

Nicaragua: la incertidumbre y el futuro

Oscar-René Vargas

Introducción

El principio de todo gobierno democrático es el consenso ¹, la aceptación, la credibilidad y el reconocimiento de la población. Sin esos atributos, el poder se identifica con el uso de la fuerza, la violación sistemática de las garantías individuales y sociales plasmadas en la Constitución Política de Nicaragua; que son precisamente las marcas clásicas de los gobiernos autoritarios. Sin las reglas del consenso y la consulta, tampoco es posible la construcción de un gobierno democrático en Nicaragua.

La inestabilidad política de los últimos años está asociada a los brutales procesos de ajustes económicos estructurales, que se llevan a cabo en el país. Las condiciones exigidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) han ocasionado serias dificultades en la gobernabilidad haciendo correr grandes riesgos a la supervivencia y consolidación del régimen democrático y que ha hecho pensar a algunos políticos tradicionales que sólo el “autoritarismo presidencial” puede asegurar el éxito del ajuste.

El hambre, las enfermedades y las epidemias se apoderaron del país. La miseria y la consecuente desmoralización, han caído pesadamente sobre los trabajadores. Los sectores populares, por lo tanto, se han vuelto más pasivos políticamente, y menos dispuestos a levantarse de la noche a la mañana contra la política de empobrecimiento de los últimos años. A todo lo anterior, se une la falta de alternativa política y social resultante del gran debilitamiento de los sectores populares, cuyos sindicatos de obreros urbanos tradicionales (fabriles, construcción, estatal, etcétera) tienen escaso peso político a nivel nacional y cuya base campesina radicalizada está alejada de los principales centros políticos de decisión.

El tímido avance de la democracia en Nicaragua es un hecho sobre el cual no se puede polemizar: los partidos políticos compiten, ganan y pierden elecciones; los ciudadanos votan y sus votos deciden; los medios de comunicación ejercen la crítica sin restricciones y una diversidad de voces se expresan con libertad, etcétera. Sin embargo, la joven democracia nicaragüense gira sobre el eje de un entramado institucional débil, obsoleto y atrofiado. La herencia arrastra muchísimos pasivos: instituciones resquebrajadas por el peso ilimitado del poder

¹ El consenso es un acuerdo expreso o tácito entre los miembros de una comunidad o cuando menos una opinión ampliamente compartida sobre determinado asunto. El consenso es usualmente el resultado de la negociación, la conciliación y la eliminación final de los disensos dentro del grupo. Para mayor información: Gustavo Adolfo Vargas, “Consenso, competencia y conflictos en la democracia”, *El Nuevo Diario*, viernes 14 de abril del 2000, p.6-C.

presidencial; procedimientos y mecanismos constitucionales oxidados por la falta de uso; grandes espacios de discrecionalidad; ineficiencias burocráticas; corrupción e impunidad; inercias centralizadoras; y costumbres, prácticas y arreglos al margen de la ley. El balance arroja unos saldos francamente raquíticos, desde luego insuficientes para sostener una gobernabilidad democrática estable.

En la frágil democracia nicaragüense se ha abierto una grieta entre los sectores populares: quienes tienen trabajo intentan por todos los medios conservarlo y combaten contra los que ya no lo tienen y, probablemente, nunca lo tendrán ya. La solidaridad, en ese campo, se quebró ya. En vez de hacer que florezca la riqueza generalizada para distribuirla, el mercado globalizado ha creado un desorden desigual, la injusticia y la miseria. Pero la mano invisible del mercado globalizado no sólo destruye las sociedades, también masacra la naturaleza.

1. Situación Económica

El cambio político del noventa tuvo implicaciones profundas. La nueva administración estaba interesada en la estabilización económica, pero especialmente en impulsar cambios en la economía y el Estado, revertir acciones y transformaciones de la década revolucionaria e iniciar un rápido proceso de liberalización económica conforme las líneas generales y el modelo establecido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La administración Chamorro (1990-1997) otorgó prioridad al logro de equilibrios macroeconómicos, asignó al mercado un papel crucial en la activación de la economía y en la distribución de los recursos disponibles. La empresa privada fue señalada como el motor del crecimiento económico, limitando el papel del Estado en la esfera productiva y de servicios, reservándole el de facilitador de la iniciativa económica privada y promotor de la plena integración de Nicaragua en el mercado mundial. El cambio de administración en 1997 no ha implicado cambios substanciales en la política económica. En 1998, el Gobierno suscribió el segundo programa de Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés) para Nicaragua, que se encuentra en su tercer año de ejecución. La política monetaria, cambiaria y fiscal han sido los instrumentos utilizados para reducir la inflación y sanear las cifras macroeconómicas.

1.1 Producto interno bruto

El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha sido el resultado no de una expansión sostenida de las exportaciones, sino del oxígeno que ha suministrado la cooperación internacional y la comunidad nicaragüense residente en el exterior. Sin embargo, esos recursos no han sido utilizados debidamente para aumentar, en

los niveles que se requiere, la capacidad productiva nacional. Más bien ha fomentado niveles de consumo que no se corresponde con las actuales realidades productivas. A partir de 1994, después de diez años de caída continua, se reanudó el crecimiento positivo del PIB, manteniendo desde entonces un modesto comportamiento que se encuentra rezagado respecto al crecimiento de la población que aún mantiene una tasa anual cercana al 3%.

TABLA # 1. Tasa de crecimiento del producto interno bruto

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
3.2	4.5	4.7	5.1	4.1	7.0	3.5	6.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Documento Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

1.2 Producto interno bruto por habitante

El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado a la mitad a los registrados en la década de los setenta. El PIB por persona ha venido cayendo, en promedio, a un ritmo del 2% durante los últimos 23 años. Nicaragua se ha transformado en uno de los países más pobres de América Latina, con un PIB *per cápita* por debajo de los quinientos dólares anuales por persona.

TABLA # 2. Tasa de crecimiento del producto interno bruto por persona

1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
1.6	2.0	1.0	3.9	0.6	3.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

A mediados de los años setenta el PIB *per cápita* de Nicaragua logró ascender acerca de US\$1,100 dólares, lo que era cuatro veces superior a la deuda *per cápita* contraída por el país en ese momento. Como resultado de las convulsiones políticas internas de finales de los setenta, el PIB por habitante descendió a menos de US\$800 dólares para 1980. El PIB luego de caer, abruptamente, en 1979, experimentó caídas adicionales entre 1984 y 1989 y estancamiento entre 1990 y 1993. En 1990, el PIB *per cápita* de los nicaragüenses apenas cubría el 17% de la deuda por habitante (la deuda era seis veces mayor que el ingreso)².

El PIB *per cápita* situado en 1989 era de 501 dólares, se continuó deteriorando alcanzando su punto más bajo en 1993, iniciando luego una leve recuperación para alcanzar 468.1 dólares en 1998, cifra por debajo del PIB *per cápita* de 1960

² Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", Mimeografiado, 21 de enero de 2000, p.5 y 6.

(760 dólares de 1980). El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado en los últimos nueve años, teniendo una variación acumulada entre 1990/1998 de -8.5%. Las proyecciones del Gobierno –según datos del Banco Central de Nicaragua-, basadas en que desde 1994 el PIB muestra un incremento continuo, estimaban que para el año 2000 se alcanzaría un PIB *per cápita* de 491 dólares anuales (continúa por debajo de los US\$500 por habitante).

1.3 Desempleo

El mantenimiento de las altas tasas de desempleo en el período 1990-1999 se acompaña con descenso muy marcado de empleo en el sector agrícola, creando un flujo migratorio hacia las ciudades y hacia el extranjero, que ven su desempleo aumentado considerablemente. Durante este período la economía nicaragüense ha producido menos empleo, mientras que había más personas buscando trabajo.

Las principales causas del desempleo son: el descenso de la demanda interna, la mayor tasa de interés de los créditos, los mayores costos de producción y la menor intervención del Estado en la creación de empleo (y muy en particular en el sector servicios sociales), no han permitido absorber la enorme demanda de trabajo originada por la destrucción de empleo en la agricultura y por el aumento de búsqueda de trabajo por parte de la mujer y los jóvenes. Hay un alto desempleo encubierto a base de puestos de trabajo pobres.

Los datos oficiales del Banco Central de Nicaragua demuestran que la evidencia empírica existente no apoya las tesis neoliberales. Las distintas políticas aplicadas que han desregulado el mercado laboral y reducido la protección social de la fuerza laboral no han interrumpido el mantenimiento de los altos niveles de desempleo. Es decir, los datos indican que las políticas económicas aplicadas en Nicaragua han incrementado, en lugar de reducirlo, el número de personas que se encuentran en el desempleo, en el año de 1999, en comparación a las cifras del año de 1990.

Entre 1997 y 1999 hemos observado un descenso relativo de la tasa de desempleo debido a tres factores. El primer hecho ha sido el descenso de la tasa de crecimiento de la población en edad laboral debido al flujo migratorio, lo cual ha disminuido la demanda para puestos de trabajo. La otra causa que explica la disminución de la tasa de desempleo, es el descenso del porcentaje de la participación laboral; es decir, del porcentaje de la población en edad laboral que desea trabajar y que, por lo tanto, no aparecen en las cifras de desempleo. El elemento es que el Gobierno hace aparecer “artificialmente” empleadas a las personas que trabajan menos de cuatro horas a la semana y que constan en las cifras oficiales como empleadas.

TABLA # 3. Evolución del Desempleo 1990 - 1998

VARIABLES*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población Total	3,737.5	3,853.9	3,974.0	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775.0
PEA General	1,189.9	1,237.5	1,287.0	1,338.5	1,392.1	1,447.8	1,507.2	1,567.5	1,630.2
Población Desemp.	527.1	645.9	647.3	682.6	746.2	770.2	770.2	785.3	730.3
% Tasa Desempleo	44.3	52.2	50.3	50.1	53.6	53.2	51.1	50.1	44.8

*: PEA y Población Desempleada en miles de personas

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio 1999*, Volumen, V, Número 7, 1999, p.32. La Población.

Estos tres factores explican, pues, que la tasa de desempleo haya ido disminuyendo a pesar de que la tasa de creación de empleo se haya mantenido baja. En realidad, la tasa de la población buscando trabajo disminuyó (por el incremento de la migración en busca de trabajo y por aumento de las personas desempleadas que han abandonado el intento por encontrar trabajo) más rápidamente que la tasa de creación de empleo.

La recuperación económica no ha venido acompañada de una recuperación de los empleos industriales formales, sino por el contrario, éstos disminuyeron. El número de personas de la fuerza laboral que se encuentra subutilizada no ha bajado. Estos elementos permiten concluir que la pobreza en Nicaragua no ha disminuido y su tendencia es a mantenerse en relación a las cifras de 1995. Por ejemplo, datos de la Organización Internacional del Trabajo, estimaban para 1991, que el 57.2% de la fuerza laboral ocupada nicaragüense se encontraban en el sector informal; para 1996 las estimaciones eran del 58.9%³.

La Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo indica que la tasa de desempleo abierto y subempleo en Nicaragua fue, en 1999, del 50.9% de la Población Económicamente Activa (PEA), siendo el desempleo abierto de un 13% y el subempleo de 37.9%. De acuerdo a la información proporcionada por el Banco Central de Nicaragua, la PEA anda actualmente muy cerca de 1.7 millones de personas⁴.

Los altos niveles de subutilización de la fuerza de trabajo han venido acompañada por una disminución del poder adquisitivo de los salarios. Si comparamos el salario real promedio nacional de 1991 con el de abril de 1998, se puede apreciar una mejoría relativa, ya que han subido en un 21.96%⁵.

³ Del Cid, Miguel y Tacsan, Rodolfo. *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (un estudio preliminar)*, OIT, Documento N°62, San José, Costa Rica, 1998.

⁴ Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

⁵ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.22.

TABLA # 4. Evolución de la tasa de desempleo

Año	1997	1998	1999
Tasa de Desempleo Abierto	12.4	12.1	13.0
Tasa de Subempleo	39.5	40.0	37.9
Tasa Total de Subutilización de la Fuerza de Trabajo	51.9	52.1	50.9

Fuente: Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo publicado en el diario *La Tribuna*, Año VII, Edición 2337, martes 18 de enero de 2000, p.1B.

1.4 Distribución del ingreso

En los últimos diez años, el poder adquisitivo y el nivel de vida de decenas de miles de trabajadores han sufrido el peor deterioro de su historia. En ese lapso, de los 53 productos de la canasta básicas, hoy sólo tienen acceso a diez. Productos como leche, carne, pescado y diversas frutas y legumbres desaparecieron, prácticamente, de la alimentación cotidiana de la familia nicaragüense. Más del 70% de los asalariados formales no tienen acceso a estos productos. Con la actual política económica, el patrón de consumo de los sectores populares no tiene perspectivas de recuperación inmediata. Desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, la desigualdad en la distribución del ingreso no ha hecho otra cosa que agudizarse, incluso en los períodos de relativa recuperación económica. En ninguna parte de América Latina, con la excepción de Haití, los pobres son tan pobres y los ricos tan ricos como aquí.

De acuerdo a las cifras del Banco Central de Nicaragua, el aumento del consumo privado acumulado entre 1991 y 1998 fue solamente de 21.7%, lo cual significa una subida promedio anual de 2.71%. Lo que representa un incremento negativo tomando en cuenta el crecimiento poblacional de 3% anual. La producción de la actividad primaria es el 28.5% del PIB⁶ y el índice de producción *per cápita* es del 64%. Esto significa que la producción total no cubre el 100% de los alimentos necesarios que una persona tiene que consumir al día.

Al analizar el consumo privado *per cápita*, sin entrar en la distribución del mismo, observamos que entre 1991 y 1998, ha tenido un crecimiento acumulado de un 1.75%, lo que demuestra el enorme deterioro del nivel de vida de la población nicaragüense. Hay que tomar en cuenta que, la distribución de ese consumo *per cápita* no es igual entre todos los sectores sociales. Por ejemplo, el PNUD indica que “el 20% de la población más rica tiene un PIB *per cápita* 13 veces superior al 20% de la población más pobre”⁷.

⁶ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, septiembre de 1998, p.10.

TABLA # 5. Consumo privado *per cápita*

Año	1991	1993	1995	1997	1998
Población	3,992.2	4,264.8	4,357.1	4,628.1	4,775.0
Consumo Privado	13,408.4	12,439.3	13,817.6	14,043.5	16,318.7
Consumo Privado <i>per cápita</i>	3,358.6	2,916.7	3,171.2	3,034.4	3,417.5

Fuentes: A) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.27. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1994*, p.47. C) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17 y 18. Población en miles de personas; consumo privado en millones de córdobas 1980; consumo privado *per cápita* en córdobas 1980.

Con relación a la distribución del ingreso, observamos que de acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Trabajo, publicado en 1994⁸, el 73.75% de los ocupados percibían el 34.64% de los ingresos. En cambio el sector más alto de los ocupados (9.08% de los ocupados) recibía el 40.99% de los ingresos totales. El sector medio, que representa el 17.17% ocupados, percibía el 24.37 de los ingresos totales. Esta situación no ha cambiado; en el mejor de los casos ha permanecido igual.

¿Es posible construir cimientos firmes de gobernabilidad y de democracia de largo plazo sobre desigualdades económicas y sociales tan profundas que traban la formación de tejidos políticos flexibles y el desarrollo económico? La respuesta nos la da la historia, que podemos sintetizar en dos puntos: Primero, el proceso de desarrollo debiera ser de reducción de las diferencias de productividad entre sectores y de bienestar entre grupos sociales. Donde el desarrollo no asume estos rasgos, simplemente la gobernabilidad y la democracia no son sostenibles en el tiempo. Segundo, en los últimos treinta años, no se han dado, a escala mundial, casos de crecimientos económicos elevados sobre la base de una distribución del ingreso tan polarizada como en Nicaragua.

1.5 Poder de compra

La inflación entre 1992 y 1998, fue lo suficientemente alta para producir una caída en el poder adquisitivo de los salarios. Es decir, los asalariados experimentaron una reducción en los ingresos reales y en la capacidad de consumo, a la vez que vivieron una mayor inseguridad laboral. Por eso, la pobreza tiene una expresión productiva, asociada a una limitada capacidad de generar ingresos. Un producto directo del desempleo y el deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza en Nicaragua. Para 1999, el Gobierno y la empresa privada impulsan una nueva reforma laboral que facilite las

⁸ Ministerio del Trabajo/Dirección General de Empleo y Salario, *La situación del empleo urbano en Nicaragua. Resumen Global de ocho ciudades*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, junio de 1994, p.22.

negociaciones -esto es, que debilite aún más al sujeto que trabaja- y que reduzca significativamente los costos de las empresas, siempre con el argumento de que así mejorarán su competitividad.

La reducción del poder de compra del salario real promedio entre 1991 y mayo de 1999 fue del 43.75%. Lo que significa una caída promedio del poder compra del orden de 6.08% anual. Un producto directo del desempleo y del deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza. Por ejemplo, en 1991, con un salario mensual promedio se podía comprar 1.44 canastas básicas. En mayo de 1999, con el mismo salario promedio no se podía comprar ni una canasta básica. Aún cuando las áreas urbanas presentan cifras elevadas de pobreza y de extrema pobreza, son las áreas rurales las que están mayormente afectadas.

TABLA # 6. Evolución del poder de compra del salario real

Años	Costo canasta básica	Salario real promedio nacional	¿Cuántas canastas básicas compra salario promedio nacional?
1991	718.0	1,032.7	1.44
1997	1,402.8	1,195.9	0.85
1999 mayo	1,637.3	1,348.7	0.82

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio de 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.28 y 38.

De acuerdo con las cifras de FIDEG, el costo promedio de la canasta básica de 53 productos a diciembre de 1999 era de 2,089 córdobas, lo que representa un incremento de 9.59% con respecto al costo en diciembre de 1998, cuando era de 1,906 córdobas. Para el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) reporta que el costo de la canasta básica para diciembre de 1999 fue de 1,789 córdobas.

El Ministerio del Trabajo reconoce que el precio actual de la canasta básica sólo puede ser cubierto por más de dos salarios mínimos. Según la tabla vigente del salario mínimo, los obreros de la construcción ganan 1,200 córdobas; entonces la canasta básica puede ser cubierta con un poco de más de salario y medio. Los que están en peores condiciones son los trabajadores del sector agropecuario, con un salario de 450 córdobas y los empleados del Estado que ganan, 550 córdobas ⁹.

⁹ Martha Danelia Corea, "Canasta Básica Inalcanzable", *La Prensa*, jueves 3 de febrero de 2000, p.C-1.

1.6 Comercio exterior

El déficit de la balanza comercial que se observó en los últimos años evidencia un serio fracaso del programa de ajuste estructural. En el ESAF de 1998, se estableció como objetivo, el lograr exportaciones de 923 y 1,039 millones para 1998 y 1999. Sin embargo, en esos años, las exportaciones FOB, escasamente, llegaron a 573 y 530 millones de dólares, respectivamente, frente a los 1,383 y 1,618 millones de dólares en importaciones, dando como resultado un déficit en la balanza comercial de 1,082 millones de dólares en 1999.

TABLA # 7. Comercio exterior de Nicaragua 1990-1998*

VARIABLES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	330.6	272.4	223.1	266.9	359.7	526.4	669.0	703.6	573.2
Importaciones	567.4	668.7	770.9	669.9	783.8	897.0	1,049.7	1,371.4	1,383.6
Déficit Comercial	-236.8	-396.3	-547.8	-403.0	-424.1	-370.6	-380.7	-667.8	-810.4

*: Cifras en millones de dólares.

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

La no reactivación de las exportaciones es un problema central para la estrategia de desarrollo de Nicaragua. En una economía altamente abierta dependiente del comercio internacional, el actual estancamiento exportador puede llevar a gravísimas repercusiones para el futuro. De hecho la elevada carga impositiva afecta el proceso de producción y comercialización, es conjuntamente con los elevados costos de producción, uno de los principales sesgos antiexportadores que aún predominan en la economía nicaragüense.

Actualmente, Nicaragua tiene un volumen de exportaciones que no alcanza los 550 millones de dólares, y con importaciones superiores a los 1,500 millones de dólares, implica un déficit comercial del orden de los 1,000 millones de dólares anuales, lo que en relación a un reducido PIB de 2,500 millones de dólares se traduce en una relación déficit comercial/PIB por encima del 40%, lo que es un gravísimo fracaso de la política macroeconómica. Podemos afirmar que, el desequilibrio de la balanza comercial continuará siendo, en los próximos años, uno de los principales problemas macroeconómico del país. Por ejemplo, para el año 2000 se prevé un déficit de la balanza comercial/PIB del 36.2% y este déficit sólo puede ser cubierto vía ahorro externo, remesas familiares y medidas impositivas tratando de frenar las importaciones de bienes suntuarios.

El déficit comercial ha avanzado desde 1990 y ha llegado a constituirse en desequilibrios comerciales crónicos. El déficit comercial no sólo se mantiene alto sino que crece año con año desde 1990, cuando representaba el 24% del PIB. En 1998 pasó a ser el 37.9% y según las proyecciones del Banco Central de Nicaragua (BCN) para 1999 la tendencia será la misma. El déficit comercial de US\$667.8 millones de dólares en 1997 se incrementó en 1998 y 1999, debido a

las pérdidas en las cosechas, las exportaciones disminuyeron y aumentaron las importaciones para satisfacer las necesidades de la reconstrucción.

Entre 1990-1999, el déficit comercial acumulado es de US\$5,319.5 millones de dólares. Según cifras del BCN, el déficit comercial pasa de un ya muy alto 36% del total de las importaciones en 1996, a 48% en 1997 y 58% en 1998. En 1999 llegó al 67%¹⁰. Todo lo cual nos indica que esta situación, de seguir así, es insostenible. El financiamiento externo concesional y las transferencias familiares sobre este problema, en el corto plazo no se puede depender por mucho tiempo de bienes adquiridos en el exterior sin tener las exportaciones necesarias para poder pagarlos. Además el desequilibrio externo amenaza permanentemente de aumentar la deuda externa.

2. Situación Social

La sociedad nicaragüense ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Se produjo un brusco descenso en la calidad de vida de las clases medias vinculadas al empleo público y privado; procesos de movilidad ascendentes en algunos sectores de los pequeños y medianos comerciantes; disminución de los trabajadores asalariados con la consiguiente pérdida de influencia de los sindicatos en el escenario de la política nacional; surgimiento de un nuevo tipo de funcionario con altos niveles de ingresos pero con una formación profesional media; élites empresariales que tratan de adaptarse con variado éxito a las nuevas reglas de la política económica delineadas por el FMI y el BM; difusión masiva de valores vinculados al consumo y acceso muy diferenciado a ellos.

La política neoliberal ha consolidado un marcado proceso de diferenciación social. Mientras un grupo social minoritario ha conseguido cierto éxito en sus actividades económicas, otros tratan con suerte diversa de alcanzar el mínimo para la sobrevivencia de su grupo familiar, la gran mayoría de ellos son empujados a la marginación. En el campo y en las ciudades se incrementan las extensas zonas de pobreza extrema y pobreza. La pobreza prevalece más en el área rural, ya que nueve de cada diez habitantes es pobre.

Las políticas gubernamentales tanto fiscales como económicas que se están siguiendo hoy en Nicaragua incrementan las desigualdades sociales acentuando todavía más la mortalidad diferencial por clase social. Existe suficiente evidencia acumulada, en los últimos años, para poder decir que el aumento de las desigualdades sociales en la década noventa ha incrementado las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Por ejemplo, un estudio de UNICEF indica que entre 1993 y 1998 la muerte materna

¹⁰ Oscar Zamora S., "El optimismo gubernamental vs. la incierta situación económica", *Confidencial*, Año 4, Edición N°171, semana del 5 al 11 de diciembre de 1999, p.9.

en Nicaragua ha aumentado en un 59% y que el 60% de las muertes ocurren fuera de los servicios hospitalarios. Esto refleja que son los sectores humildes, que no tienen acceso a los servicios de salud, los que tienen un mayor porcentaje de muertes.

Otra medida preocupante es la política de privatización en la financiación de los servicios de salud que se ha introducido en el Ministerio de Salud. La implementación de los servicios de pago y copago incrementarán, también, las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Al mismo tiempo, se revertirá, de forma definitiva, el proceso de utilización generalizada de los servicios de salud que ayudaba a reducir las desigualdades sociales. De ahí que se puede predecir que la privatización de los servicios de salud aumentará, en el corto plazo, las desigualdades sociales existentes.

2.1 Población y fecundidad

El Censo Nacional de 1995, nos revela que Nicaragua continúa experimentando cambios demográficos y epidemiológicos propios de las sociedades en transición. Se presenta un proceso de envejecimiento relativo de la población, descenso de las tasas de fecundidad y rápida urbanización de la población. La urbanización está modificando el perfil demográfico, lo que repercute tanto en la salud como en los servicios sociales en general. Este fenómeno se ha incrementado entre 1980 y 1999 como resultado del crecimiento natural como de la migración rural-urbana por la guerra, la pobreza rural, en procura de trabajo y mejores condiciones de vida.

Nicaragua tiene y tendrá hasta principios del siglo XXI una estructura poblacional por edad muy joven, el 50% de la población tiene entre 0 y 17 años, crece a una tasa de 2.7% y duplica cada 26 años. En su mayoría este grupo poblacional tiene un bajo nivel de educación, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. El Censo Nacional de 1995 revela una población de 2,273,614 habitantes mayor de 15 años, que representaba el 54.9% del total. De este grupo 1,094,460 personas corresponden al sexo masculino o sea el 49.4%.

TABLA # 8. Evolución de la población total 1990 - 1999

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población	3,737.5	3,853.9	3,974	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775	4,923

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

La población de Nicaragua no se encuentra distribuida de una manera homogénea. La mayor concentración poblacional se da en la región del Pacífico, que ocupa el 15.26% del territorio nacional y en donde habita el 58.19% de la población total (2,408,754 habitantes), y el 76.39% de la población urbana. En la región Central, que

tiene una extensión del 33.88% del territorio nacional, habita el 30.46% de la población (1,260,952 personas); la mayoría de ella rural. La región del Atlántico que ocupa el 50.85% del territorio nacional, sólo alberga el 11.35% de la población (469,780 habitantes).

La tasa de natalidad es de 38.7 por mil en el quinquenio de 1990/1995. El descenso de la tasa de natalidad se asocia a tres factores: el aumento de la educación femenina, la reducción de la mortalidad infantil y el acceso a métodos de planificación familiar. En el quinquenio 1980/1985 la tasa de fecundidad era de 6.0 hijos por mujer, y en el quinquenio 1990/1995 descendió aún más, llegando a 5.01 hijos por mujer.

Nicaragua es un país que posee una tasa de fecundidad estimada por ENDESA-1998 en 3.9 hijos por mujer ¹¹. La población ha pasado de 3.6 millones de habitantes en 1989 a 5.0 millones en 1999, es decir un incremento de más de un millón de nicaragüenses en una década, lo que plantea una demanda creciente de servicios públicos. La población es mayoritariamente joven, femenina y urbana. Se encuentra concentrada en el área del Pacífico.

El crecimiento acelerado de la población ejerce una gran presión en la capacidad de otorgar servicios sociales de calidad a los ciudadanos y limita las posibilidades de reducir la pobreza. En el año 2000, la población de Nicaragua es muy joven. El 50% es menor de 17 años, crece a una tasa de 2.9% y se duplica cada 24 años. En su mayoría este grupo poblacional joven tiene un bajo nivel educativo, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. Dos de cada cuatro entre 14 y 23 años está desempleado.

Actualmente el 66% de los nacimientos se producen en condiciones de riesgo, ya sea porque la madre es demasiado joven, es mayor de 35 años, es de elevada paridad o los intervalos entre nacimientos son demasiados cortos. La tasa de fecundidad de las adolescentes en Nicaragua es la mayor de Centro América y una de las más altas del mundo. Uno de cada cuatro nacimientos corresponden a mujeres entre 15 y 19 años y la mitad de las adolescentes a los 19 años ya han estado algunas vez embarazadas ¹².

La secuencia de nacimientos demasiados tempranos, numerosos, seguidos y tardíos, y la mala salud, desnutrición crónica y bajo rendimiento escolar resultantes, conducen al desempleo o a la baja productividad, desembocando en la marginación económica y social. La política nacional de población debería centrar su acción en el campo de la salud reproductiva para reducir la incidencia de embarazos de alto riesgo y en adolescentes a fin de disminuir la mortalidad materna, mortalidad infantil, la fecundidad adolescente, promover la maternidad y

¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 1998". *Informe Resumido*, abril 1999, p.6.

¹² Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.27.

paternidad responsables, mejorar los indicadores de salud e incrementar los niveles de educación de la población en general.

2.2 Gasto social

El gasto social de un país es un indicador de importancia. Nicaragua al igual que algunos países de Centro América se ha caracterizado por tener una magnitud del gasto social bajo en comparación a otras regiones de América Latina. Dentro del contexto del programa de ajuste estructural los sectores sociales de Educación y Salud se han visto seriamente afectados, ya que si bien han tenido incrementos presupuestarios, los mismos no han sido suficientes para atender la demanda de servicios y mejorar la calidad de la oferta, derivándose de ello la profundización de los problemas educativos y de salud que encara la población.

Ciertamente el PIB total ha crecido en los últimos años, lo que indica que la población está produciendo más riqueza. Sin embargo, esta población no está recibiendo, proporcionalmente, al menos en términos presupuestarios, los beneficios de la riqueza que genera. El gasto social experimentó una reducción importante. En términos *per cápita*, el gasto social se redujo de US\$109 en 1982 a US\$64 dólares en 1994¹³. El gasto social por persona se había reducido, en 1997, a US\$50 dólares, lo que en el contexto latinoamericano es considerado bajo. Se estima que la cooperación internacional aporta alrededor de US\$40 dólares *per cápita* adicionales al gasto social del país¹⁴. En términos comparativos, Costa Rica y Panamá están por encima de los US\$200 dólares anuales por persona¹⁵.

La política económica ha hecho énfasis en la reducción del déficit fiscal básicamente a través de la reducción del gasto público. El Estado ha contraído su participación en la provisión de servicios básicos a la población, dejando bajo la responsabilidad y capacidad de las familias la satisfacción de esas necesidades, generando más desigualdades. La proporción del gasto social nominal con relación al gasto del Gobierno Central, creció entre 1990 y 1994, pasando del 32.46% al 42.5%, desde entonces descendió de manera ininterrumpida hasta llegar al 33.68% en 1997, sin embargo, el gasto real del sector ha sido menor¹⁶.

¹³ *Ibid.*, p.6.

¹⁴ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", *Mimeografiado*, Managua, Nicaragua, 1998, p.4.

¹⁵ *Ibid.*, p.3.

¹⁶ Ruta Social/Ministerio de Acción Social, "Nicaragua, el gasto social y su eficiencia", Litográfica Comayagüela, Honduras, febrero 1997, 68 páginas.

En el año 2000 el gasto social aprobado en el presupuesto general correspondió al 46.04% ¹⁷, sin embargo, en el mes de marzo del 2000 el presupuesto se amplió para enfrentar los gastos de las elecciones municipales, lo que implica una disminución real del porcentaje de la inversión social con respecto al gasto total.

TABLA # 9. Evolución del gasto social 1990-2000

Años	1990	1994	1997	1999	2000
Porcentaje	32.5	42.5	33.7	43.8	46.0

Fuente: En base a los datos proporcionados por los Presupuestos Generales de la República de Nicaragua.

Entre 1993 y 1997, el gasto social *per cápita* se ha desplazado -en términos nominales- desde 281 córdobas en 1993 a 346 córdobas en 1997. No obstante, en términos reales y tomando en cuenta la inflación acumulada en el mismo período (55% en total), la inversión social por persona se reduce solamente a 190 córdobas. Es decir, el gasto social *per cápita* se ha reducido en un 32.38% entre 1993 y 1997.

El gasto social *per cápita* (en dólares de 1996) fue de 57 dólares en 1990, bajando hasta 50 dólares en 1996 ¹⁸. En el presupuesto de 1999, el área social recibió el 43.8% de los fondos, el Ministerio de Salud (MINSa) fue el principal beneficiario con distribución gubernamental al recibir C\$1,760 millones de córdobas de un total de C\$4,123 millones de córdobas para el área social ¹⁹. En el presupuesto del 2000, se determina que el sector social recibirá 4,803.8 millones de córdobas; sin embargo, el MINSa recibirá 1,756.7 millones de córdobas y el Ministerio de Educación 1,443.0 millones de córdobas. Es decir, entre ambas instituciones reciben 3,199.7 millones de córdobas, o sea el equivalente al 66.13% del gasto social total del año 2000 ²⁰.

De los fondos nacionales ejecutados en el Gobierno Central en los sectores sociales, la mayoría se gasta en sueldos y salarios, mientras que de los fondos externos, por el contrario, tienen una mayor participación los gastos de capital; lo cual indica una dependencia de la cooperación internacional para el combate de la pobreza. Es decir, la inversión social no ha tenido el respaldo necesario del Estado ni se le ha asignado recursos en correspondencia con las necesidades presentes y futuras del país. Por ejemplo, en el presupuesto del año 2000 los sueldos y salarios del MINSa alcanza los 676.0 millones de córdobas, equivalente al 38.48%. Mientras que los gastos del capital ascienden a 519.9

¹⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, "Presupuesto General de la República 2000", Managua, Nicaragua, marzo 2000, p.275.

¹⁸ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", UNICEF, Managua, Nicaragua, 1999, p.140.

¹⁹ Oliver Bodán, *El "pastel presupuestario" de 1999*, El Observador Económico N°85, FIDEG, Managua, Nicaragua, marzo 1999, p.5-11.

²⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, *ob. cit.*, p.273.

millones de córdobas (29.59%), de los cuales el 76.53% (397.9 millones de córdobas) proviene de la cooperación internacional ²¹. En el caso del Ministerio de Educación, el 71.65% de los gastos de capital corresponden a la cooperación internacional (438.0 sobre un total de 611.3 millones de córdobas) ²².

2.3 Agua y saneamiento

El acceso a agua potable, es uno de los indicadores más representativos de la salud pública. Por eso, para reducir la carga de morbilidad, en particular de los niños y los pobres, es necesario incrementar el abastecimiento de agua potable libre de microorganismos nocivos, metales pesados y contaminantes. El acceso a fuentes inocuas de agua potable muestra grandes disparidades de un departamento a otro y de una clase social a otra, lo mismo que la cantidad de agua disponible es motivo de preocupación.

Aunque la población rural en Nicaragua ha disminuido, la cobertura de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales es mucho menor que en las urbanas, lo que ocasiona una marcada iniquidad en el acceso de los residentes del sector rural al agua. No obstante los progresos experimentados en las últimas décadas, en las zonas rurales se observan diferencias de cobertura, la población rural y pobre urbana tiene poco acceso a agua desinfectada. En relación a los pobres, sólo el 45% tiene acceso a agua potable empeorándose este indicador en las áreas rurales donde sólo el 31% tiene acceso al agua potable ²³.

Entre 1980 y agosto de 1992, la cobertura de la población servida con agua potable experimentó un crecimiento. El porcentaje de la población servida varió de un 39% en 1980 a un 56% en 1992 ²⁴. En 1996 la cobertura alcanzó el 63.9% de la población ²⁵. En 1997, la cobertura se contrajo al pasar al 59.2% de la población ²⁶, comparado con más de un 80% en Panamá y Costa Rica. En 1998, 106 mil personas fueron integradas al servicio de agua potable ²⁷, mientras que el crecimiento vegetativo de la población fue de 160 mil personas, lo que significa una contracción en el porcentaje de la cobertura total. Pero lo más grave es que, de acuerdo al Banco Mundial, “no existe una estrategia para el mejoramiento” ²⁸.

²¹ *Ibid.*, p.181 y 187.

²² *Ibid.*, p.130.

²³ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.21.

²⁴ Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, “INAA ... Tres años de transformación, logros, alcances y perspectivas (1990-1992)”, Mimeografiado, 1992, 16 páginas.

²⁵ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1996*, p.172.

²⁶ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.146.

²⁷ Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, Managua, Nicaragua, diciembre 1998, p.100.

²⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

En 1992, la cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario era del orden del 25.2% de la población²⁹. En 1997, la cobertura de los alcantarillados sanitarios descendió al 19.8% de la población³⁰. En 1998, en el sistema de “alcantarillado sanitario se integraron al servicio 17,815 personas”³¹, las cuales se localizan en las ciudades y localidades urbanas. Esto significa que la cobertura total disminuyó, sin tomar en cuenta los efectos del Mitch, ya que el crecimiento de la población fue de 160 mil personas. Es decir, que sólo se cubrió el 11.13% del crecimiento vegetativo de la población de 1998. El déficit en la disposición sanitaria de aguas residuales y excreta es todavía muy acusado, sólo el 10% de las aguas residuales que se colectan reciben algún tipo de tratamiento previo a su disposición final.

Según cifras oficiales, solamente el 59% de la población poseía suministro de agua potable en 1998, apenas el 1% más que en 1990. La cobertura de alcantarillado sanitario alcanzaba apenas al 19.08% de la población en 1990 y se mantiene en un 19.9% en 1998. A finales de 1998, casi dos millones de nicaragüenses carecía de agua potable y tres millones ochocientos mil carecían de alcantarillado³². Todavía el 33% de los pobres no tienen letrinas o inodoro, el 56% no tienen electricidad, y el 94% usa leña para cocinar. Estas carencias son más profundas en el área rural³³.

En 1999, en un estudio realizado en 120 comunidades de 50 municipios ubicados en los departamentos de Nueva Segovia, Madriz, Matagalpa, Estelí y León, se midieron distintos indicadores para comunidades en las que había intervención del Proyecto PROSERBI-UNICEF (Programa de Servicios Básicos Integrales) y como referencia se tomaron comunidades sin este programa especial³⁴. Para los municipios integrados al programa se encontró una cobertura rural de agua potable del 59% y un 53% de letrinas, para el resto de municipios la cobertura fue del 45% en agua potable y 41% en letrinas. En las comunidades de Matagalpa la situación encontrada fue la peor con una cobertura de agua potable para los municipios sin intervención del 26% y la misma cifra de cobertura de letrinas.

En una encuesta realizada por el Ministerio de Agricultura (1998) en 1,468 unidades de producción (fincas) en el todo el país, el 91% de los hogares declararon no tener sistema de desagüe, un 23% dijeron no tener sistema de servicios higiénicos (71% dijeron tener letrinas), un 36% declaró abastecerse de

²⁹ INAA, “Estado de Cobertura de Agua y Saneamiento por sector de Población”, *Mimeografiado*, 1992.

³⁰ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.159.

³¹ Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, p.100.

³² Oscar-René Vargas, “Nicaragua: después del Mitch...¿qué?”, CEREN, Managua, Nicaragua, 1999, p.86.

³³ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.8.

³⁴ Presidencia de la República/ Secretaría de Acción Social, “PROSERBI 99. Seguimiento a línea de base de 1997”, CIET International, Managua, Nicaragua, 1999.

algún sistema público de agua. Finalmente, sólo un 36% dijeron tener sistemas de alumbrado eléctrico, mientras que un 63% se alumbraban con candiles o gas³⁵.

2.4 Salud

El pensamiento actual en el campo de la salud pública se ha desplazado más allá del simple reconocimiento de la causas biológicas y conductuales de la enfermedad para incluir un examen de las relaciones entre el contexto sanitario y el social, es decir, la forma en que obran la pobreza, el género, las desigualdades sociales, entre otras cosas, como factores determinantes de la salud. Este cambio refleja un análisis más amplio y complejo de la relación existente entre el desarrollo humano y la salud. En la Nicaragua de 1950, 20 de cada 100 niños morían antes de cumplir el primer año. En el año 2000, esa cifra ha bajado a 4.5. Las medidas de salud pública adoptadas han resultado en la erradicación de la viruela y la poliomielitis, y las vacunaciones han sido fundamentales en la reducción del número de muertes por enfermedades infantiles.

A pesar de estos avances, persisten problemas de salud de enorme magnitud. Los niveles absolutos de mortalidad infantil y materna siguen siendo altos. La tasa de mortalidad infantil es alrededor de cinco veces mayor que la de los países desarrollados. Más de la mitad de las muertes infantiles evitables son consecuencia de enfermedades diarreicas y respiratorias, exacerbadas por la malnutrición. En Nicaragua, la tasa de mortalidad materna es casi diez veces más elevada que la de los países capitalistas más avanzados.

Según la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, las infecciones respiratorias agudas (IRA) son la primera causa de morbilidad y la segunda de mortalidad entre los niños menores de 5 años. Los hallazgos de la Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) de 1998, muestran que el 28% de los niños menores de 5 años en las áreas rurales reportaron haber tenido tos y respiración agitada durante las dos semanas que precedieron a la encuesta³⁶. También, la incidencia de la diarrea es un problema que continúa afectando a los hogares nicaragüenses.

Parte de este problema está asociado al uso de leña para cocinar, lo que tiene consecuencias negativas tanto para la salud como para el medio ambiente. El uso de leña como combustible es problemático para todos los hogares, puesto que su uso, especialmente en espacios sin ventilación, contribuye al aumento en la incidencia de las enfermedades respiratorias. El 98% de los hogares pobres usan leña para cocinar, mientras que en los hogares urbanos pobres el uso desciende al 87%³⁷.

³⁵ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.18.

³⁶ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, Anexo I, p.10.

³⁷ *Ibid.*, Anexo I, p.11.

Aunque las condiciones de salud han mejorado desde 1950, incluso en los sectores pobres de la población, el ritmo de ese avance ha sido muy desigual. Los indicadores promedio encubren diferencias notables entre las regiones del país e importantes disparidades entre diferentes sectores sociales que son indicativas de inequidad social. La distancia y razones económicas limitan el acceso de los pobres a los servicios de salud, particularmente en las áreas rurales. Para los pobres rurales, la distancia promedio de un centro o puesto de salud es de 5 kilómetros y de 6 kilómetros para los extremadamente pobres. En las áreas urbanas la distancia de acceso es significativamente menor: 1.1 kilómetros³⁸.

El 63% de la población accede a consultas médicas públicas y el 37% a consultas privadas. Cuatro de cinco pobres que se sienten enfermos van a consultas públicas y solo uno de diez va a consulta privada. Entre los pobres y los pobres extremos, la mayor restricción en el acceso a los servicios de salud es, además de la distancia, el alto costo de los servicios. La demanda de salud es muy sensible al costo de la atención. El gasto promedio en salud como porcentaje del gasto total de los hogares se incrementó del 3.2% al 5.2%³⁹.

La inversión social en salud constituye, en sí misma, un indicador estratégico para la programación y evaluación de la compensación social. Cuando se utiliza la inversión social en salud *per cápita* como indicador referencial, éste alcanza mayor representatividad como instrumento de medición y análisis aplicado. Aunque la salud es prioridad para el Gobierno, en términos reales y relativos, ha ocurrido un descenso en la inversión en salud, debido a la disminución del monto real del Presupuesto Nacional y al incremento de la población del país.

Del lado de los servicios de salud la situación no es mejor. Contrario a lo sucedido con el gasto público en salud⁴⁰ durante la década de los ochenta, en ésta década la tendencia es decreciente, pasando de 132.1 millones de dólares promedio del quinquenio 1985-1989 a 79.3 millones de dólares para 1990-1999, lo que equivale a una disminución del 40%. La reducción del gasto estatal en salud supone una disminución en la cobertura y prestación de servicios, esto deja a la población pobre sujeta a un mayor deterioro de su situación, con poco o ningún acceso a servicios de salud.

Las estadísticas oficiales registran tasas de crecimiento en el presupuesto, pero en una proporción menor al incremento de la población. Por ejemplo, en 1998, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el sistema de salud de Nicaragua ocupaba el sitio número 14, entre 20 países latinoamericanos, por tener menos médicos por cada 10 mil habitantes y menos camas por cada mil habitantes.

³⁸ *Ibíd.*, Anexo I, p.11.

³⁹ *Ibíd.*, Anexo I, p.12.

⁴⁰ Incluye, presupuesto del MINSA y gasto de salud de las fuerzas armadas y del Ministerio de Gobernación, y el aporte estatal al régimen de salud y maternidad de la seguridad social.

TABLA # 10. Presupuesto de salud

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	588.10	576.40	633.00	657.00	714.80	881.90
Inversión <i>per cápita</i>	143.43	128.08	140.66	142.82	148.91	179.97
% Salud/ PIB	4.30	4.10	4.20	4.20	4.30	5.00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Banco Central de Nicaragua. El presupuesto en millones de córdobas de 1995 y la inversión en córdobas por persona por año.

Por otro lado, en 1990, el gasto en salud alcanzó la cifra de 143.43 córdobas de 1995 por habitante por año. En 1994, descendió a 128.08 córdobas de 1995 por persona por año. En 1996, el gasto *per cápita* se incrementa a 140.66 córdobas de 1995. En el presupuesto de 1997, el gasto de salud *per cápita* se incrementa a 142.82 córdobas de 1995. En 1998, volvió a subir ligeramente hasta llegar a los 148.91 córdobas de 1995 por persona por año.

La contracción de la inversión en salud se tradujo en una disminución de los gastos de operación y mayores dificultades para el mantenimiento de la infraestructura y los equipos, y limitó el margen para la inversión, lo que produjo los siguientes efectos: a) el gasto medio estatal por persona disminuyó; b) el gasto privado aumentó; c) el financiamiento de las organizaciones no gubernamentales para actividades en salud creció; d) se incrementó la dependencia del sector salud en relación a la cooperación internacional.

Se ha determinado fehacientemente que la mayoría de las causas de morbo-mortalidad en Nicaragua surgen de la pobreza del medio y la falta de saneamiento, características que definen la situación de los pobres. Las principales enfermedades (infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, malaria, etcétera) están vinculadas a la pobreza. Las principales causas de morbo-mortalidad infantil tales como la falta de protección contra enfermedades evitables, el corto período entre los nacimientos y la desnutrición, están vinculados mayormente a la pobreza.

De acuerdo a los indicadores oficiales del Ministerio de Salud (MINSa) todavía prevalecen las siguientes condiciones de salud: 1) Las principales causas de muerte infantil son por problemas relacionados a la atención del parto y por afecciones infectocontagiosas, las cuales podrían prevenirse oportunamente en el nivel primario de atención si se fortaleciera la capacidad resolutoria de los recursos comunitarios. 2) Deficiencia en la cobertura de atención médica, especialmente en las áreas rurales y que se refleja en los índices de mortalidad. 3) Una de las amenazas más serias para las mujeres en Nicaragua es la elevada tasa de mortalidad materna. Los datos oficiales indican que la muerte materna directamente relacionada al embarazo, parto y puerperio alcanza alrededor del 80% del total de muertes maternas hospitalarias, las que son previsibles mediante un adecuado control.

En la década de los ochenta, la universalización del derecho a los servicios de salud permitió el acceso al sistema único de una parte significativa de la población que no tenía acceso a los servicios de la red. En la década de los noventa, la reducción del financiamiento para el sector salud, así como la ineficiencia de la gestión de los servicios provocó un deterioro real en la calidad de la atención y, sobre todo, una imagen extremadamente negativa sobre el sistema de salud.

TABLA #11. Consultas Totales

Años	1989	1990	1996	1997	1998
Población	3,749.4	3,870.8	4,492.8	4,628.1	4,775.1
Consultas	9,481.2	8,824.8	8,564.5	8,873.6	6,912.0
Consultas <i>per cápita</i>	2.53	2.28	1.91	1.87	1.45

Fuentes: A) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.18 y 149. La población y consultas médicas están expresadas en miles.

El número de consultas médicas ha disminuido en 1998 en relación a 1990. Esto significa que el número de consultas anuales por habitante ha descendido de 2.28 consultas en 1990 a 1.45 consultas en 1998⁴¹. Si se hubiese mantenido el número de consultas anuales por habitantes de 1989, el número de consultas médicas totales de 1998 debiese registrar un total de 12,081.5 miles de consultas. La caída de las consultas *per cápita* ha significado una reducción de 5.1 millones de consultas en 1998 en relación a las consultas de 1989. Es decir, el número de consultas totales ha sufrido una contracción del 42.79% al reducirse, paulatinamente, el número de consultas *per cápita*/anual desde 1989 a 1998.

Para el Banco Mundial, los indicadores de salud se encuentran entre los peores de la región centroamericana, particularmente en las áreas rurales. Se presenta una ineficiencia en el Programa de Servicios Públicos a la Salud, ya que existe una gran cantidad de intervenciones verticales y carentes de enfoque estratégico. Hay también un bajo financiamiento en términos absolutos y una deficiencia en la distribución del gasto al prevalecer lo curativo versus lo preventivo, lo terciario versus lo primario⁴².

El sistema ha aumentado la cantidad de médicos pero su distribución privilegia los hospitales y el área urbana. En 1989 había 6.08 médicos por diez mil habitantes, elevándose a 9.83 en 1997. Las auxiliares de enfermería sobre quienes

⁴¹ Estos datos fueron obtenidos a partir de siguientes documentos: a) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. b) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.149.

⁴² Banco Mundial, "Memorándum del Presidente de la Asociación para el Desarrollo Internacional y la Cooperación Financiera Internacional para los directores ejecutivos sobre una Estrategia de ayuda para el país por parte del grupo del Banco Mundial para la República de Nicaragua", *Reporte N° 17496, Mimeografiado*, Washington DC, Estados Unidos, 1998, Anexo B.

descansa la mayor parte de los servicios de salud en el área rural, se redujeron de 14.47 por diez mil habitantes en 1989 a 10.4 en 1997. La condición de pobreza de quienes tienen acceso al sistema de salud, les impide obtener los medicamentos necesarios. A mediados de la década, una encuesta sobre demanda de servicios de salud encontró que el 84.6% de las personas que no recibieron medicamento en la unidad de salud, no lo compró en las farmacias, por considerarlo muy costoso ⁴³.

2.5 Esperanza de vida y mortalidad general

La esperanza de vida al nacer, indicador que tiene una relación inversa con la mortalidad, ha aumentado a lo largo de las últimas cinco décadas y expresa que la mortalidad tiende a bajar. En el quinquenio de 1950/1955, la esperanza de vida de los hombres era de 40.9 años y la de las mujeres de 43.7 años. Para el quinquenio 1995/2000, los hombres vivirán 67 años, mientras que las mujeres tendrán 70.1 años. El aumento de más de 15 años se debió, sobre todo, a la reducción de la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas en la primera infancia. El efecto absoluto de las desigualdades sociales entre los grupos extremos de ingreso económico en Nicaragua sobre la esperanza de vida mediana es de 24.8 años, lo que significa que en el país los más pobres viven, en término medio, casi 25 años menos que los más ricos. En las zonas rurales la esperanza de vida es menor en casi 10 años en relación a las zonas urbanas, y entre las mujeres, ésta es superior a los hombres.

En esta década de los noventa, la posición de Nicaragua en el Índice de Desarrollo Humano ha ido descendiendo. En el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1999, el país aparece ubicado en la posición 121, la más baja de Centroamérica ⁴⁴. Aunque en los últimos dos decenios, como producto de la combinación de un conjunto de políticas y acciones focalizadas del estado, ha aumentado la esperanza de vida al nacer de los nicaragüenses, situándose en 67.9 años en 1997 ⁴⁵, sin embargo, una proporción alta de población, el 12.4% no logrará sobrevivir los cuarenta años ⁴⁶.

La tasa de mortalidad general ha venido descendiendo influida por el mejoramiento sensible de la condición de sobrevivencia de los niños. La mortalidad general pasa de 9.7 por mil en 1983 a 8 por mil en 1986. Por otro lado, la mortalidad general tiene un comportamiento diferencial según la zona de

⁴³ Jaime Espinoza, "Población y Políticas de Salud en Nicaragua", *El Observador Económico* N° 64, FIDEG, Managua, Nicaragua, mayo 1997, p. 35.

⁴⁴ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Resumen", *Mundi-Prensa Libros*, New York, EU, 1999.

⁴⁵ La esperanza de vida pasó de un promedio de 57.59 años en el quinquenio 1975-1980 a 62.41 años entre 1985-1990.

⁴⁶ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999", Madrid, España, 1999.

residencia. Hay una diferencia de unos 10 años entre la esperanza de vida de la zona urbana y zona rural, a favor de la zona urbana.

La tasa de mortalidad infantil y de los niños entre 1 y 5 años ha disminuido de manera consistente, como efecto de la reducción de la mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles y otras enfermedades infecciosas. Estimaciones del MINSA para 1989, publicadas en el Plan Maestro, señalan una tasa de mortalidad infantil de 71.9 por mil nacidos vivos.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud ⁴⁷, la tasa de mortalidad infantil para los diez años anteriores a la encuesta fue de 45.2 por mil nacidos vivos, correspondiendo 40 por mil al sector urbano y 51 por mil al sector rural ⁴⁸. Para el grupo de 1 a 5 años, la tasa de mortalidad estimada fue de 56 por mil nacidos vivos, 49 por mil en el área urbana y 65 por mil en el sector rural. Para el quinquenio inmediatamente anterior a la encuesta se estimó una tasa de mortalidad infantil de 40 por mil nacidos vivos y para los niños de 1 a 5 años de 50 por mil. En Centroamérica, sólo Guatemala tiene una tasa de mortalidad infantil más alta. Costa Rica reporta la menor tasa regional con 12 por mil nacidos vivos en 1997.

La mortalidad materna asciende a 139 muertes por cien mil nacidos vivos en 1997, la segunda tasa más alta de Centro América después de Honduras ⁴⁹. De acuerdo a un estudio de UNICEF la tasa de mortalidad materna, incluyendo las muertes por accidente o actos de violencia, ha aumentado desde 1993 hasta 1998 en un 59%.

TABLA # 12. Evolución de la Tasa de Mortalidad Materna 1993-1998

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
98	87	106	128	139	156	174

Fuente: Ministerio de Salud y UNICEF.

Según este análisis, las deficiencias institucionales por una escasa cobertura del control prenatal fueron responsables del 81.6% de las muertes maternas por causas obstétricas directas, mientras que un 6% se debió a infecciones hospitalarias o errores en el manejo clínico y terapéutico. El 70% de los partos fueron atendidos por parteras o familiares, sin los conocimientos necesarios para enfrentar los riesgos que se puedan presentar en el momento del alumbramiento ⁵⁰.

⁴⁷ INEC-MINSA-DHS, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 1998", p.13.

⁴⁸ La tasa de mortalidad infantil entre 1995 y 2000 es de 35.5 por mil nacidos vivos como promedio de la región de América Latina y el Caribe.

⁴⁹ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.18.

⁵⁰ Gabriela Roa, "Mortalidad Materna sigue aumentando", *La Prensa*, jueves 10 de febrero de 2000, p.6.

El 68% de las mujeres que fallecieron provenía del área rural y sólo un 32% era del área urbana. Por otra parte, la mayoría de ellas era analfabeta, sin un trabajo remunerado, con una edad promedio de 25 años y sin un matrimonio legal.

Los departamentos con mayores índices de mortalidad materna son Río San Juan con 404; Jinotega con 382; la RAAS con 374 y Matagalpa con 260 muertes maternas. El departamento de Masaya presentó el índice más bajo con 71 muertes maternas, seguido de Managua con 72 y León con 78 muertes maternas.

El 60% de las muertes ocurrió fuera de los servicios hospitalarios. El 51% de las mujeres fallecidas no habían pasado ninguna consulta prenatal y el 13% sólo una consulta. Estos indicadores nos permiten decir que la tasa de mortalidad materna podría ser reducida significativamente si se aumentara la cobertura de los servicios de salud. El estudio revela que el 62% de las muertes era “claramente evitables”, y un 22% no lo era. Sólo a un 14% de las muertes no se le pudo determinar en el estudio el grado de evitabilidad.

En 1999, las muertes maternas alcanzaron un total de 174 en todo el país. El 57% de estas muertes son de mujeres cuyas edades oscilaban entre los 20 y 34 años. A este grupo le sigue el de mujeres adolescentes menores de 20 años con un 24%. El 73% eran mujeres de las zonas rurales del país, lo que pone en evidencia que la inaccesibilidad geográfica para los servicios de salud constituye un factor decisivo en el aumento de la mortalidad materna ⁵¹.

2.6 Educación

La educación básica hasta cuarto grado de primaria para evitar el crecimiento del analfabetismo funcional ha sido la estrategia de los gobiernos liberales en la década de los noventa. Sin embargo, el alto índice de deserción en los primeros grados ha aumentado el número de niños (as) que entran a engrosar, cada año, las cifras del analfabetismo general en Nicaragua. Los principales problemas que continúan acaparando el foco de atención son analfabetismo, baja escolaridad, bajo nivel de calidad y eficiencia en la educación.

La educación se considera esencial al desarrollo integral y como una vía eficaz para mejorar las oportunidades para los pobres y su condición de vida. Durante la década de los noventa, la inversión pública en educación también se ha visto reducida bajando su participación en el gasto del Gobierno y también su participación respecto al PIB de 4.4% en 1990 a 3% en 1998.

⁵¹ Sergio Aguirre, “Se incrementa número de mortalidad materna”, *El Nuevo Diario*, viernes 21 de enero de 2000, p.C-12.

TABLA # 13. Presupuesto en Educación

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	597.20	577.70	624.00	434.60	493.50	550.20
Inversión <i>per cápita</i>	145.65	128.37	138.66	94.47	105.00	112.28
% Educación/ PIB	4.40	4.10	4.20	2.80	3.00	3.10

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco Central de Nicaragua. Cifras en millones de córdobas de 1995.

El analfabetismo ha venido en ascenso. En 1970, Nicaragua tenía una tasa de analfabetismo del 46.9%, más alta que el promedio centroamericano que se situaba en 36.2%⁵². En 1981, después de la campaña de alfabetización la tasa llegó a 12.6%. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida⁵³ el analfabetismo en Nicaragua ha crecido en los últimos años. En 1990 se calculaba en el 25.1%⁵⁴. En 1993, alcanzó el 28.83% de la población⁵⁵. En 1995, el analfabetismo llegó al 29.07%⁵⁶. Para 1998 se estima que se encuentre por encima del 30% tomando en cuenta el porcentaje de deserción en los primeros cuatro años de primaria⁵⁷. El Banco Mundial calcula que la tasa de analfabetismo es de 34% a nivel nacional y el 46% en las áreas rurales⁵⁸.

Es decir, 1.7 millones de nicaragüenses entrarán al siglo XXI sin poder leer un libro o escribir su nombre, ellos viven una pobreza más desesperada y peor salud que quienes saben leer y escribir. Peor aún, la tendencia actual es negativa, esto quiere decir que el analfabetismo crecerá en los próximos años. El Gobierno debe preocuparse por el analfabetismo, no sólo por el hecho en sí, sino porque contribuye a consolidar y agrandar la pobreza.

Sin educación, la gente no puede trabajar productivamente, ocuparse de su salud, mantener y protegerse tanto a sí mismo como a su familia, o tener una vida enriquecida por la cultura. El analfabetismo va de la mano con la pobreza, siete de cada diez analfabetas viven en extrema pobreza y siete de cada diez viven en la zona rural. De acuerdo a un informe de UNICEF, las tres quintas partes de las analfabetas se concentran en edades que van de los 10 a los 14 años y de los 25 a los 29 años⁵⁹.

⁵² Oscar-René Vargas, "Nicaragua: entre el laberinto y la esperanza", Ediciones Nicarao, Managua, Nicaragua, 1993, p.200.

⁵³ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta de Medición del Nivel de Vida. 1993", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1993.

⁵⁴ Ministerio de Educación/UNICEF, "Nicaragua: Análisis y Perspectivas en la Calidad y Gestión de la Educación", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero 1991, p.4.

⁵⁵ Miguel de Castilla Urbina, "La Educación en el país de los pobres", *Foro Universidad Siglo XXI*, UNAN Managua, PREAL, Managua, Nicaragua, 1997, p.34.

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Resumen Censal. VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1995", Managua, Nicaragua, diciembre 1996, p.118.

⁵⁷ Naciones Unidas calcula que en 1995 la tasa de analfabetismo era de 34.3 por ciento. PNUD, "Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)", p.8.

⁵⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

⁵⁹ UNICEF, "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", p.77.

En 1998, el 60% de las aulas requieren rehabilitación o reconstrucción, el 20% de los maestros no tenían entrenamiento formal, más del 30% de los estudiantes no tenían acceso a libros de texto, más del 40% de los estudiantes no asisten a la escuela por razones económicas, y cerca del 60% de los que se salen de la escuela lo hacen por razones de pobreza o para encontrar trabajo. Como resultado de estas circunstancias, el sistema educativo nicaragüense resulta altamente ineficiente⁶⁰. Solamente, el 26.2% de los estudiantes que entra a primer grado terminan la primaria.

La cobertura de educación preescolar ha crecido hasta alcanzar una tasa neta de escolarización del 23.3% en 1998, mientras que Costa Rica presenta una tasa del 79.2%. Por su parte, la tasa neta de escolaridad de educación primaria se ha mantenido estancada, en 1990 fue de 73.5%, 73.2% en 1996, 73.6% en 1997 y 73% en 1998. Unos doscientos mil niños en edad apropiada estaban fuera de este nivel educativo. La tasa neta de escolaridad de educación secundaria se encontraba en 32% en 1998.

A pesar de que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 75%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total. La pobreza contribuye a la baja escolaridad de la población, más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por problemas económicos. La combinación de estos factores hace que el 52% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años en extrema pobreza en las zonas rurales y el 27% de los no pobres rurales en ese mismo rango de edad estén fuera de la escuela⁶¹.

En 1998, la tasa de escolaridad general era de 53.11%. Es decir, de cada cien jóvenes y niños en edad escolar no estudian 47. Del total de jóvenes entre los 14 y 24 años en edad escolar (990.3 miles), 621.5 miles no estudian. Por otro lado, Nicaragua tiene la tasa de terminación más baja en educación primaria de la región centroamericana.

Según datos del Ministerio de Educación, la cobertura nacional en los preescolares alcanza la cifra de 153,541 niños y niñas entre 4 y 6 años (17.06%). La cifra incluye a los preescolares atendidos en las modalidades no formal y formal, incluyendo a los preescolares privados, subvencionados y estatales. De cualquier perspectiva, la cobertura total en relación a la población total de 900 mil menores de 6 años, resulta

⁶⁰ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.3 y 4.

⁶¹ "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", p.18.

a todas luces insuficiente. Para el Banco Mundial los problemas centrales de la Educación en Nicaragua son: “la calidad y eficiencia de la enseñanza es baja. La pobre calidad de la enseñanza y los bajos índices de terminación de estudios están relacionados a: bajo financiamiento, ineficiente administración de los recursos, pobre administración y carencia de responsabilidad, e incentivos inapropiados para los profesores y las escuelas”⁶².

TABLA # 14. Matrícula Inicial de 1998

Nivel Educativo	Población escolar con Matrícula	Población escolar sin Matrícula	Población total en edad escolar
Preescolar	140.4	467.7	608.1
Primaria	772.5	42.1	814.6
Secundaria	305.5	379.3	684,8
Superior	63.3	242.2	305.5
Totales	1,281.7	1,131.3	2,413,0

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Junio de 1998*, Volumen IV, Número 6, Managua, Nicaragua, 1998, p.71. Cifras en miles de alumnos.

De acuerdo a los últimos datos oficiales del Ministerio de Educación, el número de niños y niñas en edad escolar de primaria que no se atiende en sistema educativo asciende a 185,215. Por otro lado, son 389,822 adolescentes en edad escolar de secundaria que no asisten a los centros educativos; y el 73% de los niños y niñas de pre-escolar se queda fuera. Según sus estimaciones, para incorporar a la población de primaria no atendida se necesitan 2,245 aulas, las cuales se utilizarían en dos turnos, albergando en cada una de ellas 40 alumnos por turno para universalizar la educación primaria. Para atender a la nueva población escolar se necesitarían 4,500 profesores adicionales. Sin embargo, las actuales escuelas normales graduaron, solamente, 835 maestros, en 1998⁶³.

En 1998, la tasa bruta de escolaridad del nivel primario es 94.83%⁶⁴. La tasa neta de escolaridad en la educación primaria era aproximadamente de 73%⁶⁵. La diferencia entre la tasa bruta y la neta es una medida de la ineficiencia del sector y muestra la alta tasa de repetición en el sistema. La tasa bruta de escolaridad del nivel secundario fue 42%, mientras que la tasa neta de escolaridad fue de 32%. En 1997, el gasto promedio por estudiante fue de US\$41.37 dólares. En 1998, el gasto promedio por estudiante alcanzó US\$42.53 dólares. El Ministerio de Educación estima que esta cantidad será de US\$46.05 dólares por estudiante por año en el curso escolar del 2000⁶⁶.

⁶² Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

⁶³ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.3 y 4.

⁶⁴ Banco Central de Nicaragua, “*Indicadores Económicos Junio de 1998*”, p.71.

⁶⁵ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, “*El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch*”, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.1.

⁶⁶ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.2. Estas cifras sólo incluyen atención a los centros públicos (con financiamiento total basado en el presupuesto) y privados subvencionados.

A nivel de la inversión por estudiante por año observamos, salvo en el nivel primario, una caída en relación a la inversión de 1998. Sin embargo, cuando analizan el número de estudiantes, sólo primaria va a retroceder en relación a la tasa neta de escolaridad. Esto nos puede estar indicando que el proceso de cobro establecido se va acelerar en todos los niveles mencionados, menos en el nivel primario.

TABLA # 15. Inversión por estudiante por año, 1998-2000

Año	1998	1999	2000
Preescolar	10.88	9.61	10.13
Primaria	38.49	45.46	51.77
Secundaria	35.65	29.86	30.43
Otros Programas	30.72	25.17	19.59
Global	42.43	43.08	46.05

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *“El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch”*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.3, Cuadro N° 1. Todas las cifras están en dólares.

La deserción, la repitencia y la extraedad son los más graves problemas de la educación primaria que mediante distintas intervenciones institucionales han venido mejorando. En 1996 el porcentaje de alumnos egresados del cuarto grado de primaria era del 35.5%. La tasa de egresados de educación primaria fue de 19.4% en 1990 y se elevó al 28% en 1996⁶⁷.

En 1995, el Ministerio de Educación (MED) estimaba que la tasa de repetición en las escuelas primarias era de 34.1%. Las estimaciones hechas por la UNESCO, haciendo seguimiento a cohortes de estudiantes, colocan las tasas de repetición a nivel nacional en primaria en un 26% y las tasas de repetición en primer grado en un 46%. De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria⁶⁸.

De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria. A pesar que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 73%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total.

El Ministerio de Educación está previendo un incremento de la matrícula muy pequeño, en el nivel primario, para los próximos dos años. Entre 1998-2000, el

⁶⁷ UNICEF, *“Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense”*, p.72-73.

⁶⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

incremento previsto es de 4.04%, menor que el crecimiento vegetativo de la población. Lo que significa, que a pesar de que es el nivel de primaria en donde se centra la estrategia educativa del gobierno liberal, conoceremos una disminución en la tasa neta de escolarización y un incremento del número de niños y niñas que engrosaran el ejército de analfabetas del país.

TABLA #16. Número de Estudiantes 1998 - 2000

	1998	1999	Incremento % 1998-1999	2000	Incremento % 1998-2000
Preescolar	119,813	130,596	8.99	141,689	18.25
Primaria	719,894	734,292	2.00	748,978	4.04
Secundaria	220,048	235,451	6.79	253,934	15.40
Otros Programas	64,686	96,891	49.78	145,337	124.68
Total	1,124,441	1,197,230	6.47	1,289,938	14.72

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, "El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero de 1999, p.3, Cuadro N°3.

Por el cuadro anterior, podemos inferir que el principal énfasis, contradictoriamente al discurso público oficial, de la política educativa estará orientado a favorecer los "otros programados" (educación especial y educación de adultos), la educación preescolar y la educación secundaria. Sin embargo, estos datos entran en contradicción a las proyecciones que hacen en relación a la inversión por estudiante por año que piensan hacer en cada uno de los subsistemas mencionados.

El coeficiente global de escolaridad ha tenido una variación positiva aunque muy pequeña. Según datos del Banco Central de Nicaragua pasó del 46.43% en 1990 al 50.35% en 1998. En ese año solamente la mitad de la población en edad escolar se encontraba matriculada en alguno de los niveles del sistema educativo. Aproximadamente, un millón trescientos mil niños, adolescentes y jóvenes estaban fuera de las aulas. Como puede verse, la cobertura del sistema educativo ha estado prácticamente estancada en esta década, aumentándose cada año la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes que no tienen, ni han tenido acceso a ningún nivel educativo.

2.7 Seguridad alimentaria y nutricional

La malnutrición existe de alguna forma en todas las regiones del país. Las cifras pueden variar según la medida utilizada, pero nadie duda de la gravedad de un problema cuyas víctimas se cuentan por miles. Más del 50% de la población padece de malnutrición crónica, consume demasiado poco para cubrir incluso las necesidades energéticas mínimas diarias. Aunque las estadísticas son sombrías, se han hecho algunos progresos. Se sigue aumentando la expectativa de vida debido

presidencial; procedimientos y mecanismos constitucionales oxidados por la falta de uso; grandes espacios de discrecionalidad; ineficiencias burocráticas; corrupción e impunidad; inercias centralizadoras; y costumbres, prácticas y arreglos al margen de la ley. El balance arroja unos saldos francamente raquíticos, desde luego insuficientes para sostener una gobernabilidad democrática estable.

En la frágil democracia nicaragüense se ha abierto una grieta entre los sectores populares: quienes tienen trabajo intentan por todos los medios conservarlo y combaten contra los que ya no lo tienen y, probablemente, nunca lo tendrán ya. La solidaridad, en ese campo, se quebró ya. En vez de hacer que florezca la riqueza generalizada para distribuirla, el mercado globalizado ha creado un desorden desigual, la injusticia y la miseria. Pero la mano invisible del mercado globalizado no sólo destruye las sociedades, también masacra la naturaleza.

1. Situación Económica

El cambio político del noventa tuvo implicaciones profundas. La nueva administración estaba interesada en la estabilización económica, pero especialmente en impulsar cambios en la economía y el Estado, revertir acciones y transformaciones de la década revolucionaria e iniciar un rápido proceso de liberalización económica conforme las líneas generales y el modelo establecido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La administración Chamorro (1990-1997) otorgó prioridad al logro de equilibrios macroeconómicos, asignó al mercado un papel crucial en la activación de la economía y en la distribución de los recursos disponibles. La empresa privada fue señalada como el motor del crecimiento económico, limitando el papel del Estado en la esfera productiva y de servicios, reservándole el de facilitador de la iniciativa económica privada y promotor de la plena integración de Nicaragua en el mercado mundial. El cambio de administración en 1997 no ha implicado cambios sustanciales en la política económica. En 1998, el Gobierno suscribió el segundo programa de Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés) para Nicaragua, que se encuentra en su tercer año de ejecución. La política monetaria, cambiaria y fiscal han sido los instrumentos utilizados para reducir la inflación y sanear las cifras macroeconómicas.

1.1 Producto interno bruto

El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha sido el resultado no de una expansión sostenida de las exportaciones, sino del oxígeno que ha suministrado la cooperación internacional y la comunidad nicaragüense residente en el exterior. Sin embargo, esos recursos no han sido utilizados debidamente para aumentar, en

los niveles que se requiere, la capacidad productiva nacional. Más bien ha fomentado niveles de consumo que no se corresponde con las actuales realidades productivas. A partir de 1994, después de diez años de caída continua, se reanudó el crecimiento positivo del PIB, manteniendo desde entonces un modesto comportamiento que se encuentra rezagado respecto al crecimiento de la población que aún mantiene una tasa anual cercana al 3%.

TABLA # 1. Tasa de crecimiento del producto interno bruto

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
3.2	4.5	4.7	5.1	4.1	7.0	3.5	6.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Documento Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

1.2 Producto interno bruto por habitante

El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado a la mitad a los registrados en la década de los setenta. El PIB por persona ha venido cayendo, en promedio, a un ritmo del 2% durante los últimos 23 años. Nicaragua se ha transformado en uno de los países más pobres de América Latina, con un PIB *per cápita* por debajo de los quinientos dólares anuales por persona.

TABLA # 2. Tasa de crecimiento del producto interno bruto por persona

1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
1.6	2.0	1.0	3.9	0.6	3.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

A mediados de los años setenta el PIB *per cápita* de Nicaragua logró ascender acerca de US\$1,100 dólares, lo que era cuatro veces superior a la deuda *per cápita* contraída por el país en ese momento. Como resultado de las convulsiones políticas internas de finales de los setenta, el PIB por habitante descendió a menos de US\$800 dólares para 1980. El PIB luego de caer, abruptamente, en 1979, experimentó caídas adicionales entre 1984 y 1989 y estancamiento entre 1990 y 1993. En 1990, el PIB *per cápita* de los nicaragüenses apenas cubría el 17% de la deuda por habitante (la deuda era seis veces mayor que el ingreso)².

El PIB *per cápita* situado en 1989 era de 501 dólares, se continuó deteriorando alcanzando su punto más bajo en 1993, iniciando luego una leve recuperación para alcanzar 468.1 dólares en 1998, cifra por debajo del PIB *per cápita* de 1960

² Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", Mimeografiado, 21 de enero de 2000, p.5 y 6.

(760 dólares de 1980). El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado en los últimos nueve años, teniendo una variación acumulada entre 1990/1998 de -8.5%. Las proyecciones del Gobierno –según datos del Banco Central de Nicaragua-, basadas en que desde 1994 el PIB muestra un incremento continuo, estimaban que para el año 2000 se alcanzaría un PIB *per cápita* de 491 dólares anuales (continúa por debajo de los US\$500 por habitante).

1.3 Desempleo

El mantenimiento de las altas tasas de desempleo en el período 1990-1999 se acompaña con descenso muy marcado de empleo en el sector agrícola, creando un flujo migratorio hacia las ciudades y hacia el extranjero, que ven su desempleo aumentado considerablemente. Durante este período la economía nicaragüense ha producido menos empleo, mientras que había más personas buscando trabajo.

Las principales causas del desempleo son: el descenso de la demanda interna, la mayor tasa de interés de los créditos, los mayores costos de producción y la menor intervención del Estado en la creación de empleo (y muy en particular en el sector servicios sociales), no han permitido absorber la enorme demanda de trabajo originada por la destrucción de empleo en la agricultura y por el aumento de búsqueda de trabajo por parte de la mujer y los jóvenes. Hay un alto desempleo encubierto a base de puestos de trabajo pobres.

Los datos oficiales del Banco Central de Nicaragua demuestran que la evidencia empírica existente no apoya las tesis neoliberales. Las distintas políticas aplicadas que han desregulado el mercado laboral y reducido la protección social de la fuerza laboral no han interrumpido el mantenimiento de los altos niveles de desempleo. Es decir, los datos indican que las políticas económicas aplicadas en Nicaragua han incrementado, en lugar de reducirlo, el número de personas que se encuentran en el desempleo, en el año de 1999, en comparación a las cifras del año de 1990.

Entre 1997 y 1999 hemos observado un descenso relativo de la tasa de desempleo debido a tres factores. El primer hecho ha sido el descenso de la tasa de crecimiento de la población en edad laboral debido al flujo migratorio, lo cual ha disminuido la demanda para puestos de trabajo. La otra causa que explica la disminución de la tasa de desempleo, es el descenso del porcentaje de la participación laboral; es decir, del porcentaje de la población en edad laboral que desea trabajar y que, por lo tanto, no aparecen en las cifras de desempleo. El elemento es que el Gobierno hace aparecer “artificialmente” empleadas a las personas que trabajan menos de cuatro horas a la semana y que constan en las cifras oficiales como empleadas.

TABLA # 3. Evolución del Desempleo 1990 - 1998

VARIABLES*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población Total	3,737.5	3,853.9	3,974.0	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775.0
PEA General	1,189.9	1,237.5	1,287.0	1,338.5	1,392.1	1,447.8	1,507.2	1,567.5	1,630.2
Población Desemp.	527.1	645.9	647.3	682.6	746.2	770.2	770.2	785.3	730.3
% Tasa Desempleo	44.3	52.2	50.3	50.1	53.6	53.2	51.1	50.1	44.8

*: PEA y Población Desempleada en miles de personas

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio 1999*, Volumen, V, Número 7, 1999, p.32. La Población.

Estos tres factores explican, pues, que la tasa de desempleo haya ido disminuyendo a pesar de que la tasa de creación de empleo se haya mantenido baja. En realidad, la tasa de la población buscando trabajo disminuyó (por el incremento de la migración en busca de trabajo y por aumento de las personas desempleadas que han abandonado el intento por encontrar trabajo) más rápidamente que la tasa de creación de empleo.

La recuperación económica no ha venido acompañada de una recuperación de los empleos industriales formales, sino por el contrario, éstos disminuyeron. El número de personas de la fuerza laboral que se encuentra subutilizada no ha bajado. Estos elementos permiten concluir que la pobreza en Nicaragua no ha disminuido y su tendencia es a mantenerse en relación a las cifras de 1995. Por ejemplo, datos de la Organización Internacional del Trabajo, estimaban para 1991, que el 57.2% de la fuerza laboral ocupada nicaragüense se encontraban en el sector informal; para 1996 las estimaciones eran del 58.9%³.

La Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo indica que la tasa de desempleo abierto y subempleo en Nicaragua fue, en 1999, del 50.9% de la Población Económicamente Activa (PEA), siendo el desempleo abierto de un 13% y el subempleo de 37.9%. De acuerdo a la información proporcionada por el Banco Central de Nicaragua, la PEA anda actualmente muy cerca de 1.7 millones de personas⁴.

Los altos niveles de subutilización de la fuerza de trabajo han venido acompañada por una disminución del poder adquisitivo de los salarios. Si comparamos el salario real promedio nacional de 1991 con el de abril de 1998, se puede apreciar una mejoría relativa, ya que han subido en un 21.96%⁵.

³ Del Cid, Miguel y Tacsan, Rodolfo. *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (un estudio preliminar)*, OIT, Documento N°62, San José, Costa Rica, 1998.

⁴ Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

⁵ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.22.

TABLA # 4. Evolución de la tasa de desempleo

Año	1997	1998	1999
Tasa de Desempleo Abierto	12.4	12.1	13.0
Tasa de Subempleo	39.5	40.0	37.9
Tasa Total de Subutilización de la Fuerza de Trabajo	51.9	52.1	50.9

Fuente: Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo publicado en el diario *La Tribuna*, Año VII, Edición 2337, martes 18 de enero de 2000, p.1B.

1.4 Distribución del ingreso

En los últimos diez años, el poder adquisitivo y el nivel de vida de decenas de miles de trabajadores han sufrido el peor deterioro de su historia. En ese lapso, de los 53 productos de la canasta básicas, hoy sólo tienen acceso a diez. Productos como leche, carne, pescado y diversas frutas y legumbres desaparecieron, prácticamente, de la alimentación cotidiana de la familia nicaragüense. Más del 70% de los asalariados formales no tienen acceso a estos productos. Con la actual política económica, el patrón de consumo de los sectores populares no tiene perspectivas de recuperación inmediata. Desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, la desigualdad en la distribución del ingreso no ha hecho otra cosa que agudizarse, incluso en los períodos de relativa recuperación económica. En ninguna parte de América Latina, con la excepción de Haití, los pobres son tan pobres y los ricos tan ricos como aquí.

De acuerdo a las cifras del Banco Central de Nicaragua, el aumento del consumo privado acumulado entre 1991 y 1998 fue solamente de 21.7%, lo cual significa una subida promedio anual de 2.71%. Lo que representa un incremento negativo tomando en cuenta el crecimiento poblacional de 3% anual. La producción de la actividad primaria es el 28.5% del PIB⁶ y el índice de producción *per cápita* es del 64%. Esto significa que la producción total no cubre el 100% de los alimentos necesarios que una persona tiene que consumir al día.

Al analizar el consumo privado *per cápita*, sin entrar en la distribución del mismo, observamos que entre 1991 y 1998, ha tenido un crecimiento acumulado de un 1.75%, lo que demuestra el enorme deterioro del nivel de vida de la población nicaragüense. Hay que tomar en cuenta que, la distribución de ese consumo *per cápita* no es igual entre todos los sectores sociales. Por ejemplo, el PNUD indica que “el 20% de la población más rica tiene un PIB *per cápita* 13 veces superior al 20% de la población más pobre”⁷.

⁶ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, septiembre de 1998, p.10.

TABLA # 5. Consumo privado *per cápita*

Año	1991	1993	1995	1997	1998
Población	3,992.2	4,264.8	4,357.1	4,628.1	4,775.0
Consumo Privado	13,408.4	12,439.3	13,817.6	14,043.5	16,318.7
Consumo Privado <i>per cápita</i>	3,358.6	2,916.7	3,171.2	3,034.4	3,417.5

Fuentes: A) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.27. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1994*, p.47. C) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17 y 18. Población en miles de personas; consumo privado en millones de córdobas 1980; consumo privado *per cápita* en córdobas 1980.

Con relación a la distribución del ingreso, observamos que de acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Trabajo, publicado en 1994⁸, el 73.75% de los ocupados percibían el 34.64% de los ingresos. En cambio el sector más alto de los ocupados (9.08% de los ocupados) recibía el 40.99% de los ingresos totales. El sector medio, que representa el 17.17% ocupados, percibía el 24.37 de los ingresos totales. Esta situación no ha cambiado; en el mejor de los casos ha permanecido igual.

¿Es posible construir cimientos firmes de gobernabilidad y de democracia de largo plazo sobre desigualdades económicas y sociales tan profundas que traban la formación de tejidos políticos flexibles y el desarrollo económico? La respuesta nos la da la historia, que podemos sintetizar en dos puntos: Primero, el proceso de desarrollo debiera ser de reducción de las diferencias de productividad entre sectores y de bienestar entre grupos sociales. Donde el desarrollo no asume estos rasgos, simplemente la gobernabilidad y la democracia no son sostenibles en el tiempo. Segundo, en los últimos treinta años, no se han dado, a escala mundial, casos de crecimientos económicos elevados sobre la base de una distribución del ingreso tan polarizada como en Nicaragua.

1.5 Poder de compra

La inflación entre 1992 y 1998, fue lo suficientemente alta para producir una caída en el poder adquisitivo de los salarios. Es decir, los asalariados experimentaron una reducción en los ingresos reales y en la capacidad de consumo, a la vez que vivieron una mayor inseguridad laboral. Por eso, la pobreza tiene una expresión productiva, asociada a una limitada capacidad de generar ingresos. Un producto directo del desempleo y el deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza en Nicaragua. Para 1999, el Gobierno y la empresa privada impulsan una nueva reforma laboral que facilite las

⁸ Ministerio del Trabajo/Dirección General de Empleo y Salario, *La situación del empleo urbano en Nicaragua. Resumen Global de ocho ciudades*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, junio de 1994, p.22.

negociaciones -esto es, que debilite aún más al sujeto que trabaja- y que reduzca significativamente los costos de las empresas, siempre con el argumento de que así mejorarán su competitividad.

La reducción del poder de compra del salario real promedio entre 1991 y mayo de 1999 fue del 43.75%. Lo que significa una caída promedio del poder compra del orden de 6.08% anual. Un producto directo del desempleo y del deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza. Por ejemplo, en 1991, con un salario mensual promedio se podía comprar 1.44 canastas básicas. En mayo de 1999, con el mismo salario promedio no se podía comprar ni una canasta básica. Aún cuando las áreas urbanas presentan cifras elevadas de pobreza y de extrema pobreza, son las áreas rurales las que están mayormente afectadas.

TABLA # 6. Evolución del poder de compra del salario real

Años	Costo canasta básica	Salario real promedio nacional	¿Cuántas canastas básicas compra salario promedio nacional?
1991	718.0	1,032.7	1.44
1997	1,402.8	1,195.9	0.85
1999 mayo	1,637.3	1,348.7	0.82

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio de 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.28 y 38.

De acuerdo con las cifras de FIDEG, el costo promedio de la canasta básica de 53 productos a diciembre de 1999 era de 2,089 córdobas, lo que representa un incremento de 9.59% con respecto al costo en diciembre de 1998, cuando era de 1,906 córdobas. Para el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) reporta que el costo de la canasta básica para diciembre de 1999 fue de 1,789 córdobas.

El Ministerio del Trabajo reconoce que el precio actual de la canasta básica sólo puede ser cubierto por más de dos salarios mínimos. Según la tabla vigente del salario mínimo, los obreros de la construcción ganan 1,200 córdobas; entonces la canasta básica puede ser cubierta con un poco de más de salario y medio. Los que están en peores condiciones son los trabajadores del sector agropecuario, con un salario de 450 córdobas y los empleados del Estado que ganan, 550 córdobas ⁹.

⁹ Martha Danelia Corea, "Canasta Básica Inalcanzable", *La Prensa*, jueves 3 de febrero de 2000, p.C-1.

1.6 Comercio exterior

El déficit de la balanza comercial que se observó en los últimos años evidencia un serio fracaso del programa de ajuste estructural. En el ESAF de 1998, se estableció como objetivo, el lograr exportaciones de 923 y 1,039 millones para 1998 y 1999. Sin embargo, en esos años, las exportaciones FOB, escasamente, llegaron a 573 y 530 millones de dólares, respectivamente, frente a los 1,383 y 1,618 millones de dólares en importaciones, dando como resultado un déficit en la balanza comercial de 1,082 millones de dólares en 1999.

TABLA # 7. Comercio exterior de Nicaragua 1990-1998*

Variables	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	330.6	272.4	223.1	266.9	359.7	526.4	669.0	703.6	573.2
Importaciones	567.4	668.7	770.9	669.9	783.8	897.0	1,049.7	1,371.4	1,383.6
Déficit Comercial	-236.8	-396.3	-547.8	-403.0	-424.1	-370.6	-380.7	-667.8	-810.4

*: Cifras en millones de dólares.

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

La no reactivación de las exportaciones es un problema central para la estrategia de desarrollo de Nicaragua. En una economía altamente abierta dependiente del comercio internacional, el actual estancamiento exportador puede llevar a gravísimas repercusiones para el futuro. De hecho la elevada carga impositiva afecta el proceso de producción y comercialización, es conjuntamente con los elevados costos de producción, uno de los principales sesgos antiexportadores que aún predominan en la economía nicaragüense.

Actualmente, Nicaragua tiene un volumen de exportaciones que no alcanza los 550 millones de dólares, y con importaciones superiores a los 1,500 millones de dólares, implica un déficit comercial del orden de los 1,000 millones de dólares anuales, lo que en relación a un reducido PIB de 2,500 millones de dólares se traduce en una relación déficit comercial/PIB por encima del 40%, lo que es un gravísimo fracaso de la política macroeconómica. Podemos afirmar que, el desequilibrio de la balanza comercial continuará siendo, en los próximos años, uno de los principales problemas macroeconómico del país. Por ejemplo, para el año 2000 se prevé un déficit de la balanza comercial/PIB del 36.2% y este déficit sólo puede ser cubierto vía ahorro externo, remesas familiares y medidas impositivas tratando de frenar las importaciones de bienes suntuarios.

El déficit comercial ha avanzado desde 1990 y ha llegado a constituirse en desequilibrios comerciales crónicos. El déficit comercial no sólo se mantiene alto sino que crece año con año desde 1990, cuando representaba el 24% del PIB. En 1998 pasó a ser el 37.9% y según las proyecciones del Banco Central de Nicaragua (BCN) para 1999 la tendencia será la misma. El déficit comercial de US\$667.8 millones de dólares en 1997 se incrementó en 1998 y 1999, debido a

las pérdidas en las cosechas, las exportaciones disminuyeron y aumentaron las importaciones para satisfacer las necesidades de la reconstrucción.

Entre 1990-1999, el déficit comercial acumulado es de US\$5,319.5 millones de dólares. Según cifras del BCN, el déficit comercial pasa de un ya muy alto 36% del total de las importaciones en 1996, a 48% en 1997 y 58% en 1998. En 1999 llegó al 67% ¹⁰. Todo lo cual nos indica que esta situación, de seguir así, es insostenible. El financiamiento externo concesional y las transferencias familiares sobre este problema, en el corto plazo no se puede depender por mucho tiempo de bienes adquiridos en el exterior sin tener las exportaciones necesarias para poder pagarlos. Además el desequilibrio externo amenaza permanentemente de aumentar la deuda externa.

2. Situación Social

La sociedad nicaragüense ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Se produjo un brusco descenso en la calidad de vida de las clases medias vinculadas al empleo público y privado; procesos de movilidad ascendentes en algunos sectores de los pequeños y medianos comerciantes; disminución de los trabajadores asalariados con la consiguiente pérdida de influencia de los sindicatos en el escenario de la política nacional; surgimiento de un nuevo tipo de funcionario con altos niveles de ingresos pero con una formación profesional media; élites empresariales que tratan de adaptarse con variado éxito a las nuevas reglas de la política económica delineadas por el FMI y el BM; difusión masiva de valores vinculados al consumo y acceso muy diferenciado a ellos.

La política neoliberal ha consolidado un marcado proceso de diferenciación social. Mientras un grupo social minoritario ha conseguido cierto éxito en sus actividades económicas, otros tratan con suerte diversa de alcanzar el mínimo para la sobrevivencia de su grupo familiar, la gran mayoría de ellos son empujados a la marginación. En el campo y en las ciudades se incrementan las extensas zonas de pobreza extrema y pobreza. La pobreza prevalece más en el área rural, ya que nueve de cada diez habitantes es pobre.

Las políticas gubernamentales tanto fiscales como económicas que se están siguiendo hoy en Nicaragua incrementan las desigualdades sociales acentuando todavía más la mortalidad diferencial por clase social. Existe suficiente evidencia acumulada, en los últimos años, para poder decir que el aumento de las desigualdades sociales en la década noventa ha incrementado las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Por ejemplo, un estudio de UNICEF indica que entre 1993 y 1998 la muerte materna

¹⁰ Oscar Zamora S., "El optimismo gubernamental vs. la incierta situación económica", *Confidencial*, Año 4, Edición N°171, semana del 5 al 11 de diciembre de 1999, p.9.

en Nicaragua ha aumentado en un 59% y que el 60% de las muertes ocurren fuera de los servicios hospitalarios. Esto refleja que son los sectores humildes, que no tienen acceso a los servicios de salud, los que tienen un mayor porcentaje de muertes.

Otra medida preocupante es la política de privatización en la financiación de los servicios de salud que se ha introducido en el Ministerio de Salud. La implementación de los servicios de pago y copago incrementarán, también, las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Al mismo tiempo, se revertirá, de forma definitiva, el proceso de utilización generalizada de los servicios de salud que ayudaba a reducir las desigualdades sociales. De ahí que se puede predecir que la privatización de los servicios de salud aumentará, en el corto plazo, las desigualdades sociales existentes.

2.1 Población y fecundidad

El Censo Nacional de 1995, nos revela que Nicaragua continúa experimentando cambios demográficos y epidemiológicos propios de las sociedades en transición. Se presenta un proceso de envejecimiento relativo de la población, descenso de las tasas de fecundidad y rápida urbanización de la población. La urbanización está modificando el perfil demográfico, lo que repercute tanto en la salud como en los servicios sociales en general. Este fenómeno se ha incrementado entre 1980 y 1999 como resultado del crecimiento natural como de la migración rural-urbana por la guerra, la pobreza rural, en procura de trabajo y mejores condiciones de vida.

Nicaragua tiene y tendrá hasta principios del siglo XXI una estructura poblacional por edad muy joven, el 50% de la población tiene entre 0 y 17 años, crece a una tasa de 2.7% y duplica cada 26 años. En su mayoría este grupo poblacional tiene un bajo nivel de educación, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. El Censo Nacional de 1995 revela una población de 2,273,614 habitantes mayor de 15 años, que representaba el 54.9% del total. De este grupo 1,094,460 personas corresponden al sexo masculino o sea el 49.4%.

TABLA # 8. Evolución de la población total 1990 - 1999

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población	3,737.5	3,853.9	3,974	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775	4,923

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

La población de Nicaragua no se encuentra distribuida de una manera homogénea. La mayor concentración poblacional se da en la región del Pacífico, que ocupa el 15.26% del territorio nacional y en donde habita el 58.19% de la población total (2,408,754 habitantes), y el 76.39% de la población urbana. En la región Central, que

tiene una extensión del 33.88% del territorio nacional, habita el 30.46% de la población (1,260,952 personas); la mayoría de ella rural. La región del Atlántico que ocupa el 50.85% del territorio nacional, sólo alberga el 11.35% de la población (469,780 habitantes).

La tasa de natalidad es de 38.7 por mil en el quinquenio de 1990/1995. El descenso de la tasa de natalidad se asocia a tres factores: el aumento de la educación femenina, la reducción de la mortalidad infantil y el acceso a métodos de planificación familiar. En el quinquenio 1980/1985 la tasa de fecundidad era de 6.0 hijos por mujer, y en el quinquenio 1990/1995 descendió aún más, llegando a 5.01 hijos por mujer.

Nicaragua es un país que posee una tasa de fecundidad estimada por ENDESA-1998 en 3.9 hijos por mujer ¹¹. La población ha pasado de 3.6 millones de habitantes en 1989 a 5.0 millones en 1999, es decir un incremento de más de un millón de nicaragüenses en una década, lo que plantea una demanda creciente de servicios públicos. La población es mayoritariamente joven, femenina y urbana. Se encuentra concentrada en el área del Pacífico.

El crecimiento acelerado de la población ejerce una gran presión en la capacidad de otorgar servicios sociales de calidad a los ciudadanos y limita las posibilidades de reducir la pobreza. En el año 2000, la población de Nicaragua es muy joven. El 50% es menor de 17 años, crece a una tasa de 2.9% y se duplica cada 24 años. En su mayoría este grupo poblacional joven tiene un bajo nivel educativo, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. Dos de cada cuatro entre 14 y 23 años está desempleado.

Actualmente el 66% de los nacimientos se producen en condiciones de riesgo, ya sea porque la madre es demasiado joven, es mayor de 35 años, es de elevada paridad o los intervalos entre nacimientos son demasiados cortos. La tasa de fecundidad de las adolescentes en Nicaragua es la mayor de Centro América y una de las más altas del mundo. Uno de cada cuatro nacimientos corresponden a mujeres entre 15 y 19 años y la mitad de las adolescentes a los 19 años ya han estado algunas vez embarazadas ¹².

La secuencia de nacimientos demasiados tempranos, numerosos, seguidos y tardíos, y la mala salud, desnutrición crónica y bajo rendimiento escolar resultantes, conducen al desempleo o a la baja productividad, desembocando en la marginación económica y social. La política nacional de población debería centrar su acción en el campo de la salud reproductiva para reducir la incidencia de embarazos de alto riesgo y en adolescentes a fin de disminuir la mortalidad materna, mortalidad infantil, la fecundidad adolescente, promover la maternidad y

¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 1998". *Informe Resumido*, abril 1999, p.6.

¹² Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.27.

paternidad responsables, mejorar los indicadores de salud e incrementar los niveles de educación de la población en general.

2.2 Gasto social

El gasto social de un país es un indicador de importancia. Nicaragua al igual que algunos países de Centro América se ha caracterizado por tener una magnitud del gasto social bajo en comparación a otras regiones de América Latina. Dentro del contexto del programa de ajuste estructural los sectores sociales de Educación y Salud se han visto seriamente afectados, ya que si bien han tenido incrementos presupuestarios, los mismos no han sido suficientes para atender la demanda de servicios y mejorar la calidad de la oferta, derivándose de ello la profundización de los problemas educativos y de salud que encara la población.

Ciertamente el PIB total ha crecido en los últimos años, lo que indica que la población está produciendo más riqueza. Sin embargo, esta población no está recibiendo, proporcionalmente, al menos en términos presupuestarios, los beneficios de la riqueza que genera. El gasto social experimentó una reducción importante. En términos *per cápita*, el gasto social se redujo de US\$109 en 1982 a US\$64 dólares en 1994¹³. El gasto social por persona se había reducido, en 1997, a US\$50 dólares, lo que en el contexto latinoamericano es considerado bajo. Se estima que la cooperación internacional aporta alrededor de US\$40 dólares *per cápita* adicionales al gasto social del país¹⁴. En términos comparativos, Costa Rica y Panamá están por encima de los US\$200 dólares anuales por persona¹⁵.

La política económica ha hecho énfasis en la reducción del déficit fiscal básicamente a través de la reducción del gasto público. El Estado ha contraído su participación en la provisión de servicios básicos a la población, dejando bajo la responsabilidad y capacidad de las familias la satisfacción de esas necesidades, generando más desigualdades. La proporción del gasto social nominal con relación al gasto del Gobierno Central, creció entre 1990 y 1994, pasando del 32.46% al 42.5%, desde entonces descendió de manera ininterrumpida hasta llegar al 33.68% en 1997, sin embargo, el gasto real del sector ha sido menor¹⁶.

¹³ *Ibid.*, p.6.

¹⁴ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", *Mimeografiado*, Managua, Nicaragua, 1998, p.4.

¹⁵ *Ibid.*, p.3.

¹⁶ Ruta Social/Ministerio de Acción Social, "Nicaragua, el gasto social y su eficiencia", Litográfica Comayagüela, Honduras, febrero 1997, 68 páginas.

En el año 2000 el gasto social aprobado en el presupuesto general correspondió al 46.04% ¹⁷, sin embargo, en el mes de marzo del 2000 el presupuesto se amplió para enfrentar los gastos de las elecciones municipales, lo que implica una disminución real del porcentaje de la inversión social con respecto al gasto total.

TABLA # 9. Evolución del gasto social 1990-2000

Años	1990	1994	1997	1999	2000
Porcentaje	32.5	42.5	33.7	43.8	46.0

Fuente: En base a los datos proporcionados por los Presupuestos Generales de la República de Nicaragua.

Entre 1993 y 1997, el gasto social *per cápita* se ha desplazado -en términos nominales- desde 281 córdobas en 1993 a 346 córdobas en 1997. No obstante, en términos reales y tomando en cuenta la inflación acumulada en el mismo período (55% en total), la inversión social por persona se reduce solamente a 190 córdobas. Es decir, el gasto social *per cápita* se ha reducido en un 32.38% entre 1993 y 1997.

El gasto social *per cápita* (en dólares de 1996) fue de 57 dólares en 1990, bajando hasta 50 dólares en 1996 ¹⁸. En el presupuesto de 1999, el área social recibió el 43.8% de los fondos, el Ministerio de Salud (MINSa) fue el principal beneficiario con distribución gubernamental al recibir C\$1,760 millones de córdobas de un total de C\$4,123 millones de córdobas para el área social ¹⁹. En el presupuesto del 2000, se determina que el sector social recibirá 4,803.8 millones de córdobas; sin embargo, el MINSa recibirá 1,756.7 millones de córdobas y el Ministerio de Educación 1,443.0 millones de córdobas. Es decir, entre ambas instituciones reciben 3,199.7 millones de córdobas, o sea el equivalente al 66.13% del gasto social total del año 2000 ²⁰.

De los fondos nacionales ejecutados en el Gobierno Central en los sectores sociales, la mayoría se gasta en sueldos y salarios, mientras que de los fondos externos, por el contrario, tienen una mayor participación los gastos de capital; lo cual indica una dependencia de la cooperación internacional para el combate de la pobreza. Es decir, la inversión social no ha tenido el respaldo necesario del Estado ni se le ha asignado recursos en correspondencia con las necesidades presentes y futuras del país. Por ejemplo, en el presupuesto del año 2000 los sueldos y salarios del MINSa alcanza los 676.0 millones de córdobas, equivalente al 38.48%. Mientras que los gastos del capital ascienden a 519.9

¹⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, "Presupuesto General de la República 2000", Managua, Nicaragua, marzo 2000, p.275.

¹⁸ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", UNICEF, Managua, Nicaragua, 1999, p.140.

¹⁹ Oliver Bodán, *El "pastel presupuestario" de 1999*, El Observador Económico N°85, FIDEG, Managua, Nicaragua, marzo 1999, p.5-11.

²⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, *ob. cit.*, p.273.

millones de córdobas (29.59%), de los cuales el 76.53% (397.9 millones de córdobas) proviene de la cooperación internacional ²¹. En el caso del Ministerio de Educación, el 71.65% de los gastos de capital corresponden a la cooperación internacional (438.0 sobre un total de 611.3 millones de córdobas) ²².

2.3 Agua y saneamiento

El acceso a agua potable, es uno de los indicadores más representativos de la salud pública. Por eso, para reducir la carga de morbilidad, en particular de los niños y los pobres, es necesario incrementar el abastecimiento de agua potable libre de microorganismos nocivos, metales pesados y contaminantes. El acceso a fuentes inocuas de agua potable muestra grandes disparidades de un departamento a otro y de una clase social a otra, lo mismo que la cantidad de agua disponible es motivo de preocupación.

Aunque la población rural en Nicaragua ha disminuido, la cobertura de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales es mucho menor que en las urbanas, lo que ocasiona una marcada iniquidad en el acceso de los residentes del sector rural al agua. No obstante los progresos experimentados en las últimas décadas, en las zonas rurales se observan diferencias de cobertura, la población rural y pobre urbana tiene poco acceso a agua desinfectada. En relación a los pobres, sólo el 45% tiene acceso a agua potable empeorándose este indicador en las áreas rurales donde sólo el 31% tiene acceso al agua potable ²³.

Entre 1980 y agosto de 1992, la cobertura de la población servida con agua potable experimentó un crecimiento. El porcentaje de la población servida varió de un 39% en 1980 a un 56% en 1992 ²⁴. En 1996 la cobertura alcanzó el 63.9% de la población ²⁵. En 1997, la cobertura se contrajo al pasar al 59.2% de la población ²⁶, comparado con más de un 80% en Panamá y Costa Rica. En 1998, 106 mil personas fueron integradas al servicio de agua potable ²⁷, mientras que el crecimiento vegetativo de la población fue de 160 mil personas, lo que significa una contracción en el porcentaje de la cobertura total. Pero lo más grave es que, de acuerdo al Banco Mundial, “no existe una estrategia para el mejoramiento” ²⁸.

²¹ *Ibid.*, p.181 y 187.

²² *Ibid.*, p.130.

²³ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.21.

²⁴ Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, “INAA ... Tres años de transformación, logros, alcances y perspectivas (1990-1992)”, Mimeografiado, 1992, 16 páginas.

²⁵ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1996*, p.172.

²⁶ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.146.

²⁷ Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, Managua, Nicaragua, diciembre 1998, p.100.

²⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

En 1992, la cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario era del orden del 25.2% de la población²⁹. En 1997, la cobertura de los alcantarillados sanitarios descendió al 19.8% de la población³⁰. En 1998, en el sistema de “alcantarillado sanitario se integraron al servicio 17,815 personas”³¹, las cuales se localizan en las ciudades y localidades urbanas. Esto significa que la cobertura total disminuyó, sin tomar en cuenta los efectos del Mitch, ya que el crecimiento de la población fue de 160 mil personas. Es decir, que sólo se cubrió el 11.13% del crecimiento vegetativo de la población de 1998. El déficit en la disposición sanitaria de aguas residuales y excreta es todavía muy acusado, sólo el 10% de las aguas residuales que se colectan reciben algún tipo de tratamiento previo a su disposición final.

Según cifras oficiales, solamente el 59% de la población poseía suministro de agua potable en 1998, apenas el 1% más que en 1990. La cobertura de alcantarillado sanitario alcanzaba apenas al 19.08% de la población en 1990 y se mantiene en un 19.9% en 1998. A finales de 1998, casi dos millones de nicaragüenses carecía de agua potable y tres millones ochocientos mil carecían de alcantarillado³². Todavía el 33% de los pobres no tienen letrinas o inodoro, el 56% no tienen electricidad, y el 94% usa leña para cocinar. Estas carencias son más profundas en el área rural³³.

En 1999, en un estudio realizado en 120 comunidades de 50 municipios ubicados en los departamentos de Nueva Segovia, Madriz, Matagalpa, Estelí y León, se midieron distintos indicadores para comunidades en las que había intervención del Proyecto PROSERBI-UNICEF (Programa de Servicios Básicos Integrales) y como referencia se tomaron comunidades sin este programa especial³⁴. Para los municipios integrados al programa se encontró una cobertura rural de agua potable del 59% y un 53% de letrinas, para el resto de municipios la cobertura fue del 45% en agua potable y 41% en letrinas. En las comunidades de Matagalpa la situación encontrada fue la peor con una cobertura de agua potable para los municipios sin intervención del 26% y la misma cifra de cobertura de letrinas.

En una encuesta realizada por el Ministerio de Agricultura (1998) en 1,468 unidades de producción (fincas) en el todo el país, el 91% de los hogares declararon no tener sistema de desagüe, un 23% dijeron no tener sistema de servicios higiénicos (71% dijeron tener letrinas), un 36% declaró abastecerse de

²⁹ INAA, “Estado de Cobertura de Agua y Saneamiento por sector de Población”, *Mimeografiado*, 1992.

³⁰ Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.159.

³¹ Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, p.100.

³² Oscar-René Vargas, “Nicaragua: después del Mitch...¿qué?”, CEREN, Managua, Nicaragua, 1999, p.86.

³³ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.8.

³⁴ Presidencia de la República/ Secretaría de Acción Social, “PROSERBI 99. Seguimiento a línea de base de 1997”, CIET International, Managua, Nicaragua, 1999.

algún sistema público de agua. Finalmente, sólo un 36% dijeron tener sistemas de alumbrado eléctrico, mientras que un 63% se alumbraban con candiles o gas³⁵.

2.4 Salud

El pensamiento actual en el campo de la salud pública se ha desplazado más allá del simple reconocimiento de la causas biológicas y conductuales de la enfermedad para incluir un examen de las relaciones entre el contexto sanitario y el social, es decir, la forma en que obran la pobreza, el género, las desigualdades sociales, entre otras cosas, como factores determinantes de la salud. Este cambio refleja un análisis más amplio y complejo de la relación existente entre el desarrollo humano y la salud. En la Nicaragua de 1950, 20 de cada 100 niños morían antes de cumplir el primer año. En el año 2000, esa cifra ha bajado a 4.5. Las medidas de salud pública adoptadas han resultado en la erradicación de la viruela y la poliomielitis, y las vacunaciones han sido fundamentales en la reducción del número de muertes por enfermedades infantiles.

A pesar de estos avances, persisten problemas de salud de enorme magnitud. Los niveles absolutos de mortalidad infantil y materna siguen siendo altos. La tasa de mortalidad infantil es alrededor de cinco veces mayor que la de los países desarrollados. Más de la mitad de las muertes infantiles evitables son consecuencia de enfermedades diarreicas y respiratorias, exacerbadas por la malnutrición. En Nicaragua, la tasa de mortalidad materna es casi diez veces más elevada que la de los países capitalistas más avanzados.

Según la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, las infecciones respiratorias agudas (IRA) son la primera causa de morbilidad y la segunda de mortalidad entre los niños menores de 5 años. Los hallazgos de la Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) de 1998, muestran que el 28% de los niños menores de 5 años en las áreas rurales reportaron haber tenido tos y respiración agitada durante las dos semanas que precedieron a la encuesta³⁶. También, la incidencia de la diarrea es un problema que continúa afectando a los hogares nicaragüenses.

Parte de este problema está asociado al uso de leña para cocinar, lo que tiene consecuencias negativas tanto para la salud como para el medio ambiente. El uso de leña como combustible es problemático para todos los hogares, puesto que su uso, especialmente en espacios sin ventilación, contribuye al aumento en la incidencia de las enfermedades respiratorias. El 98% de los hogares pobres usan leña para cocinar, mientras que en los hogares urbanos pobres el uso desciende al 87%³⁷.

³⁵ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.18.

³⁶ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, Anexo I, p.10.

³⁷ *Ibid.*, Anexo I, p.11.

Aunque las condiciones de salud han mejorado desde 1950, incluso en los sectores pobres de la población, el ritmo de ese avance ha sido muy desigual. Los indicadores promedio encubren diferencias notables entre las regiones del país e importantes disparidades entre diferentes sectores sociales que son indicativas de inequidad social. La distancia y razones económicas limitan el acceso de los pobres a los servicios de salud, particularmente en las áreas rurales. Para los pobres rurales, la distancia promedio de un centro o puesto de salud es de 5 kilómetros y de 6 kilómetros para los extremadamente pobres. En las áreas urbanas la distancia de acceso es significativamente menor: 1.1 kilómetros³⁸.

El 63% de la población accede a consultas médicas públicas y el 37% a consultas privadas. Cuatro de cinco pobres que se sienten enfermos van a consultas públicas y solo uno de diez va a consulta privada. Entre los pobres y los pobres extremos, la mayor restricción en el acceso a los servicios de salud es, además de la distancia, el alto costo de los servicios. La demanda de salud es muy sensible al costo de la atención. El gasto promedio en salud como porcentaje del gasto total de los hogares se incrementó del 3.2% al 5.2%³⁹.

La inversión social en salud constituye, en sí misma, un indicador estratégico para la programación y evaluación de la compensación social. Cuando se utiliza la inversión social en salud *per cápita* como indicador referencial, éste alcanza mayor representatividad como instrumento de medición y análisis aplicado. Aunque la salud es prioridad para el Gobierno, en términos reales y relativos, ha ocurrido un descenso en la inversión en salud, debido a la disminución del monto real del Presupuesto Nacional y al incremento de la población del país.

Del lado de los servicios de salud la situación no es mejor. Contrario a lo sucedido con el gasto público en salud⁴⁰ durante la década de los ochenta, en ésta década la tendencia es decreciente, pasando de 132.1 millones de dólares promedio del quinquenio 1985-1989 a 79.3 millones de dólares para 1990-1999, lo que equivale a una disminución del 40%. La reducción del gasto estatal en salud supone una disminución en la cobertura y prestación de servicios, esto deja a la población pobre sujeta a un mayor deterioro de su situación, con poco o ningún acceso a servicios de salud.

Las estadísticas oficiales registran tasas de crecimiento en el presupuesto, pero en una proporción menor al incremento de la población. Por ejemplo, en 1998, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el sistema de salud de Nicaragua ocupaba el sitio número 14, entre 20 países latinoamericanos, por tener menos médicos por cada 10 mil habitantes y menos camas por cada mil habitantes.

³⁸ *Ibid.*, Anexo I, p.11.

³⁹ *Ibid.*, Anexo I, p.12.

⁴⁰ Incluye, presupuesto del MINSA y gasto de salud de las fuerzas armadas y del Ministerio de Gobernación, y el aporte estatal al régimen de salud y maternidad de la seguridad social.

TABLA # 10. Presupuesto de salud

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	588.10	576.40	633.00	657.00	714.80	881.90
Inversión <i>per cápita</i>	143.43	128.08	140.66	142.82	148.91	179.97
% Salud/ PIB	4.30	4.10	4.20	4.20	4.30	5.00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Banco Central de Nicaragua. El presupuesto en millones de córdobas de 1995 y la inversión en córdobas por persona por año.

Por otro lado, en 1990, el gasto en salud alcanzó la cifra de 143.43 córdobas de 1995 por habitante por año. En 1994, descendió a 128.08 córdobas de 1995 por persona por año. En 1996, el gasto *per cápita* se incrementa a 140.66 córdobas de 1995. En el presupuesto de 1997, el gasto de salud *per cápita* se incrementa a 142.82 córdobas de 1995. En 1998, volvió a subir ligeramente hasta llegar a los 148.91 córdobas de 1995 por persona por año.

La contracción de la inversión en salud se tradujo en una disminución de los gastos de operación y mayores dificultades para el mantenimiento de la infraestructura y los equipos, y limitó el margen para la inversión, lo que produjo los siguientes efectos: a) el gasto medio estatal por persona disminuyó; b) el gasto privado aumentó; c) el financiamiento de las organizaciones no gubernamentales para actividades en salud creció; d) se incrementó la dependencia del sector salud en relación a la cooperación internacional.

Se ha determinado fehacientemente que la mayoría de las causas de morbo-mortalidad en Nicaragua surgen de la pobreza del medio y la falta de saneamiento, características que definen la situación de los pobres. Las principales enfermedades (infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, malaria, etcétera) están vinculadas a la pobreza. Las principales causas de morbo-mortalidad infantil tales como la falta de protección contra enfermedades evitables, el corto período entre los nacimientos y la desnutrición, están vinculados mayormente a la pobreza.

De acuerdo a los indicadores oficiales del Ministerio de Salud (MINSa) todavía prevalecen las siguientes condiciones de salud: 1) Las principales causas de muerte infantil son por problemas relacionados a la atención del parto y por afecciones infectocontagiosas, las cuales podrían prevenirse oportunamente en el nivel primario de atención si se fortaleciera la capacidad resolutoria de los recursos comunitarios. 2) Deficiencia en la cobertura de atención médica, especialmente en las áreas rurales y que se refleja en los índices de mortalidad. 3) Una de las amenazas más serias para las mujeres en Nicaragua es la elevada tasa de mortalidad materna. Los datos oficiales indican que la muerte materna directamente relacionada al embarazo, parto y puerperio alcanza alrededor del 80% del total de muertes maternas hospitalarias, las que son previsibles mediante un adecuado control.

En la década de los ochenta, la universalización del derecho a los servicios de salud permitió el acceso al sistema único de una parte significativa de la población que no tenía acceso a los servicios de la red. En la década de los noventa, la reducción del financiamiento para el sector salud, así como la ineficiencia de la gestión de los servicios provocó un deterioro real en la calidad de la atención y, sobre todo, una imagen extremadamente negativa sobre el sistema de salud.

TABLA #11. Consultas Totales

Años	1989	1990	1996	1997	1998
Población	3,749.4	3,870.8	4,492.8	4,628.1	4,775.1
Consultas	9,481.2	8,824.8	8,564.5	8,873.6	6,912.0
Consultas <i>per cápita</i>	2.53	2.28	1.91	1.87	1.45

Fuentes: A) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.18 y 149. La población y consultas médicas están expresadas en miles.

El número de consultas médicas ha disminuido en 1998 en relación a 1990. Esto significa que el número de consultas anuales por habitante ha descendido de 2.28 consultas en 1990 a 1.45 consultas en 1998⁴¹. Si se hubiese mantenido el número de consultas anuales por habitantes de 1989, el número de consultas médicas totales de 1998 debiese registrar un total de 12,081.5 miles de consultas. La caída de las consultas *per cápita* ha significado una reducción de 5.1 millones de consultas en 1998 en relación a las consultas de 1989. Es decir, el número de consultas totales ha sufrido una contracción del 42.79% al reducirse, paulatinamente, el número de consultas *per cápita*/anual desde 1989 a 1998.

Para el Banco Mundial, los indicadores de salud se encuentran entre los peores de la región centroamericana, particularmente en las áreas rurales. Se presenta una ineficiencia en el Programa de Servicios Públicos a la Salud, ya que existe una gran cantidad de intervenciones verticales y carentes de enfoque estratégico. Hay también un bajo financiamiento en términos absolutos y una deficiencia en la distribución del gasto al prevalecer lo curativo versus lo preventivo, lo terciario versus lo primario⁴².

El sistema ha aumentado la cantidad de médicos pero su distribución privilegia los hospitales y el área urbana. En 1989 había 6.08 médicos por diez mil habitantes, elevándose a 9.83 en 1997. Las auxiliares de enfermería sobre quienes

⁴¹ Estos datos fueron obtenidos a partir de siguientes documentos: a) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. b) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.149.

⁴² Banco Mundial, "Memorándum del Presidente de la Asociación para el Desarrollo Internacional y la Cooperación Financiera Internacional para los directores ejecutivos sobre una Estrategia de ayuda para el país por parte del grupo del Banco Mundial para la República de Nicaragua", *Reporte N° 17496, Mimeografiado*, Washington DC, Estados Unidos, 1998, Anexo B.

descansa la mayor parte de los servicios de salud en el área rural, se redujeron de 14.47 por diez mil habitantes en 1989 a 10.4 en 1997. La condición de pobreza de quienes tienen acceso al sistema de salud, les impide obtener los medicamentos necesarios. A mediados de la década, una encuesta sobre demanda de servicios de salud encontró que el 84.6% de las personas que no recibieron medicamento en la unidad de salud, no lo compró en las farmacias, por considerarlo muy costoso ⁴³.

2.5 Esperanza de vida y mortalidad general

La esperanza de vida al nacer, indicador que tiene una relación inversa con la mortalidad, ha aumentado a lo largo de las últimas cinco décadas y expresa que la mortalidad tiende a bajar. En el quinquenio de 1950/1955, la esperanza de vida de los hombres era de 40.9 años y la de las mujeres de 43.7 años. Para el quinquenio 1995/2000, los hombres vivirán 67 años, mientras que las mujeres tendrán 70.1 años. El aumento de más de 15 años se debió, sobre todo, a la reducción de la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas en la primera infancia. El efecto absoluto de las desigualdades sociales entre los grupos extremos de ingreso económico en Nicaragua sobre la esperanza de vida mediana es de 24.8 años, lo que significa que en el país los más pobres viven, en término medio, casi 25 años menos que los más ricos. En las zonas rurales la esperanza de vida es menor en casi 10 años en relación a las zonas urbanas, y entre las mujeres, ésta es superior a los hombres.

En esta década de los noventa, la posición de Nicaragua en el Índice de Desarrollo Humano ha ido descendiendo. En el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1999, el país aparece ubicado en la posición 121, la más baja de Centroamérica ⁴⁴. Aunque en los últimos dos decenios, como producto de la combinación de un conjunto de políticas y acciones focalizadas del estado, ha aumentado la esperanza de vida al nacer de los nicaragüenses, situándose en 67.9 años en 1997 ⁴⁵, sin embargo, una proporción alta de población, el 12.4% no logrará sobrevivir los cuarenta años ⁴⁶.

La tasa de mortalidad general ha venido descendiendo influida por el mejoramiento sensible de la condición de sobrevivencia de los niños. La mortalidad general pasa de 9.7 por mil en 1983 a 8 por mil en 1986. Por otro lado, la mortalidad general tiene un comportamiento diferencial según la zona de

⁴³ Jaime Espinoza, "Población y Políticas de Salud en Nicaragua", *El Observador Económico* N° 64, FIDEG, Managua, Nicaragua, mayo 1997, p. 35.

⁴⁴ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Resumen", *Mundi-Prensa Libros*, New York, EU, 1999.

⁴⁵ La esperanza de vida pasó de un promedio de 57.59 años en el quinquenio 1975-1980 a 62.41 años entre 1985-1990.

⁴⁶ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999", Madrid, España, 1999.

residencia. Hay una diferencia de unos 10 años entre la esperanza de vida de la zona urbana y zona rural, a favor de la zona urbana.

La tasa de mortalidad infantil y de los niños entre 1 y 5 años ha disminuido de manera consistente, como efecto de la reducción de la mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles y otras enfermedades infecciosas. Estimaciones del MINSA para 1989, publicadas en el Plan Maestro, señalan una tasa de mortalidad infantil de 71.9 por mil nacidos vivos.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud ⁴⁷, la tasa de mortalidad infantil para los diez años anteriores a la encuesta fue de 45.2 por mil nacidos vivos, correspondiendo 40 por mil al sector urbano y 51 por mil al sector rural ⁴⁸. Para el grupo de 1 a 5 años, la tasa de mortalidad estimada fue de 56 por mil nacidos vivos, 49 por mil en el área urbana y 65 por mil en el sector rural. Para el quinquenio inmediatamente anterior a la encuesta se estimó una tasa de mortalidad infantil de 40 por mil nacidos vivos y para los niños de 1 a 5 años de 50 por mil. En Centroamérica, sólo Guatemala tiene una tasa de mortalidad infantil más alta. Costa Rica reporta la menor tasa regional con 12 por mil nacidos vivos en 1997.

La mortalidad materna asciende a 139 muertes por cien mil nacidos vivos en 1997, la segunda tasa más alta de Centro América después de Honduras ⁴⁹. De acuerdo a un estudio de UNICEF la tasa de mortalidad materna, incluyendo las muertes por accidente o actos de violencia, ha aumentado desde 1993 hasta 1998 en un 59%.

TABLA # 12. Evolución de la Tasa de Mortalidad Materna 1993-1998

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
98	87	106	128	139	156	174

Fuente: Ministerio de Salud y UNICEF.

Según este análisis, las deficiencias institucionales por una escasa cobertura del control prenatal fueron responsables del 81.6% de las muertes maternas por causas obstétricas directas, mientras que un 6% se debió a infecciones hospitalarias o errores en el manejo clínico y terapéutico. El 70% de los partos fueron atendidos por parteras o familiares, sin los conocimientos necesarios para enfrentar los riesgos que se puedan presentar en el momento del alumbramiento ⁵⁰.

⁴⁷ INEC-MINSA-DHS, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 1998", p.13.

⁴⁸ La tasa de mortalidad infantil entre 1995 y 2000 es de 35.5 por mil nacidos vivos como promedio de la región de América Latina y el Caribe.

⁴⁹ Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.18.

⁵⁰ Gabriela Roa, "Mortalidad Materna sigue aumentando", *La Prensa*, jueves 10 de febrero de 2000, p.6.

El 68% de las mujeres que fallecieron provenía del área rural y sólo un 32% era del área urbana. Por otra parte, la mayoría de ellas era analfabeta, sin un trabajo remunerado, con una edad promedio de 25 años y sin un matrimonio legal.

Los departamentos con mayores índices de mortalidad materna son Río San Juan con 404; Jinotega con 382; la RAAS con 374 y Matagalpa con 260 muertes maternas. El departamento de Masaya presentó el índice más bajo con 71 muertes maternas, seguido de Managua con 72 y León con 78 muertes maternas.

El 60% de las muertes ocurrió fuera de los servicios hospitalarios. El 51% de las mujeres fallecidas no habían pasado ninguna consulta prenatal y el 13% sólo una consulta. Estos indicadores nos permiten decir que la tasa de mortalidad materna podría ser reducida significativamente si se aumentara la cobertura de los servicios de salud. El estudio revela que el 62% de las muertes era “claramente evitables”, y un 22% no lo era. Sólo a un 14% de las muertes no se le pudo determinar en el estudio el grado de evitabilidad.

En 1999, las muertes maternas alcanzaron un total de 174 en todo el país. El 57% de estas muertes son de mujeres cuyas edades oscilaban entre los 20 y 34 años. A este grupo le sigue el de mujeres adolescentes menores de 20 años con un 24%. El 73% eran mujeres de las zonas rurales del país, lo que pone en evidencia que la inaccesibilidad geográfica para los servicios de salud constituye un factor decisivo en el aumento de la mortalidad materna⁵¹.

2.6 Educación

La educación básica hasta cuarto grado de primaria para evitar el crecimiento del analfabetismo funcional ha sido la estrategia de los gobiernos liberales en la década de los noventa. Sin embargo, el alto índice de deserción en los primeros grados ha aumentado el número de niños (as) que entran a engrosar, cada año, las cifras del analfabetismo general en Nicaragua. Los principales problemas que continúan acaparando el foco de atención son analfabetismo, baja escolaridad, bajo nivel de calidad y eficiencia en la educación.

La educación se considera esencial al desarrollo integral y como una vía eficaz para mejorar las oportunidades para los pobres y su condición de vida. Durante la década de los noventa, la inversión pública en educación también se ha visto reducida bajando su participación en el gasto del Gobierno y también su participación respecto al PIB de 4.4% en 1990 a 3% en 1998.

⁵¹ Sergio Aguirre, “Se incrementa número de mortalidad materna”, *El Nuevo Diario*, viernes 21 de enero de 2000, p.C-12.

TABLA # 13. Presupuesto en Educación

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	597.20	577.70	624.00	434.60	493.50	550.20
Inversión <i>per cápita</i>	145.65	128.37	138.66	94.47	105.00	112.28
% Educación/ PIB	4.40	4.10	4.20	2.80	3.00	3.10

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco Central de Nicaragua. Cifras en millones de córdobas de 1995.

El analfabetismo ha venido en ascenso. En 1970, Nicaragua tenía una tasa de analfabetismo del 46.9%, más alta que el promedio centroamericano que se situaba en 36.2%⁵². En 1981, después de la campaña de alfabetización la tasa llegó a 12.6%. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida⁵³ el analfabetismo en Nicaragua ha crecido en los últimos años. En 1990 se calculaba en el 25.1%⁵⁴. En 1993, alcanzó el 28.83% de la población⁵⁵. En 1995, el analfabetismo llegó al 29.07%⁵⁶. Para 1998 se estima que se encuentre por encima del 30% tomando en cuenta el porcentaje de deserción en los primeros cuatro años de primaria⁵⁷. El Banco Mundial calcula que la tasa de analfabetismo es de 34% a nivel nacional y el 46% en las áreas rurales⁵⁸.

Es decir, 1.7 millones de nicaragüenses entrarán al siglo XXI sin poder leer un libro o escribir su nombre, ellos viven una pobreza más desesperada y peor salud que quienes saben leer y escribir. Peor aún, la tendencia actual es negativa, esto quiere decir que el analfabetismo crecerá en los próximos años. El Gobierno debe preocuparse por el analfabetismo, no sólo por el hecho en sí, sino porque contribuye a consolidar y agrandar la pobreza.

Sin educación, la gente no puede trabajar productivamente, ocuparse de su salud, mantener y protegerse tanto a sí mismo como a su familia, o tener una vida enriquecida por la cultura. El analfabetismo va de la mano con la pobreza, siete de cada diez analfabetas viven en extrema pobreza y siete de cada diez viven en la zona rural. De acuerdo a un informe de UNICEF, las tres quintas partes de las analfabetas se concentran en edades que van de los 10 a los 14 años y de los 25 a los 29 años⁵⁹.

⁵² Oscar-René Vargas, "Nicaragua: entre el laberinto y la esperanza", Ediciones Nicarao, Managua, Nicaragua, 1993, p.200.

⁵³ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta de Medición del Nivel de Vida. 1993", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1993.

⁵⁴ Ministerio de Educación/UNICEF, "Nicaragua: Análisis y Perspectivas en la Calidad y Gestión de la Educación", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero 1991, p.4.

⁵⁵ Miguel de Castilla Urbina, "La Educación en el país de los pobres", *Foro Universidad Siglo XXI*, UNAN Managua, PREAL, Managua, Nicaragua, 1997, p.34.

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Resumen Censal. VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1995", Managua, Nicaragua, diciembre 1996, p.118.

⁵⁷ Naciones Unidas calcula que en 1995 la tasa de analfabetismo era de 34.3 por ciento. PNUD, "Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)", p.8.

⁵⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

⁵⁹ UNICEF, "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", p.77.

En 1998, el 60% de las aulas requieren rehabilitación o reconstrucción, el 20% de los maestros no tenían entrenamiento formal, más del 30% de los estudiantes no tenían acceso a libros de texto, más del 40% de los estudiantes no asisten a la escuela por razones económicas, y cerca del 60% de los que se salen de la escuela lo hacen por razones de pobreza o para encontrar trabajo. Como resultado de estas circunstancias, el sistema educativo nicaragüense resulta altamente ineficiente⁶⁰. Solamente, el 26.2% de los estudiantes que entra a primer grado terminan la primaria.

La cobertura de educación preescolar ha crecido hasta alcanzar una tasa neta de escolarización del 23.3% en 1998, mientras que Costa Rica presenta una tasa del 79.2%. Por su parte, la tasa neta de escolaridad de educación primaria se ha mantenido estancada, en 1990 fue de 73.5%, 73.2% en 1996, 73.6% en 1997 y 73% en 1998. Unos doscientos mil niños en edad apropiada estaban fuera de este nivel educativo. La tasa neta de escolaridad de educación secundaria se encontraba en 32% en 1998.

A pesar de que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 75%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total. La pobreza contribuye a la baja escolaridad de la población, más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por problemas económicos. La combinación de estos factores hace que el 52% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años en extrema pobreza en las zonas rurales y el 27% de los no pobres rurales en ese mismo rango de edad estén fuera de la escuela⁶¹.

En 1998, la tasa de escolaridad general era de 53.11%. Es decir, de cada cien jóvenes y niños en edad escolar no estudian 47. Del total de jóvenes entre los 14 y 24 años en edad escolar (990.3 miles), 621.5 miles no estudian. Por otro lado, Nicaragua tiene la tasa de terminación más baja en educación primaria de la región centroamericana.

Según datos del Ministerio de Educación, la cobertura nacional en los preescolares alcanza la cifra de 153,541 niños y niñas entre 4 y 6 años (17.06%). La cifra incluye a los preescolares atendidos en las modalidades no formal y formal, incluyendo a los preescolares privados, subvencionados y estatales. De cualquier perspectiva, la cobertura total en relación a la población total de 900 mil menores de 6 años, resulta

⁶⁰ Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.3 y 4.

⁶¹ "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", p.18.

a todas luces insuficiente. Para el Banco Mundial los problemas centrales de la Educación en Nicaragua son: “la calidad y eficiencia de la enseñanza es baja. La pobre calidad de la enseñanza y los bajos índices de terminación de estudios están relacionados a: bajo financiamiento, ineficiente administración de los recursos, pobre administración y carencia de responsabilidad, e incentivos inapropiados para los profesores y las escuelas”⁶².

TABLA # 14. Matrícula Inicial de 1998

Nivel Educativo	Población escolar con Matrícula	Población escolar sin Matrícula	Población total en edad escolar
Preescolar	140.4	467.7	608.1
Primaria	772.5	42.1	814.6
Secundaria	305.5	379.3	684,8
Superior	63.3	242.2	305.5
Totales	1,281.7	1,131.3	2,413,0

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Junio de 1998*, Volumen IV, Número 6, Managua, Nicaragua, 1998, p.71. Cifras en miles de alumnos.

De acuerdo a los últimos datos oficiales del Ministerio de Educación, el número de niños y niñas en edad escolar de primaria que no se atiende en sistema educativo asciende a 185,215. Por otro lado, son 389,822 adolescentes en edad escolar de secundaria que no asisten a los centros educativos; y el 73% de los niños y niñas de pre-escolar se queda fuera. Según sus estimaciones, para incorporar a la población de primaria no atendida se necesitan 2,245 aulas, las cuales se utilizarían en dos turnos, albergando en cada una de ellas 40 alumnos por turno para universalizar la educación primaria. Para atender a la nueva población escolar se necesitarían 4,500 profesores adicionales. Sin embargo, las actuales escuelas normales graduaron, solamente, 835 maestros, en 1998⁶³.

En 1998, la tasa bruta de escolaridad del nivel primario es 94.83%⁶⁴. La tasa neta de escolaridad en la educación primaria era aproximadamente de 73%⁶⁵. La diferencia entre la tasa bruta y la neta es una medida de la ineficiencia del sector y muestra la alta tasa de repetición en el sistema. La tasa bruta de escolaridad del nivel secundario fue 42%, mientras que la tasa neta de escolaridad fue de 32%. En 1997, el gasto promedio por estudiante fue de US\$41.37 dólares. En 1998, el gasto promedio por estudiante alcanzó US\$42.53 dólares. El Ministerio de Educación estima que esta cantidad será de US\$46.05 dólares por estudiante por año en el curso escolar del 2000⁶⁶.

⁶² Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

⁶³ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.3 y 4.

⁶⁴ Banco Central de Nicaragua, “*Indicadores Económicos Junio de 1998*”, p.71.

⁶⁵ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, “*El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch*”, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.1.

⁶⁶ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.2. Estas cifras sólo incluyen atención a los centros públicos (con financiamiento total basado en el presupuesto) y privados subvencionados.

A nivel de la inversión por estudiante por año observamos, salvo en el nivel primario, una caída en relación a la inversión de 1998. Sin embargo, cuando analizan el número de estudiantes, sólo primaria va a retroceder en relación a la tasa neta de escolaridad. Esto nos puede estar indicando que el proceso de cobro establecido se va acelerar en todos los niveles mencionados, menos en el nivel primario.

TABLA # 15. Inversión por estudiante por año, 1998-2000

Año	1998	1999	2000
Preescolar	10.88	9.61	10.13
Primaria	38.49	45.46	51.77
Secundaria	35.65	29.86	30.43
Otros Programas	30.72	25.17	19.59
Global	42.43	43.08	46.05

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *“El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch”*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.3, Cuadro N° 1. Todas las cifras están en dólares.

La deserción, la repitencia y la extraedad son los más graves problemas de la educación primaria que mediante distintas intervenciones institucionales han venido mejorando. En 1996 el porcentaje de alumnos egresados del cuarto grado de primaria era del 35.5%. La tasa de egresados de educación primaria fue de 19.4% en 1990 y se elevó al 28% en 1996⁶⁷.

En 1995, el Ministerio de Educación (MED) estimaba que la tasa de repetición en las escuelas primarias era de 34.1%. Las estimaciones hechas por la UNESCO, haciendo seguimiento a cohortes de estudiantes, colocan las tasas de repetición a nivel nacional en primaria en un 26% y las tasas de repetición en primer grado en un 46%. De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria⁶⁸.

De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria. A pesar que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 73%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total.

El Ministerio de Educación está previendo un incremento de la matrícula muy pequeño, en el nivel primario, para los próximos dos años. Entre 1998-2000, el

⁶⁷ UNICEF, *“Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense”*, p.72-73.

⁶⁸ Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

incremento previsto es de 4.04%, menor que el crecimiento vegetativo de la población. Lo que significa, que a pesar de que es el nivel de primaria en donde se centra la estrategia educativa del gobierno liberal, conoceremos una disminución en la tasa neta de escolarización y un incremento del número de niños y niñas que engrosaran el ejército de analfabetas del país.

TABLA #16. Número de Estudiantes 1998 - 2000

	1998	1999	Incremento % 1998-1999	2000	Incremento % 1998-2000
Preescolar	119,813	130,596	8.99	141,689	18.25
Primaria	719,894	734,292	2.00	748,978	4.04
Secundaria	220,048	235,451	6.79	253,934	15.40
Otros Programas	64,686	96,891	49.78	145,337	124.68
Total	1,124,441	1,197,230	6.47	1,289,938	14.72

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, "El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero de 1999, p.3, Cuadro N°3.

Por el cuadro anterior, podemos inferir que el principal énfasis, contradictoriamente al discurso público oficial, de la política educativa estará orientado a favorecer los "otros programados" (educación especial y educación de adultos), la educación preescolar y la educación secundaria. Sin embargo, estos datos entran en contradicción a las proyecciones que hacen en relación a la inversión por estudiante por año que piensan hacer en cada uno de los subsistemas mencionados.

El coeficiente global de escolaridad ha tenido una variación positiva aunque muy pequeña. Según datos del Banco Central de Nicaragua pasó del 46.43% en 1990 al 50.35% en 1998. En ese año solamente la mitad de la población en edad escolar se encontraba matriculada en alguno de los niveles del sistema educativo. Aproximadamente, un millón trescientos mil niños, adolescentes y jóvenes estaban fuera de las aulas. Como puede verse, la cobertura del sistema educativo ha estado prácticamente estancada en esta década, aumentándose cada año la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes que no tienen, ni han tenido acceso a ningún nivel educativo.

2.7 Seguridad alimentaria y nutricional

La malnutrición existe de alguna forma en todas las regiones del país. Las cifras pueden variar según la medida utilizada, pero nadie duda de la gravedad de un problema cuyas víctimas se cuentan por miles. Más del 50% de la población padece de malnutrición crónica, consume demasiado poco para cubrir incluso las necesidades energéticas mínimas diarias. Aunque las estadísticas son sombrías, se han hecho algunos progresos. Se sigue aumentando la expectativa de vida debido

sobre todo al descenso de las muertes prematuras causadas por enfermedades infecciosas. La gente vive más, pero no necesariamente mejor.

La malnutrición es sobre todo consecuencia de la pobreza. Con unos ingresos más elevados, se puede pagar lo necesario para mantener una dieta más equilibrada, así como mejores servicios médicos y de higiene. La inseguridad alimentaria de las personas pobres se agrava con frecuencia por las fluctuaciones estacionales de la disponibilidad y los precios. Pequeñas variaciones en la dieta alimentaria pueden ser letales para niños y niñas que se encuentran ya en situación de riesgo.

El Programa Alimentario Nacional (PAN) determinó la dieta con los alimentos necesarios para satisfacer los requerimientos nutricionales del individuo promedio nicaragüense. Para tal efecto se estableció una ingesta de 2,155 kilocalorías, 54 gramos de proteínas y 373 gramos de carbohidratos *per cápita* diarios. La cantidad mínima diaria recomendada es el aporte energético necesario para que las personas tengan una actividad normal; para mayores niveles de actividad se requiere una cantidad proporcionalmente mayor de calorías.

La capacidad de producir u obtener alimentos depende de los ingresos, de la disponibilidad y costo de los alimentos locales y de la elección del consumidor. Sobre esta base se estima que el 68.5% de las personas no tiene acceso a una cantidad suficiente de alimentos para cubrir sus necesidades mínimas. A este número deben añadirse los que son víctimas de otras formas de malnutrición. La disponibilidad de alimentos por persona por día, de calorías y proteínas, disminuyó de aproximadamente 2,300 calorías y 60 gramos de proteína en 1985 hasta menos de 1,602 calorías y 42 gramos de proteína en 1993.

La falta de energía, obtenida sobre todo a partir de los hidratos de carbono, provoca desnutrición. La falta de proteínas, vitaminas y minerales conduce a la *malnutrición proteínico energética* que ataca a las madres y a los niños. A menudo, la propia madre transmite una herencia de esa misma insuficiencia, de retraso en el crecimiento (dando como resultado personas demasiados bajas y delgadas) y de anemia. Todo ello provoca una deficiencia orgánica cerebral que afecta el desarrollo físico e intelectual de los niños y niñas.

Además, la *carencia de los micronutrientes* puede causar daño desde el momento de la concepción debido a su influencia sobre la regulación del crecimiento y sobre otros procesos psicológicos. Frecuentemente, la falta de este tipo de vitaminas y minerales crea un círculo vicioso, y para corregirlo hará falta más de una generación: las madres malnutridas dan a luz niños que arrastran los efectos de la malnutrición hasta la edad adulta y, si son niñas, hasta la próxima generación.

La compleja interacción entre salud, régimen alimenticio, pobreza y otros factores socio-económicos, se manifiesta gradualmente y a medida que esto sucede, no

sobre todo al descenso de las muertes prematuras causadas por enfermedades infecciosas. La gente vive más, pero no necesariamente mejor.

La malnutrición es sobre todo consecuencia de la pobreza. Con unos ingresos más elevados, se puede pagar lo necesario para mantener una dieta más equilibrada, así como mejores servicios médicos y de higiene. La inseguridad alimentaria de las personas pobres se agrava con frecuencia por las fluctuaciones estacionales de la disponibilidad y los precios. Pequeñas variaciones en la dieta alimentaria pueden ser letales para niños y niñas que se encuentran ya en situación de riesgo.

El Programa Alimentario Nacional (PAN) determinó la dieta con los alimentos necesarios para satisfacer los requerimientos nutricionales del individuo promedio nicaragüense. Para tal efecto se estableció una ingesta de 2,155 kilocalorías, 54 gramos de proteínas y 373 gramos de carbohidratos *per cápita* diarios. La cantidad mínima diaria recomendada es el aporte energético necesario para que las personas tengan una actividad normal; para mayores niveles de actividad se requiere una cantidad proporcionalmente mayor de calorías.

La capacidad de producir u obtener alimentos depende de los ingresos, de la disponibilidad y costo de los alimentos locales y de la elección del consumidor. Sobre esta base se estima que el 68.5% de las personas no tiene acceso a una cantidad suficiente de alimentos para cubrir sus necesidades mínimas. A este número deben añadirse los que son víctimas de otras formas de malnutrición. La disponibilidad de alimentos por persona por día, de calorías y proteínas, disminuyó de aproximadamente 2,300 calorías y 60 gramos de proteína en 1985 hasta menos de 1,602 calorías y 42 gramos de proteína en 1993.

La falta de energía, obtenida sobre todo a partir de los hidratos de carbono, provoca desnutrición. La falta de proteínas, vitaminas y minerales conduce a la *malnutrición proteínico energética* que ataca a las madres y a los niños. A menudo, la propia madre transmite una herencia de esa misma insuficiencia, de retraso en el crecimiento (dando como resultado personas demasiados bajas y delgadas) y de anemia. Todo ello provoca una deficiencia orgánica cerebral que afecta el desarrollo físico e intelectual de los niños y niñas.

Además, la *carencia de los micronutrientes* puede causar daño desde el momento de la concepción debido a su influencia sobre la regulación del crecimiento y sobre otros procesos psicológicos. Frecuentemente, la falta de este tipo de vitaminas y minerales crea un círculo vicioso, y para corregirlo hará falta más de una generación: las madres malnutridas dan a luz niños que arrastran los efectos de la malnutrición hasta la edad adulta y, si son niñas, hasta la próxima generación.

La compleja interacción entre salud, régimen alimenticio, pobreza y otros factores socio-económicos, se manifiesta gradualmente y a medida que esto sucede, no

observamos un incremento de la conciencia de la clase política nicaragüense sobre la gravedad del problema ni se ha podido establecer el consenso social sobre la necesidad de crear estrategias para combatir este aspecto de la deuda social. El hambre y malnutrición dejaron de ser considerados como problemas relacionados sobre todo con la agricultura y la salud, se han convertido en variables que afectan a todos los sectores de la sociedad. Se reconoce que la malnutrición es a la vez el resultado directo y una de las causas de la pobreza y como tal, debe estar inmersa en la preocupación principal y central del desarrollo económico y social de Nicaragua.

La desnutrición crónica y el bajo peso por edad de la niñez nicaragüense están altamente asociados con el bajo ingreso, la educación de la madre, la falta de agua segura y la alta incidencia de diarrea y el hacinamiento. El 19.7% de los niños menores de 5 años sufre de desnutrición crónica ⁶⁹. El 36% de los extremadamente pobres y el 27% de los pobres sufren desnutrición crónica en comparación con el 10% de los no pobres. La incidencia de la desnutrición crónica es más alta entre los niños en áreas rurales que los niños urbanos ⁷⁰.

TABLA # 17. Índice de Desnutrición de Niños menores de 5 años

Año / Indicador	Desnutrición Global (% peso/edad)	Desnutrición Crónica (% talla/edad)
1993	11.9	23.7
1998	12.2	24.9

Fuente: Encuestas Nacionales ENDESA 1993 y 1998.

En 1998, el 12.2% de los niños menores de cinco años tenían retardo según el indicador Peso-Edad, tal índice refleja el estado nutricional actual o pasado del niño, aunque no permite hacer distinción entre casos de desnutrición crónica y desnutrición aguda. Por otro lado, el 24.9% de los niños menores de cinco años presentan retardo en el crecimiento, el indicador Talla-Edad indica el grado de desnutrición crónica de los niños nicaragüenses; es decir, uno de cada cuatro niños menores de cinco años presentan retardo en el crecimiento ⁷¹.

El indicador Peso-Talla mide el efecto del deterioro en la alimentación y la presencia de enfermedades en el pasado inmediato. El adelgazamiento exagerado de la talla, efecto típico de la hambruna, no es alto en Nicaragua pues solo el 2.2% de los niños menores se pueden clasificar de esa manera. Según estos tres indicadores, el niño en Nicaragua sería clasificado como que tiene, todavía, una

⁶⁹ "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", Anexo I, p.13.

⁷⁰ A nivel internacional señalan que el índice de 2.5% de desnutrición crónica indica que nos encontramos con una población saludable.

⁷¹ Secretaría de Acción Social, "Análisis Situacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y propuesta de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nicaragua", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, noviembre de 1999, p.29-31.

alimentación dentro de los parámetros normales, pero que tiene elementos de desnutrición.

2.8 Pobreza

Reducir los actuales niveles de pobreza requiere de esfuerzos que van más allá de programas asistenciales o de inversión en educación y salud. Una política que asegure un mejor nivel de ingresos implica coordinar los esfuerzos de los distintos actores económicos, incluyendo campesinos, pequeños y medianos productores, empresarios e inversionistas y, por supuesto, la acción promotora del Estado. Se requiere que el Estado facilite esta producción, dirigiendo el gasto público a actividades que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales del país.

La incidencia de la pobreza es muy alta en todas las categorías ocupacionales, lo cual reflejaría por una parte el problema de la escasez de capital humano, y por otra, problemas de negociación salarial, que se traducen en grandes contingentes de población que ganan menos del salario mínimo, o a los cuales no se retribuye adecuadamente según su inversión en capital humano ⁷². Un estudio sobre la pobreza indica que el 82.3% de los hogares está en los rangos de: pobreza relativa (27.6%) y pobreza extrema (54.7%) ⁷³. Al observar los tipos de necesidades básicas, el de mayor relevancia es la dependencia económica con el 62.0%, seguido del hacinamiento con el 41.1%, después la insuficiencia de los servicios básicos con el 34.6%, vivienda inadecuada con el 23.6% y, por último, la baja educación con el 19.6%.

La pobreza también contribuye a la baja escolaridad de la población, más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por problemas económicos. La combinación de estos factores hace que el 52% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años que vive en extrema pobreza en las zonas rurales y el 27% de los no pobres, en ese mismo rango de edad, estén fuera de la escuela ⁷⁴.

El deterioro de las condiciones sociales ha permitido un proceso de solapamiento lento de las instituciones democráticas coincidente con el deterioro de los partidos políticos. La crisis de la democracia nicaragüense está estrechamente relacionada con los siguientes factores: flojos resultados económicos, persistencia de la pobreza, intensificación de la criminalidad, incapacidad del Estado por resolver - poco a poco- los principales problemas sociales y nueva concepción del Estado que abandona su anterior función de organismo de desarrollo para convertirse en

⁷² Proyecto Estado de la Región, "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible", PNUD/Unión Europea, San José, Costa Rica, 1999, p. 177.

⁷³ Oscar-René Vargas, "Pobreza en Nicaragua: un abismo que se agranda", CEREN, Managua, Nicaragua, 1999, 196 páginas.

⁷⁴ "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", p. 16.

promotor de políticas inspiradas en el mercado. El riesgo que existe es que la corriente regresiva de la gobernabilidad democrática no terminará en una forma de poder autoritario clásica, sino que se puede presentar como una erosión relativa de los derechos civiles, junto con los derechos individuales y las libertades de la mayoría de la población.

Al finalizar el decenio, Nicaragua está enfrentado a las consecuencias de un modelo económico que ha fracasado al privilegiar la sanidad macroeconómica e impulsado crecimiento económico sin enfrentamiento de la pobreza. Dos décadas después del derrocamiento de la dictadura somocista, el país no ha encontrado un modelo político que disfrute de un consenso básico, que amplíe las vías democráticas de solución de conflictos, que fortalezca su legitimidad en la actuación transparente de los funcionarios y que integre la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública. Estos son problemas para la gobernabilidad democrática en Nicaragua, pero pueden convertirse en oportunidades para encontrar nuevas soluciones en el entorno local y regional.

Con los altos niveles de pobreza, con el incremento de la delincuencia, con la corrupción gubernamental galopante, con la poca credibilidad de la población en las instituciones del Estado, etcétera; uno puede llegar a la conclusión que existe muy poco grado de gobernabilidad democrática en Nicaragua y puede pensar que la violencia social se encuentra a la vuelta de la esquina. Sin embargo, existen dos válvulas que quita presión a las deterioradas condiciones económicas, sociales y políticas: la emigración y las remesas familiares. Estos dos elementos han servido de amortiguadores sociales.

De acuerdo a una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), en el mes de septiembre de 1999, un 26.9% de los entrevistados expresó que han pensado emigrar del país ⁷⁵. De los que han pensado emigrar, un 26.3% son personas que tienen trabajo permanente y un 25.6% son de los que no tienen trabajo estable o no tienen trabajo. En el primer caso es para buscar mejor calidad de trabajo y en el segundo caso es para encontrar trabajo estable y a la vez de mayor calidad. En forma acumulativa, un 96.6% de los que han pensado emigrar de Nicaragua es para buscar empleo, mejores oportunidades y por la crisis del país ⁷⁶.

En 1998, el monto por envío de remesas familiares en dólares hacia Nicaragua alcanzó, a partir de los datos proporcionados por las diversas agencias de envíos de dinero, casi los US\$600.0 millones de dólares anuales, superando los US\$400.0 millones de dólares que entraron al país en 1997. De acuerdo a las

⁷⁵ Instituto de Estudios Nicaragüenses, “*Módulo: Gobernabilidad y Equidad Social*”, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, octubre de 1999, p. 9.

⁷⁶ IEN, , “*Módulo: Gobernabilidad y Equidad Social*”, p.24.

empresas, el incremento anual en la transferencia de dinero es palpable. Los principales países de donde provienen las remesas familiares son Estados Unidos y Costa Rica.

En 1998, el total de las remesas familiares representó alrededor del 98% del total de las exportaciones de Nicaragua. Este flujo de dinero representa el mejor programa social de lucha contra la pobreza ya que llega directamente a los sectores empobrecidos. Las remesas familiares han sido el colchón de amortiguamiento social que ha evitado mayores conflictos sociales en Nicaragua. Las familias que reciben dinero desde el extranjero destinan el 75% de las remesas a gastos de alimentación, el 12% a salud y educación y el 9% a inversiones, incluyendo la reparación y/o ampliación de la vivienda.

3. Conclusiones

En los últimos años los campos y ciudades de Nicaragua se han empobrecido, los trabajadores no encuentran los empleos y los salarios que demandan, los jóvenes enfrentan la difícil realidad de la falta de empleo y educación, las mujeres han sido orilladas a la pobreza y a la prostitución, los pequeños empresarios están desalentados por la política económica y los profesionales no encuentran los empleos que les ayuden a desarrollar sus aptitudes y destrezas.

Sin embargo, el lema de los tecnócratas del Gobierno es "sacrificar el consumo, pensando en el futuro". Moderar el consumo presente, para tener nuestro propio ahorro y poder invertir en el futuro. Pero nunca se preguntaron ¿cómo podían sacrificar el consumo presente de los que escasamente tienen para comer, de los que no tienen salarios por encontrarse en el desempleo, de los que tienen que vender en las esquinas para medio comer, de los que no tienen suficiente para comprar la canasta básica, de los que ganan menos de una canasta básica, que no son pocos en este país? Ese sacrificio ha significado la desnutrición de miles de niños y niñas que el Gobierno dice proteger. Un padre de familia no puede decirle a sus hijos: hoy no tenemos que comer, pero en el futuro (dentro de veinte años) podremos comer. Los principales funcionarios del gobierno liberal no han entendido que miles y miles de nicaragüenses lo que quieren es comer.

Hay una depauperación generalizada en el campo y las ciudades ha elevado desempleo, los niveles de vida han caído alarmantemente, el poder adquisitivo en general se ha derribado, el gasto educativo *per cápita* ha disminuido, la violencia callejera se ha incrementado, la desnutrición aumenta y se cancela el futuro de miles de niños y niñas. Esto es lo que hay que remediar primero, para combatir eficazmente las causas del descontento, de la irritación y de la violencia social de "los de abajo".

La situación puede agravarse irremisiblemente, porque el discurso de recuperación económica del Gobierno no rima con la experiencia cotidiana de la población. La realidad sentida y vivida va en dirección opuesta al discurso oficial. En vez de buscar soluciones de fondo a la violencia, a sus causas de miseria y de inseguridad, muchos altos funcionarios del gobierno liberal, tienen la tentación de optar por el discurso de favorecer la represión y medidas policíacas.

Los expertos no mencionan, normalmente, el rencor social que origina, en parte, la violencia gubernamental, ni lo asocian con el modelo económico aplicado en los últimos años que generalizó la pobreza, exacerbó la miseria y concentró la riqueza. La violencia social es también una consecuencia de la crisis económica y del marginamiento de la población. La falta de soluciones reales y profundas a los problemas sociales, económicos y democráticos del país, puede permitir el resurgimiento de la violencia social que lucha por intereses parciales y por espacios de poder. Esa posibilidad obliga a reflexionar sobre la urgencia de plasmar en un Plan en contra de la pobreza las principales transformaciones socioeconómicas necesarias y profundas que garanticen el proceso democrático en Nicaragua.

Hay una tendencia, entre los funcionarios de Gobierno, a descalificar cualquier cosa que no coincida con el planteamiento oficial. La gente que se encuentra en el Gobierno considera que definitivamente si hubiera otra alternativa ellos la seguirían, y que si no la siguen no es porque sean malos, mal intencionados o tontos, sino simplemente porque creen que no hay otra. El gobierno liberal tiene que evitar la idea de que no hay más que un sólo camino. Ya que, a veces, ese camino es el que trazan los organismos financieros internacionales, o los expertos extranjeros que no conocen la realidad nacional.

Hay que aceptar el debate sobre cómo combatir la pobreza, debate que se fundamente en información, en evidencia empírica y en planteamientos teóricos diversos. Aceptar el debate debe tener como punto de partida aceptar la posibilidad de rectificar, la posibilidad del error, aceptar que la condición de la pobreza y su combate es diferente en Nicaragua a la de otras latitudes; es, incluso, aceptar que hay caminos diferentes que tienen la misma meta, pero estrategias distintas. El debate supone argumentos y contra-argumentos, retroalimentación a las posiciones, incluso para demostrar los errores o fundamentos. No tener diálogo, no intentar llegar a acuerdos, no practicar la tolerancia y el respeto, no sirve a ningún propósito democrático. Una política de aislamiento, sería fatal para asumir los grandes problemas sociales de la nación, lo que sería tratar de imponer planes "definitivos", lanzados "al vapor" sin preparación ni los apoyos más imprescindibles.

Lo que nos ha faltado es debatir sobre la manera de cómo luchar contra la pobreza. Ha habido críticas y posiciones rígidas por parte de los altos funcionarios del Gobierno. Lo que tenemos que hacer entre la crítica y la posición rígida es dialogar, debatir y poner todos nuestro mejor acuerdo y esfuerzo para llegar a un

entendimiento mínimo de cómo combatir la pobreza; que se reconozca con sinceridad cuáles son las posibilidades reales, dónde estamos y dónde podemos estar si impulsamos un verdadero plan de lucha en contra de la pobreza. Que la intención sea de dotar al país de una auténtica política social, y no se vea nublada ni contradicha por acciones arbitrarias ni caóticas.

Hay que articular lo social con lo político y lo económico y, sobre todo, algo que determina la gobernabilidad: la legitimización de un gobierno en la medida en que cumple lo que ofrece, lo que promete. Un gobierno que no es capaz de alimentar a su pueblo *hoy*, no tiene justificación de existir.