



Observatorio Nacional de Gobernabilidad
Centro de Investigaciones de la Comunicación
Boletín de análisis trimestral
abril - junio 2017

Institucionalidad democrática y desarrollo

Crecimiento y reducción de pobreza: fragilidades

Uno de los conceptos publicitarios más divulgados por el gobierno del inconstitucional Daniel Ortega ha sido el de su relevante gestión económica. Pasados más de diez años desde su ascenso al poder se pueden medir con mayor claridad los resultados para Nicaragua. En el análisis trimestral pasado valoramos el pobre desempeño del país medido por el Índice de Desarrollo Humano de 2015. En esta ocasión pondremos de relieve algunas reflexiones en el contexto del diagnóstico de país realizado por una misión del Banco Mundial y publicado en junio pasado.

Durante los años noventa, se realizaron reformas estructurales de gran magnitud en la economía nicaragüense, en el sistema financiero, el comercio exterior, la

propiedad estatal, el comercio interno, la política fiscal y monetaria. Acompañando la reforma económica se desarrollaron programas de amortiguamiento social de alcance limitado. A pesar de su proclamación anti neoliberal, el gobierno de Ortega se ha limitado a la administración del modelo fiscal, monetario y comercial establecido en esos años, incluyendo los tratados de libre comercio suscritos por los gobiernos previos.

La política económica del gobierno de Ortega se ha limitado a asegurar la estabilidad financiera y fiscal, la promoción de la inversión extranjera y los acuerdos y garantías otorgadas al gran capital nicaragüense y extranjero sobre sus empresas.

Actualmente, se puede constatar que Nicaragua ha tenido un crecimiento económico y una reducción de pobreza moderados. Desde 2010, la tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita ha sido de 3.6%. De acuerdo al reporte del Banco Mundial, si el país sigue creciendo a ese ritmo,

se necesitarían 79 años para alcanzar el PIB promedio per cápita de América Latina y El Caribe.¹ El PIB per cápita del país es aún menor al registrado en 1977, el mejor año del desempeño económico de la dictadura somocista, antes de su crisis final.

En términos comparativos con otros países, la situación se muestra más desventajosa. Según el reporte, en 1960, el PIB per cápita del país era equivalente a un onceavo del registrado para los Estados Unidos, mientras que desde 2015, solamente representa un 3.6%. En otras palabras, mientras otros países elevan más rápidamente su ingreso por persona, Nicaragua lo hace más lentamente, lo que redundará en una ampliación de la brecha. Un comportamiento similar, aunque no con una diferencia tan dramática, han tenido Guatemala y Honduras.

De acuerdo a los datos oficiales publicados en un resumen de resultados de la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2016, uno de cada cuatro nicaragüenses se encuentra en condición de pobreza. Según la Encuesta de Hogares para Medir la Pobreza en Nicaragua 2015,² realizada por Fideg, se registró que en un 39% de la población vivía en condición de pobreza general. La encuesta realizada por Fideg para 2016, no ha sido publicada por

¹Banco Mundial. "Nicaragua-Systematic Country Diagnostic". Junio 18, 2017. Reporte:116484-NI
² FIDEG. Informe de resultados de la Encuesta de Hogares 2015. http://fideg.org/wp-content/uploads/2017/02/INFORME_DE_RESULTADOS_DE_LA_ENCUESTA_2015_-_Versin_WEB_270616.pdf

decisión de su dirección institucional al considerar que no hay un clima apropiado en la coyuntura política actual. La misión del Banco Mundial para su análisis tomó el dato de 2014, en el que la pobreza, según el mismo registro oficial, era del 29.6%.

En efecto, el crecimiento económico ha contribuido a la disminución de la pobreza desde 2005, pero los factores decisivos del período no están asociados a cambios estructurales en la economía. El análisis realizado por los especialistas del Banco Mundial, identifica tres factores claves para la reducción de pobreza: el incremento de los ingresos laborales, de las remesas a hogares pobres y los cambios demográficos, que resultaron en familias más pequeñas. Ninguno de ellos ha estado determinado por la política económica y los programas sociales del gobierno.

La misión del Banco Mundial atribuye a los ingresos laborales, la reducción de la pobreza extrema en más de dos tercios, entre 2009 y 2014. Esos mayores ingresos laborales fueron consecuencia del aumento de precios en los productos agrícolas, más que a la creación de nuevos empleos o el traslado de trabajadores a sectores de mayor remuneración. El hecho de que hayan sido factores cíclicos los influyentes en ese resultado, los vuelve vulnerables.

El peso clave de las remesas en la reducción de pobreza ya ha sido documentado en estudios realizados por el Fideg en el pasado. En 2015,

la institución había realizado un ejercicio en el cual mostraba que sin remesas, la pobreza general habría ascendido al 44.6%. El incremento de las remesas, como se sabe, está asociado al crecimiento de la migración de nicaragüenses en busca de trabajo y oportunidades, principalmente a Estados Unidos, Costa Rica, España, Panamá y otros de la región. En el caso de los Estados Unidos, las remesas podrían estar amenazadas por efectos de las políticas migratorias de la administración Trump, aunque ese no ha sido el caso hasta el presente.

Por otra parte, los cambios en la composición de los hogares es parte de la transición demográfica que vive el país. Las tasas de fecundidad han descendido, la dependencia económica se ha ido reduciendo, los hogares tienen mayor cantidad de integrantes en edad de trabajar.

De acuerdo al diagnóstico mencionado, las transferencias públicas, debido a su reducido tamaño y a su inadecuada focalización, han tenido un impacto muy limitado en la reducción de la pobreza. En la apreciación de la misión del Banco Mundial, las características de los factores influyentes en la reducción de pobreza, vuelve vulnerable a una parte de la población. Según su estimación, uno de cada seis nicaragüenses no pobres, está en riesgo de caer de nuevo en condición de pobreza.

En este período, Nicaragua está viendo reducido el flujo de fondos provenientes de la cooperación petrolera venezolana. La factura petrolera del país sigue siendo elevada, a pesar de los precios actuales del crudo. El país exhibe uno de los precios más altos de la energía eléctrica del continente. Hasta ahora, el factor de competitividad más importante que el país ofrece, en relación a la región, son los bajos salarios de la fuerza de trabajo nicaragüense.

Es claro que el país necesita elevar consistentemente su crecimiento económico. La misión del Banco Mundial estima que Nicaragua requiere mejorar su clima de inversión y la productividad de las empresas, abrir el mercado a la competencia, eliminar las barreras al emprendimiento que son las más altas del continente; expandir el crédito a la pequeña y mediana empresa que puede contribuir decisivamente a la creación de empleo; disminuir los obstáculos al comercio exterior y al tránsito fronterizo.

Además, es preciso fortalecer las instituciones, mejorar la eficiencia del sector público en la prestación de sus servicios, asegurar transparencia en la información del uso de recursos públicos, la reducción de la concentración en los procesos de toma de decisiones.

Elevar la productividad general sigue siendo un desafío relevante para el país. Según el reporte, en

comparación al resto de países de la región, la productividad de la tierra es mucho menor en Nicaragua, aunque la productividad en general, ha evolucionado positivamente en los últimos cinco años y la productividad laboral, específicamente, se ha recuperado desde 2009.

La misión de especialistas asocia el mejorar la productividad, acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza de manera sostenida y considerable, a dos aspectos centrales: la educación y la infraestructura.

Educación y servicios básicos, insuficientes y de mala calidad

Es ampliamente conocido y ha sido ampliamente estudiada la insuficiente cobertura y la mala calidad de la educación en el país. El Centro de Investigación y Acción Educativa (CIASÉS) en su texto Prioridades de la Educación Nicaragüense para el Siglo XXI,³ consignó cinco grandes problemas de la educación en Nicaragua: 1) Insuficiente cobertura, no hay educación para todas las personas; 2) la calidad de la educación es insuficiente para el desarrollo humano; 3) la inversión pública en educación es baja; 4) las inequidades sociales se reproducen en el sistema educativo; 5) no existen políticas públicas duraderas.

3 IASES. Prioridades de la Educación Nicaragüense para el Siglo XXI. Octubre 2016. <http://ciasés.org.ni/prioridades-de-la-educacion-nicaragüense-para-el-siglo-xxi-octubre-2016/>

La situación del sistema educativo nacional es especialmente grave en el área rural, justamente donde se concentra la mayor cantidad de personas en condición de pobreza. La educación no está sirviendo para romper el círculo vicioso de la pobreza. Las habilidades ofrecidas por el sistema escolar están desajustadas en relación a las demandadas por los empleadores. Los egresados del sistema educativo carecen de la habilitación necesaria demandada por el mercado de trabajo. Una educación de calidad debería desarrollar en adolescentes y jóvenes, habilidades y capacidades que les permitan acceder al mercado de trabajo en empleos con mayor remuneración y más productivos.

Especialistas nacionales han remarcado la importancia de mejorar la cobertura y calidad de la educación en el país, para aprovechar la condición de transición demográfica. Nicaragua tiene una oportunidad de elevar su productividad y competitividad usando al máximo su bono demográfico, pero eso supone un mejoramiento sustancial en el sistema educativo nacional. Sin embargo, a la fecha, el gobierno no ha propuesto ninguna reforma sustancial al sistema educativo que se oriente a conseguir esos objetivos, ni ha incrementado sustancialmente el gasto público en la educación.

Por otra parte, el acceso a los servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) es aún bajo. En Nicaragua, en 2014, seis de cada diez hogares no tenían acceso a agua

corriente, cuatro de cada diez carecían de servicios de saneamiento y dos de cada diez no tenían electricidad, siendo esta situación peor para los más pobres y quienes vivían en las zonas rurales con consecuencias en su condición de salud.⁴ Mejoras en la infraestructura vial y en el acceso a servicios básicos con calidad, son esenciales para mejorar las condiciones de vida de la población, fomentar la productividad, favorecer la producción y la comercialización.

El mejoramiento en la infraestructura vial, el acceso a la electricidad y a agua segura ha mejorado, aunque como puede verse, es aún insuficiente.

¿Y la estrategia económica?

Los conceptos del diagnóstico del Banco Mundial han sido señalados en otras ocasiones por especialistas nacionales. Lo relevante del mismo es que es un reporte oficial de una de las fuentes de recursos frescos más importantes con que actualmente cuenta el país, por lo que el gobierno puede verse obligado a reaccionar al mismo. Un diagnóstico de esa naturaleza y los estudios realizados en el país, podrían ser un buen punto de partida para un debate nacional sobre una estrategia económica que debería conducir al país por el camino de un crecimiento económico más elevado y acelerado y una

mayor y consistente reducción de pobreza.

Sin embargo, la conducta del gobierno inconstitucional de Ortega ha sido la contraria. Las instituciones esconden información de relevancia para el análisis de la realidad económica y social del país, manipulan datos, ocultan los resultados de las encuestas que realizan y fabrican estadísticas al gusto para complacer las necesidades políticas del poder. Siguiendo el patrón de comportamiento gubernamental, las bases de datos de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida 2016 no han sido publicadas y lo que se ha dado a conocer es un resumen.

Recientemente, unas declaraciones del presidente del Banco Central de Nicaragua informando sobre los resultados de una encuesta realizada por el INIDE, despertó la indignación ciudadana, al afirmar que el 96% de los nicaragüenses tienen empleo, aunque reconoció que la tasa de sub empleo es del 42.6%.

El conocimiento profundo de la realidad nacional, su análisis, desagregación y precisión al nivel más amplio posible, son indispensables para la formulación de una política económica que apunte a lograr un crecimiento más acelerado y una sólida reducción de pobreza.

La misión del Banco Mundial llama la atención sobre los riesgos de la economía nicaragüense: "las grandes

⁴ Banco Mundial. "Nicaragua-Systematic Country Diagnostic". Junio 18, 2017. Reporte:116484-NI

vulnerabilidades externas de Nicaragua; la situación financiera de la seguridad social, el Instituto Nacional de Seguridad (INSS); y la vulnerabilidad del país ante los choques climáticos y los desastres naturales, y su manejo de los recursos naturales.”

En cuanto al primer riesgo, dos son asuntos de la mayor importancia: la reducción de los fondos provenientes de la cooperación petrolera de Venezuela y la amenaza que podría suponer un incremento de los precios del petróleo. La misión propone, entre otras, una mayor diversificación de la matriz energética y una “contención” de los subsidios. Por su lado, la misión del Fondo Monetario Internacional que presentó su reporte en mayo pasado, advirtió que los cambios en la política comercial y migratoria de los Estados Unidos con un eventual efecto en las exportaciones y las remesas familiares debían ser ponderados, al igual que el eventual impacto de la aprobación de la iniciativa conocida como Nica Act, en los costos del financiamiento para Nicaragua y en el desempeño de la inversión extranjera.

Por otra parte, es conocida la muy difícil situación financiera del INSS que ha estado en el centro de un debate público en los últimos meses. Los especialistas advierten que si no se actúa a tiempo para resolver esa crisis, podría terminar afectando la disponibilidad de recursos fiscales para el gasto en educación, salud y otros.

El grupo de expertos del FMI realizó recomendaciones detalladas en materia fiscal, incluyendo la ampliación de la base impositiva, el fortalecimiento de la administración tributaria y el mejoramiento de la calidad del gasto. Dos grupos de recomendaciones son especialmente sensibles políticamente para el gobierno: las relativas a una reforma paramétrica a la seguridad social que toca a miles de trabajadores y jubilados, la “racionalización y focalización” de los subsidios que podría afectar a familias pobres y de la clase media y, la eliminación de las exenciones y exoneraciones fiscales, que toca los intereses de los grandes empresarios, ampliamente beneficiados con las mismas.

Nicaragua es uno de los países con mayor vulnerabilidad ambiental del continente. Es posible constatarlo en los registros estadísticos de desastres naturales de los últimos cincuenta años. El cambio climático puede resultar en daños severos a la población y a la economía nicaragüense. A pesar de la profusa documentación existente en instituciones del gobierno, el país no ejecuta ninguna estrategia de prevención, adaptación y mitigación. En los años recién pasados, la sequía ha causado daños en las poblaciones del corredor seco. Esas comunidades de elevada vulnerabilidad y pobreza, siguen sin contar con el acompañamiento y respaldo de las instituciones para adoptar las acciones necesarias para asegurar su sobrevivencia.

El manejo de los recursos naturales sigue obedeciendo exclusivamente a un interés de negocios, sin ponderar su impacto en la condición del país. Así, mientras El Salvador prohíbe la minería a cielo abierto, en Nicaragua se continúan otorgando concesiones de ese tipo, contrariando la voluntad de las comunidades afectadas. El proyecto de construcción de un canal interoceánico y la consecuente concesión otorgada por la Ley 840 a una empresa extranjera de dudosa factura, representa el riesgo más elevado del país pues compromete extensas zonas del territorio nacional, las reservas de agua más importantes del país y las propiedades de pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como la de miles de campesinos y campesinas a lo largo de la ruta prevista.

El crítico suministro de agua potable es uno de los problemas más sentidos por las poblaciones urbanas y rurales. Este se ha convertido en un déficit crónico que afecta la vida de las comunidades y la producción agropecuaria.

En abril de este año, mediante una reforma a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, se estableció que corresponde a "la Presidencia de la República, la administración Forestal en todo el territorio nacional, la que ejecutará a través del Instituto Nacional Forestal (INAFOR)." Este paso legal, deja completamente en la decisión de Ortega y su esposa, todos los temas relativos al ámbito forestal, que ha

estado en cuestión por la magnitud de las concesiones y la crisis social en los territorios miskitos de la Región Autónoma del Caribe Norte.

Esta síntesis de los asuntos más relevantes de la economía nacional y que tocan de manera sensible la vida de los nicaragüenses, nos proporciona una idea de la necesidad de que se abra un debate informado y amplio entre los diversos sectores del país sobre el rumbo que lleva Nicaragua y la estrategia económica para el futuro.

La táctica del gobierno, en materia económica, ha sido la de esconder información a los especialistas nacionales, cerrar la puerta a toda discusión gubernamental y social, mientras anestesia a los grandes empresarios con la dispensa de privilegios a la carta y el otorgamiento de una "seguridad" en sus bienes, que en el fondo esconde una permanente amenaza. El objetivo del manejo económico del régimen es exclusivamente servir a los intereses de su permanencia en el poder. Si las cifras y resultados no cuadran, son ajustadas para la publicidad de consumo interno y externo.

Más allá, de eso, no hay una estrategia de desarrollo nacional. Ortega y su esposa administran el día a día, mientras debilitan las instituciones, deterioran el profesionalismo del sector público, evaden la búsqueda de respuestas consistentes a los grandes problemas y desafíos del país, cierran las

puertas al debate necesario del país, comprometiendo su futuro inmediato.

El colapso institucional

La concentración de poder público en manos de la familia Ortega Murillo ha corrido en paralelo a la parálisis de la actuación institucional que solamente obedece, actualmente, a sus necesidades, en detrimento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y las leyes.

La Asamblea Nacional constituida luego del fraude electoral de noviembre de 2016, está absolutamente controlada por el gobierno de Ortega, que cuenta con el 80% de los escaños. Esa institución ha mostrado un pobre desempeño desde la instalación de sus sesiones en enero de este año. Básicamente la producción legislativa se ha limitado exclusivamente a la aprobación de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, en su mayoría reforma a leyes existentes para apuntalar las atribuciones y funciones presidenciales.

Una de las leyes aprobadas tiene un impacto relevante en la vida de las mujeres: la reforma al Código Penal y a la Ley 779, sobre la violencia hacia las mujeres. El texto consagró lo que ya Ortega había adelantado en la reforma al Reglamento de la Ley 779, que ha redundado en una situación de indefensión de las mujeres víctimas de violencia, frente a un modelo institucional que ha asumido "la mediación", como su principal

recurso, abandonando sus responsabilidades en cautelar la vida de las mujeres. Las organizaciones que trabajan en la prevención y enfrentamiento de la violencia hacia las mujeres han advertido con evidencias sobre la peligrosidad de la forma y el modo en que las instituciones están actuando en estos casos.

Por su parte, el conocido "caso Sinibaldi" que involucra una compleja trama de lavado de dinero y corrupción de un grupo en cuya cabeza se encuentra Alejandro Sinibaldi, exministro de Transporte de Guatemala, ha puesto en evidencia la anomia del Poder Judicial, la fiscalía, las unidades especializadas contra el crimen organizado y el lavado de dinero, la Superintendencia de Bancos y resto de institucionalidad a cargo de velar por la prevención de ese tipo de actividades en Nicaragua. Solo semanas después de haberse dado a conocer públicamente la ramificación en el país de los intereses del grupo Sinibaldi y varios meses después que las autoridades guatemaltecas solicitaran al sistema judicial nicaragüense su actuación, se ha procedido a ordenar el levantamiento del sigilo bancario de las cuentas de las sociedades involucradas. La cabeza del gobierno que cotidianamente aborda todos los temas de cualquier relevancia, llamativamente ha guardado silencio sobre el caso.

La cooperación del gobierno de Ortega con la lucha contra la corrupción en países

centroamericano ha estado en cuestión. El caso más conocido es el del expresidente Mauricio Funes quien ha recurrido a asilarse en Nicaragua, no siendo un perseguido político, sino un procesado por delitos de corrupción en su país. El ex presidente, disfruta de la protección gubernamental y policial en sus actividades en el país.

El Consejo Supremo Electoral es el ejemplo más claro de la condición de la institucionalidad nicaragüense. A las puertas del proceso electoral municipal, la constitución y actuaciones pasadas de ese órgano y sus dependencias subordinadas, es la causa del rechazo de la mayoría de los nicaragüenses a participar activamente en las elecciones municipales, pues no ven en ellas una verdadera posibilidad de realizar cambios en la administración de los asuntos locales. El Poder Electoral ha colapsado desde el punto de vista de los procesos institucionales y de la confianza de la ciudadanía. Es la misma situación que ha prevalecido durante años y que motivó la masiva abstención en las elecciones nacionales de noviembre de 2016. A pesar de la casi unánime opinión nacional respecto a la urgencia de su reforma y cambios, nada ha sido modificado en el sistema electoral y el acuerdo con la OEA tampoco ha producido resultado alguno a la fecha.

De las elecciones municipales se puede esperar poco. La tendencia establecida por Ortega en las elecciones nacionales fue la de

aumentar, hasta la innecesaria exageración, su cuota de poder en la Asamblea Nacional. No hay ninguna razón para creer que el resultado de las asignaciones municipales será diferente. En el mejor de los casos, quedará en manos de los más importantes partidos participantes, una cuota similar a la de 2012, es decir unas 16 municipalidades de un total de 153. El resultado de las elecciones municipales será resuelto en dos momentos: cuando el Consejo Supremo Electoral anuncie las asignaciones producto de un nuevo fraude y posteriormente, con los cambios que la "presidencia" de la República ordene realizar en los gobiernos municipales, procedimiento que se ha vuelto cada vez más frecuente. Los grandes electores, directa e indirectamente, siguen siendo Ortega y su esposa, confirmando la liquidación de la autonomía municipal, del ejercicio de la representación de los intereses locales y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El deterioro de la institucionalidad como un modelo para fortalecer la concentración de poder, tiene un impacto, no solamente en el ámbito de la representación, los derechos y la participación política de la ciudadanía, sino también en la conducción estratégica de la economía para responder a los grandes desafíos nacionales y lograr una reducción de pobreza sostenida y sólida. No es pues, la lucha por recuperar y reconstruir una institucionalidad democrática un asunto exclusivo de los políticos y los partidos políticos, como a veces se

afirma desde sectores que pretenden evitar contradicciones con el poder. En realidad, la institucionalidad democrática es la única vía para lograr que el país pueda enrumbarse estratégicamente por un sendero de crecimiento acelerado y mejoramiento de la vida de los nicaragüenses. Los acuerdos de cúpula, los pactos de intereses, la negociación de privilegios, concesiones y espacios, son fantasías de corto aliento, con la que se hipoteca el largo plazo de Nicaragua.