional con proyectos que se pueden completar dentro de un lapso corto, con poco o nada de impacto ambiental (Cuadro 2.4).

2.30 Son considerables los costos de reducir la pobreza en Nicaragua. Son aún mayores cuando se los comparan al tamaño del PIB de Nicaragua y el gasto público total. Bajo una focalización perfecta, la brecha total de pobreza es US\$353 millones por año, lo que representa casi una quinta parte del PIB y casi la mitad de todo el gasto público. Para la pobreza extrema, el monto total en dólares es US\$49 millones por año, que es un monto sustancialmente menor que la ayuda extranjera que llega a Nicaragua. Sin embargo, esta cifra representa transferencias perfectas a los que viven en la pobreza extrema, sin ningún costo administrativo.

C. EL “SENTIR” CUALITATIVO DE LA POBREZA

2.31 Con mucha frecuencia, las discusiones estadísticas de la pobreza han perdido el “sentir” de cómo es ser pobre, los riesgos y los dolores sufridos por los pobres y las limitaciones y desesperación de su situación. Los hallazgos del Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación de Nicaragua (ECPMN)²³ muestran que la pobreza, como está definida por los pobres, va más allá de bajos niveles de ingreso y bajo consumo de alimentos y calorías. La gente tiene una visión amplia e integral de la pobreza. La pobreza es un fenómeno social que es el resultado de interacciones económicas, sociales, políticas y culturales. Ser pobre significa ser afectado por disparidades en las oportunidades. Significa ser marginado de los beneficios de la sociedad. Más aún, significa ser marginado y vivir en altos niveles de malestar. Para la gente rural y urbana, vivir en una condición de bienestar –o no ser pobre– es estar seguro. La seguridad engloba una perspectiva integral. Significa tener ingresos de manera regular para alimentar la familia, estar protegido por el sistema y tener acceso a los activos materiales y sociales que hacen la vida confortable (Tabla 2.6). La vulnerabilidad, los riesgos, la falta de seguridad, la inseguridad y la marginación, todos son conceptos relacionados de cerca de las percepciones de la pobreza por parte de la gente.

²³ El Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación de Nicaragua (ECPMN) utilizó cuatro instrumentos metodológicos de investigación cualitativa (mapa físico de la comunidad, grupos focales, estudios de caso y entrevistas semi-estructuradas). Se construye sobre el enfoque innovador interdisciplinario aplicado en *Poverty in Rural India* (Kozel y Parker, 1999), el cual utiliza resultados cualitativos para enriquecer los métodos cuantitativos. El ECPMN utilizó cuatro ejercicios cualitativos: clasificación de riqueza, mapeo social, análisis de tendencias y temas de género/papeles de las mujeres. Los temas incluidos son: bienestar, riesgo y vulnerabilidad, movilidad social y económica, marginación social, poder, estrategias de sobrevivencia, género, capital social, asistencia técnica, migración, servicios básicos, acceso a activos físicos, acceso al crédito, acceso al capital humano y acceso al empleo. El ECPMN visitó a 22 comunidades en tres regiones (Pacífico, Central y Atlántico, en áreas urbanas y rurales), gastó cinco días en cada comunidad y completó cuatro ejercicios cualitativos con grupos focales, tres estudios de caso y seis entrevistas semi-estructuradas por comunidad.

Tabla 2.6: Bienestar en un Marco Basado en Activos, Definido por la Gente Pobre

Capital Natural	Capital Humano	Capital Financiera	Capital Material	Capital Social
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a buenas tierras para la agricultura y ganadería • Grandes tenencias de tierra 	<ul style="list-style-type: none"> • Ningún déficit alimenticio • Acceso a clínicas y hospitales buenas y privadas (urbano) • Buenos centros educativos • Los niños asisten a una escuela y no tienen la necesidad de trabajar • Acceso al alcantarillado, saneamiento y recolección de basura • Acceso a la asistencia técnica pagada • Proporción de dependencia favorable 	<ul style="list-style-type: none"> • Solvencia capital y financiera • Acceso a los mercados financieros • Acceso a trabajos bien remunerados • Acceso a seguridad social y pensiones • Acceso a la fuerza laboral asalariada 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a equipos, maquinaria y otros medios de producción • Acceso a los insumos para la producción • Acceso a sistemas de suministro de agua potable y agua para el riego • Finca diversificada y especializada • Casas fuertes y bien construidas • Suficiente muebles y electrodomésticos • Acceso a medios de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Red interna e internacional para el apoyo financiero • Conexiones políticas y sociales

Fuente: Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación de Nicaragua, 2000

2.32 La gente asocia la pobreza a los activos, a niveles de productividad, al grado de vulnerabilidad y al sentirse atrapada en un ciclo de pobreza. Por lo tanto, un marco basado en activos para la pobreza, tal como está definido por la gente pobre, supone que los hogares no tienen los medios para generar un ingreso estable para asegurar el consumo y para hacer frente a los choques que pueden conducir a una calidad más baja y menos cantidad de activos. En las áreas rurales, significa que la gente asocia la tierra, otros insumos para la producción, proporciones de dependencia favorables, información y conocimientos a los aumentos en la productividad. En las áreas urbanas, significa tener empleo o una empresa para estar en una condición de bienestar.

2.33 Tanto en áreas urbanas como rurales, la gente ve una fuerte correlación entre un bajo desarrollo del capital humano con altos niveles de vulnerabilidad social. Los pobres también están conscientes de las brechas importantes entre los pobres y los no pobres en los servicios de salud. Están conscientes que tales brechas inciden en los resultados de salud, como los índices de mortalidad y fertilidad. También existe conciencia de la fuerte relación entre bajos niveles educativos y altos niveles de pobreza, mientras a la misma vez la gente hace una correlación entre las disparidades en los servicios educativos y la baja calidad de educación para los pobres. Para los pobres, la desnutrición, las pequeñas parcelas de tierra y el acceso limitado al capital material, junto con la desigualdad en ingresos, reflejan disparidades en oportunidades.

2.34 **A menudo, las mejoras en los indicadores de la pobreza no se reflejan en las percepciones del público.** A pesar de los logros en la reducción de la pobreza durante 1993 a 1998, el ECPMN encuentra que los pobres asocian la década de los 90 con un declive en su bienestar. ¿Qué puede explicar este hallazgo?

- Primero, la tarea de reconstruir las familias nicaragüenses y la sociedad – dañadas por una década de guerra civil, inseguridad y violencia– apenas se está iniciando. El predominio y persistencia de la violencia interna y civil sugiere el extraordinario estrés social que continúa afectando a las familias nicaragüenses. Al tener en cuenta que los ingresos en Nicaragua disminuyeron más del 50 por ciento desde 1978 hasta el inicio de los años 90, es probable que un ascenso del 7 por ciento en los ingresos (tal como ocurrió en 1993-98), pase desapercibido por muchos segmentos de la población.
- Segundo, ser pobre significa vivir en riesgo. Puede ser que en los años 90 se aumentaron los riesgos que afrontan los pobres de Nicaragua. La sustitución de un estado socialista por una economía de mercado pueden haber abierto mayores perspectivas para el crecimiento y la oportunidad económica, pero también dejó los más pobres con, virtualmente, ninguna red formal de seguridad para protegerlos. Después de los profundos trastornos sociales y económicos en la historia reciente, las redes informales de seguridad en Nicaragua también pueden estar fracturadas. Además, las estrategias de sobrevivencia que los pobres emplean para enfrentar los riesgos y las crisis – comportamiento adverso al riesgo, tal como la siembra de cultivos tradicionales de subsistencia en lugar de introducir cultivos no familiares con rendimientos más altos, evitando la utilización de crédito por el temor de arriesgar la garantía, sacando sus niños de la escuela, procreando muchos niños para tener más ingresos en años posteriores –son precisamente los tipos de factores que tienden a perpetuar su pobreza hacia las generaciones venideras, al reducir la participación de los pobres en los mercados de los seguros y al reducir la acumulación del capital humano de los miembros de la familia.
- Tercero, los pobres observan las mejoras en la infraestructura, pero no perciben que se ha mejorado su acceso a los servicios como resultado de esta infraestructura. Los pobres reportan que las principales razones por no utilizar los servicios sociales son los costos y las distancias. Los costos de los servicios sociales han subido más rápidamente para los extremos pobres, hasta el punto que aun cuando logran tener acceso, enfrentan costos que pueden ser prohibitivos. Mientras la construcción de infraestructura debería haber mejorado el acceso físico, el impacto de estas inversiones ha sido menos de lo anticipado. En muchos casos, en las instalaciones rehabilitadas faltan elementos claves para su operación, tales como, maestros, personal de salud capacitado, textos escolares o medicinas.

2.35 Estos hallazgos identifican la necesidad de poner mayor énfasis en la mitigación de los riesgos y vulnerabilidades enfrentadas por los pobres, mientras se asegure que los mecanismos de entrega del programa reduzcan la marginación social de los pobres, en lugar de exacerbarla.

Vulnerabilidades y estrategias de sobrevivencia, tal como están definidas por los pobres

2.36 **En tiempos de crisis, la gente reasigna sus activos para responder al riesgo acrecentado.** En una condición de pobreza extrema, la gente reasigna sus activos mínimos para poder sobrevivir. La gente en Nicaragua está consciente que sus bajos niveles de activos y su baja productividad le pone en una mala condición. En estas circunstancias, la primera prioridad para los nicaragüenses es “comer.” “¿Cuántas

veces podemos comer hoy?” y “¿Debe alguien de la familia pasar un día de hambre para poder alimentar a los niños?” son preguntas que se convierten en preocupaciones diarias.

2.37 En todos los sitios urbanos y rurales, comer se menciona como la primera prioridad (Tabla 2.7). La mayoría de la gente rural menciona el acceso a la tierra como la segunda prioridad, mientras muy pocos mencionan vivienda como una segunda prioridad. En las áreas urbanas, el empleo o fuentes seguras de ingresos aparecen como la segunda prioridad. En áreas urbanas y rurales la salud es la tercera prioridad.

Tabla 2.7: Necesidades Prioritarias Definidas por los Pobres

Prioridad	Rural	Urbano
1 ^a	Comer	Comer
2 ^a	Tierra y vivienda	Empleo y vivienda
3 ^a	Salud	Salud

Fuente: Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación de Nicaragua, 2000.

2.38 En todos los sitios, la gente percibe los más vulnerables (personas en la pobreza extrema) como aquellas que:

- tienen grandes dificultades para acceder a alimentos,
- faltan de liquidez financiera básica para costearse el consumo mínimo de comida,
- tienen casas construidas con desechos o materiales rebuscados,
- viven en condiciones de hacinamiento.

2.39 Los más vulnerables (personas en la pobreza extrema) tienen que:

- pasar períodos de hambre para poder alimentar a sus niños,
- reducir su consumo de alimentos por hasta tiempos por día, limitar sus comidas a una o dos granos básicos (arroz y frijoles o frijoles con una tortilla de maíz o arroz y una tortilla de maíz),²⁴
- intercambiar comida por comida. Esta práctica es común entre vecinos en un área rural,
- prestar dinero para comprar comida. La mayoría presta dinero de prestamistas privados. Las tasas de interés varían de comunidad en comunidad, y
- solicitar crédito de una tienda o prestar comida. La gente solicita crédito en las pulperías (pequeñas tiendas locales) y en la Tienda Campesina (cooperativas que cumplen la función de una ferretería, suministrador de semillas, mercado, proveedor de crédito y una tienda de departamentos). Esta última práctica predomina en la mayoría de las áreas rurales.

2.40 Otras estrategias de sobrevivencia desarrolladas por hogares pobres:

Dentro del marco legal:

²⁴ Existe en la dieta nicaragüense un ingrediente que se llama bastimento. El término se refiere a una comida básica que siempre está presente en una comida, por ejemplo, tortillas de maíz, plátanos/guineos o maíz. Dependiendo de la región, siempre comen uno de éstos, al cual agregan arroz y frijoles u otros ingredientes. Cuando describen su dieta diaria, la mayoría de los campesinos toman el bastimento como base y mencionan los otros ingredientes como adiciones a su consumo diario de alimentos.

- Apoyo comunal. En los sitios urbanos y rurales, los pobres se apoyan unos a otros en el cuidado de los niños y familiares, cuidar los animales, parcelas agrícolas y en el préstamo de dinero e intercambio de alimentos por efectivo o trabajo.
- Vendiendo activos. Los animales y los granos son una forma de ahorro en especie, que se vende durante momentos críticos. La venta de tierras y casas es la última estrategia de sobrevivencia para los hogares rurales y urbanos.
- Trabajo. Los hogares pobres utilizan el trabajo de las mujeres y los niños como una fuente de trabajo familiar e ingresos adicionales en efectivo. Las mujeres trabajan en la agricultura como trabajo familiar y personas que devengan salarios, en el comercio al vender alimentos y artesanías y en servicios como empleadas domésticas. La mayoría de las veces los niños trabajan en la agricultura como trabajo familiar y en el sector informal, principalmente en las áreas urbanas, para ganar ingresos en efectivo. Los miskitos han sobrevivido al alternar actividades de subsistencia con el trabajo asalariado, muchas veces en empresas extranjeras.
- La migración como fuente de remesas. La migración es una importante estrategia de sobrevivencia para los hogares pobres rurales y urbanos. La migración interna es hacia Managua, ciudades urbanas o áreas rurales durante las temporadas de cosecha. La migración internacional va más hacia Costa Rica, Honduras y El Salvador, principalmente siguiendo las temporadas de cosecha. En el área del Atlántico la gente prefiere migrar a las islas caribeñas y los Estados Unidos. La gente pobre percibe la migración como algo negativo y positivo a la vez: aumenta los ingresos del hogar pero separa las familias.
- Prácticas ambientales no sostenibles. La mayoría de las comunidades rurales y semi-urbanas tumban árboles para utilizar o vender como leña.

Fuera del marco legal:

- Drogas. La venta de drogas es una manera fácil de aumentar los ingresos. Esta “estrategia” es más frecuente en las áreas urbanas de Managua y las áreas semi-urbanas de Estelí. Existen también problemas con drogas en los pueblos fronterizos y en la mayoría de las ciudades en la región del Atlántico.
- Unirse a una pandilla. La falta de oportunidades impulsa a los jóvenes a unirse a una pandilla como una manera de obtener ingresos en efectivo.
- Uso ilegal de los servicios básicos. En los sitios pobres urbanos y en algunos sitios rurales la gente hace conexiones ilegales a la red eléctrica (El Calvario, Bluefields y Managua) y el sistema de agua potable (El Guanacaste).
- Prostitución. La prostitución femenina fue mencionada más veces como una estrategia de sobrevivencia en las ciudades. No se mencionó la prostitución masculina, homosexual o de niñez en ningún sitio.

2.41 Los pobres extremos en Nicaragua están en condiciones severas de privación y están marginadas de la mayoría de los programas de desarrollo. Las crisis afectan sus medios de sustento diario. Por lo tanto, los mecanismos concertados y efectivos de protección social, focalizados en los pobres extremos y los más vulnerables entre los pobres, pueden ayudar mucho a minimizar los efectos transitorios y de largo plazo de una crisis. Los hogares pobres en Nicaragua tienen una capacidad impresionante de adaptar sus estrategias de sobrevivencia o de rebuscar dentro de las situaciones de crisis. Sin embargo, las estrategias de sobrevivencia son inefectivas en romper el ciclo de pobreza, por los limitados activos que poseen y pueden utilizar durante tiempos de crisis. Mandar los niños a trabajar puede aumentar el consumo inmediato en el hogar, pero aumenta la vulnerabilidad en el largo plazo. Se necesitan estrategias de manejo de

riesgos para el sector público con el fin de complementar las limitadas estrategias privadas y activos. En Nicaragua, la pobreza se exagera por la incapacidad de las instituciones estatales de ayudar a los hogares a hacer frente a las fluctuaciones económicas, desastres naturales e inseguridad legal o civil.

CAPÍTULO III

GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES

3.1 La implementación del programa de reforma y la pacificación a principios de los años 90 permitieron una considerable reestructuración del gasto público. El Gobierno logró reducir el tamaño de sus fuerzas armadas y hacer una reorientación sustancial del gasto público. El gasto en defensa disminuyó del 40 por ciento del presupuesto (19 por ciento de PIB) en 1990 a 6 por ciento en 1999 (Tabla 3.1). Este “dividendo de la paz” se gastó principalmente en: primero, la normalización de las relaciones financieras con los acreedores internacionales (aumentando el servicio de la deuda de alrededor de 1 por ciento del PIB a mediados de los 80 a 8-9 por ciento a finales de los 90) y segundo, la restauración de la estabilidad macroeconómica al reducir el déficit fiscal. Este se logró principalmente al reducir el gasto público total de un promedio de 50 por ciento del PIB a mediados de los 80 al 33 por ciento a finales de los 90. Sin embargo, después de contabilizar estos dos rubros mayores del gasto, quedó poco para que el sector público se dedicara a restaurar la infraestructura o aumentar el gasto social. Como consecuencia, el gasto social se mantuvo constante a un 9 a 10 por ciento del PIB durante los 90, mientras el gasto en infraestructura fue aumentado de un 5 por ciento a alrededor de 8 por ciento.

Tabla 3.1: Nicaragua: Distribución Sectorial del Gasto del Gobierno Central

	1970-75	1985	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^p
<i>Como porcentaje del total (%)</i>											
Servicios sociales	35.1	23.8	31.4	29.5	34.2	33.8	32.6	31.5	28.8	34.9	42.0
Sin educación	16.2	10.4	14.6	13.3	13.7	12.7	12.8	14.7	14.2	14.8	17.4
salud	10.8	8.8	14.3	16.0	13.6	13.4	12.8	11.7	10.8	12.5	15.9
Infraestructura & prod.	27.0	17.5	10.2	20.2	14.0	18.0	17.6	20.6	23.4	--	23.8
Defensa y policía	10.8	29.4	40.0	15.3	11.0	9.7	10.3	8.4	7.9	6.2	6.5
Servicio de la deuda	4.7	4.9	0.0	10.3	27.7	25.1	21.2	26.5	25.0	17.1	14.2
Resto	22.3	24.4	18.4	24.8	13.1	13.2	18.4	12.3	14.4	--	13.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Como porcentaje del PIB (%)</i>											
Servicios sociales	5.2	13.1	14.7	8.4	11.8	11.4	10.9	10.8	9.8	14.4	15.2
Sin educación	2.4	5.5	7.1	3.7	4.7	4.3	4.3	5.0	4.8	6.1	6.3
Salud	1.6	4.9	6.6	4.5	4.7	4.5	4.3	4.0	3.7	5.1	5.7
Infraest. y producción	4.0	9.8	4.7	5.6	4.8	6.1	5.9	7.0	8.0	--	8.6
Defensa y policía	1.6	15.9	18.9	4.2	3.8	3.3	3.5	2.9	2.7	2.6	2.3
Servicio de la deuda	0.7	2.7	0.0	2.8	9.6	8.6	7.1	9.0	8.5	7.0	5.2
Resto	3.3	13.1	8.5	7.0	4.5	4.5	6.2	4.4	4.9	--	4.9
Total	14.8	54.7	46.8	28.1	34.5	33.8	33.4	34.1	34.0	41.2	36.2
<i>Memo: En US\$ (1980) constantes</i>											
PIB per cápita	1,052	670	485	457	443	448	455	464	469	488 ^p	503 ^p

Fuente: Cifras para 1970-1990 del Banco Mundial (1992). Cifras para 1992 del Banco Mundial (1997). Cifras para 1994 en adelante se basan en datos provistos por el MHCP. Cifras para 2000 se refieren al presupuesto fiscal.

3.2 La base de recursos relativamente pequeña resulta en bajos niveles agregados del gasto en salud y educación. Si bien Nicaragua dedica un porcentaje más alto del PIB al gasto para la salud y educación que los otros países en la región, éste se traduce en uno de los niveles absolutos más bajos del gasto per cápita y por estudiante (Tabla 3.2)¹ El promedio del gasto corriente total per cápita en salud pública fue de menos de US\$16 por año durante los noventa. Al incluir todos los gastos públicos, privados y de donantes, el gasto per cápita se incrementa solamente a aproximadamente US\$37.²

Tabla 3.2: Nicaragua: Gasto en Salud y Educación

Países	Salud Fuentes Públicas y Privadas		Educación Fuentes Públicas	
	US\$ per cápita	Total como % del PIB	US\$ por estudiante de primaria	Primaria como % del PNB per Cápita
Costa Rica	215	8.5	438	13.4
El Salvador	86	5.9	140	7.0
Guatemala	41	3.2	88	6.1
Honduras	33	5.6	209	9.0
Nicaragua	37	8.6	58	11.4
Panamá	199	6.7	374	-
Países de Bajos Ingresos	41	4.7	-	-

Fuente: Banco Mundial (1999b) y (1999a). Para la educación en US\$ de 1996 (salvo Nicaragua), BID (1996).

3.3 Las tendencias de mejorar la cobertura de los servicios básicos parecen haber ocurrido en gran parte debido a los esfuerzos de los donantes, compensando la reducción del financiamiento doméstico. A lo largo de los años 90, los documentos de política del gobierno pusieron prioridad en mejorar la entrega de servicios básicos a los pobres. Sin embargo, entre 1993 y 1998 el gasto per cápita de recursos internos disminuyó bruscamente en términos reales, tanto en educación como en salud.³ Debido en gran parte al apoyo de los donantes, un mayor porcentaje del subsidio total (gobierno más donantes) en estos sectores se focalizó en los pobres.

3.4 Bajo la Iniciativa HIPC, se proyecta que la cantidad total de recursos para el gasto público solamente aumentará de manera modesta en el corto y mediano plazo. Por eso, no es de esperarse que el gasto social recibirá mayores aumentos en recursos, lo que significa que el mejoramiento de los servicios para los pobres tendrán que depender de la focalización y de mejoras en la eficiencia. Los beneficios directos de la HIPC significan que el Gobierno no tendrá que efectuar reducciones presupuestarias o recaudar nuevos impuestos para acomodarse al servicio de la deuda. No es probable que el gasto público como porcentaje del PIB total se incremente en el futuro, o que la proporción dedicada a los sectores sociales dentro del

¹ Los datos de salud incluyen el gasto corriente y el gasto capital. Aun permitiendo una subestimación del PIB de un 50 por ciento, el gasto social de Nicaragua como porción del PIB todavía estaría cerca al promedio regional.

² Las estimaciones para mediados de los años 90 sitúan esta cifra a US\$30-32, Arredondo y Chamorro (1996).

³ A pesar de un constante crecimiento nominal en las finanzas corrientes, el financiamiento corriente real per cápita del MINSa de fuentes internas bajó en 20.7 por ciento entre 1993 y 1998 (de US\$17.97 a US\$14.25). Este refleja también una baja de la porción del MINSa en el presupuesto total, de 25.2 por ciento en 1995 a 21.7 por ciento en 1998. Para la educación, el financiamiento corriente real per cápita de la educación primaria y secundaria de fuentes nacionales entre 1994 y 1997 disminuyó de US\$57.64 a US\$41.19, una reducción del 28.5 por ciento. Recuperó parcialmente en 1998, a US\$45.71 para una baja neta durante el período de 20.7 por ciento, debido a un aumento del 30 por ciento en los salarios de los maestros. Sin embargo, durante el mismo período el financiamiento corriente total por estudiante de primaria aumentó en un 50 por ciento, debido al financiamiento sustancial de la educación primaria por parte de los donantes.

gasto público aumente mucho. Asimismo, en lo mejor de los casos el financiamiento por parte de los donantes se mantendrá constante. Por lo tanto, es probable que la tasa de crecimiento del gasto social igualará la tasa de crecimiento del PIB. Por eso, la estrategia para los sectores sociales tiene que enfocarse en mayor eficiencia del uso de los recursos limitados, mejor focalización en los más pobres, mejor selectividad entre programas y la introducción de mecanismos costo efectivos de entrega.

A. GASTO SOCIAL TOTAL POR PROGRAMAS

3.5 En Nicaragua, un **gasto total social del 54 por ciento en relación al gasto total del gobierno es un monto significativo, que se puede asignar de manera más efectiva para llegar a los más pobres y satisfacer sus necesidades** (Tabla 3.3). Las lecciones derivadas de un estudio del gasto social total (Integral) y los programas en siete sectores⁴ para el año 2000 indica que hay bastante espacio para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, al cambiar a un sistema orientado a resultados.⁵ Se puede lograr mejoras significativas en la eficiencia de los gastos en la administración central, que representan una proporción significativa en educación y salud, de 13 y 9 por ciento. Estos gastos administrativos son considerables, dado que no incluyen la administración de proyectos que se asigna separadamente a cada proyecto y es contabilizado bajo los programas.

3.6 En todos los siete programas de gasto, la asignación entre gastos capitales y corrientes muestra un financiamiento de inversión relativamente abundante, que reduce el impacto de los gastos de inversión. La priorización de los gastos dentro de los programas debe estar impulsado por tres principios: primero, enfocarse en los programas con el impacto más alto y que son los más efectivos en términos de costo; segundo, financiar los servicios básicos sobre los secundarios y terciarios; y, tercero, focalizar los más pobres y sus necesidades.

Tabla 3.3: Nicaragua: Gasto Social Total por Programa, 2000

Total Gobierno Central	Corriente US\$ Millones: 894.7		Por ciento del Total	
	Oficial	Integral	Oficial	Integral
Gasto Social	385.7	476.7	43.1	54.3
Educación	163.8	173.3 ^a	42.5	35.6
Salud	138.7	138.7	36.0	28.5
Agua y Saneamiento	9.9	56.3 ^b	2.6	11.6
Desarrollo Rural		44.5 ^c	0.0	9.2
Desarrollo Local	31.4	31.4 ^d	8.1	6.5
Asistencia Social	26.5	26.5 ^e	6.9	5.5
Vivienda	10.0	10.0	2.6	2.1
Otros	5.5	5.5	1.4	1.1

Fuente: Gobierno de Nicaragua. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyecto de Presupuesto General de la República, 2000*. Tasa de cambio = C\$12.68/1US\$. (a) Incluye INATEC. (b) Incluye los gastos capitales de ENACAL. (c) Incluye IDR y programas seleccionados del MAGFOR. (d) Incluye INIFOM, FISE (para el desarrollo local) y aportes de las municipalidades. (e) Incluye MIFAM, SAS y FISE.

⁴ La definición oficial del gasto social es 43 por ciento del gasto público global. Incluye educación, salud, vivienda y otros (el último abarca principalmente el Secretariado de Acción Social-SAS, el Ministerio de Trabajo-MITRAB, el Ministerio de la Familia-MIFAMILIA, el FISE, el Instituto Nacional de Seguridad Social-INSS, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal-INIFOM y la Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados-ENACAL).

⁵ Budinich (2000).

El gasto en educación está fuertemente sesgado hacia el nivel terciario.

3.7 En educación, existe un desequilibrio considerable entre el nivel básico y los niveles superiores, particularmente la educación terciaria. Las prioridades para la educación en Nicaragua están puestas en los niveles básicos. El costo de oportunidad de asignar una proporción significativamente más baja de los recursos totales para la educación a los niveles básicos en lugar de los niveles superiores es evidente, cuando tres cuartas de los niños más pobres de 4 a 6 años de edad y una tercera parte de los niños más pobres entre 7 y 12 no asisten a un colegio. Se ha encontrado que la educación preescolar mejora mucho el logro académico y retención en los niveles de primaria. En Nicaragua, sin embargo, el gasto preescolar es solamente 1 por ciento del total gasto en la educación, contra el 24 por ciento que se asigna a las universidades (Tabla 3.4). Dado que menos de 6 por ciento de los/las estudiantes universitarios están dentro de los más pobres (EMNV 1998), una porción de 24 por ciento del gasto total en la educación no puede justificarse a base de criterios de equidad. Los gastos por estudiante indican que cada universitario financiaría a 26 estudiantes de primaria en un año (Tabla 3.4). El gasto de US\$5 por estudiante preescolar no puede tener mucho impacto. Las prioridades para el sector de educación en Nicaragua comprenden la reasignación de suficiente financiamiento, por medio de logros en eficiencia y focalización, hacia los niveles básicos para que en primer lugar, los niños tengan un año de educación preescolar; segundo, que todos los niños asistan al primer ciclo de primaria (hasta el tercer grado); y, tercero, que la educación secundaria esté lista para recibir los pobres que alcanzan este nivel, al proveerles con becas de mérito.

Tabla 3.4: Nicaragua: Gasto en Educación por Programa, 2000

	US\$ millones		Total (%)	Corriente por estudiante ^(b) (US\$/año)
	Total	Corriente		
Total Educación	163.8	110.6	100	
MECD Administración Central	15.4	7.3	9	
Preescolar	1.0	1.0	1	5.3
Primaria ^(a)	86.4	51.7	53	61.4
Secundaria	8.9	6.7	5	21.7
Educación para Adultos	0.4	0.4	0	
Educación Especial	0.6	0.6	0	
Formación de Maestros	1.8	1.7	1	
Apoyo Nutricional	3.9	1.0	2	
Otros gastos	0.3		0	
Universidades y Educación Superior	38.7	37.1	24	1,611.7
Formación Técnica	3.9	0.8	2	
Deportes	2.4	2.4	1	

Fuente: GdeN. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Proyecto de Presupuesto General de la República, 2000*. Tasa de cambio = C\$12.68/US\$. (a) Incluye FSS. (b) La matriculación total para preescolar, primaria, secundaria y universidades es de 188, 841.5, 308.4 y 24 (en miles), respectivamente.

3.8 Si bien la introducción de aranceles escolares en el nivel de primaria bajo el programa de reforma generó un financiamiento corriente adicional y necesario, ahora representan aproximadamente un 15 por ciento del costo total de la educación privada. Los uniformes y materiales escolares cuentan por la mayor parte de este balance. Puesto que la eliminación de los aranceles resultaría en una sistema de educación sub-financiado, la mejor manera de abordar este problema puede ser por medio de subsidios de demanda para los pobres extremos. En otras palabras, mantener los

mecanismos existentes de recuperación de costos para asegurar una calidad cada vez mejor en la oferta de servicios de educación y complementar esto con un subsidio de demanda que compense los hogares focalizados por los costos adicionales de mandar sus niños al colegio. Sin embargo, estos mecanismos todavía tienen que demostrar su efectividad.

El gasto en salud es altamente ineficiente, particularmente en el nivel primario.

3.9 En salud, la asignación de gasto relativamente equitativo entre la salud primaria y secundaria oculta ineficiencias considerables en ambos niveles. Esto está relacionado principalmente con la falta de un sistema orientado a resultados que de prioridad a los programas con mayor impacto, servicios básicos y la focalización de los más pobres y sus necesidades. Los problemas de salud más frecuentes en Nicaragua siguen siendo relacionados a las enfermedades diarreicas, respiratorias y parasitarias, y las complicaciones asociadas a la reproducción y la desnutrición. Es obvio que la atención primaria es la prioridad más alta del sector. Sin embargo, el financiamiento externo asigna un 40 por ciento al nivel secundario. En el largo plazo, también se tendrían que abordar los temas de sostenibilidad del financiamiento de la salud primaria, pues el financiamiento externo representa el doble de la cantidad de recursos internos, solamente a este nivel. Las prioridades orientadas a resultados para el sistema de salud de Nicaragua son: primero, enfocarse en los problemas de salud más frecuentes; segundo, lograr la cobertura total de los programas prioritarios, tales como atención en salud reproductiva y servicios de salud integral para niños; y, tercero, la utilización de amplias jornadas de salud que enfatizan la relación entre el comportamiento del hogar y su propio estatus de salud, en tales áreas como higiene y las prácticas en la utilización de agua, saneamiento y disposición de desechos en el hogar y las prácticas en la preparación y el manejo de alimentos. (Cuadro 3.1)⁶

Cuadro 3.1 Los Determinantes de la Mortalidad Infantil y de la Niñez

Las estimaciones de la Encuesta Demográfica de Salud en Nicaragua (EDSN) de 1998 indican que de 1993 a 1998, había aproximadamente 40 infantes muertos por cada mil nacimientos vivos y 50 niños muertos de cada mil nacimientos, a nivel nacional. Las tasas de mortalidad infantil y de niñez eran 40 y 50 en las áreas urbanas y 51 y 63 en las áreas rurales.

Un análisis de los determinantes de la mortalidad infantil y de niñez implica la selección de un conjunto de variables (z) para estimar la probabilidad de sobrevivencia (éxito) de los niños nacidos en los últimos cinco años (tomada de la muestra de las mujeres encuestadas en la EDSN 1998).

$$\text{Prob (éxito)} = \frac{1}{1 + e^{-z}}$$

$$\text{donde } z = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \dots + B_pX_p$$

Las variables incluidas en el modelo son una combinación de factores a nivel de individuo (dotaciones de capital humano), de hogar (activos y otros sustitutos para los ingresos) y de comunidad (acceso a instalaciones adecuadas de salud y saneamiento), factores que se considera tendrían un impacto significativo en las probabilidades de sobrevivencia para los infantes y los niños menores de 5 años.

Los resultados del análisis de los determinantes de la mortalidad infantil y de niñez en Nicaragua, en las áreas urbanas y rurales, sugieren que los factores que más afectan la probabilidad de sobrevivencia infantil y de niñez son: (i) **las prácticas de salud materna e infantil comprenden**

⁶ En los hogares más pobres de Nicaragua no se mantienen separados los animales domésticos de los miembros del hogar, lo que crea condiciones no sanitarias para los niños más jóvenes (Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua, 2000).

el factor positivo más significativo: incluyendo atención prenatal y natal, amamantamiento y conocimientos de cómo tratar las enfermedades, particularmente la diarrea; (ii) **la educación materna es el segundo factor positivo más significativo**, esta variable es notoria en Nicaragua debido a que las mujeres extremadamente pobres con más de 10 años de edad tienen un bajo promedio de educación de 2.3 años; (iii) el limitado **intervalo entre nacimientos y el temprano inicio de la fecundidad tienen un impacto negativo y significativo en la supervivencia de la niñez** (tal como se refleja en la edad de la madre o la edad de la madre al dar luz) en las áreas urbanas, pero particularmente en las áreas rurales; y, (iv) **el acceso a agua potable es un factor importante, pero no es una de las variables más significativas, un resultado que está estrechamente relacionado a las prácticas en el hogar**. Un 84 por ciento de los hogares en Nicaragua tienen acceso a agua potable (definido como tubería dentro o fuera de la casa, un puesto público o un pozo), pero solamente una tercera parte tiene acceso a agua por tubería, lo que significa que el resto tiene que obtener su agua de fuentes fuera de la casa y guardarlo antes de su consumo. Por esto, una prioridad de política es promover prácticas de hogar para que se trate el agua adecuadamente antes del consumo humano, para que el agua sea potable (tal como hervirla o agregar cloro, prácticas que tienen un impacto positivo y significativo sobre la sobrevivencia de los niños).

3.10 El logro de una atención en salud de mejor calidad y de más bajo costo para las familias pobres va más allá de solamente las limitaciones financieras. Los resultados de salud en Nicaragua también reflejan problemas sistémicos, que impiden la entrega efectiva de servicios de salud por parte del sector público, fuera de las principales áreas urbanas.⁷ Los recursos del sistema de MINSA (infraestructura física, personal y gastos corrientes) están sesgados a favor de la región del Pacífico, relativo a su población, y la distribución de los recursos sigue favoreciendo a los hospitales más que al nivel de atención primaria. En adición, algunas mediciones sencillas sugieren que la eficiencia del sistema no se mejoró entre 1993 y 1998 y la cantidad de instalaciones para la atención primaria aumentó en un 20 por ciento, mientras la producción de servicios medida por consultas al nivel de la atención primaria solamente aumentó en un 13 por ciento.

3.11 En gran parte, los problemas de MINSA en la asignación de recursos y la eficiencia de los servicios resultan de sistemas inadecuados de manejo y de incentivos, incluyendo: una dirección y organización institucional débil (estándares inconsistentes o ausentes, responsabilidades traslapadas), sistemas de apoyo no funcionales (por ejemplo, dirección del personal y sistemas de suministro de farmacéuticos), la ausencia de mecanismos de "responsabilidad" (estructuras de incentivos impulsadas por insumos en lugar de ser orientadas a resultados), vínculos débiles entre los subsectores públicos, privados y de seguros (lo que conduce a una planificación inadecuada), desequilibrios en los insumos (supernumerarios, baja productividad, personal con formación inadecuada y mal distribuido, escasez persistente de medicinas e insumos médicos, falta de mantenimiento de los equipos y planificación inadecuada de las inversiones capitales). Todos estos factores perjudican la capacidad del Gobierno de mejorar los resultados en salud y van en detrimento particular de los pobres, quienes dependen de los servicios públicos de salud de manera desproporcionada.

⁷ Para más sobre los temas sectoriales, véase MINSA (2000), el Informe para el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo, Nicaragua Apoyo a MINSA para la Modernización de los Hospitales, (NI-0024) (1998) y el Banco Mundial (1998).

El FISE ha contribuido a reducir la pobreza en Nicaragua⁸.

3.12 El FISE (el Fondo Nicaragüense de Inversión Social) ha hecho inversiones sociales focalizadas para municipalidades y hogares pobres, pero queda el reto de llegar a los más pobres. Los hallazgos de investigaciones recientes^{9/10} indican que las municipalidades extremadamente pobres recibían más recursos del FISE per cápita y que las asignaciones son cada vez más en favor de los pobres a través del tiempo. Las inversiones en los sistemas de suministro de agua eran las más progresivas (la mitad de las inversiones se destinan a las municipalidades extremadamente pobres), los proyectos de educación y salud eran bien focalizados, pero la asistencia social (vivienda y centros de desarrollo infantil), medio ambiente, infraestructura municipal y letrinas eran regresivas al focalizar en las municipalidades en pobreza extrema. No obstante, el análisis de la incidencia de beneficios hecho a nivel de hogar indica que las inversiones en letrinas son muy en favor de los pobres (con una tercera parte destinada al quintil más pobre), las inversiones en educación y salud son bastante bien focalizadas, las inversiones en agua no son pro pobres ni pro ricos y las inversiones en el alcantarillado sanitario llegan de manera desproporcionada a los hogares más ricos (con el 40 por ciento más pobre de los beneficiarios recibiendo menos de 5 por ciento de las inversiones). Llegar a los más pobres sigue siendo un desafío –solamente en la educación primaria y letrinas las inversiones del FISE han sido distribuidas de una forma progresiva entre el 17 por ciento de la población que vive en la pobreza extrema–.

3.13 Las inversiones de FISE ha resultado en cambios positivos y significativos en cuanto al acceso a la infraestructura del sector social y en términos del estatus de salud y educación de los niños. Los resultados de la evaluación del impacto a nivel de hogar demuestran un impacto significativo y robusto de las inversiones de FISE en la educación primaria en los resultados educativos, incluyendo un aumento en la matriculación, una reducción de la brecha educativa y una reducción de la edad de niños al entrar a la escuela primaria. Las inversiones de FISE en agua apuntan un impacto significativo y probable del suministro de agua en el retardo del desarrollo físico de los niños menores de 6 años, mientras otras variables para la desnutrición y diarrea indican mejoras, pero los resultados no son significativos en la salud. Las inversiones del FISE en saneamiento, en letrinas y alcantarillado sanitario, mejoraron de manera significativa el acceso a estos servicios, pero no se detectó un impacto en la salud. Los resultados de las inversiones del FISE en salud apuntan a un impacto probable y significativo en la utilización de los puestos de salud de FISE para tratar los niños con diarrea, pero no se detectó ningún impacto en los resultados en la salud.

3.14 Las dimensiones de género y pobreza del impacto en el hogar indican que: (i) el impacto en la matriculación de las inversiones del FISE para la educación es más alto

⁸ Las inversiones del FISE son un subconjunto en los sectores de educación, salud y agua y saneamiento.

⁹ Banco Mundial (2000b)

¹⁰ A partir de 1992, el FISE ha utilizado un mapa de pobreza para distribuir sus inversiones en municipalidades de pobreza extrema, alta, mediana y baja. Últimamente el FISE ha introducido un proceso de micro-planificación participativa, en el cual los líderes comunitarios, oficiales de la alcaldía, oficiales de los ministerios sectoriales y representantes del FISE trabajan en conjunto para focalizar las inversiones del FISE a los miembros de la comunidad más pobres. Se debe hacer una valoración de los resultados de este proceso en futuros esfuerzos de evaluación.

para las niñas; (ii) la brecha educativa se reduce más para los niños de los quintiles más pobres; y, (iii) la edad al entrar el primer grado es un poco más baja para niños que para niñas.

3.15 La Evaluación del Impacto de FISE resulta en cambios de las políticas de FISE. Como resultado de la Evaluación del Impacto de FISE, esta entidad ha suspendido por dos años el financiamiento de nuevos proyectos de alcantarillado sanitario y comenzará a financiar proyectos más integrales de infraestructura, que incluirán componentes complementarios a las obras físicas básicas (por ejemplo, caminos de acceso y residencias para maestros en áreas rurales). FISE también está revisando y fortaleciendo sus propias capacidades de valoración de proyectos y sus sistemas de monitoreo y evaluación.

3.16 Las recomendaciones de política para FISE, los ministerios sectoriales y otros responsables para el diseño e implementación de los proyectos en el sector social son un desafío para el futuro. La Evaluación del FISE muestra claramente que solamente el suministro de infraestructura no es suficiente para lograr los resultados deseados a nivel de hogar y la participación de los más pobres entre los pobres. Los resultados apoyan a los nuevos esfuerzos de FISE para aumentar la colaboración a nivel local, por medio de su proceso de micro-planificación, que involucra las partes locales interesadas en la planificación de los proyectos. Pero FISE tiene que mejorar su coordinación con otras organizaciones, tanto ONGs como ministerios sectoriales, para lograr los resultados deseados. En particular, la evaluación señala la necesidad de: (i) pilotear esquemas alternativas para la provisión de servicios de salud, en colaboración con el MINSA, basadas en la contratación de la dirección de los puestos de salud a ONGs para proveer el personal necesario, los insumos médicos, medicinas y trabajo de proyección; (ii) explorar diferentes modelos de suministro de agua para las áreas más pobres, en colaboración con INAA y/o otros proveedores de servicios de agua; y, (iii) apoyar campañas de proyección, información y educación, particularmente en referencia a la salud e higiene.

El acceso al agua potable sigue siendo un reto, igual que el uso adecuado del saneamiento.

3.17 Se han invertido considerables recursos en agua y saneamiento para mejorar la cobertura, pero el acceso a agua potable sigue siendo un reto, particularmente para los más pobres. Si bien el 84 por ciento de todos los hogares tienen acceso a agua potable, solamente una tercera parte tiene agua por tubería dentro de su casa, lo que significa que los demás tienen que obtener su agua fuera del hogar y almacenarlo antes de su consumo. Entre los más pobres, la seguridad del agua es aún más cuestionable, pues solamente el 5 por ciento tiene agua por tubería dentro de su casa, mientras el 95 por ciento lo obtiene de puestos públicos o ríos, y tiene que almacenar su agua. La cobertura de los servicios de saneamiento es sumamente baja, y aunque se han asignado montos considerables de fondos a letrinas, la evaluación demuestra que su impacto en los resultados de salud ha sido insignificante.¹¹ Se puede

¹¹ Las evidencias cuantitativas indican que no se utilizan las letrinas de manera adecuada, particularmente porque los mismos pobres reportan que faltan los recursos para comprar cal (Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua, 2000).

explicar en gran parte la alta incidencia de enfermedades diarreicas por estos patrones. Las prioridades para el agua y saneamiento deben de concentrarse en asegurar el consumo de agua potable, por medio de educación masiva acerca del almacenamiento y preparación del agua para un consumo seguro.¹²

Tienden a tener un impacto bajo los proyectos de desarrollo rural.

3.18 El gasto en desarrollo rural, que involucra programas para hogares campesinos pobres para mejorar sus condiciones de vida y su potencial productivo, es considerable comparado a los tradicionales sectores sociales, pero los resultados de la evaluación indican un impacto muy bajo. El gasto en desarrollo rural es cercano a una tercera parte del gasto total en salud y educación. La multiplicidad de acciones, incluyendo el desarrollo rural integral, infraestructura productiva pero también social, crédito y asistencia técnica hace esencial la coordinación, pero en realidad ha generado duplicación, desigual cobertura y baja sostenibilidad. Un estudio reciente reporta que solamente un 18 por ciento de las inversiones en el desarrollo rural eran adecuadas, mientras se tenía que modificar casi el 60 por ciento.¹³ Las lecciones aprendidas de éste y otros estudios (Cuadro 3.2) indican que las prioridades para el desarrollo rural son: primero, la formulación de proyectos tiene que incorporar los grupos pobres y menos organizados; segundo, se debe poner el énfasis en diseños efectivos en términos de costo y de alto impacto; tercero, se logra mejorar la sostenibilidad cuando las instituciones locales y las organizaciones de la sociedad civil están involucradas; y, cuarto, se tienen que utilizar criterios objetivos para identificar y seleccionar a los beneficiarios.

A menudo en los proyectos de desarrollo local faltan factibilidad técnica y criterios de rentabilidad.

3.19 El desarrollo local, principalmente llevado a cabo por las municipalidades apoyadas por INIFOM y FISE, ha tenido resultados positivos al fortalecer las capacidades locales y la apropiación, pero a menudo en los proyectos falta factibilidad técnica y criterios de rentabilidad. Surgen tres lecciones importantes de los hallazgos de las evaluaciones: una es la necesidad de identificar las brechas en el apoyo técnico que las comunidades necesitan, para que se haga una selección de los proyectos más rentables y asegure una ejecución efectiva; segunda, definir estándares técnicos y financieros que los proyectos tengan que cumplir para asegurar la rentabilidad; y tercera, la necesidad de tener controles externos de las entidades locales de administración para asegurar la ejecución adecuada del proyecto y el seguimiento.¹⁴

¹² La mayoría de los hogares rurales y urbanos más pobres permiten que los animales de patio tengan libre acceso a las fuentes de agua para el consumo humano (Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua, 2000).

¹³ MAGFOR (1999)

¹⁴ Banco Mundial (1999c)

Cuadro 3.2 Estudio de Caso de Nindirí

Los pobres agricultores fueron ayudados por un proyecto integral del Instituto Nicaragüense de Promoción Humana (INPRHU). El proyecto pretendía cambiar los patrones productivos de los agricultores con una hectárea de tierra, al cambiar de la producción de un solo rubro a una mezcla de frutas o hortalizas. Otro objetivo era cambiar los patrones de nutrición por medio de esta diversificación y promover una variedad de productos durante el transcurso del año. Los componentes principales del proyecto son: (i) la conservación de los suelos y la utilización adecuada de la tierra; (ii) la diversificación de producción; (iii) el financiamiento y el repago en especie (semillas y plantas), que reduce el estrés del endeudamiento; (iv) la comercialización e identificación de mercados; (v) la producción orgánica; y, (vi) la educación en nutrición.

El proyecto cambió los patrones de producción, mejoró el uso del suelo, introdujo comercialización en el ciclo de producción y cambió los hábitos de nutrición.

Entre las lecciones aprendidas:

- La asistencia técnica a largo plazo (dos años) ayuda a la sostenibilidad;
- Es menos probable que los préstamos en especie provoquen una crisis de endeudamiento;
- Tener un excedente como un objetivo económico;
- La producción diversificada, junto con educación en nutrición, puede mejorar el uso del suelo y la productividad, y puede cambiar los hábitos de nutrición.
- La presencia permanente de un extensionista agrícola ayuda a la sostenibilidad, y
- Se necesita apoyo para estimular a los agricultores de subsistencia a cultivar y vender sus excedentes.

Fuente: Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua, 2000

De manera consistente, los programas de asistencia social demuestran un bajo impacto.

3.20 Los programas de asistencia social incluyen una multiplicidad de acciones, con una amplia variedad de diseños, para los cuales los hallazgos de las evaluaciones demuestran de manera consistente un bajo impacto. Los programas de asistencia social están concentrados en parte en el Ministerio de la Familia y la Secretaría de Acción Social, mientras los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura también ejecutan programas similares. En el fondo del reducido impacto se encuentra una falta de claridad en la definición por parte del Gobierno de los programas de asistencia social. El Gobierno define estos programas de manera amplia, como aquellos que cubren los grupos vulnerables, sin definir el concepto de vulnerabilidad o identificar claramente los grupos prioritarios. Por lo tanto, en Nicaragua hace falta una red efectiva de seguridad social y los esfuerzos actuales están desorganizados y son puntuales, a menudo no llegan a la población indicada en el momento oportuno. Como consecuencia, se necesita un esfuerzo mayor para desarrollar un marco para la asistencia social en Nicaragua, que definirá claramente el alcance de tales programas, incluyendo los tipos de riesgos a cubrir (individuales contra covariados), la identificación de estrategias efectivas de manejo de riesgos actualmente utilizadas por los hogares y el papel del sector público, y la selección de los mecanismos costo-efectivos para las intervenciones de alto impacto. Se tiene que identificar y repetir las experiencias exitosas, enfocándose en los diseños efectivos en términos de costo y apoyado por responsabilidades de regulación y supervisión claramente definidas.

3.21 Existen evidencias sustanciales que indican que las mejoras en nutrición para las familias en pobreza extrema deben ser una de las prioridades más altas

para los programas de asistencia social.¹⁵ Las acciones prioritarias deben incluir un aumento en el consumo de alimentos pero no necesariamente la entrega gratuita de alimentos, la diversificación de la dieta y mejoras en las prácticas de nutrición, hábitos de higiene y condiciones sanitarias. La desnutrición de la niñez en Nicaragua se asocia muy de cerca con episodios diarreicos, y como consecuencia los hogares que almacenan y tratan el agua antes de consumirlo tienen niños mejor nutridos.¹⁶ Igualmente, los hallazgos de las evaluaciones indican que los niños desnutridos pueden recuperarse si son identificados oportunamente y tratados adecuadamente en las etapas iniciales, con un diseño orientado a resultados para lograr la recuperación del niño.¹⁷ Un elemento esencial es un programa permanente de promoción de crecimiento para los niños, basado en la comunidad, y diseñado en función del estatus nutricional individual y las tendencias.

3.22 Los programas de nutrición en Nicaragua cuentan con alrededor de US\$53 millones al año,¹⁸ pero no son efectivos en términos de costo debido a la falta de un marco orientado a resultados y criterios para la focalización. Existe bastante duplicación y dispersión y los programas generan importantes efectos negativos. Una valoración de nutrición hecha por UNICEF¹⁹ calcula que un gasto de alrededor de US\$5 por niño por año es el mínimo necesario para llevar a cabo programas nutricionales efectivos. En Nicaragua, el gasto anual en nutrición por niño suma a US\$65 por niño menor de 5 años, el cual obviamente es excesivo, pues los resultados deseados no se logran. Por lo general, los llamados programas de alimentos y nutrición en Nicaragua son realmente cuasi programas para una red de seguridad, y en gran parte fallan como programas nutricionales por esto. Hay un concepto erróneo que la entrega gratuita de alimentos puede ser la solución a la desnutrición y/o seguridad alimenticia, sin utilizar los diseños de las mejoras prácticas internacionales. En Nicaragua, entre la trilogía de inseguridad alimenticia, enfermedades y comportamiento del hogar, el último todavía es lo más relevante, mientras los otros se han mejorado a lo largo de los años. Como consecuencia, las políticas y programas públicos tienen que enfocarse en un cambio del comportamiento nutricional para mejorar la efectividad.

3.23 Existen muchos programas nutricionales bien intencionados, pero adolecen de una definición de metas y resultados esperados, lo que hace difícil la adopción de cambios sostenibles o evaluación de su desempeño.²⁰ Si bien están financiados por donantes externos y fondos públicos, la mayoría de los programas hace falta información organizativa y financiera. Comúnmente, los criterios de selección para focalizar los beneficiarios prioritarios no están presentes. Los hallazgos de las evaluaciones indican una duplicación severa de los beneficios recibidos por las familias menos pobres, mientras los más necesitados están excluidos. Los programas con enfoques diferentes a menudo están en la misma área de influencia, generando inconsistencias entre programas que ostensiblemente tienen los mismos objetivos.

¹⁵ Véase Anexo 20, Capítulo II.

¹⁶ Chawla (1999)

¹⁷ Información de los programas nutricionales actuales de USAID en Nicaragua, sometido al Banco Mundial para el estudio sobre "Gasto Público Social y Programas por Sectores en el año 2000".

¹⁸ El total, incluyendo los programas de emergencia, es de US\$97 millones al año. El subconjunto entero se incluye en los sectores arriba mencionados, y no solamente dentro del sector de asistencia social.

¹⁹ UNICEF (1999)

²⁰ Seireg *et al* (1999)

Además de las deficiencias en operación, algunos programas de nutrición generan impactos negativos al distribuir y promover alimentos que raras veces están consumidos por familias nicaragüenses, al generar dependencia y al hacer disponible alimentos sin asegurar que los individuos más vulnerables los van a consumir (tales como niños jóvenes). Los hallazgos positivos son que los programas de micronutrientes parecen tener avances, entre ellos llegan a los pobres con alimentos fortificados, y la promoción del amamantamiento ha progresado bien. Estos programas no cuestan mucho, pero tienen un gran impacto en nutrición, aprendizaje y salud. En adición, las personas que trabajan en los programas de nutrición son dedicadas y tienen un interés fundamental en mejorar el estatus nutricional de los grupos vulnerables en su área de influencia.

Los beneficios de vivienda no están focalizados en los más pobres.

3.24 Todos los beneficios de vivienda están captados por el mismo dueño, a diferencia de la salud pública o educación que generan externalidades positivas captadas por la sociedad en general. El papel del sector público es facilitar los mecanismos de ahorro para fomentar el desarrollo de mercados de vivienda y de hipoteca. En Nicaragua, no hay prácticamente evaluaciones de las experiencias con proyectos de vivienda. El gasto en vivienda es de US\$10 millones al año, o sea una quinta parte del gasto corriente en educación primaria y diez veces más el gasto en educación preescolar. Aunque casi 80 por ciento de los más pobres en Nicaragua viven en casas con pisos de suelo, creando condiciones no sanitarias, los criterios de focalización de los proyectos de vivienda se dirigen a familias de bajos ingresos con capacidad de pago. Así, los recursos no están focalizados en los más pobres. Dado el costo de oportunidad de los escasos recursos, sería mejor gastar estos fondos en programas dirigidos a mejorar los servicios de salud, nutrición y educación que están focalizados a los pobres.

B. SOSTENIBILIDAD DE LOS AVANCES EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y DE LOS RESULTANTES SOCIALES

3.25 A través de todos los sectores sociales definido en su sentido amplio,²¹ hay varias preocupaciones que cuestionan la sostenibilidad de los avances en la provisión de los servicios sociales, y así los resultados sociales logrados hasta el momento en Nicaragua.

3.26 El gasto social no está bien focalizado en los más pobres. Si bien han habido avances en salud y educación, muchos de estos programas no benefician a los pobres, sino los que están en mejores condiciones. A nivel de salud primaria, la porción del subsidio total recibida por los pobres aumentó de 47 por ciento en 1993 a 61 por ciento en 1998. El subsidio total a salud está distribuido de manera bastante uniforme entre los pobres y los no pobres, cambiando de una relación 40/60 en 1993 a una de 50/50 en 1998, principalmente como resultado de los cambios al nivel de la atención primaria (Figuras 3.1 y 3.2).

²¹ Incluyendo educación, salud, agua y saneamiento, desarrollo rural, desarrollo local, protección social y vivienda.

3.27 En educación, en 1993 el subsidio a las escuelas primarias fue asignado de manera igual entre los pobres y los no pobres, pero la asignación a los pobres aumentó a 57 por ciento en 1998, con los no pobres recibiendo 43 por ciento. Sin embargo, la distribución del subsidio total a la educación no mejoró entre los grupos de pobres y no pobres, quedando a una proporción de 30/70, tanto en 1993 como en 1998 (Figuras 3.3 y 3.4). Esto ocurrió aunque la focalización en los pobres en el nivel de primaria se mejoró, pero para los niveles superiores de educación se empeoró. El cambio positivo en la incidencia del gasto en salud refleja aumentos en la cobertura entre los grupos más pobres, pero puesto que los pobres tienen tasas más altas de fertilidad, y por ende más niños que los no pobres, la porción del subsidio para los pobres tendría que aumentar aún más para igualar la cobertura de los no pobres. En educación, el subsidio público a las universidades y la educación superior sigue favoreciendo los grupos más ricos. No se puede justificar a base de la equidad la asignación presupuestaria al nivel terciario de 24 por ciento del total de gasto en educación.

Figura 3.1

Figura 3.2

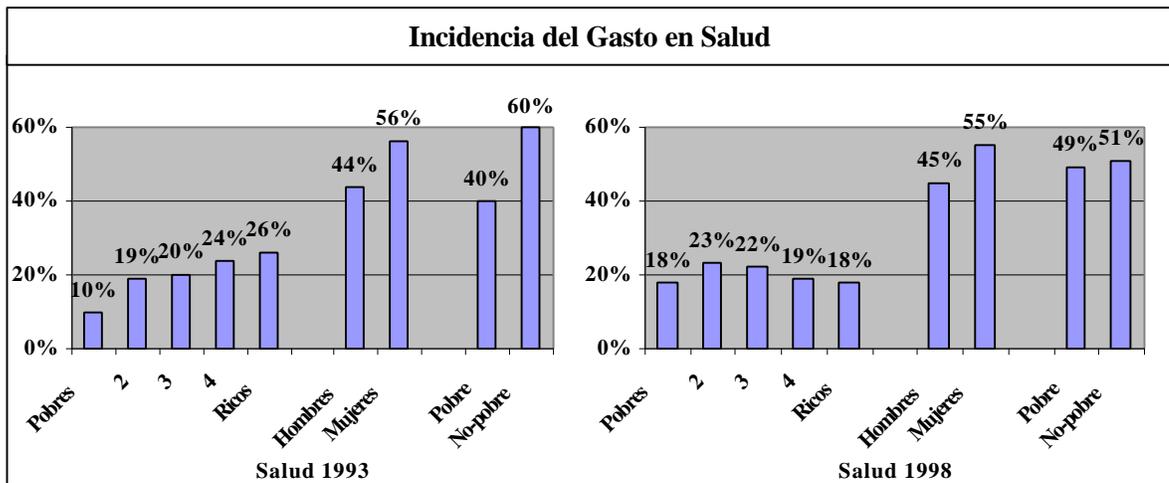
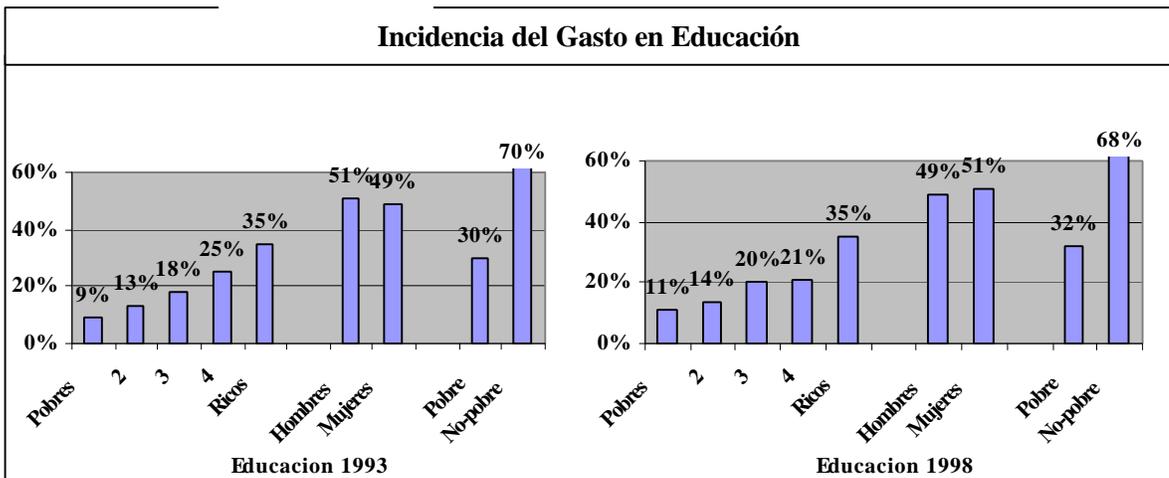


Figura 3.3

Figura 3.4



3.28 La eficiencia en la utilización de recursos es baja. La única opción que tiene Nicaragua para financiar el gasto del sector social es mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos limitados que se disponen. Es esencial la introducción de sistemas más efectivos en términos de costos de entrega de servicios, con una mejor focalización. Para lograr esto, se tiene que fortalecer los papeles de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC) y el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) en la evaluación de los impactos de programas y proyectos. Han habido pocos estudios de impacto a largo plazo de diferentes programas, los cuales serían una base para la toma de decisión referente a las compensaciones (“trade-offs”) entre demandas que compiten entre sí. Nicaragua sigue gastando escasos recursos en la capacitación laboral, por ejemplo, a pesar de las evidencias internacionales que indican que estos programas tienen un impacto muy bajo. Por mandato constitucional, el Gobierno tiene que proveer una educación universitaria gratuita, la que beneficia a estudiantes de familias no pobres en gran parte.

3.29 Hay una alta dependencia de ayuda para financiar los gastos corrientes en los sectores sociales. Los bajos niveles de recursos internos disponibles para financiar los gastos corrientes han significado que los servicios públicos tienen una alta dependencia de ayuda de los donantes. Mirando hacia el futuro, no es para esperarse que la apretada situación macroeconómica permita aumentos significativos en el financiamiento recurrente más allá de los niveles actuales, aun tomando en cuenta los beneficios de la reducción de la deuda por la HIPC. El problema es más agudo en los sectores sociales, porque el componente más grande de los gastos operativos en salud y educación se comprende los salarios –56 por ciento en salud y más de 90 por ciento en educación. Para abordar este problema, los donantes han recurrido a financiar estos elementos del gasto corriente que se pueden justificar bajo las reglas de sostenibilidad, tales como incentivos para el desempeño en lugar de aumentos de salario. Aunque ayudan, estos esfuerzos no resuelven el problema central de un bajo financiamiento del gasto corriente.

3.30 Puede ser que los salarios extremadamente bajos pagados en los sectores sociales reduzcan la eficacia. El gobierno central paga los segundos salarios más bajos de la economía, después del sector agrícola, y dentro del gobierno central, los salarios más bajos se pagan en los sectores sociales, especialmente a maestros y enfermeras. La mayoría de los estudios de la educación identifican la calidad de los maestros (medido por los conocimientos de la materia y destrezas pedagógicas) como una de las variables claves que se asocia más fuertemente y con consistencia a la calidad global de los servicios educativos.²² En Nicaragua, la baja calidad de la formación de los maestros antes de servicio, la alta incidencia de maestros no acreditados y las bajas tasas de retención de buenos maestros actúan contra la calidad de enseñanza. Asimismo en salud, la atención basada en la comunidad, vinculada adecuadamente a un sistema institucional de referencia, representa la intervención más efectiva en términos de costo para proveer los servicios de salud preventiva para abordar el predominio de problemas relacionados a enfermedades infecciosas, salud reproductiva y nutrición, que representan la carga más grande de enfermedades y muerte prematura en Nicaragua. Sin embargo, Nicaragua sigue empleando dos veces más médicos que enfermeras profesionales, más de 50 por ciento de los profesionales

²² Banco Mundial (1995)

de salud trabajan en el nivel secundario y el personal está desproporcionadamente concentrado en la región del Pacífico.²³ Con los bajos salarios que se pagan, los mejores maestros y trabajadores de salud seguirán migrando a otras actividades y al sector privado, lo que hace extremadamente difícil mejorar la calidad y cobertura de los servicios.²⁴ Salarios más altos no van a resultar automáticamente en una mejor enseñanza o mejor atención de salud. En lugar de esto, se tienen que aumentar los salarios a cambio de un mejor desempeño. Representan pasos iniciales positivos en esta línea las iniciativas en marcha para introducir incentivos para el desempeño en los ministerios de salud y educación, apoyadas por diferentes donantes, incluyendo el Banco Mundial.

3.31 El costo para los hogares pobres para obtener los servicios sociales, como porcentaje del gasto total per cápita del hogar, aumentó dramáticamente a mediados de los años 90, aun más rápido que el incremento de los costos experimentado por los hogares no pobres. Mientras en gran medida este aumento en los gastos representa un aumento en el consumo de los servicios de salud y la introducción de aranceles escolares, estos incrementos en los costos ponen en entredicho la sostenibilidad de los logros alcanzados en la extensión de cobertura de los servicios a los pobres. Si sigue esta tendencia, cada vez más los pobres no van a poder costearse los servicios sociales básicos, frenando o aun revirtiendo los avances logrados en el mejoramiento de los resultados en salud y educación (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3: El Costo de las Medicinas Limita la Utilización de los Servicios Públicos de Salud

La gente reclama de que si bien se disponen los equipos para la salud curativa, la mayoría de los puestos y centros de salud cobran por jeringas y vendas, lo que aumenta los costos privados. Adicionalmente, los beneficiarios reportan que tienen que pagar por las medicinas –los puestos y centros de salud dan recetas y la gente paga por las medicinas en instalaciones públicas o, lo que es más frecuente, compra las medicinas de farmacias privadas debido a una falta de insumos. La gente pobre se queja de que sus ingresos no son suficientes para comprar medicinas: *“existen los edificios y el personal, pero no podemos costearnos las medicinas en las farmacias privadas”*.

Fuente: Estudio Cualitativo de Pobreza en Nicaragua, 2000

3.32 Si bien el subsidio público se ha cambiado hacia los pobres a nivel de hogar, desde 1993 la proporción del gasto per cápita dedicada a la salud ha aumentado tres veces más para los hogares pobres que para los hogares no pobres (Figuras 3.5 y 3.6). En particular, los hogares extremadamente pobres duplicaron el porcentaje de su gasto per cápita dedicado a salud durante el período, mientras los pobres aumentaron su gasto en 77 por ciento. El aumento fue menos drástico en educación, pero todavía impactó más a los pobres. Algo que refleja la elasticidad más alta de precio de la demanda por servicios entre los pobres, es que la utilización de las instalaciones para atención en salud y los proveedores resultó más segmentada durante los años 90. Cada vez más los pobres buscan atención en salud de las instalaciones de menor costo (puestos de salud), mientras cada vez más los no pobres optan por los proveedores de

²³ MINSa (2000)

²⁴ Los profesionales de salud empleados en el sector privado devengan 70 a 100 por ciento más que sus homólogos en el sector público. “Estudio del Mercado Laboral en Salud en Nicaragua” Consorcio FUNSAGLAS, Managua, Julio 1997. Proyecto MINSa-Banco Mundial. Las empleadas domésticas en Managua ganan un promedio de doble el salario de un maestro o una enfermera.

mayor costo del sector privado. Asimismo, mientras es más probable que los no pobres consulten un médico, es más probable que los no pobres estén atendidos por enfermeras, farmacólogos, trabajadores comunitarios de salud u otros proveedores de bajo costo. En particular, las familias más grandes prefieren enfermeras y farmacólogos que médicos. Como resultado, los no pobres gastan casi seis veces más por consulta que los pobres extremos. Sin embargo, para todos los grupos de pobreza, aproximadamente 80 por ciento del gasto total del hogar en salud se dedica a medicinas. Así, aun cuando los pobres ganan acceso a los servicios, estos servicios no incluyen medicinas –algo que evidencia que el gasto público en medicinas (40 por ciento del gasto corriente de MINSA) está fallando en beneficiar los usuarios en el nivel de salud primaria–.

3.33 Los costos privados de escolarización son altos

–un 66 por ciento de estos costos está representado por uniformes, materiales escolares y textos–. Representan otro 20 a 24 por ciento el transporte y los alimentos en el colegio. Los aranceles escolares, que más de la mitad de las familias reporta como no voluntarios, constituyen la porción más pequeña del costo total de la educación, aproximadamente un 10 por ciento. Las evidencias cualitativas indican que su impopularidad se debe en parte al cambio de política de la educación gratuita durante los años 80 y también por la naturaleza discrecional de su aplicación.

Figura 3.5

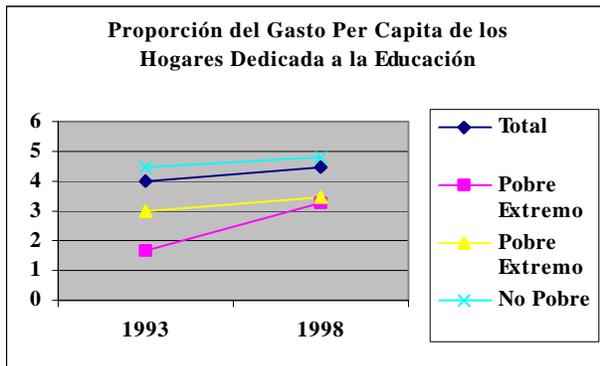
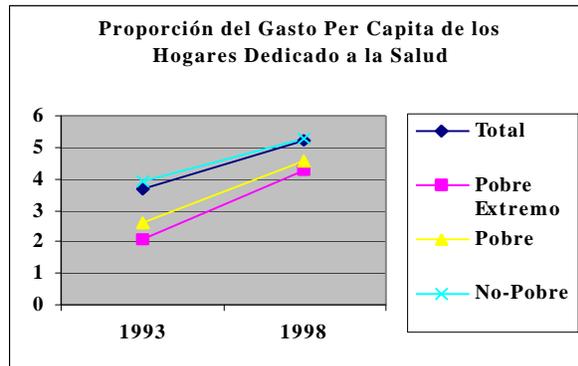


Figura 3.6



3.34 Finalmente, existen evidencias consistentes que sugieren que el comportamiento negativo de hogares en Nicaragua es un importante disuasivo al mejoramiento de los resultados sociales y que ha habido éxito limitado en los intentos de modificar este comportamiento. Mejorar el rendimiento del gasto social público no sería suficiente para mejorar los resultados sociales en Nicaragua. Si bien el Gobierno ha logrado un avance significativo en la cobertura de los servicios sociales, el impacto es menor de lo esperado porque la disponibilidad aumentada de servicios no está acompañada por esfuerzos que permitan su utilización por los hogares. La mayoría de los hogares no tratan o hierven el agua antes de consumirla. Una cuarta parte de todas las mujeres reportan que no pueden buscar atención en salud para si mismas o para sus niños, sin tener el permiso de otra persona, normalmente sus cónyuges. En educación, la distancia a las escuelas es mucha más una barrera para niñas que para niños, lo que refleja las preocupaciones familiares por la seguridad de sus hijas si tienen que viajar largas distancias hacia la escuela. Los hallazgos cualitativos indican que en la

mayoría de los hogares más pobres de Nicaragua, los animales de patio tienen libre acceso al agua para el consumo humano y no se mantienen separados de los niños. Amplias campañas de educación son fundamentales para impactar positivamente en los hábitos de los hogares, los cuales afectan los resultados sociales deseados.

CAPÍTULO IV

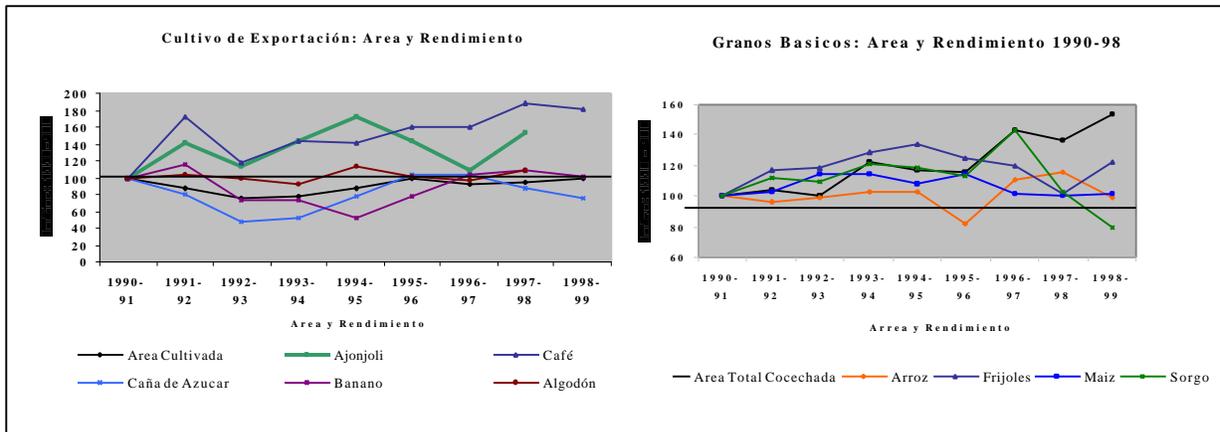
AGRICULTURA Y POBREZA RURAL

4.1 **La agricultura fue el sector líder del crecimiento económico durante el período de 1993-98.** En términos de valor agregado, la agricultura creció por casi dos tercios y representa una cuarta parte del PIB total. El PIB agrícola tuvo un crecimiento promedio anual del 10 por ciento durante 1993-98, o casi 7 por ciento en términos per cápita, mientras el crecimiento del PIB fue de solamente 4.3 por ciento. Los rubros más dinámicos en términos de crecimiento anual del área cosechada fueron los productos agrícolas de exportación: café (4 por ciento), caña de azúcar (7 por ciento) y banano (3 por ciento) y los granos básicos: frijoles (9 por ciento), arroz (5 por ciento) y maíz (4 por ciento).

4.2 Precios inusualmente favorables para las exportaciones, particularmente para el café y banano, más la expansión del área de granos básicos y los precios favorables para el frijol rojo, contribuyeron al auge en la agricultura (Figuras 4.1 y 4.2).¹ Se puede argumentar que estos elementos constituyen los factor más importantes responsables para el patrón más igualitario de crecimiento durante este período. Una porción sustancial de los pobres devenga sus ingresos de la agricultura, especialmente en la Región Central, que tiene la proporción más alta de pobreza extrema y donde la pobreza rural tuvo una mayor disminución.

Figura 4.1

Figura 4.2



¹ Entre los principales rubros de exportación, el precio de café subió a una tasa promedio anual del 22 por ciento durante 1993-98, mientras los precios para la caña de azúcar y banano subieron por 0.6 y 5.7 por ciento, respectivamente. El precio del frijol rojo, un importante grano que no se exporta, subió a una tasa promedio anual del 11 por ciento durante el período.

4.3 La mayoría de los pobres trabaja en la agricultura. La agricultura representó 60 por ciento del empleo para los pobres y 75 por ciento del empleo de los pobres extremos en 1998 (Tabla 4.1). En contraste, solamente el 21 por ciento de los no pobres trabaja en el sector agrícola, con una concentración más alta en actividades más urbanas, tales como la manufactura, comercio y gobierno. La mayor parte de la reducción en pobreza durante los años 90 se debió a una reactivación en la agricultura.

4.4 El crecimiento en exportaciones agrícolas y granos básicos fue producto de dos factores diferentes. Mientras el crecimiento en exportaciones se relaciona principalmente a los aumentos en la productividad, se puede explicar el crecimiento en granos básicos en gran parte por la expansión del área cultivada (Figuras 4.3 y 4.4). El área total cosechada durante el período de 1990-91 a 1998-99 permaneció casi igual para los principales productos de exportación, mientras que para los granos básicos, creció casi un 60 por ciento.

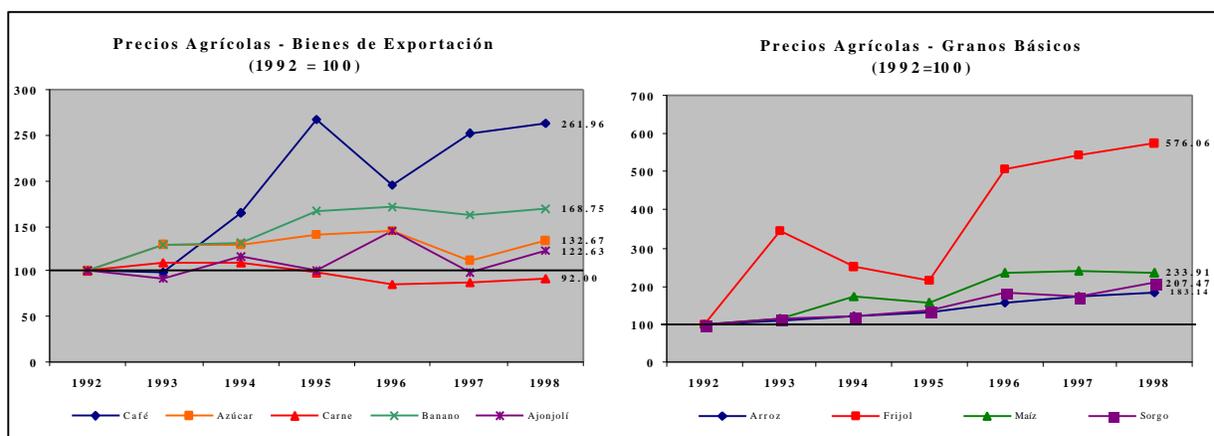
Tabla 4.1: Distribución de Empleo por Sector, 1998 (por ciento del total)

Sector	Pobres extremos	Total Pobres	No-Pobres	Total
Agricultura	74.6	58.8	20.5	37.3
Minería	0.2	0.4	0.7	0.5
Manufactura	4.2	6.6	11.3	9.2
Electricidad, gas y agua	0.2	0.2	1.0	0.7
Construcción	2.8	3.9	5.0	4.6
Comercio	7.7	14.0	31.4	23.8
Transporte	0.9	2.0	4.9	3.6
Servicios financieros	0.2	0.9	3.6	2.4
Servicios comunitarios	9.2	13.2	21.6	17.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: EMNV 1998.

Figura 4.3

Figura 4.4



4.5 Los rendimientos se mejoraron para los principales rubros de exportación pero la productividad bajó para granos básicos. Durante el período 1993-98, los rendimientos para cultivos de exportación como café, caña de azúcar y banano subieron entre 30 y 40 por ciento; los precios más altos de exportación parecen haber estimulado un cultivo más intensivo de las plantaciones existentes. Es posible que área sembrada aumentara, pero todavía no se cosecha. Para granos básicos, el aumento en la oferta laboral permitió un cultivo más extensivo, reactivando a la producción tierras que habían estado

ociosas durante la guerra civil. Como resultado de un cultivo más extensivo, los rendimientos para granos básicos como arroz, frijoles y maíz disminuyeron entre 3 y 12 por ciento (Tabla 4.2) debido al aumento en área cosechada.

4.6 La Región Central experimentó un rápido crecimiento de ingresos y la mayor reducción en la pobreza rural. Esta región representa un 95 por ciento de la producción de café (Tabla 4.3). Estimulado por los altos precios internacionales, la producción de café subió a una tasa promedio anual de 9.5 por ciento (1993-98), lo que resultó en un rápido crecimiento de ingresos y empleo. Asimismo, la producción de frijoles en la Región Central también fue una fuente importante de ingresos y empleo. Los rendimientos se incrementaron anualmente en un 11 por ciento, con los precios creciendo también a la misma tasa. Adicionalmente, ésta es la única región donde el procesamiento de carne tuvo un crecimiento promedio de 4 por ciento durante el período.

Tabla 4.2: Producción Agrícola: Crecimiento Total 1993-98 (por ciento)

Producto	Producción	Área cosechada	Rendimiento
Exportaciones			
Ajonjolí	-74.0	-54.8	-42.5
Algodón	-100.0	-100.0	-100.0
Café	52.6	19.8	27.4
Caña de Azúcar	99.7	40.1	42.6
Tabaco	-2.3	89.9	-48.5
Banano	61.1	15.5	39.5
Maní	86.7	124.2	-16.7
Soya	199.2	187.9	3.9
Granos Básicos			
Arroz	21.6	25.2	-2.8
Frijoles	49.0	56.2	-4.6
Maíz	7.0	20.9	-11.5
Sorgo	-48.1	-22.0	-33.5

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

Tabla 4.3: Producción Agrícola: Crecimiento de la Producción por Región

<i>Exportaciones Tradicionales</i>	<i>Tasa de Crecimiento 1993-98</i>	<i>Porcentaje de la Producción Total</i>	<i>Granos básicos y otros</i>	<i>Tasa de Crecimiento 1993-98</i>	<i>Porcentaje de la Producción Total</i>
PACIFICO					
Ajonjolí	-25.7	86.0	Arroz	-12.4	17.2
Algodón	-100.0	100.0	Frijoles	-20.2	4.2
Café	-3.7	3.5	Maíz	-16.0	7.1
Caña de Azúcar	19.2	77.1	Sorgo	-16.5	51.0
Tabaco	8.8	34.8	Maní	13.3	100.0
Banano	10.0	100.0	Soya	24.5	100.0
MANAGUA					
Ajonjolí	58.6	14.0	Arroz	-	0.0
Algodón	-	-	Frijoles	-16.3	0.6
Café	9.8	2.1	Maíz	0.1	1.1
Caña de Azúcar	14.9	22.2	Arroz	-11.9	17.5
Tabaco	-	-	Maní ^b	-	-
Banano	-	-	Soya ^b	-	-

Exportaciones Tradicionales	Tasa de Crecimiento 1993-98	Porcentaje de la Producción Total	Granos básicos y otros	Tasa de Crecimiento 1993-98	Porcentaje de la Producción Total
CENTRAL					
Ajonjolí	-100.0	0.0	Arroz	0.2	33.0
Algodón	-	-	Frijoles	11.4	72.0
Café	9.5	94.3	Maíz	-1.6	65.7
Caña de Azúcar	-	-	Sorgo	-1.7	0.3
Tabaco	-1.2	65.2	Maní ^b	-	-
Banano	-	-	Soya ^b	-	-
ATLÁNTICO					
Ajonjolí	-	-	Arroz	25.4	49.7
Algodón	-	-	Frijoles	16.5	23.2
Café	-	-	Maíz	43.6	26.2
Caña de Azúcar	5.1	0.7	Sorgo	-	-
Tabaco	-	-	Maní	-	-
Banano	-	-	Soya	-	-

Fuente: Banco Central de Nicaragua y MAGFOR.

^b En Managua y la Región Central se dio algo de la producción de maní y soya.

Cuadro 4.1: Análisis de Descomposición de los Cambios en la Pobreza²

Una comparación de las EMNV 1993 y 1998 muestra que los niveles de pobreza rural extrema y moderada disminuyeron entre 1993 y 1998. De manera general, el consumo per cápita en las áreas rural aumentó más de un 5 por ciento entre 1993 y 1998. Este ejercicio de descomposición intenta determinar económicamente qué podía haber conducido a esta reducción en la pobreza rural. Las encuestas no son paneles, entonces estamos limitados a observar los cambios en las características promedios. Dadas estas limitaciones, debemos evitar una implicación de causalidad en el análisis de estos cambios. La descomposición sigue las técnicas utilizadas por Oaxaca (1973), para determinar cuáles características del hogar se asocian con el aumento en bienestar que ocurrió entre 1993 y 1998. Se realiza una regresión del logaritmo total per cápita del consumo del hogar sobre un conjunto de características y activos del hogar que se han dividido en nueve categorías.

$$\log Con_i = C_i + \beta_i * X_i + m$$

donde C y el vector β son los términos al estimar, X es el vector de las ocho categorías, y m es un término de error aleatorio. Los nueve grupos están compuestos de: (i) participación en la agricultura y la cantidad de cabezas de ganado, (ii) edad y género –jefe del hogar–, (iii) logaritmo de tamaño de la familia, (iv) número de hombres adultos con diferentes niveles de educación (ninguna, menos que primaria, primaria, secundaria y más), (v) número de mujeres adultas con diferentes niveles de educación, (vi) composición demográfica (número de mujeres y hombres, por categoría de edad), (vii) propiedad de la vivienda, (viii) acceso a infraestructura (agua en tubería, inodoro y electricidad), y (ix) región geográfica.

Utilizando las estimaciones, descomponemos el cambio en el consumo en la proporción que corresponde a cambios en el nivel medio de las características del hogar (el vector X en cada ecuación) y la proporción que corresponde a diferencias en retornos a estas características, o las Betas. Mas específicamente,

$$\Delta Con = (C_{93} - C_{98}) + \bar{X}_{98} * (\hat{\beta}_{93} - \hat{\beta}_{98}) + \hat{\beta}_{93} * (\bar{X}_{93} - \bar{X}_{98})$$

donde Con es el logaritmo del consumo per cápita, C_{93} y C_{98} son los términos constantes en la regresión para el período de tiempo correspondiente, \bar{X}_{93} y \bar{X}_{98} son las características medias de los hogares y $\hat{\beta}_{93}$ y $\hat{\beta}_{98}$ son los vectores coeficientes. Así se puede descomponer el cambio en el consumo entre 1993 y 1998 en tres componentes. El primero es la diferencia en el término

² La descripción detallada del análisis y la metodología usada en esta descomposición está en Davis and Murgai 2000, Sección VI.

constante estimado. El segundo es la diferencia en las coeficientes que reflejan los entornos en los dos períodos, lo que conduce a diferentes retornos a las características del hogar. El tercero es la diferencia en las características de los hogares, o el cambio en el nivel o la composición de las dotaciones. Un resumen de los resultados están resumidos a continuación.

La primera columna es el cambio en Betas, o el retorno a las dotaciones, y la segunda columna es el cambio en los niveles de las características. Aproximadamente un 83 por ciento del cambio total en el consumo de los hogares rurales está comprendido por los cambios en los indicadores de largo plazo de bienestar (aumento en los niveles educativos y reducción del tamaño de la familia). Los aumentos en la educación, tanto de hombres como mujeres, tienen porcentajes más pequeños, aunque positivos, en el cambio del consumo durante el período. La Región Central, con la reducción más grande en la pobreza rural, muestra el mayor aumento en los activos agrícolas/ganaderas.

Descomposición del Cambio en el Consumo, 1993-1998

Variables Explicativas	Rural		Urbano	
		Dx	??	Dx
Agricultura/Ganado	8	0	2	2
Edad, jefe del hogar	-40	0	-37	3
Género, jefe del hogar	2	0	14	0
Tamaño de la familia	-36	-64	-47	-300
Educación hombres	14	-7	-91	-12
Educación mujeres	23	-8	-64	-1
Composición demográfica	16	0	368	23
Vivienda	-3	1	-32	23
Infraestructura	-7	-8	-20	22
Región del Atlántico	1	-1	-4	0
Región Central	-30	3	-15	3
Región del Pacífico	-6	0	60	-4
TOTAL	-6	-83	141	-241

4.7 La agricultura en la Región Central tiene una alta dependencia de café y tabaco, rubros que tienen fuertes enlaces hacia atrás y hacia adelante, y por lo tanto alto efecto multiplicador. Los enlaces hacia atrás vienen principalmente de la comercialización de insumos agrícolas. Los enlaces hacia adelante se relacionan a la limpieza, empaque, transporte, etc. de café. De tal manera que el crecimiento en la agricultura estimuló un crecimiento en otros sectores, tales como el comercio, transporte, construcción y servicios (Cuadro 4.1).

4.8 **El aumento de la participación laboral hizo subir los ingresos de los hogares.** El empleo total, rural y urbano, aumentó entre 1993-98 más que la tasa del crecimiento de la fuerza laboral, aun en los sectores donde los salarios reales bajaron, lo que sugiere un cambio hacia la derecha en la curva de oferta laboral. Este aumento ocurrió tanto en la cantidad de personas trabajando como en la cantidad de horas laboradas. La proporción promedio de miembros de los hogares que trabajan aumentó desde menos de 30 por ciento a casi 40 por ciento (Tabla 4.4), lo que representa un incremento del 37 por ciento, mientras la cantidad de horas laboradas aumentó suficientemente para reducir el desempleo de 40 a 30 por ciento.

Tabla 4.4: Porción Promedio de Miembros del Hogar que tienen Empleo (por ciento)

Región	1993	1998	Cambio	
Managua	31.0	36.3	+	5.3
Pacífico Urbano	29.4	40.7	+	11.3
Pacífico Rural	25.4	39.4	+	14.1
Central Urbano	27.8	42.1	+	14.3
Central Rural	29.5	42.8	+	13.2
Atlántico Urbano	26.6	36.0	+	9.3
Atlántico Rural	28.7	40.4	+	11.6
Total	28.9	39.7	+	10.8

Fuente: Nicaragua EMNV 1993 y 1998

4.9 El empleo en agricultura aumentó por casi 200,000 empleos, mientras los salarios reales en la agricultura bajaron. El empleo agrícola tenía un crecimiento promedio de alrededor de 10 por ciento, lo que es sustancialmente más alto que el crecimiento de la fuerza laboral (3 a 4 por ciento).³ Sin embargo, el efecto neto del aumento en empleo y una baja en los salarios reales fue un aumento en los ingresos de los hogares, pues la porción de salarios de la agricultura como fuente de ingresos se duplicó para los pobres rurales entre 1993 y 1998 (Tabla 4.5).

4.10 **Los pobres rurales se beneficiaron desproporcionadamente de la creación de empleos y el crecimiento en la agricultura**, pues comprenden casi el 75 por ciento de las personas que devengan salarios agrícolas y de todas las personas auto-empleadas en la agricultura. Sin embargo, la fuente más importante del aumento en el bienestar de los pobres rurales fue el trabajo asalariado, pues esta fuente de ingresos se duplicó entre 1993 y 1998, mientras el auto-empleo en la agricultura se redujo en casi un 33 por ciento.

Tabla 4.5: Nicaragua: La Evolución de las Fuentes de Ingresos, 1993-98

Fuentes de Ingresos	1993					1998				
	Pobres		No-pobres		Total	Pobres		No-pobres		Total
	Urban	Rural	Urban	Rural		Urban	Rural	Urban	Rural	
Ingresos Laborales	73.0	79.7	68.0	66.0	66.0	84.1	82.4	73.7	79.8	76.6
Trabajo asalariado agric.	4.8	13.0	1.9	5.3	5.3	10.1	26.8	1.8	11.3	7.3
Trabajo asalariado no-ag	37.7	19.8	33.8	18.4	18.4	47.6	24.7	43.4	24.8	38.4
Auto empleo. Ag (a)	4.1	33.9	3.6	24.4	24.4	4.5	22.8	1.9	23.6	8.2
Auto-empleo no-ag	26.4	13.0	28.7	17.9	17.9	22.3	7.2	26.6	20.0	22.7
Agricultura	8.9	43.9	4.5	29.7	29.7	14.6	49.6	3.7	34.9	15.5
No-agricultura	63.1	32.8	61.5	36.3	36.3	69.9	31.9	70.0	44.8	61.1
Renta imputada	14.5	11.6	12.1	7.6	7.6	8.0	8.1	13.5	12.0	12.1
Ingresos no-laborales	12.5	8.4	19.1	26.4	26.4	7.7	9.7	12.8	8.3	11.3
Remesas recibidas	5.5	2.3	4.6	3.1	3.1	3.9	3.9	7.4	4.3	6.2
Regalos, caridad, otros (b)	1.9	2.9	7.2	15.9	15.9	2.9	5.9	1.4	3.1	2.4
Pensiones, ret. a capital	5.1	3.2	7.3	7.4	7.4	0.6	0.8	4.0	0.9	2.8
Total	100									

Fuente: Nicaragua EMNV 1993 y 1998

³ Basado en un crecimiento poblacional de alrededor de 3.5 por ciento en 1985 (ESDENIC-85).

4.11 Managua es la única región en donde crecieron los salarios reales promedio. No sorprende, que también es la región con menor aumento en la proporción de miembros del hogar empleados con respecto al total de miembros, alrededor de 17 por ciento (Tabla 4.6).

Tabla 4.6: Personas en el Hogar Empleadas en Agricultura (por ciento)

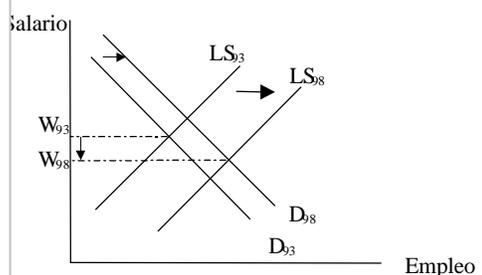
Región	1993	1998	Cambio	
Managua	6.0	8.1	+	2.1
Pacífico Urbano	6.3	11.5	+	5.2
Pacífico Rural	43.9	55.5	+	11.5
Central Urbano	22.6	21.1	-	1.5
Central Rural	83.9	76.3	-	7.6
Atlántico Urbano	26.4	27.2	+	0.8
Atlántico Rural	82.2	84.8	+	2.6
Total	37.1	37.4	+	0.3

Fuente: Nicaragua EMNV 1993 y 1998

4.12 El incremento en las tasa de participación laboral en una situación de salarios agrícolas decrecientes podría reflejar un mejoramiento en el entorno laboral, lo cual permitió a empresas rurales reiniciar operaciones y absorber a los trabajadores que se habían retirado del mercado laboral (Cuadro 4.2)

Cuadro 4.2: Mayor Participación Laboral con una Reducción de los Salarios Agrícolas

Desplazamientos en la Oferta y Demanda Laboral



La demanda laboral no se mantuvo constante durante el período 1993-98. Se crearon casi 200,000 empleos en la agricultura como resultado del alto crecimiento en este sector. En la Figura, tanto la curva de oferta laboral como la curva de demanda laboral experimentaron un desplazamiento hacia la derecha. Se puede explicar la baja en salarios por un aumento mayor en la fuerza laboral relativo al aumento en la demanda laboral.

¿Cómo es posible que la pobreza rural en Nicaragua se haya reducido entre 1993 y 1998 si, al mismo tiempo, disminuyeron los salarios reales en la agricultura? Esta cifra ilustra el aumento de la oferta laboral en el sector agrícola – en términos del empleo total, el porcentaje de miembros del hogar con empleo y horas laboradas– observado en Nicaragua. Una reducción de la pobreza implica que los aumentos en la cantidad de mano de obra ofertada más que compensaron el efecto negativo de precio de los más bajos salarios, suficiente para mejorar los niveles de bienestar.

La Sostenibilidad del Crecimiento en el Agro

4.13 Una gran parte del reciente crecimiento en el empleo y producción se debe a la reactivación del agro. No obstante, estos logros pueden representar en gran parte un efecto que ocurre una sola vez, de una combinación de reapertura del campo con la restauración de la paz, más la disponibilidad de mano de obra adicional, por lo tanto permitiendo actividades agrícolas más extensivas. Estos factores propicios se combinaron con los precios internacionales favorables de los productos de exportación,

especialmente el café. De tal manera que la sostenibilidad del reciente crecimiento en la agricultura es una preocupación importante. Adicionalmente, la agricultura nicaragüense tiene un bajo nivel de diversificación, así que es vulnerable a los choques de los términos de intercambio.

4.14 La reducción o eliminación del sesgo antiexportador remanente puede ayudar a sostener un crecimiento futuro en agricultura. A pesar de las reformas realizadas,⁴ todavía existía en 1998 un sesgo contra las exportaciones en el marco de los incentivos para la agricultura en Nicaragua (Tabla 4.7). La tasa efectiva de protección⁵ de productos agrícolas que compiten con importaciones es positiva, mientras la de los bienes de exportación es negativa. Al quitar este sesgo, habría un efecto positivo, aunque pequeño, en los ingresos de los pobres. En realidad, una liberalización completa del comercio empeora la situación de los productores pobres, pero éste estaría compensado por un aumento en el lado del consumo, por haber precios más bajos. El efecto neto es positivo para los pobres; sus ingresos subirían solamente un 1.7 por ciento, mientras los ingresos de los pobres extremos subirían por 2.3 por ciento (Cuadro 4.3). De manera más general, el sesgo contra exportaciones se mantendrá mientras no existan la infraestructura, transporte, puertos, comunicaciones, etc. adecuadas para apoyar a la producción orientada a la exportación.

Tabla 4.7: Indicadores de Protección, 1998 (por ciento)⁶

Producto	Nominal	Efectiva
Importables:		
Arroz	1.29	1.36
Frijoles	1.13	1.20
Sorgo	1.37	1.53
Maíz	1.38	1.50
Soya	1.10	1.17
Leche	1.15	1.18
Exportables:		
Café	0.98	0.99
Maní	1.01	1.03
Ajonjolí	1.02	1.03
Caña de Azúcar	0.98	1.03
Carne	1.02	0.99

⁴ A partir de 1991, Nicaragua ha implementado políticas económicas orientadas a una reactivación de las exportaciones. Las medidas incluían la liberalización de los precios de exportación y la provisión de beneficios en impuestos para los exportadores. La Ley de Promoción de Exportaciones (Decreto No. 37-91) autorizó la emisión de Certificados de Beneficio Tributarios (CBTs), que eran créditos tributarios otorgados por las exportaciones de bienes no agrícolas, y también la exoneración de impuestos sobre las ganancias. Este programa fue eliminado de manera gradual al llegar a diciembre de 1997 y fue reemplazado por una nueva legislación tributaria que exonera las exportaciones de tarifas comerciales, da un crédito tributario de 1.5 del valor de exportación (FOB) y exonera los servicios e insumos para la agricultura del impuesto de valor agregado de 15 por ciento.

⁵ La TNP mide la protección directa dada a un bien y la TEP mide la cantidad de protección dada al valor agregado interno. Si la TNP o la TEP es mayor de uno, el producto recibe una protección positiva y si es menor de uno recibe una protección negativa, es decir, se aplican impuestos a su producción dentro del marco existente de incentivos.

4.15 Puesto que es más probable que los efectos de la reactivación y los cambios en la oferta laboral en agricultura no persistan en el futuro, se necesitarán aumentos en la productividad agrícola para que continúe el mejoramiento de los niveles de bienestar de los pobres rurales. La productividad en Nicaragua es baja comparada a los otros países y se ha estancado en los últimos 25 años. Una baja productividad prácticamente garantiza un estancamiento de los ingresos para los hogares pobres involucrados en la producción agrícola. Hay tres indicadores (Tabla 4.8) que nos revelan la situación de la evolución de la productividad en la agricultura: (i) valor agregado agrícola por trabajador agrícola, (ii) consumo de fertilizantes por hectárea y (iii) utilización de maquinaria (tractores) por trabajador por hectárea arable. Todos muestran una tendencia de estancamiento o de reducción de la productividad agrícola. Los salarios en agricultura, que se redujeron a mediados de los años 90, evidencian la baja producción marginal de la mano de obra agrícola.⁷

Cuadro 4.3: Efectos Redistributivos de las Políticas de Incentivos para la Agricultura⁷

Metodología de los Efectos Redistributivos de las Políticas de Incentivos

El impacto de las reformas a las tarifas en los ingresos de los hogares fue estimado de manera diferente para los productores y consumidores netos, tal como se detalla abajo (de Schiff y Valdes 1992):

Productores

El efecto sobre ingresos de las reformas de tarifas involucró una comparación del ingreso real actual (1) a precios actuales de consumo y el ingreso real en la ausencia de intervenciones en los precios (2). Para los productores, el ingreso de la finca $YF = P_i * Q_i^S$ donde P_i es el precio actual de mercado de un bien i , y Q_i^S es el excedente del bien agrícola i que va al mercado. El ingreso total para el productor es igual a los ingresos de la finca más los ingresos que no son de la finca: $Y = YF + YNF$.

(1) $y = Y/PI$, y PI es un índice de precios del IPC de los agricultores a los precios vigentes.

(2) $y' = Y/PI'$, y PI' es un índice de precios del IPC de los agricultores a los precios que predominarían sin intervenciones.

El efecto directo de la protección en los ingresos reales de los productores de bienes agrícolas es:

$$(3) \Delta y = [y - y'] / y'$$

Consumidores

El efecto en ingresos de los cambios a las tarifas agrícolas fue medido por los cambios implícitos en los precios de alimentos y por lo tanto los cambios en gastos en alimentos. Después de clasificar los hogares en categorías de pobreza, estimamos dos índices de precio al consumidor para cada grupo de pobreza para medir el efecto de los cambios en los precios de alimentos en los diferentes hogares: un IPC a los precios que predominan y uno después de quitar los efectos de protección (IPC'). El ejercicio consiste en una comparación de los ingresos reales actuales (4) y los ingresos bajo un escenario de tarifas diferente (5). Siendo que NY = ingreso nominal, estimamos los ingresos reales:

$$(4) Y = NY / IPC$$

$$(5) Y' = NY / IPC'$$

Si el efecto de la reforma a las tarifas es de aumentar los precios de alimentos, entonces (5) sería menor que (4) y los consumidores estarían en una peor situación; si la reforma a las tarifas reduce los precios de alimentos, el opuesto aplica.

⁶ Se puede medir el efecto de las intervenciones directas e indirectas en los mercados de los productos agrícolas por la tasa nominal de protección (TNP) y la tasa efectiva de protección (TEP) (intervención directa = tarifas, cuotas, etc.; intervención indirecta = problemas de estructura de los mercados). La TNP se define como la diferencia entre el precio actual interno y el precio en el mercado mundial en el mismo punto de intercambio comercial. La TEP se define como la proporción del valor agregado real al valor agregado que se hubiera recibido a los precios del mercado. Las tasas de protección mayores que uno significan que los productores reciben precios más altos que el que hubiesen recibido sin intervenciones y otras distorsiones, y una tasa menor que uno implica una discriminación de precios en contra de los productores (Valdes y Kray, 1999).

⁷ Suponiendo que los mercados laborales son eficientes y perfectamente competitivos.

Efecto en Ingresos Netos por Grupo de Pobreza								
	Pobre				Pobre			
	Extremo	Pobres	No Pobre	Todos	Extremo	Pobres	No Pobre	Todo
	--Nominal Córdobas--				--Porcentaje del Ingreso Total--			
Productores	-14,606	-68,131	427,312	359,180	-1.8	-1.6	1.6	1.1
Consumido	32,831	139,171	394,320	533,491	4.1	3.2	1.5	1.7
Efecto Neto	18,225	71,039	821,632	892,671	2.3	1.7	3.0	2.8

Fuente: EMNV 1998. (a) No se utilizaron ningunos factores de expansión.

4.15 Otra fuente de vulnerabilidad en la agricultura nicaragüense es la poca diversificación de la producción.⁸ El desempeño económico está muy vulnerable al comportamiento de las exportaciones agrícolas, porque éstas representan más de la mitad de todas las exportaciones.⁹ A su vez, las exportaciones totales son altamente vulnerables a choques de los términos de intercambio de los productos.

Tabla 4.8: Productividad en la Agricultura

País	Productividad Laboral Agrícola		Crecimiento (%)	Consumo de Fertilizantes		Maquinaria Agrícola	
	1979-81	1995-97	1979/1995	1979-81	1995-97	1979-81	1995-97
Argentina	12,195	13,833	13.4	46	254	73	112
Australia	20,880	29,044	39.1	269	376	75	65
Brasil	2,047	3,931	92.0	915	898	139	142
Chile	2,612	5,211	99.5	321	1,131	86	119
Colombia	1,926	2,890	50.1	812	2,853	77	118
Costa Rica	3,159	4,627	46.5	2,650	3,636	210	246
México	1,482	1,690	14.0	570	538	54	71
Nueva Zelandia	n.a.	n.a.	n.a.	1,965	4,247	367	488
Nicaragua	1,334	1,407	5.5	392	147	19	11

Fuente: Tomado de Valdés (1999); los datos son de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

4.17 El desempeño del crecimiento económico en los últimos años ha sido impulsado en parte por los términos favorables de intercambio (TOC) de las exportaciones agrícolas. Los impactos favorables en los TOC (auges de bienes) se asocian con un aumento en depósitos bancarios y auges en préstamos (potencialmente desestabilizadores). Asimismo, los choques adversos pueden revertir estos efectos y desestabilizar el sistema bancario.¹⁰ Los efectos directos e indirectos, tales como una ampliación de los balances de comercio y fiscales, pueden aumentar el impacto de los

⁷ Se encuentra una descripción más detallada de la metodología, análisis y resultados en Kruger (2000).

⁸ Casi el 80 por ciento del valor agregado del sector primario está generado por ocho productos: café, caña de azúcar, maíz, arroz, frijoles, ganado, aves y camarones. De estos, tres productos constituyen el 50 por ciento (café, ganado y caña de azúcar con 21, 20 y 9 por ciento, respectivamente). Para el sector agrícola, solamente dos productos, café y caña de azúcar, representan cerca de 50 por ciento del valor agregado.

⁹ En términos de exportación, café y caña de azúcar constituyen las tres cuartas partes de las exportaciones agrícolas y la mitad de las exportaciones del sector primario. Actualmente, el café es el rubro más importante de la exportación agrícola: por sí solo representa más de 60 por ciento de las exportaciones agrícolas, más de 40 por ciento de las exportaciones del sector primario y más de una tercera parte de las exportaciones totales. La caña de azúcar está en un segundo lugar distante; representa alrededor de 12 por ciento de las exportaciones agrícolas y 6 por ciento de las exportaciones totales.

¹⁰ Hausmann, 1999

choques de TOC (Cuadro 4.4). La economía es vulnerable a estos tipos de choques y a sus impactos negativos en la pobreza, pues un promedio de 70 por ciento de los ingresos de exportación proviene de los bienes agrícolas.¹² De éstos, los ingresos de las exportaciones de café juegan un papel significativo, promediando un 30 por ciento las exportaciones totales. El precio internacional de café subió constantemente entre 1993 y 1998 y éste tenía un impacto positivo y significativo en la economía. Sin embargo, los precios de café cayeron en 1999 de un promedio de US\$147/quintal a US\$107/quintal (Figura 4.5) y se espera otra caída en los precios en 2000.

4.18 Se pueden reducir las vulnerabilidades en el sector agrícola por medio de una base más diversificada de exportaciones y la eliminación de los sesgos existentes contra las exportaciones en el marco de incentivos.

4.19 Los aumentos de bienestar entre los pobres rurales son insostenibles, dado la tendencia decreciente de los salarios reales en la agricultura. La generación de empleo en agricultura de alrededor de 10 por ciento por año durante 1993-98 compensó por la baja drástica en los salarios reales de 6 por ciento al año. Los hogares respondieron al aumentar la porción de miembros del hogar que tienen empleo y la cantidad de horas laboradas. Sin embargo, los hogares enfrentan limitaciones reales para proveer una creciente oferta laboral para compensar la caída de los salarios reales.

Cuadro 4.4: Efectos Directos e Indirectos que Aumentan el Impacto Negativo de los Choques de los Términos de Intercambio

La balanza comercial es inmediatamente afectada por los choques de los términos de intercambio. Una reducción en los precios de exportación inmediatamente afecta a los ingresos de exportación, pero las importaciones – especialmente los bienes de consumo – no se afectan inmediatamente, pues los individuos no están dispuestos a reducir su consumo.¹¹ Es probable que un choque de TOC adverso amplíe el déficit comercial, que ya ha aumentado de –5.7 por ciento a –16.9 por ciento entre 1993 y 1998 y a –23.4 por ciento en 1999 en términos reales.

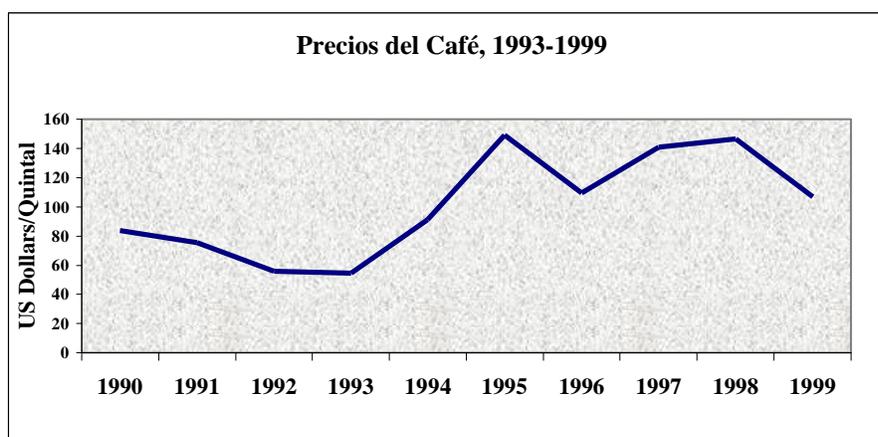
Al final, los choques de los términos de comercio se convierten en choques fiscales¹⁴ por su efecto indirecto en los ingresos fiscales. El balance fiscal de Nicaragua es vulnerable a un revés del “auge en consumo” observado últimamente. El crecimiento del consumo ha aumentado los ingresos fiscales por medio del valor agregado y otros impuestos sobre el consumo. Si se termina este auge, es probable que los ingresos fiscales se caerán casi instantáneamente. En 1998, más de 80 por ciento del total de los ingresos fiscales provenía de los impuestos relacionados con el consumo, con un 26 por ciento proveniente de impuestos sobre las importaciones. Los gastos no responden de manera instantánea, entonces el balance fiscal es extremadamente vulnerable al comportamiento de la demanda global.

¹² Estimado del BCN (1998). Tablas 6-4 y 6-5. Esta es la proporción promedio de exportaciones agrícolas en exportaciones totales durante 1993-98.

¹¹ De hecho, las estimaciones empíricas de las elasticidades intemporales de sustitución muestran que los países en vías de desarrollo se ubican en la parte baja de la escala, es decir, las personas en los países en vías de desarrollo están menos dispuestas a sustituir el consumo actual por el consumo en el futuro. Esto implica un ajuste lento en los patrones de consumo a una caída repentina en ingresos.

¹⁴

Figura 4.5



4.20 **El impulsar la productividad agrícola juega un papel central en el sostenimiento del crecimiento en la agricultura y, simultáneamente, en la reducción de la pobreza.** Puesto que el crecimiento de la fuerza laboral en el agro nicaragüense es alrededor de 3 a 4 por ciento,¹³ la agricultura intensiva en mano de obra es crítica para la reducción de pobreza, a menos que los incrementos en productividad (que conducen a mayores salarios reales) compensen la menor generación de empleo. Dos escenarios probables en los mercados laborales de Nicaragua rural destacan el papel de una productividad aumentada:

- Si los salarios reales en la agricultura continúan reduciéndose (debido a aumentos en la oferta laboral, sin mejoras en la productividad), la generación del empleo como un mecanismo de compensación para mantener o aumentar los ingresos reales (y así mejorar los niveles de bienestar) implicaría más presión sobre la porción de miembros del hogar empleados y las horas laboradas.
- Un escenario más probable es que el ritmo del crecimiento en la agricultura, y así la generación de empleo, bajará a una tasa igual o por debajo de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. Los aumentos futuros en el bienestar rural requerirían un revés en la tendencia decreciente para los salarios reales en la agricultura.

El Aporte de las Actividades No-agrícolas a los Ingresos de los Pobres

4.21 **Los hogares más necesitados en Nicaragua rural son aquéllos que combinan los salarios agrícolas con actividades en la finca, seguido por los trabajadores agrícolas sin tierra.** Son los mismos grupos identificados en 1993. El trabajo asalariado en agricultura no parece ofrecer una salida de la pobreza, más bien es una estrategia de sobrevivencia, especialmente cuando se combina con actividades en la finca. **En contraste, los hogares rurales más prósperos son aquéllos que no tienen tierra, que no son trabajadores agrícolas, que están auto-empleados en actividades no agrícolas y que viven en la Región del Pacífico.** Además, estos

¹³ Basado en una tasa de crecimiento poblacional de alrededor de 3.5 por ciento en 1985 (ESDENIC-85).

hogares tienen los niveles más altos de educación entre todos los hogares rurales, pero también tienen mejor acceso a la infraestructura y los recursos financieros. La educación es el determinante más importante del bienestar de los hogares rurales: aumentos en el nivel educativo, particularmente entre las mujeres, tienen un impacto sustancial sobre el bienestar del hogar. Por lo tanto, un aumento en el acceso de las mujeres a la educación podría tener un gran retorno contra la pobreza. El acceso a la infraestructura, particularmente la luz eléctrica, pero también caminos pavimentados y agua por tubería, se asocia a niveles más altos de bienestar. Es probable que un mejor acceso a la infraestructura permitiría un mejor acceso al empleo fuera de la finca y a las actividades que generan ingresos. Sin embargo, establecer una causalidad es más complejo. Por ejemplo, no hay suficientes datos para establecer si el acceso a la luz eléctrica estimula las actividades fuera de la finca, o si una conexión a la red eléctrica actúa como un sustituto para la ubicación de un hogar cerca de un entorno urbano, donde es más probable que se dispongan empleos no relacionados a la finca.

4.22 Es obvio que la economía rural está vinculada a la agricultura, pero se extiende más allá de ésta. Análisis recientes de las fuentes de crecimiento en Asia del Este han enfatizado el papel central que juega el sector no agrícola en las áreas rurales.¹⁴ En Nicaragua, como en otros países de América Latina, el sector rural no agrícola provee una porción significativa del empleo total y de los ingresos. El empleo en este sector tiene una fuerte asociación con una reducción de pobreza, lo que sugiere que podría ser una salida de la pobreza para aquellas personas que pueden lograr acceso al empleo productivo no agrícola.

4.23 Desde una perspectiva de pobreza, el sector no agrícola comprende dos conjuntos distintos de actividades. Por una parte hay un conjunto de actividades que son razonablemente productivas, relativamente bien pagadas y que pueden ser comparativamente menos expuestas que la agricultura a las variaciones climáticas y otras incertidumbres. Por otra parte, hay un grupo de actividades realizadas por personas que no son capaces ni siquiera de subsistir trabajando en el sector agrícola. Ambos conjuntos de actividades tienen un papel en la reducción de la pobreza, pero las implicaciones para las políticas son diferentes. Se puede considerar el anterior como una fuente de movilidad hacia arriba o una salida de la pobreza. Desde el punto de vista de las políticas, se requiere un análisis de los tipos de intervenciones que pueden estimular actividades más productivas y estables fuera de la finca. El último es una estrategia de sobrevivencia que puede evitar que una persona caiga más hacia la indigencia. Desde un punto de vista de las políticas, se requiere un análisis de las opciones en el área de la protección social, o por medio de transferencias focalizadas o por medio de programas bien diseñados de obras públicas (como en el Programa de Obras Públicas de Maharashtra en India). Se debe considerar el mismo conjunto de opciones de políticas para las áreas donde existe un alto índice de pobreza, pero que tienen un potencial económico limitado, debido a una alta dispersión de la población o debido a pobres condiciones naturales.

4.24 Desde una perspectiva económica, la economía rural incluye actividades que están fuertemente vinculadas a la producción agrícola, por medio de enlaces hacia delante o hacia atrás. Mientras los datos que se disponen hacen difícil probar la

¹⁴ Aoki, M., K. Murdock, y M. Okuno-Fujiwara. 1995. "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View", en M. Aoki, H. Kim y M. Okuno-Fujiwara (eds.). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, manuscrito, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.

extensión y fuerza de estas vinculaciones, las evidencias internacionales sugieren que otras actividades no directamente vinculadas a la agricultura también podrían ser importantes (por ejemplo, la manufactura liviana, servicios y turismo). Estas actividades tienen la ventaja de proveer fuentes de ingresos y empleos rurales que no son afectados por las fluctuaciones en la agricultura. De manera indirecta, también podrían tener el efecto de diversificar la producción agrícola para cambiar a rubros de un valor agregado más alto, que también pueden aumentar los ingresos de la finca. Tal como señaló Murdoch (1995),¹⁵ a menudo las decisiones referentes a la producción de los pequeños agricultores se apuntan a patrones de cultivo que minimicen el riesgo de fracaso con los cultivos, pero que tienden a tener un menor valor agregado. El acceso por parte de algunos miembros del hogar a las fuentes no cíclicas de ingresos podrían ayudar a estimular una mayor diversificación y decisiones para sembrar cultivos con un mayor valor agregado. Adicionalmente, los arreglos de subcontratación existen en algunos países de América Latina y se cree que han jugado un rol importante en incrementar los ingresos rurales en Asia del Este.¹⁶ Si bien Nicaragua tiene mucha experiencia con las industrias de maquila, no se conoce hasta qué punto la subcontratación es utilizado por las maquiladoras u otras empresas manufactureras grandes en Nicaragua.

¹⁵ Murdoch, J. 1995. "Income Smoothing and Consumption Smoothing," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3.

¹⁶ Para evidencias sobre América Latina, véase: Lanjouw, J.O. y P. Lanjouw. 1996. "Poverty Comparisons with Non-Compatible Data: Theory and Illustrations", mimeo, Departamento de Investigación de Políticas, Banco Mundial. Para evidencias sobre Asia del Este, véase: Hayami, J. 1995. "In Search of Rural Entrepreneurship in Asia: Concept and Approach." Informe presentado a una Conferencia del Banco Mundial sobre el Desarrollo Rural en América Latina, septiembre de 1995.

CAPÍTULO V

ELEMENTOS CLAVES PARA UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A. PERSPECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

5.1 Nicaragua avanzó en la reducción de la pobreza en el período 1993-98. ¿Es suficiente este desempeño o se podría ser mejorado? Se pueden proyectar los escenarios futuros para la pobreza en Nicaragua bajo supuestos alternativos de crecimiento del consumo per cápita. Entre el 1993 y 1998, el crecimiento promedio anual de PIB fue del 4.3 por ciento, pero debido a un rápido crecimiento poblacional, el crecimiento promedio per cápita del PIB fue de solamente del 1.2 por ciento. Si se continúa este desempeño, la pobreza solamente se bajaría por un 20 por ciento entre 1998 y 2015. ¿Pero, es esto suficiente? Un criterio con que se puede juzgar el desempeño es hacer referencia a los indicadores de las Metas Internacionales de Desarrollo (IDG, por sus siglas en inglés). Los cuales incluyen una reducción por la mitad de la incidencia de la pobreza extrema al llegar al año 2015. La pobreza extrema bajó de 19.4 a 17.3 por ciento (2 puntos porcentuales) durante los cinco años entre 1993 y 1998. Si se mantiene el ritmo de los resultados, la pobreza extrema disminuiría a 13.7 por ciento al llegar a 2015 (Tabla 5.1), algo por debajo de las metas IDG. Para reducir el índice de pobreza extrema a la mitad al llegar a 2015, se requeriría un crecimiento anual del consumo per cápita cercano al 2 por ciento.

Tabla 5.1: Proyecciones de la Pobreza con Escenarios Alternativos en el Crecimiento del Consumo Per Cápita

Índice de	1998	1.2%			2%			3%		
		2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Pobreza Global										
Incidencia	47.9	43.5	40.6	37.9	40.8	36.3	32.4	37.6	31.6	26.5
Brecha de FGT2	18.3	16.0	14.5	13.1	14.6	12.4	10.5	12.9	10.1	7.9
	9.3	7.8	7.0	6.2	7.0	5.7	4.7	6.0	4.4	3.3
Pobreza Extrema										
Incidencia	17.3	15.7	14.7	13.7	13.1	10.7	8.8	11.3	8.4	6.2
Brecha de FGT2	4.8	4.2	3.8	3.5	3.8	3.2	2.8	3.4	2.7	2.1
	2.0	1.6	1.5	1.3	1.5	1.2	1.0	1.3	0.9	0.7

Fuente: Nicaragua EMNV 1998 y estimaciones realizadas por los autores

5.2 Puede ser difícil una aceleración del crecimiento a este nivel, por varias razones:

- Los niveles de inversión ya son bastante altos y es difícil prever cómo se podrían elevar aún más. El país carece de acceso a flujos de capital no concesionales y no es probable que reciba mayores niveles de flujos de capital oficiales con los que pudiera financiar mayores niveles de inversión. Por otra parte, el financiamiento de una porción mayor de las inversiones con ahorro interno necesitaría una reducción del consumo interno.
- Parece que la eficiencia de las inversiones es baja, lo que se refleja en la razón capital-resultado ICOR (con un valor mayor de 6 en los últimos años), lo que sugiere la necesidad de enfocarse en mejorar la productividad del capital.
- Las recientes altas tasas de crecimiento podrían ser temporales, reflejando la reactivación de la economía agrícola, y podría ser difícil mantenerlas. Asimismo, la economía rural se ha beneficiado de términos favorables de comercio, y no es probable que éstos se mantengan.
- El impacto del alto crecimiento económico continúa siendo mitigado por un alto crecimiento poblacional.

5.3 El rápido crecimiento económico en Nicaragua a partir de 1995 es un resultado excelente, para los estándares para América Latina y el país. Solamente el hecho de mantener este desempeño durante un período sostenido de tiempo haría una tremenda diferencia en los niveles de vida y resultaría en una reducción sustancial de la pobreza (aunque no lograría la meta IDG). Vista de esta perspectiva, la prioridad más importante para combatir la pobreza será de sostener el desempeño reciente, lo cual requerirá que se enfoque en tres áreas claves: mantener la estabilidad macroeconómica, sostener el alto crecimiento de ingresos en los hogares rurales y mejorar la provisión de los servicios sociales básicos. A pesar de los avances logrados hasta la fecha, la siguiente sección describe las áreas claves, donde se han hecho solamente avances limitados durante la última década. Para evitar mayores brechas y desequilibrios en el esfuerzo para reducir la pobreza, también es necesario ampliar la estrategia de reducción de la pobreza por medio de medidas adicionales (o por medio del fortalecimiento de programas existentes) que abordan estas áreas de manera más efectiva.

B. MANTENIENDO EL IMPETU EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Asegurando la estabilidad macroeconómica

5.4 Quizás el principal desafío para sostener el momento de la reducción de la pobreza alcanzado hasta ahora es el evitar una crisis macroeconómica y en mantener la estabilidad macroeconómica, con el fin de estimular la inversión por parte del sector privado y el crecimiento. Nicaragua ha logrado avances significativos a partir de 1990 en el establecimiento y la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Lo más importante, los déficit fiscales se han reducido a niveles comparables a los índices de inflación de un solo dígito. Por lo tanto, las tendencias actuales indican que es probable que no surja ninguna crisis por problemas del manejo interno.

5.5 No obstante, la economía de Nicaragua se mantiene muy vulnerable a los choques externos e internos, los cuales pueden dirigirse hacia una crisis. Es

particularmente vulnerable a los términos de los choques en el intercambio comercial, especialmente debido a los precios de petróleo en las importaciones y a los precios del café en las exportaciones. Nicaragua no produce petróleo y su suministro de luz eléctrica depende principalmente de la generación térmica. Por otro lado, el café representa un 30 por ciento de las exportaciones y los primeros tres rubros de exportación representan alrededor de un 40 por ciento del total de las exportaciones. Aunque la concentración de exportaciones de Nicaragua no es inusualmente alta según los estándares de la HIPC, sigue siendo una fuente significativa de vulnerabilidad.

5.6 La continua dependencia de Nicaragua de la ayuda externa es otra fuente de preocupación, especialmente en vista del incremento de los flujos de ayuda como resultado del Huracán Mitch. Nicaragua ya recibe ayuda externa que equivale a casi una cuarta parte del PIB. En términos per cápita, Nicaragua está en la lista de los diez países que reciben más ayuda externa en el mundo. Bajo estas circunstancias, Nicaragua no puede mantener la esperanza de recibir aumentos sustanciales de ayuda externa, que se traducirían en más inversión y crecimiento. Antes del Huracán Mitch, Nicaragua había bajado en algo su dependencia de la ayuda y dependía más de los flujos del capital privado, el cual parece fue atraído por un clima mejorado de negocios, como resultado de las reformas económicas introducidas a partir de los inicios de los años 90. Las recientes crisis en América Latina y Asia del Este han provocado una conciencia del peligro de los reveses repentinos del flujo de capital privado, como una respuesta a las condiciones volátiles de mercado. En Nicaragua y posiblemente porque los mercados financieros todavía están muy subdesarrollados, los flujos del capital privado no parecen ser tan sensibles a las diferencias de rendimiento de corto plazo, como lo son en otros países. (Por ejemplo, cuando se presentó la crisis de la Asia del Este, la tasa de cambio paralela y las tasas de interés no mostraron ningún patrón perceptible, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil y México.) Por el otro lado, cada vez más los flujos de ayuda externa están impulsados por consideraciones de gobernabilidad, las cuales potencialmente los pueden convertir en algo más volátil.

5.7 Para reducir la vulnerabilidad de Nicaragua a los flujos de corto plazo de capital privado, se debe considerar políticas para estimular los perfiles de mayor maduración y evitar los desajustes en el sector bancario. Para reducir la amenaza de interrupciones parciales en la ayuda, es importante avanzar firmemente en el frente de la gobernabilidad, y también con el programa global de reformas y la implementación de una estrategia efectiva para tratar con la pobreza. Por otro lado, podría ser más problemática la reducción de la vulnerabilidad a los términos de los choques del intercambio comercial. Una estructura más diversificada de exportación puede reducir los riesgos, pero posiblemente al costo de un crecimiento más lento de las exportaciones, mientras que la reducción de la dependencia de Nicaragua de las importaciones del petróleo enfrenta limitaciones tecnológicas. En este caso, sería mejor que los formuladores de política se enfoquen en la elaboración de una estrategia sólida para manejar las crisis y para crear redes de seguridad para los/las pobres (abordado más adelante), en lugar de hacer mayores esfuerzos, más allá de las precauciones básicas, para reducir la vulnerabilidad a los choques de los términos del intercambio comercial. Esta recomendación también se aplica a la notada vulnerabilidad de Nicaragua a las catástrofes naturales.

5.8 A nivel doméstico, la principal fuente de vulnerabilidad es el débil sistema financiero, que consiste de bancos privados que no existían hace una década, junto con un sistema igualmente reciente de supervisión bancaria. La mejor manera de reducir

esta fuente de vulnerabilidad es por medio del fortalecimiento de la capacidad supervisora de las operaciones bancarias y la emisión y aplicación de normas prudenciales adecuadas. Es una tarea extremadamente delicada. Dado el papel clave del sistema financiero dentro de una economía de mercado, sería contraproducente imponer restricciones sobre el crecimiento del sector bancario.

Asegurando la provisión de los servicios sociales básicos

5.9 El **sistema de salud** de Nicaragua tiene que hacer el giro de un sistema impulsado por insumos a un sistema impulsado por resultados, que ponga los hogares en el centro de la estrategia de salud.

- Se tiene que dar la capacidad a los hogares para que puedan cuidar mejor su propia salud –enfaticando la salud pública y los mensajes de prevención focalizados a nivel de los hogares– puesto que la provisión de servicios basados en las instalaciones por sí misma ha comprobado ser inadecuada para lograr un impacto en los resultados de la salud. La mayoría del trabajo de salud preventiva y de promoción en salud debe tomar lugar a nivel de los hogares. Los costos para atención en salud para los pobres son tales que cuando las familias llegan a una instalación de salud, es solamente para buscar la atención curativa.
- Los mecanismos de entrega de servicios tienen que estar impulsados por resultados, en lugar de estar impulsados por insumos. Los regímenes existentes de incentivos resultan en una entrega subóptima de servicios de baja calidad. Las políticas de salud no deben apoyar más aumentos de insumos, si no existen mecanismos efectivos para transformar estos insumos a un consumo más alto de los servicios de salud (prevención y promoción) por parte de los hogares pobres.
- La elasticidad de precio relativamente más alta de la demanda por servicios de salud entre los pobres significa que las cuotas cobradas a los usuarios deben estar limitadas a los no pobres, mientras los subsidios focalizados en la demanda (programas de seguros de salud basados en las comunidades, bonos de programas de salud, etc.) pueden tener un impacto importante en la demanda por parte de los pobres. Pero, para poder tener un impacto, los subsidios de demanda deben hacerse coincidir a una capacidad adecuada de oferta.
- Se tiene que coordinar mejor las acciones de salud de todos los actores en el sector de la salud (MINSA, donantes, ONGs y el sector privado) y focalizarlas más al nivel local y nacional.

5.10 El logro de estos objetivos no requerirá una modificación sustancial de las estrategias existentes de reforma, sino requiere su implementación decisiva. Las recomendaciones específicas para lograr un sistema orientado a los resultados capaz de servir a los pobres, contemplan la reforma del modelo impulsado por insumos de organización de la atención en salud en MINSA. Bajo el programa permanente de modernización, el MINSA está girándose hacia modelos orientados a contratos o al desempeño (con recompensas y sanciones) que harán que los proveedores sean más autónomos (referente a las decisiones sobre el nivel y la mezcla de los insumos), pero también más responsables para sus acciones. Los acuerdos sobre el desempeño y los contratos que ponen los hogares en el centro de la estrategia de salud –al especificar los servicios para entregar, comportamientos negativos a abordar y poblaciones a cubrir– son ingredientes importantes. Por ejemplo, dentro del modelo impulsado por contratos/desempeño, MINSA se está girando hacia subsidios a los suplidores

motivados por la demanda para focalizar las necesidades específicas de las poblaciones (por ejemplo, mujeres embarazadas que viven en áreas rurales–FONMAT). Un complemento importante es el fortalecimiento del papel normativo de MINSA en las áreas de aseguramiento de calidad, regulación, divulgación de información, coordinación de organizaciones del sector de salud y el monitoreo y evaluación.

5.11 Acciones claves que pueden ayudar a lograr estos objetivos dentro del corto a mediano plazo incluyen:

- Extender la cobertura para los más pobres de servicios básicos de salud (prevención, promoción más atención de nivel primario) a nivel comunitario por medio de servicios contratados de privados, ONGs o MINSA en 12 áreas prioritarias de captación para la atención en salud. Una meta que se puede alcanzar para este esfuerzo sería aumentar la cobertura de servicios maternos y de niñez de un estimado 40 a 60 por ciento actual a por lo menos 80 por ciento.
- Para mejorar la capacidad del sistema de salud de responder a las condiciones y necesidades locales, establecer un marco bien definido y aprobado para la descentralización, en el cual los papeles de MINSA, los SILAIS y los hospitales están bien definidos y diferenciados. Se debe aplicar este marco en por lo menos un caso.
- Para mejorar la calidad y el impacto de los servicios a nivel de los hogares, implementar sistemas de incentivos basados en el desempeño, con esquemas correspondientes para el pago de incentivos, en por lo menos 10 áreas de captación para la atención en salud, 6 hospitales y el nivel central de MINSA. Los primeros seis hospitales, tres direcciones de MINSA central y 3 áreas de captación pueden adoptar este nuevo sistema en 2000. Para lograr sus metas, los incentivos deben basarse en los resultados (mejores comportamientos de los hogares y resultados de salud), en lugar de estar impulsados por insumos.
- Para apoyar la ampliación de la cobertura y las mejoras en la calidad e impacto de los servicios, aumentar el financiamiento en aproximadamente 25 por ciento por año en términos reales, a los gastos recurrentes per cápita de los servicios de salud primaria. Se debe dirigir este financiamiento incrementado a las áreas más pobres del país y se le debe utilizar para contratar servicios de privados, ONGs o MINSA, bajo acuerdos que definen específicamente el desempeño.
- Para mejorar la “responsabilidad” del MINSA y su capacidad de responder a las circunstancias locales, MINSA y el MHCP deben llegar a un acuerdo, bajo el cual el MHCP traslade al MINSA la responsabilidad de planificar, elaborar, manejar y ejecutar todo su presupuesto.
- Para crear los fundamentos legales para un sistema de salud más eficiente y moderno, con mejores perspectivas de proyectarse y extender los servicios a todas las comunidades, presentar y aprobar el nuevo proyecto de la Ley General de Salud.

5.12 En el sector de la **educación**, abordar el problema de la sostenibilidad podría requerir una solución distinta. Los logros sustanciales en la escolaridad a mediados de los años 90 reflejan la demanda considerable de educación por parte de las familias. Para abordar las preocupaciones referentes a la sostenibilidad de estos logros de cara a los incrementos en los costos y las largas distancias a las escuelas primarias, es importante:

- Focalizar los subsidios de demanda a los más pobres, para ampliar la cobertura y mejorar la retención;
- De manera selectiva, aumentar la provisión de infraestructura e introducir mecanismos alternativos de entrega, tal como educación a distancia para llegar a las áreas más remotas de forma más efectiva en términos de los costos;
- Revisar el modelo de autonomía escolar para garantizar que los pobres puedan implementar y beneficiarse de este enfoque, sin poner a prueba de manera ilógica su capacidad financiera y de manejo; y
- Revisar las implicaciones de pobreza del Plan Nacional de Educación para evitar una reversión de los logros para los más pobres al reducir el énfasis relativo en la educación primaria y preescolar.

5.13 Una implicación fundamental de política para el sistema de educación de Nicaragua es la necesidad de focalizarse en las zonas más pobres y en los pueblos pobres del área rural, donde los problemas de maestros no calificados, una oferta inadecuada de materiales educativos y una infraestructura mala son considerablemente más severos. Así, un apoyo desproporcionadamente mayor se tiene que dar a las escuelas donde las familias más pobres pueden mandar sus hijos. Es obvio que un aumento de las oportunidades de aprendizaje en estas escuelas daría a los pobres mayores incentivos para completar su escolarización (donde los beneficios esperados de la educación serían mayores de los costos directos o de oportunidad). Para mejorar la educación en Nicaragua, el proyecto en marcha de APRENDE tiene cuatro elementos básicos: reforma curricular, mayor provisión de textos escolares, rehabilitación de las escuelas e incentivos y estándares para la calificación y desempeño de las maestras. La implementación todavía necesita garantizar que estas estrategias estén integrales y focalizados a los pobres.

5.14 En Nicaragua, el modelo de autonomía escolar está en operación actualmente, pero el logro de todos sus beneficios todavía está relacionado muy de cerca a las mejoras sustanciales en “responsabilidad” y la participación local. La realidad está lejos del idóneo. Hay muy poca “responsabilidad”, en parte porque las expectativas y requerimientos no están especificados, no se dispone de la información sobre el desempeño de los maestros y las escuelas y, aun en las escuelas autónomas, los padres de familia y el personal no tienen una plena comprensión de su autoridad y responsabilidad. El trabajo de investigación en Nicaragua¹ indica que las escuelas que toman más decisiones por sí solas (a diferencia de la toma de decisión por las autoridades regionales o centrales) presentan índices de logro significativamente más altos. Sin embargo, el Gobierno todavía no ha especificado cómo (y si) pretende a hacer que todas las escuelas sean autónomas y en qué fecha. El éxito de la autonomía escolar depende de la movilización de recursos adicionales en la escuela, algo que es más difícil en las áreas rurales pobres.² Puesto que es probable que las escuelas que todavía faltan entrar en el proceso de autonomía escolar son precisamente las escuelas primarias en áreas rurales pobres, les urge tener un plan específico para garantizar que puedan funcionar adecuadamente, en términos de recursos, capacitación, etc.

5.15 Las recomendaciones específicas que ayudarán a garantizar que la autonomía escolar puede beneficiar a los pobres incluyen:

¹ King, Elizabeth y Berk Ozler. What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform.

² Bruce Fuller y Magdalena Rivarola.

- Hacer más capacitación en autonomía escolar para los padres de familia, directores, maestros y estudiantes. Si bien el proyecto APRENDE ha asignado una cantidad significativa de recursos a esta actividad, la capacitación tiene que ser continua, pues se basa en los conceptos de gobernabilidad local y “responsabilidad”, ambos que son nuevos para las partes interesadas en la educación.
- Hacer inversiones en los directores de las escuelas. La autonomía funciona bien donde hay un buen director. Puesto que los directores de las escuelas comprenden el vínculo principal entre los padres de familia y los maestros, sus destrezas de liderazgo y gerenciales son cruciales al éxito del modelo. El MECD tiene que acelerar la identificación y capacitación de maestros con calidades de liderazgo que son más adecuadas al puesto de director, al: (i) capacitar los directores en gerencia y comunicación para darles las herramientas con que se puede trabajar con los padres de familia; y (ii) mantener y reforzar el proceso actual de selección de directores escolares para garantizar la aplicación de criterios basados en el mérito.
- Reformar el sistema de supervisión escolar con el fin de hacer mejor uso de las delegaciones municipales del MECD para apoyar el funcionamiento adecuado de la autonomía. El proyecto APRENDE da apoyo a los esfuerzos dirigidos a la reforma de estas delegaciones al proveer las pericias técnicas y gerenciales para ayudar a los directores escolares a mejorar el desempeño.

5.16 Para permitir que el sistema educativo haga una mejor focalización de los recursos a los pobres y para mejorar la eficiencia de las escuelas, la “responsabilidad” y la calidad por medio del programa de autonomía escolar, el sistema de educación en Nicaragua tiene que ajustar la asignación de sus recursos financieros:

- Poner menos énfasis en la alfabetización de adultos. Si no se van a incrementar sustancialmente los presupuestos totales, el MECD debe evitar un sobre-financiamiento de la alfabetización relativo al financiamiento de la educación primaria. Si se presta demasiado atención a la alfabetización de adultos, el MECD corre el riesgo de aumentar el analfabetismo entre los jóvenes, quienes más tarde se convertirían en adultos analfabetos.
- Revisar la política de educación vocacional. Reconsiderar la privatización de INATEC, que consume una cantidad desproporcionada de recursos, relativa a los resultados. Eliminar el impuesto de dos por ciento gravado a los negocios formales para apoyar a INATEC, y en lugar de esto quizás considerar créditos de impuestos para los gastos de capacitación en instituciones acreditadas, o utilizar el impuesto actual para financiar un sistema de bonos, combinado con jornadas masivas de información sobre los costos de capacitación y los salarios de mercado para carreras vocacionales seleccionadas.
- Reexaminar el financiamiento para la educación superior. Bajo la Constitución, las universidades reciben el seis por ciento del presupuesto nacional. No es solamente una asignación desproporcionada para la educación superior, también es una asignación altamente regresiva que beneficia principalmente a los grupos de ingresos más altos. Como mínimo, el Gobierno debe buscar cómo cambiar este financiamiento a un subsidio al lado de la oferta (las universidades) a un subsidio al lado de la demanda basado en mérito (becas) y complementar este esfuerzo con el desarrollo de mercados de créditos para la educación y un sistema de bonos estudiantiles. Para lograr esto, el Gobierno tendrá que iniciar

un proceso de estudio y un diálogo con el sistema universitario para determinar las características de implementación de tal cambio.

- Implementar un sistema para medir y reportar sobre el logro estudiantil. Esto es un paso importante para suministrar las informaciones sobre la efectividad en términos de costo de diferentes inversiones en la educación, además de establecer un sistema de “responsabilidad” académica. Esta actividad podría ser un apalancamiento sustancial a otras reformas, tales como una mejor capacitación de maestros y el refuerzo de los consejos escolares.
- Modernizar la carrera magisterial existente e implementar un nuevo sistema con mayores salarios vinculados a significativamente mayores requisitos de capacitación. El nuevo sistema también debe contemplar esfuerzos para atraer mejores talentos a la profesión magisterial con un sistema de bonos o becas relacionadas al desempeño académico y futuros contratos de enseñanza.
- Igual como el caso de la salud, el apoyo a la ampliación de la cobertura y a las mejoras en la calidad e impacto del servicio requerirían que el Gobierno se comprometa a aumentos significativos del presupuesto corriente per cápita de los servicios de educación primaria. Este presupuesto incremental tendría que ser dirigido a las áreas más pobres del país y a mejoras en la remuneración relacionada a la superación de las calificaciones de los maestros.

Asegurando la sostenibilidad del crecimiento de los ingresos rurales

5.17 El fuerte crecimiento de la agricultura en Nicaragua a mediados de los años 90 hizo una contribución importante a la reducción de la pobreza extrema, especialmente en la Región Central. Sin embargo, al examinar más de cerca el desempeño en la agricultura se descubre que podría ser difícil sostenerlo, por dos razones. Primero, el desempeño del sector fue impulsado por precios de exportación inusualmente altos, especialmente para el café. Segundo, la expansión de la producción agrícola entre 1993 y 1998 refleja principalmente los aumentos en los insumos de tierra y mano de obra, y solamente pequeños aumentos en los rendimientos. Los insumos de tierra y mano de obra aumentaron como resultado de la pacificación del campo y el reasentamiento de los ex combatientes y refugiados. Este conllevó aumentos en los índices de participación laboral en los hogares rurales, incrementando los ingresos de los hogares por medio de los aportes de un mayor número de personas con ingresos, lo que compensó la reducción de los salarios reales en el agro. Asimismo, el aumento en la utilización de la tierra refleja la expansión de la frontera agrícola y los avances en la resolución de conflictos de propiedad en las áreas rurales. Estos factores sugieren que la recuperación agrícola en los años 90 se basa en primer lugar en un cambio de una sola vez en los factores subyacentes, y no es probable que persistan.

5.18 Mientras se agota la reserva de trabajadores rurales sin trabajo, el crecimiento de la fuerza laboral en el sector agrícola tiene que disminuirse, mientras una mayor expansión de la frontera agrícola no sería sostenible en términos del medio ambiente. Tampoco podemos esperar que los precios para las exportaciones seguirán subiendo al mismo ritmo que antes. Estos factores señalan una reducción del crecimiento de la agricultura, con consecuencias negativas para la reducción de la pobreza. La única manera de sostener el crecimiento y los ingresos sería por medio de (i) un aumento en la productividad agrícola y (ii) mejores incentivos para actividades rurales no agrarias, posiblemente a través de una infraestructura productiva rural mejorada y mejores mecanismos de crédito rural, focalizados a los pequeños productores. En ambos casos,

es importante levantar la actividad económica en las áreas rurales para evitar la migración a las áreas urbanas cada vez más congestionadas.

5.19 Hay dos áreas de oportunidad para levantar el crecimiento agrícola en Nicaragua –acelerar el avance tecnológico y reducir lo que queda del sesgo contra las exportaciones en el sector–.

- La agricultura en Nicaragua tiene niveles muy bajos de tecnología, reflejados en bajos logros en productividad. De 1979 a 1997, el sector muestra tendencias de estancamiento o de reducción en el valor agregado por trabajador agrícola, utilización de fertilizantes por hectárea y la razón entre capital y mano de obra (utilización de tractores por trabajador) por tierra arable. Mientras el cambio en la oferta de mano de obra a partir de los inicios de los 90 ha disfrazado el impacto de esta reducción en la productividad en los ingresos del hogar, una estrategia para sostener el crecimiento de los ingresos en agricultura debe enfocarse en una aceleración de las mejoras en la tecnología agrícola. Además de hacer disponible más capital físico, también requerirá un aumento en los niveles educativos rurales para subir las capacidades de los residentes rurales de recoger y asimilar información sobre tecnología, producción y comercialización.
- Si bien se hicieron avances significativos en los años 90 para reducir las barreras al intercambio comercial, todavía existe un sesgo contra el sector de agroexportación, con una tasa estimada de producción efectiva de 0.90 contra 1.36 para los importables agrícolas (granos básicos). Más ajustes en las tarifas podrían reducir este sesgo y así estimular un aumento en la producción de cultivos que normalmente se caracterizan por un crecimiento más alto en la productividad. En este contexto, es importante evitar cualquier apreciación mayor de la tasa de cambio, pero la reforma también ha sido incompleta. Durante 1992-98, el precio de los bienes que compiten con las importaciones creció más que para los productos agrícolas exportables (los bienes importados son relativamente más costosos que los productos de exportación). Por eso, el incentivo a los productores es para producir bienes de importación (granos básicos) en lugar de bienes de exportación. Adicionalmente, la estructura de incentivos a la agricultura (tarifas y otras distorsiones) está sesgada contra las exportaciones. La suma de estos dos factores resulta en un fuerte sesgo contra los bienes agrícolas exportables.

5.20 La reconciliación de la necesidad de mejorar los niveles de vida y a la vez reducir las amenazas al medio ambiente presenta un desafío particular en la Región del Atlántico. Por los suelos frágiles, la región tiene poco potencial agrícola y su economía se ha basado en la explotación limitada de sus recursos naturales. Sin embargo, la migración hacia la Región del Atlántico y la expansión de la frontera agrícola ponen más presión sobre su base frágil de recursos y sus riquezas biológicas. Existe una creciente preocupación sobre las operaciones de explotación forestal y de minería, la planificación y manejo de las áreas protegidas es débil, se tiene que mejorar el marco legal e institucional y existe inseguridad de tenencia de la tierra y del acceso a los recursos naturales. Mientras la Región del Atlántico representa una porción relativamente pequeña de los pobres de Nicaragua, su riqueza en recursos biológicos y su pobreza extremadamente alta sugieren la necesidad de poner más énfasis en el desarrollo sostenible y atención especial a las necesidades de desarrollo de las comunidades indígenas.

Acrecentando actividades rurales fuera de la finca

5.21 Los menos pobres en las áreas rurales son los hogares que tienen un fuerte involucramiento en el sector no agrícola. De esta manera, se puede ver al empleo no agrario como una salida de la pobreza. El desafío es, por lo tanto, aumentar el acceso de los pobres a actividades no agrarias que rindan ingresos altos y estables. El análisis en este informe sugiere un enfoque en la educación rural e inversiones altamente selectivas en la infraestructura, pero el papel del crédito rural y los arreglos de subcontratación también pueden ser importantes.

- Existen fuertes evidencias de que los mayores ingresos en los trabajos no agrarios los reciben aquellas personas con mayores niveles de educación. Lo que no es el caso para los que no tienen educación, ya que éstos no logran conseguir ningún empleo no agrícola, los tipos de empleos que obtienen tienden a ser de baja productividad que sirven como una estrategia de sobrevivencia, pero no aumentan los ingresos de estos hogares de manera sustancial.
- El acceso a la infraestructura parece tener una influencia significativa en la probabilidad de encontrar un empleo no agrario, aunque es difícil establecer una causalidad. Sin embargo, se tienen que abordar con cuidado las implicaciones para las políticas. La provisión de infraestructura es más costosa en áreas rurales que en entornos urbanos. Este sugiere dos implicaciones importantes para las políticas. Primera, el enfoque de los proveedores de infraestructura no necesariamente debe ser en la provisión de la infraestructura de la calidad más alta (y por ende más costosa), sino en un paquete básico de servicios de infraestructura sencilla o aun rudimentaria. Segunda, las inversiones en infraestructura deben comenzar con un análisis cuidadoso y detallado de las tasas de retorno social y económico en las áreas focalizadas. Se debe ocupar estas tasas de retorno para priorizar las inversiones y para evaluar los costos de oportunidad de invertir escasos recursos financieros y gerenciales en otros programas que también podrían tener un alto impacto en lo económico o en la pobreza. En otras palabras, un programa de inversiones en la infraestructura rural enfocado en la pobreza debe estar plenamente integrado en un programa bien articulado y priorizado de inversiones públicas, consistente a la capacidad fiscal del Gobierno.
- También debe ser una prioridad el mejoramiento del acceso a un sistema viable y sostenible de crédito rural. Un sistema mejorado de entrega de crédito rural debe adoptar un enfoque más amplio que las actividades agrícolas, y también debe englobar el financiamiento de pequeñas empresas rurales no agrarias.
- Nicaragua tiene bastante experiencia con las empresas de maquila, pero no existe información referente a la existencia de los arreglos de subcontratación. Una encuesta rápida de las firmas de maquila podría dar información referente a si existen estos arreglos y algunas orientaciones sobre un paquete mínimo de infraestructura y la capacitación y financiamiento que podría estimular esta práctica.

De cara al desafío demográfico

5.22 Una importante posibilidad para mejorar el bienestar económico consiste en reducir el alto crecimiento poblacional. El crecimiento poblacional de Nicaragua, de alrededor de un 2.7 por ciento, es muy alto comparado a los estándares internacionales. Una reducción en las tasas de fecundidad de digamos la mitad representaría un logro importante. Esto tendría un impacto relativamente modesto en la pobreza en el corto a mediano plazo, a menos que la distribución del crecimiento de la población también cambie simultáneamente. Es decir, si la reducción de la tasa de fecundidad solamente ocurriera principalmente por medio de una reducción de tasas de fecundidad entre los hogares más pobres, se conduciría a una reducción mucha más rápida en los niveles globales de pobreza para cualquier tasa dada de crecimiento de ingresos.

5.23 Un estudio reciente a nivel nacional³ del impacto de la fertilidad en el crecimiento económico y la pobreza sugiere que una reducción sostenida de 4 por mil en la tasa neta de natalidad⁴ durante una década podría reducir la incidencia de la pobreza por 6.5 a 7 puntos porcentuales en un país con las mismas características de Nicaragua de ingresos y fertilidad. Se logra este impacto por medio de dos efectos aproximadamente iguales: un efecto directo de crecimiento del PIB y un efecto de distribución debido a la reducción de las razones de dependencia de los hogares y un consumo per cápita más alto de los hogares.

5.24 Las recientes reducciones en las tasas de nacimiento⁵ sugieren que Nicaragua tiene una oportunidad de cosechar los beneficios de un futuro crecimiento del PIB y de una reducción de las razones de dependencia durante los próximos 40 años, si se puede sostener y acelerar estas reducciones. Las evidencias ya indican que las familias más pequeñas viven mejor. La razón de dependencia entre el quintil más pobre (1.2) es el doble de la razón entre el quintil más rico (0.6). Sin embargo, para tener estos logros se requerirá que se enfoque en los vínculos entre pobreza y fertilidad, con atención especial a las necesidades de los adolescentes.

5.25 Las altas tasas de fertilidad en Nicaragua representan una limitación importante en la reducción de la pobreza. Si bien se ha iniciado la transición demográfica, las reducciones de fertilidad están concentradas entre los no pobres. La consolidación de los beneficios de la transición demográfica requerirá mayores esfuerzos para incluir los

³ El estudio hecho por Eastwood y Lipton (1999) utilizó los datos de la encuesta nacional de hogares de 59 países. Las pruebas de causalidad confirmaron que la causalidad va de reducciones en las tasas de nacimiento (demoradas por 10 años) a crecimiento en el PIB, y no al revés. Encontraron que los impactos de crecimiento y distribución en la pobreza de reducciones en la fertilidad eran más altos en los países de alta fertilidad y bajos ingresos y eran más bajos en los países de altos ingresos y baja fertilidad. Utilizando estos criterios, Nicaragua se clasifica como un país de alta fertilidad y bajos ingresos.

⁴ Los autores definen la tasa neta de natalidad como la tasa bruta de natalidad (normalmente expresada como nacimientos vivos por mil) menos la tasa de mortalidad infantil (normalmente expresada como muertos por mil nacimientos vivos); es decir, $TNN = TBN - TMI / 1,000$. Dada la relativamente baja tasa de mortalidad infantil en Nicaragua, este refinamiento de la utilización de la tasa bruta de nacimiento no tiene ningún impacto.

⁵ Las tasas netas de nacimiento se han reducido en Nicaragua, pero a un ritmo más lento en los últimos años: 1975-80: 46; 1985-90: 38; 1995-2000: 36. De los finales de los años 70 a los finales de los 80 la reducción era de 8 por mil, mientras de los finales de los 80 a los finales de los 90 era solamente 2 por mil.

más pobres, con un énfasis especial en los/las adolescentes. A no hacerlo, habría consecuencias directas de pobreza, que se manifestarían en un crecimiento de la desigualdad de ingresos, menores perspectivas para una reducción de pobreza dirigida por el crecimiento, la concentración de niños en pobreza y riesgos reproductivos más altos.

5.26 La ampliación del acceso a los servicios de planificación familiar sigue como una alta prioridad, pero el acceso por sí solo no es suficiente. Los factores de los hogares tienen una importancia enorme, incluyendo los patrones del comportamiento familiar y las aspiraciones de las mujeres jóvenes en la quebrantada sociedad nicaragüense. Es menos probable que las adolescentes más pobres asistan a un colegio que las no pobres, lo que reduce sus oportunidades fuera del hogar y que está relacionado directamente a una fertilidad adolescente aumentada. Adicionalmente, las adolescentes, particularmente las de hogares violentos, parecen optar por la maternidad como la única oportunidad que tienen para escapar, atraer atención o mejorar su estatus social.⁶

5.27 Para enfrentar el desafío de captar los potenciales beneficios humanos y económicos de una reducción de la fertilidad, se requerirá una estrategia decisiva que involucre tanto el Gobierno como una base de la sociedad civil más amplia posible. Unos elementos importantes de una estrategia poblacional son:

- el establecimiento de una campaña pública de información;
- el mejoramiento de la proyección de los servicios de salud reproductiva y de asesoramiento;
- la expansión de oportunidades para adolescentes, incluyendo la participación en actividades comunitarias, deportes y eventos sociales;
- el mejoramiento de las oportunidades para mujeres en el mercado laboral;
- la retención más larga de niños en los colegios, y
- la reducción de la violencia intrafamiliar.

Desarrollando una mejor nutrición y mejores prácticas de higiene en los hogares

5.28 La desnutrición sigue alta, está concentrada geográficamente y parece haber cambiado poco durante la última década, a pesar del gasto sustancial en programas de nutrición durante los años 90. Típicamente, los indicadores de desnutrición se relacionan muy de cerca a los niveles globales del consumo. En Nicaragua, sin embargo, algunos grupos dentro de las comunidades extremadamente pobres muestran indicadores de desnutrición relativamente bajos, mientras se observa la desnutrición también en comunidades no pobres. Esto sugiere que el problema de la desnutrición es en gran medida una función de los patrones de comportamiento, además de una cuestión de la disponibilidad de alimentos o ingresos y enfermedades. Estos resultados señalan posibles oportunidades para lograr mejoras significativas en la desnutrición, sin tener que esperar mayores cambios en los ingresos o la extensión del suministro de agua y servicios de saneamiento. Para explotar esta oportunidad, podría requerir diferentes tipos de intervenciones para modificar los patrones de comportamiento de los hogares.

5.29 Los elementos propuestos de una estrategia para abordar la desnutrición crónica y aguda y para reducir las deficiencias de micronutrientes incluyen:

⁶ Zelaya (1999) y FNUAP-INIM (1999).

- La reorientación de los programas existentes de nutrición para mejorar su impacto. Los programas existentes de nutrición no están focalizados suficientemente a los más necesitados, no entregan un servicio que promueve un cambio sostenible en el estatus nutricional, no definen metas de impacto, no definen mecanismos de monitoreo y evaluación y no están coordinados entre sí.
- A nivel nacional, la reformulación de los programas debe enfatizar mejores criterios de entrada y salida, basados en criterios consistentes de focalización a través de los programas, la utilización de evaluaciones de efectividad en términos de costo y la sostenibilidad de diferentes enfoques programáticos para orientar las decisiones de inversión, el monitoreo y evaluación sistemática del impacto y una mejor coordinación entre programas. Mejorar la eficiencia de los programas existentes de nutrición por medio de la definición de criterios consistentes de focalización a través de los programas, incluyendo criterios individuales de entrada y salida (por ejemplo, crecimiento de los niños). Con el nuevo mapa de la pobreza extrema y las metodologías de pruebas de medios sustitutos será posible ir más allá de la focalización a nivel municipal hacia la focalización en comunidades o hogares, la cual se puede combinar con criterios individuales para mejorar la eficiencia de los programas.
- A nivel local, los programas deben ayudar a las familias a manejar su propia nutrición al proveer información clara a las familias sobre las tendencias de crecimiento de sus niños y al ofrecer recomendaciones factibles para el cuidado de los niños; coordinar la entrega de servicios del programa para alcanzar las familias; y discutir con las familias de manera regular el avance hacia metas definidas conjuntamente. Es importante dar asesoramiento adecuado en nutrición a nivel del hogar para revertir las prácticas de nutrición negativas y arraigadas y para asegurar que los beneficios de una mejor seguridad alimenticia en el hogar se traduzcan a una mejor nutrición.
- Complementos importantes a esta estrategia son inversiones paralelas en la expansión del acceso a agua potable y saneamiento, mejoras en la educación de niñas y una reducción de las razones de dependencia.
- Extender el control de calidad y la cobertura de los programas de fortificación y continuar con la promoción del consumo de alimentos ricos en micronutrientes. Reducir las consecuencias de las deficiencias de micronutrientes, garantizar la fortificación universal con hierro de la harina de trigo y productos de trigo y garantizar la aplicación adecuada de controles y regulaciones en todos los programas de fortificación de alimentos. Además, garantizar suplementos adecuados de hierro para mujeres embarazadas y niños y niñas menores de dos años, con un asesoramiento adecuado.

Mejorando la simetría de género

5.30 La alta incidencia de violencia intrafamiliar en Nicaragua podría ser indicativa de una sistemática marginación social de las mujeres. La violencia contra mujeres está en todas partes y de alguna manera está aceptada por la sociedad, muchas veces considerada como “la cruz que lleva una mujer en su vida”.⁷ Más allá de reducir la calidad de vida, la violencia intrafamiliar también representa un obstáculo directo al desarrollo del capital humano y al desarrollo económico. Una manera de abordar este

⁷ Elsberg, et. al (1996)

problema es reducir el aislamiento y vulnerabilidad de las mujeres pobres, al integrarlas más efectivamente en la vida económica. Esto las haría menos dependientes de los entornos donde existe abuso y las pondría en una mejor posición para desarrollar una red de apoyo. Si bien la equidad de género ya existe en términos de la cobertura de la educación primaria, es notable que la tasa estimada de retorno a la educación primaria en 1998 es menos de la mitad para mujeres que para hombres (6 por ciento contra 14 por ciento), lo que sugiere que las oportunidades para emprenderse en actividades económicas remuneradas están significativamente más limitadas para mujeres que para hombres. Las medidas para reconstruir el capital social de Nicaragua y para apoyar a la familia (organización comunitaria para los propósitos de desarrollo, religión, deportes y cultura), junto con mensajes públicos para promover modelos positivos del rol que las mujeres pueden jugar serán fundamentales para mejorar la simetría de género. Como consecuencia, las recomendaciones estratégicas son:

- Apoyar a los cambios sostenibles en los comportamientos negativos al actuar por medio de organizaciones comunitarias y de nivel local. Los mecanismos descentralizados y las organizaciones basadas en las comunidades tienen comparativamente más ventajas que el gobierno central para abordar el cambio sostenible en los comportamientos negativos, tales como la violencia intrafamiliar, violencia entre hombres jóvenes, abuso de sustancias, desintegración de familias y el embarazo precoz.
- Promover cambios en las expectativas sociales basadas en género, al actuar sobre los roles de género que se consideran como tradicionales, para que tanto las mujeres como los hombres obtengan provecho de mejores oportunidades, particularmente más escolarización. Se pueden utilizar diferentes canales para promover estos cambios, tales como los medios de comunicación, educación y la comunidad. Con este fin, los proyectos –particularmente en educación, desarrollo comunitario, reforma judicial, fondos de inversión social, municipalidades rurales y el registro de propiedad– también deben definir los medios que ayudarán a suprimir la segregación de los roles de género en sus áreas respectivas.
- Focalizar tanto a los hombres como a las mujeres, por tres razones: (a) porque el género es una categoría relacional y los temas de género influyen ambos miembros de una relación a la vez; (b) porque los hombres también experimentan la pérdida de oportunidades derivada de género, tal como el comportamiento violento, alcoholismo, privación de la educación; y (c) porque los programas efectivos para mujeres requieren la cooperación explícita de los hombres, y viceversa.
- Las intervenciones ajustadas culturalmente deben focalizar las comunidades indígenas en sus disparidades e inequidades de género, puesto que mucho del avance que se siente al nivel de la sociedad nacional no se ha extendido a estas comunidades.

Estableciendo mecanismos efectivos de protección social para los/las pobres

5.31 Se tiene que desarrollar más la estrategia de protección social de Nicaragua. Con respecto a los programas existentes, no parece que ha habido un avance significativo con el compromiso del Gobierno a la matriz de política social presentada al Grupo Consultivo para Nicaragua de 1998 en Ginebra para racionalizar la cartera existente de asistencia social. Un primer paso importante sería la elaboración de una evaluación actualizada de las instituciones y programas existentes. Las evaluaciones

deben considerar la focalización de los programas y la efectividad en términos de costo de las opciones de programa seleccionadas contra las alternativas de diseño.

5.32 Con miras hacia el futuro, Nicaragua tiene que definir una estrategia más integral y coherente. Hasta ahora, el enfoque ha sido en gran parte en la provisión de asistencia social, algo razonable dadas las características de ingresos y pobreza en Nicaragua. Sin embargo, en la práctica muchos programas adolecen de un enfoque consistente o una focalización, y como consecuencia es posible que se pudieran haber gastado los recursos, sin lograr un impacto significativo. El Gobierno tiene que redefinir su enfoque a la protección social en Nicaragua: ¿Cuáles son los grupos prioritarios? ¿Qué es el papel adecuado y la mezcla de redes de seguridad, seguro social, etc.? Algunos elementos orientadores en este proceso deben incluir:

- Una clasificación detallada de los más vulnerables y la naturaleza de su vulnerabilidad. Por ejemplo, niños menores de cinco años son los más sobre representados dentro de la pobreza y parecen ser una prioridad para la atención.
- La definición de un beneficio claramente definido y moldeado para atender la vulnerabilidad de un grupo particular, que podría ocasionar transferencias directas en algunos casos y el acceso a mercados de seguros en otros.
- Mecanismos de focalización que dirijan los programas a los beneficiarios proyectados. En Nicaragua, existen mayores desigualdades dentro de las municipalidades que a través de las municipalidades, entonces podría ser inadecuada una focalización por una amplia área geográfica. Se puede lograr una mejor focalización al utilizar el nuevo mapa de pobreza extrema, el cual permite la focalización a nivel sub-municipal. Los mecanismos de focalización deben incluir criterios tanto de entrada como de salida.
- Dada la amplia variedad de programas en marcha y también la cantidad de nuevas iniciativas, el desarrollo de un sistema bien diseñado de evaluación es especialmente importante en el área de la protección social.

5.33 En el corto a mediano plazo, la estrategia de protección social podría:

- Continuar apoyando la rehabilitación/expansión de la infraestructura básica de salud y educación y la aceleración de los esfuerzos en agua y saneamiento, enfocándose en los grupos más pobres;
- Complementar las intervenciones en lo correspondiente a la oferta de salud, educación y nutrición con intervenciones relacionadas con la demanda (con programas como la Red Social);
- Fortalecer las capacidades locales y municipales para aumentar su habilidad de resolver los problemas de sus comunidades; y
- Apoyar a los grupos que están identificados objetivamente como especialmente vulnerables, tal como el grupo de 0 a 5 años de edad, los discapacitados, etc.

5.34 Adicionalmente, se necesita cada vez más atención para desarrollar maneras más efectivas de prevenir y mitigar los efectos de las crisis y los desastres naturales, para desarrollar redes de seguridad más efectivas, y en el largo plazo, para enfocarse en el desarrollo de mecanismos más efectivos de seguro social. Si éstas son las prioridades acordadas para la protección social, entonces se tendría que identificar el papel de los programas existentes, el alcance para su reforma/reformulación y los ahorros en costo o requerimientos adicionales de recursos.

Referencias - Reporte Principal

- Anexo Estadístico. 2000.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Arcia, Gustavo. 2000. *Educación y Pobreza en Nicaragua.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Arcia, Gustavo y Vanesa Castro. 2000. *Experiencias en Educación Rural,* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Arredondo, A., y J.S. Chamorro. 1996. Cuentas Nacionales en Salud FUNSALUD-MINSAL-Banco Mundial
- Budinich, Ema. 2000. *Gasto Público Social y Programas por Sector en 2000.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Banco Central de Nicaragua (BCN), 1998. *Indicadores Económicos.* Managua.
- Chawla, Mukesh. 2000. *Desnutrición entre Niños en Nivel Preescolar.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Chawla, Mukes. 2000. *Demanda por Atención en Salud.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Consorcio FUNSAGLAS. 1997 *Estudio del Mercado Laboral en Salud en Nicaragua.* Proyecto MINSA-Banco Mundial. Managua.
- Dayton, Julia. 2000. *La Incidencia del Gasto Público en Salud y Educación.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Davis, Benjamín and Murgai Rinku. 2000. *Entre la Pobreza y la Prosperidad: Hogares Rurales en Nicaragua.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Demombynes, Gabriel. 2000. *A Short Guide to Poverty and Inequality Measures.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Eastwood, Robert y Michel Lipton. 1999. "El Impacto de los Cambios en la Fertilidad Humana en la Pobreza", *Diario de Estudios de Desarrollo.* vol. 36l., No.1, Octubre, 1999 pp. 1-30
- Ellsber, Mary et. al. 1996. *Confites en el Infierno. Prevalencia y Características de la Violencia Conyugal hacia las Mujeres en Nicaragua.* Red Nacional de Mujeres contra la Vilencia, Nicaragua. Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, UNAN-León. Departamento de Epidemiología y Salud Pública, Umea University, Suecia.
- ESDENI-85
- FNUAP-INIM, 1999. "Qué más Podía Hacer, Sino Tener un Hijo: Bases Socioculturales de las Adolescentes en Nicaragua"
- Gillespie, Nancy. 2000. *Población, Salud y Nutrición.* Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.

- González, Mary Lisbeth. 2000. *Estudio Cualitativo de Pobreza y Marginación en Nicaragua*, Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Hausmann, 1999.
- Ilahi, Nadeem. 2000. *Jefatura de Hogar, Genero y Pobreza en Nicaragua*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Ilahi, Nadeem. 2000. *Mercados Laborales y Reducción de la Pobreza*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Kozel and Parker. 1999. *Pobreza Rural en India*. Borrador
- Kruger, Diana. 2000. *Tasas de Retorno a la Educación*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Kruger, Diana. 2000. *Determinantes de Asistencia a Escuelas Primarias*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Kruger, Diana. 2000. *Efectos Redistributivos de Políticas de Incentivos Agrícolas*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Lächler Ulrich. 2000. *Un Enfoque de Contabilidad del Crecimiento*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- MAGFOR. 1999. *Gasto del Sector Público Agropecuario en Nicaragua*. Octubre, Managua
- MINSAL. 2000. *Análisis del Sector Salud, MINSAL/OPS*. Octubre. Managua
- Muñiz, Maria Fernanda. 2000. *Determinantes de la Mortalidad Infantil y de Menores de 5 Años*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial
- Nicaragua LSMS 1998
- Nicaragua LSMS 1993
- PROTIERRA. 1999. (PROTIERRA). Diciembre 1999. *Evaluación de Efectos y Sostenibilidad Potencial*. Nicaragua, Proyecto Municipios Rurales. Borrador.
- Proyecto de Salud y Reproducción Infantil, UNAN-León*
- Sánchez, Susana. 2000. *Mercados Financieros*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Seireg, Mirette, Craig Loftin, Dagoberto Rivera y Patricia Carrillo con José Argüello. 1999. *Estudio de Fortalezas y Obstáculos que Enfrentan los Programas de Nutrición y Alimentación en Nicaragua*. Consultoría para el Banco Mundial
- Schiff, M. y A. Valdes (1992). *La Política Económica en los Precios de Agricultura en los Países en Desarrollo, Volumen IV: Un Síntesis de la Economía en los Países en Desarrollo*. John Hopkins, Universidad Press, Baltimore, Maryland.
- Sobrado, Carlos. 2000^a. *Análisis Comparativo de la Pobreza para Jóvenes y Ancianos*. Documento de Apoyo para el

- Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Sobrado, Carlos 2000b. *Los Determinantes de Pobreza en Nicaragua*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial
- Sobrado, Carlos. 2000c. *El Agregado del Consumo*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Sobrado, Carlos y Florencia Castro-Leal. 2000. *Medición y Análisis Comparativo de la Pobreza, Antes y Después de Mitch*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Sobrado, Carlos y Florencia Castro-Leal. 2000. *Análisis de Comparaciones de la Pobreza: Análisis de Sensibilidad de los Intervalos de Confianza, Cambios de Precios y Condiciones de Dominancia*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial
- Sobrado, Carlos y Florencia Castro-Leal. 2000. *Análisis Comparativo de Medidas de Desigualdad*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial
- Sobrado, Carlos. 2000. *El Agregado del Ingreso*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- Sobrado, Carlos, Berk Ozler, Juan Rocha y Dulce María Mayorga, con Martha Vargas, Tránsito Gómez, Joaquín Murillo y Luis Alaníz. 2000. *Nicaragua Mapa de Pobreza para Focalizar los Pobres Extremos*. Documento de Apoyo para el Reporte de Pobreza de Nicaragua, 2000. Banco Mundial.
- UNICEF. 1999. UNICEF Reporte de Nutrición. Documento Narrativo para el Banco Mundial. Como Mejorar la Nutrición y que Decisiones Implica.
- USAID. 2000. Programas Actuales de Nutrición en Nicaragua (información sometida al Banco Mundial para el Estudio de *Gasto Publico Social y Programas por Sectores en el Año 2000*).
- Banco Mundial. 1992. Revisión de los Gastos del Sector Publico en Nicaragua. Septiembre 11, Reporte No. 10785-NI, Washington DC.
- Banco Mundial. 1995a. Reporte de Pobreza de la Republica de Nicaragua. Junio 1, Reporte No. 14038-NI, Washington DC.
- Banco Mundial. 1995b. *Prioridades y Estrategias de Educación: Revisión del Banco Mundial*. Washington DC, 1995
- Banco Mundial 1997. *Revisión de la Inversión Pública*. Mayo 29, Reporte No. 16478-NI
- Banco Mundial. 1998. Documento de Evaluación del Proyecto de Modernización del Sector Salud, Credito # 3084-NI, Reporte No. 17609-NI (1998)
- Banco Mundial. (1999^a) PAD *Proyecto de Educación Básica II*. Reporte No. 191560-NI.
- Banco Mundial. (1999b) Indicadores de Desarrollo Mundial.
- Banco Mundial. 2000. *Nicaragua. Evaluación ExPost FISE*. Borrador, Mayo.
- Wodon, et. al. 2000. *Pobreza y Distribución de Ingreso en Latinoamerica y el Caribe*, Región LAC, Banco Mundial, Washington DC.

Zelaya B., E. 1999. *Embarazos en Adolescentes en Nicaragua, La Importancia de la Educación*. Discursos Medicos Universidad de Umea, Serie No. 639-ISSN 0346-6612, Epidemiologia, Departamento Publico de Salud y Medicina. Universidad Umea, Suecia, y Departamento de Medicina Preventiva, Universidad Autonoma de Nicaragua, León .